

Salvador, outubro de 2019

Destinatário:

À Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF

Sra. Beatriz Cerqueira Lima

Diretora de Planejamento

Coordenadora do Projeto 914BRZ4021 – UNESCO

Contrato UNESCO – CLT 00408/2019 e TRPF n°AS-2233/2019

Ref: Produto 2 – Diagnóstico Específico

Nome do PROJETO: Projeto 914BRZ4021

Contrato UNESCO – CLT 00408/2019 e TRPF SA-2233/2019

Contratação de serviços técnicos especializados para a elaboração e consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira para a Região do Comércio, em Salvador, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação.

Servimo-nos deste para a entrega do seguinte material em anexo:

Produto em uma (01) via impressa e dois (02) em meio digital (CD/DVD)

Produto 2: Documento técnico contendo o **Diagnóstico Preliminar:** avaliação do arcabouço jurídico vigente na cidade de Salvador, buscando identificar um quadro normativo capaz de viabilizar os processos de transformação e qualificação urbana para a região do Comércio. A análise deverá ser realizada adotando-se por parâmetro a utilidade da regulação vigente com as linhas gerais do projeto de revitalização desejado pela Prefeitura Municipal de Salvador, cotejando-se aspectos positivos e negativos da legislação vigente tendo em vista os fins desejados para o local.



Carlos Leite, Urbanista
Consultor em Desenvolvimento Urbano

Diagnóstico Preliminar – Produto 2

Contrato CLT 00408/2019

TRPF SA-2233/2019

PROJETO 914BRZ4021

Serviços técnicos especializados para a consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF para a região do Comércio, Salvador – BA, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação.

(Revisão 1)

Carlos Leite, Urbanista, PhD, Consultor em Desenvolvimento Urbano

Salvador, Out/2019

1. O CONTRATO

Contrato CLT 00408/2019

TR: TRPF SA-2233/2019

914BRZ4021 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

O presente contrato versa sobre a produção de serviços técnicos especializados para a elaboração e consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira para a região do Comércio, em Salvador, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação. De acordo com os termos firmados no ajuste, as atividades a serem executadas serão as seguintes:

- a) acompanhar, de forma sistemática, a realização dos estudos, planos e projetos para o Centro Antigo de Salvador, em especial para o Bairro Comércio;
- b) estudar a aplicabilidade do marco regulatório existente visando viabilizar os planos e projetos;
- c) estudar os diagnósticos urbanos existentes, desenvolvendo estudos complementares quando necessários à elaboração do Plano de Desenvolvimento;
- d) Produzir relatórios e mapas temáticos para subsidiar a proposta;
- e) participar das reuniões com demais consultores do projeto e com equipes da Fundação Mario Leal Ferreira, Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural/ BA e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando demandado pela Coordenação do Projeto;
- f) participar de reuniões com as comunidades conforme programação das ações da FMLF em curso e conforme demandado por esta Fundação. Estrutura-se o trabalho, por fim, na entrega de 06 (seis) produtos, devidamente discriminados no instrumento contratual. O presente relatório representa a segunda entrega contratual – Produto 2.

1.1. O PRODUTO 2

Nos termos do Contrato n. SA-2233/2019, o Produto 2 tem o seguinte conteúdo:

Documento técnico contendo o Diagnóstico Preliminar: avaliação do arcabouço jurídico vigente na cidade de Salvador, buscando identificar um quadro normativo capaz de viabilizar os processos de transformação e qualificação urbana para a região do Comércio. A análise deverá ser realizada adotando-se por parâmetro a utilidade da regulação vigente com as linhas gerais do projeto de revitalização desejado pela Prefeitura Municipal de Salvador, cotejando-se aspectos positivos e negativos da legislação vigente tendo em vista os fins desejados para o local.

2. As linhas gerais do projeto de revitalização - interfaces dos estudos previstos no contrato n. SA-2233/2019 com os estudos já realizados para a região do CAS

O documento técnico presente tem como base, além da leitura crítica dos dados oficiais disponibilizados, as demais demandas e potencialidades elencadas pelos trabalhos já iniciados com as consultorias e os estudos compilados pela própria FMLF. O objetivo inicial desta análise é identificar as diretrizes fundamentais de desenvolvimento urbano cogitadas para a região do Comércio a partir de tais estudos, possibilitando identificar, no marco normativo existente no Município, eventuais roteiros de estruturação jurídica para a implantação do modelo de cidade desejado para o local.

a. Mobilidade: quanto à mobilidade no CAS, encontra-se em fase final de elaboração um estudo contratado por intermédio do Contrato n. CLT00816/2018/ SA:SA-3265/2018, firmado com a empresa GPO Sistran. No presente momento está sendo elaborada a Consolidação do Plano Funcional de Mobilidade/Transporte (produto 5), demonstrando as pré-existências, ferramentas diagnósticas, metodologias das estratégias adotadas, as proposições desenvolvidas e a sua inserção na malha urbana consolidada. De maneira preliminar os indicadores do Produto4 – Relatório de Seleção de Alternativas abrange um rol variado de opções, acompanhados de avaliações matriciais que norteiam um elenco de prioridades, custos e atendimento às demandas levantadas. O principal ponto de aderência desses estudos

indicam, como já apresentado nos produtos anteriores dos relatórios da GPO/Sistran é a intrínseca relação entre o Uso do Solo e os sistemas de transportes.

Os polos geradores de atração são pontos nodais na malha urbana com capacidade plena de transformação espacial, e sendo o Comércio uma regionalidade com plenas condições de tornar-se de fato um polo de empregos, principalmente com a reabilitação dos edifícios modernos corporativos, aliando a estruturação funcional com a plena capacidade de locomoção na área central.

Os trabalhos caminham em direção à racionalização do transporte público para o CAS, enquanto rede, e que serão elementos estruturantes dos processos de refuncionalização, transformação ou requalificação do território. Em especial, na região do Comércio há o projeto de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), que deve ter sua pertinência avaliada conforme os indicativos até então demonstrados.

A validação de uma ou do conjunto das alternativas previstas – a chegada ou não do modal de transporte de média capacidade, e qual modelo de infraestrutura será implantado - é relevante do ponto de vista da gestão e planejamento das ações interligadas a partir do sistema de transporte. Sua definição indica caminhos a seguir a partir do viés das possibilidades de atuação dos instrumentais jurídico-urbanísticos a serem adotados, especialmente no tocante a mecanismos de captura de valores financeiros de base-solo, calibragem de incentivos urbanísticos e fiscais e possibilidade de virlumbrar-se, de modo geral, o modelo de financiamento que deve garantir a plena implantação dos parâmetros estabelecidos.

b. Habitação de Interesse Social: a FMLF firmou, com o Instituto Polis, o contrato CLT00378/2018/SA-1769/2018, que tem por objeto a prestação de serviços técnicos especializados em planejamento urbano para subsidiar as ações futuras de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no âmbito do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador- PDDU/ Lei nº 9.069/2016, com foco no CAS. Em seu relatório final, os contratados expuseram uma estratégia de ação geral e válida para regularização de todas as ZEIS municipais (com pressupostos, linhas de ação de caráter continuado, estrutura institucional responsável pela

execução da política e algumas formas de financiamento disponíveis dentro do planejamento estatal) e um plano de ação para regularização das ZEIS do CAS, com a elaboração de um “passo-a-passo” das atividades previstas na estratégia geral de ação, de maneira a aplica-las às especificidades daquelas ZEIS. Destaca-se, na proposta apresentada, a opção pela utilização dos processos de regularização fundiária, veiculados pela Lei Federal n. 13.465 de 2017 – a Lei do REURB.

De acordo com os estudos, há no Centro Antigo de Salvador nove ZEIS, das quais quatro estão no Centro Histórico de Salvador. As ZEIS – Pilar e ZEIS – Vila Nova Esperança são lindeiras à localidade do bairro do Comércio e não constituem aglomerados subnormais. Na linha do entendimento do Instituto Polis, o presente projeto deverá propor a regularização fundiária das ZEIS do seu perímetro, e buscará estabelecer condições de gestões do Poder Público – isoladamente ou em associação com o setor privado– para a manutenção da população residente em moradias condignas e regulares. A ampliação do parque de HIS no local é possível e desejável, na medida em que é proposta deste trabalho, como já afirmado, a atração de usos residenciais de diversas faixas de renda para o Bairro do Comércio.

c. Habitação Geral: Anteriormente mencionado no produto 1, o Estudo de Mercado Imobiliário para o CAS, de autoria da Arquiteta Elvira Neves, em conjunto com os estudos realizados pela consultoria realizada pelo arquiteto Paulo Ormino de Azevedo, contrato (CLT 000099/2019/ SA-271/2019) apontam que o Comércio era, até meados da década de 60 uma região majoritariamente ocupada por usos não-residenciais, em sua maioria, por pequenos comerciantes, algumas lojas de porte mais significativo, instituições financeiras e escritórios. Sua desocupação foi um processo paulatino devido as condições metropolitanas que tiraram do Comércio o seu protagonismo, tanto semanticamente quanto territorialmente. O descolamento do vetor de desenvolvimento de Salvador e a mudança de zoneamento para a região - que deu exclusividade ao uso comercial no território – desencadearam, em conjunto, processo de abandono do Comércio. Um dos maiores desafios é reconfigurar a ocupação do bairro, desta feita promovendo a mistura de usos e diversificadas faixas de renda, para justamente, combater a estigmatização que a região sofre.

Nesse aspecto, o desafio para implantação do uso residencial no local é, de fato, um dos mais complexos. Ao analisar os espaços livres, verifica-se a ausência de lotes não edificadas, com exceção dos estacionamentos horizontais, que ocupam áreas significativas da região. Ao estabelecer condições para sua ocupação por apartamentos residenciais, parte destas novas unidades deverá ser destinada a faixas de renda com poder aquisitivo superior às que são habilitadas à aquisição de unidades de habitação de interesse social, cabendo ao projeto que ora inicia identificar oportunidades de investimentos e de construção de bases formais que permitam a associação entre Poder Público e sociedade para tal fim.

O Comércio tem hoje uma potencialidade de tornar-se um polo de atração, pela ligação histórica do seu casario, desde que restaurado e, principalmente, refuncionalizado, e tem capacidade ímpar de atrair não somente turismo, mas também variados comércios de diversos portes. Juntamente, com o parque edificado de grande valor cultural e histórico, o bairro ainda possui uma série de edifícios modernos que mediante um programa de incentivos, podem ser reocupados, utilizando toda a potencialidade de infraestrutura já instalada na região.

Ainda no tocante à habitação em geral, a FMLF contratou estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Modelo de Negócio sustentável para o Programa de Habitação do Centro Antigo de Salvador (CAS)-Poligonal do Corpo Santo – Bairro do Comércio ao consultor Jorge Arraes, (TR006/2019 – Contrato nº SA-1950-2019). Este estudo tem como objeto de analisar um conjunto de empreendimentos a ser implementado em 18 imóveis definidos pela Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) no trecho urbano denominado Corpo Santo, Bairro Comércio, Salvador, Bahia.

Os imóveis deverão ser desapropriados e reformados para a construção de unidades residenciais destinadas a servidores públicos municipais que se enquadrem nos critérios da Faixa 2 do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e espaços comerciais, que poderão ser destinados para a venda ou para renda.

O produto 2 da consultoria acima referida tratou da análise econômico financeira para a realização do empreendimento e revelou uma alta expectativa quanto a taxa de retorno interno dos empreendimentos - em torno de 16% (dezesesseis por cento) -,

mesmo considerando o cenário mais oneroso e demorado. Desde já, contudo, é preciso alertar que os imóveis a serem desapropriados encontram-se, muitas vezes, em condições precárias de conservação, o que elevaria os custos de reabilitação exponencialmente – na ocorrência desta hipótese, a funcionalidade do plano, no tocante a capacidade do território de fornecer uma resposta economicamente satisfatória aos empreendimentos projetados estará ameaçada.

Em seu produto 3, o consultor Jorge Arraes discorre sobre os modelos de gestão do empreendimento: implantação via Fundo Municipal de Previdência; implantação via Fundo de Investimento Imobiliário; via Prefeitura e via Parceria Público Privada. Por meio da análise matricial SWOT, Arraes explana que para o perímetro correspondente ao Corpo Santo é considerado como o mais exequível o modelo de negócio através da implantação de Fundo de Investimento Imobiliário:

“Este Modelo, embora demande maiores custos e prazos de implantação para programa piloto, cria condições para a ampliação dos empreendimentos com maior agilidade e custos mais baixos. Este modelo também permitiria melhores condições para a otimização dos aportes da PMS por conta da também otimização das possibilidades de captura de parte da valorização dos empreendimentos.”

d. Patrimônio Cultural: O Centro Antigo de Salvador é caracterizado pela gênese do processo de urbanização da cidade, e tem como marca consolidada sua territorialidade, que é palco simbólico e material das relações sociais, econômicas políticas e ambientais que desenvolveram imageticamente o perfil de Salvador.

De modo geral, o bairro e adjacências possuem infraestruturas satisfatórias do ponto de vista de instalações e há de se ponderar que os esforços da municipalidade na manutenção de equipamentos são vitais – como exemplos, podem ser citados o transporte vertical urbano como o Plano Inclinado Gonçalves, o Elevador Taboão entre outros.

Quanto aos padrões de uso e ocupação do solo há heterogeneidades marcantes com espaços regularmente planejados e edificados coexistindo com estruturas

remanescentes da ocupação mais antiga da cidade e outras ainda como ocupações espontâneas adivinhos do grande número de edificações ociosas, caracterizadas pela precarização do conjunto edificado e habitado pela população de mais baixa renda, marcado principalmente pela coabitação. Do ponto de vista funcional a área do CAS é considerada uma centralidade estruturada, concentradora de funções sociais essenciais à vida urbana, referência cultural, artística, paisagística, turística. Também contém, contudo, desequilíbrios funcionais, advindos principalmente da deterioração edilícia e concentração de coabitação precária em edifícios arruinados, com graves riscos estruturais.

Há evidentemente uma condição não desejada presente nessa porção de parque residencial informal precário já instalado, expressa tanto pela necessidade de moradia, ainda mais em área central estruturada e servida de transporte de massa, como pela própria condição de “abandono” e deterioração dos edifícios, causando uma percepção inóspita do meio urbano. De acordo com o produto 5 do contrato de consultoria de Jurema Machado, TR01/2018, ao analisar o estudo de mercado:

“Os dados obtidos confirmam o **baixo volume de negócios e o baixo valor de mercado dos imóveis do CAS**, tanto para venda quanto para a aluguel, mesmo se comparados com o bairro de Brotas, que apresenta condição socioeconômica e locacional semelhante.

Excetua essa regra a região do Centro e do Comércio quando se trata de imóveis com vista para ou junto ao mar, onde, ao contrário, os preços por m² ultrapassam o das regiões mais ricas e valorizadas de Salvador. A pesquisa incluiu também entrevistas com os diferentes atores desse mercado, cujos resultados são convergentes quanto ao impacto negativo da imprevisibilidade, da grande dificuldade de compreensão das normas e da complexa e lenta tramitação de projetos na área sob regime de preservação do patrimônio cultural. Fatores conjunturais, como a crise econômica e imobiliária atual, certamente influenciaram os resultados e, por essa razão, a pesquisa deve ser repetida com regularidade.”

Ainda no tocante aos produtos oferecidos pela consultora Jurema Machado, destaca-se a compilação de legislação municipal referente, principalmente, à questão de preservação do patrimônio histórico, e a narrativa acerca das experiências nacionais e internacionais de transformação ou requalificação urbana aderentes às condições relevantes para o CAS, especialmente no que se refere à participação social, gestão compartilhada e à sustentabilidade do patrimônio.

e. Síntese do item 2

O “item 2” deste produto buscou expor os elementos de informação de mais destaque em cada uma das consultorias contratadas pela FMLF, considerando os diferentes estágios de desenvolvimento de cada uma delas.

Das informações expostas, verifica-se que o Bairro do Comércio, urbanisticamente, tem importantes desafios a serem vencidos, especialmente o de ressignificar seu território frente ao Município de Salvador. As ações coordenadas pela Prefeitura Municipal deverão transformar a percepção do local, hoje identificado como um bairro destinado a atividades comerciais, que teve uma evidente decadência econômica e aumento de questões sociais, em um local de oportunidades, dinâmico, com habitações de diversas faixas de renda e ampla oferta de comércio e serviços. Há ainda diversas variáveis a serem esclarecidas – como, reiterar-se, a questão do VLT - , mas há, sem dúvida, uma orientação dos estudos realizados de que o cenário atual deve e pode ser transformado.

3. Marcos regulatórios

O presente produto, do ponto de vista da análise jurídica, tem por finalidade realizar um diagnóstico preliminar do marco normativo incidente ao território útil a encaminhar os processos de transformação que provavelmente serão promovidos no Bairro do Comércio. Seu escopo principal, assim, é parametrizar os espaços de desenvolvimento de uma instrumentação jurídica específica às finalidades de implantação do plano de desenvolvimento ora em elaboração, ainda em linhas gerais, identificando a regulação útil a tanto. Nesta linha de ideias, identificará, inicialmente, o contexto da regulação urbanística em nosso país, incluindo seus limites e

finalidades, e, a, partir deste, os principais elementos de regulação desta natureza já existentes no Município de Salvador.

a. O subsistema jurídico-urbanístico e as políticas públicas a tais associadas

A Constituição Federal de 1.988 foi a primeira, em nosso país, a abordar de forma expressa o direito urbanístico. Além da disposição do seu art. 24, inc. I, que fixa a competência para a expedição de normas gerais sobre o tema, aquele diploma expõe, a partir do seu art. 182, o que deseja em termos de disposições básicas da política pública para o desenvolvimento urbano brasileiro. Tal política pública, a ser executada pelo Município, deverá ter diretrizes gerais fixadas em lei, e objetivará ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda sobre o tema, a Carta Magna determina que tanto a propriedade como sua função social se constituem como direitos individuais (art. 5º, incs. XXII e XXIII), sendo certo que o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, estabelecido como verdadeiro índice da aferição do cumprimento da função social da propriedade, é o plano diretor.

As disposições do texto constitucional determinaram a necessidade de criação de uma verdadeira agenda de desenvolvimento urbano por parte dos municípios brasileiros. Em outros termos, estabeleceu-se o dever de a Administração Pública promover medidas de planejamento urbanístico tendente a cumprir as funções sociais da cidade, atuando de forma positiva para sua implantação. Tal condição, em síntese, gera uma expectativa de regulação e atuação do Poder Público que se consubstancia como um direito transindividual à elaboração e implementação de políticas públicas de caráter urbanístico.

Para dar suporte a tal agenda, e em observância ao já citado art. 24, inc. I da Constituição Federal, a União editou sua normatização geral no campo do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2.001). Tal diploma estabeleceu os padrões mínimos pelos quais a política de desenvolvimento urbano deve ser elaborada e implantada em âmbito nacional. A estipulação de diretrizes urbanísticas de observância obrigatória a todos os municípios brasileiros, objetivando o cumprimento de determinados padrões de desenvolvimento urbano por intermédio

de institutos e instrumentos jurídicos próprios, acabou por caracterizar um inédito subsistema jurídico de caráter nacional – o subsistema de direito urbanístico.

Do ponto de vista material, os processos de formação e implantação de políticas de desenvolvimento urbano se apresentam como um complexo e dinâmico arranjo, que envolve de forma indissociável o Estado e a sociedade, que atuam de forma consorciada na conformação e na concretização dos efetivos processos de transformação ou qualificação do território. Tal política consubstancia-se, assim, pelo conjunto coordenado de planos e projetos urbanísticos voltados às finalidades gerais previstas no plano diretor, caracterizada pela atuação conjunta entre o Poder Público e o setor privado.

Cumprе relembrar, neste passo, que é possível distinguir o que se convencionou denominar como “planos urbanísticos” de “projetos urbanísticos”: os primeiros consubstanciam-se em instrumentos formalmente elaborados de proposições sócio-urbanísticas em grandes parcelas do território, veiculando diretrizes de ocupação, grandes objetivos, previsão de infraestruturas de grande impacto etc., enquanto os projetos urbanísticos podem ser entendidos como o conjunto de propostas destinadas à efetiva transformação ou qualificação do território, formalmente representados em instrumento próprio, com detalhamento de intervenções e regulação .

De fato, tendo em vista sua própria natureza, os projetos urbanísticos tendem a atuar mais diretamente ao território, utilizando o ferramental disponibilizado expressamente pelo plano diretor ou dele decorrente, interferindo de forma mais aguda no processo de transformação e qualificação urbana. São elaborados a partir das informações fornecidas pelos destes planos urbanísticos, detalhando suas disposições de modo a dar-lhes eficácia da forma mais completa e adequada possível.

Prosseguindo, cumpre destacar que os planos urbanísticos veiculam as disposições gerais da regulação urbanística, sendo relevante a atenção à igualdade material e imanente ao plano – bem como, por consequência, às correspondentes discriminações razoáveis, baseadas em critérios objetivos. Além das evidentes implicações no que se refere ao valor da propriedade imobiliária nas cidades, as conformações gerais da propriedade urbanística e dos instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis ao município estabelecem os padrões e metas de desenvolvimento urbano, possibilitando, por sua vez, abordagens mais aproximadas

do território em termos de regulação urbanística – que, normalmente, consubstanciam-se nos projetos urbanísticos.

Verifica-se, destarte, que os planos diretores consubstanciam-se como planos urbanísticos, e não é diferente a condição do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – o PDDU (Lei n. 9.069/2016, de 3 de junho de 2016). Ocorre, contudo, que de fato parece ser cada vez mais claro que em grandes cidades, com relevante dimensão físico-territorial e diversidade de condições de uso e ocupação do solo, como a capital baiana, a eficiência da política pública de desenvolvimento urbano está diretamente relacionada à adoção de instrumentos capazes de oferecer soluções jurídicas, econômicas e urbanísticas eficazes e ajustadas às suas necessidades e demandas, observando-se, em qualquer caso, as disposições fundamentais trazidas no plano diretor.

Nesta linha de ideias, projetos pontuais, de média ou pequena abrangências territorial, poderão subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais para perímetros definidos, com a finalidade de alterar o meio ambiente urbano ou de, ao menos, promover a melhoria de qualidade da sua ocupação. É certo que tais projetos deverão indicar os objetivos prioritários da intervenção e as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiro e de gestão democrática, sempre com o escopo de veicular o o desejo do Poder Público e da Sociedade de tornar efetiva aquela política urbana delineada pelo PDDU .

É preciso destacar, ainda, que ao longo do percurso de elaboração e desenvolvimento de tais projetos (como o ora em discussão), a sociedade civil e o Poder Público, em conjunto, são constantemente estimulados oferecer e produzir elementos de informação com a finalidade de proporcionar a construção de um projeto urbanístico hábil a, tanto do ponto de vista das funções sociais da cidade quanto no tocante à capacidade de exploração econômica das externalidades geradas pela regulação urbanística, orientar eficazmente o desenvolvimento urbano. Tais projetos, desta forma, apresentam-se como um processo ininterrupto de interações público-privadas, configuradas por uma sucessão de negociações entre diversos interessados, tais como agentes públicos, representantes dos setores econômicos envolvidos, entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais etc.,

destacando-se, neste cenário, o papel estatal de disparador e condutor de tais processos. Cabe à Administração Pública arbitrar o interesse público a tutelar dentre os diversos em disputa sob sua apreciação, propondo assim o projeto e o consequente direito urbanístico formal, que balizará a transformação urbanística pretendida, dedicada ao específico território objeto de transformação. Com tais informações preliminares, já é possível deitar os olhos à legislação urbanística soteropolitana.

b. Legislação do Município de Salvador – principais aspectos

Como já apontado, é hoje vigente na cidade de Salvador o PDDU – Lei n. 9069/2016. Tal lei divide o município em duas grandes Macrozonas (Macrozona de Ocupação Urbana e Macrozona de Conservação Ambiental), subdivididas em Macroáreas. O macrozoneamento é o instrumento que define a estruturação do território face às ações estratégicas de desenvolvimento urbano e socioeconômico estabelecidas para o período de vigência do Plano Diretor, configurando-se como referência a ser observada pelo Poder Público e para o controle social (art. 130 do PDDU), interessando, ao presente projeto, a Macrozona de Ocupação Urbana. Sua subdivisão é realizada de acordo com o estágio de adensamento, a disponibilidade de espaço, a oferta de infraestrutura e serviços, e a capacidade de suporte do meio ambiente, inserindo-se o Bairro do Comércio na Macroárea de Urbanização Consolidada de Salvador. São colacionados, a seguir trechos do PDDU – a transcrição dos dispositivos ocorre em razão da importância do diploma para o projeto em discussão, sendo realizados os pertinentes comentários referentes aos destaques realizados:

Art. 138. A Macroárea de Urbanização Consolidada tem como objetivo geral assegurar a sua vitalidade por meio de políticas de valorização da sua diversidade social e cultural, dos espaços urbanizados, do patrimônio edificado, da paisagem e das manifestações culturais, mantendo-a atrativa para a moradia e para as atividades econômicas, em especial o turismo, otimizando os investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

Art. 139. O ordenamento territorial da Macroárea de Urbanização Consolidada tem como estratégias:

I - valorização dos espaços urbanizados por meio de ações capazes de possibilitar a renovação urbanística e evitar a desvalorização imobiliária, a degradação física e social dos bairros comerciais e residenciais e a subutilização dos investimentos públicos e privados já realizados em habitação, infraestrutura e equipamentos urbanos;

II - estímulo ao adensamento populacional nos locais onde for possível dar melhor aproveitamento à infraestrutura existente, de forma conciliada com a manutenção da qualidade ambiental urbana e com a capacidade da rede viária e de transporte;

III - dinamização das centralidades já estruturadas ou potenciais, fortalecendo o seu papel enquanto espaços de concentração das atividades urbanas, de oportunidades de negócios, de trabalho e de geração de renda, e de atendimento às demandas sociais por serviços diversificados;

IV - incentivo à diversidade de usos em todos os bairros da macroárea, garantida a convivência equilibrada entre usos residenciais e não-residenciais, com prioridade para usos mistos no pavimento térreo das edificações, especialmente nas centralidades e nos eixos de revitalização e transformação urbana, estimulando a fruição pública;

V - integração dos assentamentos precários (ZEIS) à cidade, em especial no tocante à mobilidade, prevenção de riscos e acesso aos diversos serviços e bens urbanos, por meio de ações de regularização urbanística e fundiária que contemplem as demandas básicas da população residente;

VI - ampliação e requalificação dos equipamentos públicos existentes, por meio de intervenções urbanísticas que promovam a sua articulação espacial aos padrões adequados de mobilidade e acessibilidade, amplificando a integração com os espaços abertos públicos;

VII - ampliação da mobilidade em toda a macroárea por meio da implantação e operação de sistemas de transporte de passageiros de alta e média capacidade, apoiados na rede viária estrutural, e de sistemas de conexão dos diferentes modais, motorizados ou não, de modo a possibilitar, inclusive, a

articulação das cumeadas dos altiplanos densamente ocupados aos vales onde estão localizados os corredores de transporte;

(...)

IX. implantação de sistema de transporte coletivo de passageiros de média capacidade para integração da Calçada com a Península de Itapagipe, com o Comércio;

X - fortalecimento do Centro Antigo como território estratégico para o desenvolvimento de Salvador, por meio da recuperação e valorização da sua qualidade ambiental e urbanística, da preservação do patrimônio histórico, cultural e humano, da manutenção e ampliação dos usos institucionais públicos e privados, do incentivo ao uso habitacional e da implantação de ações estratégicas na área da cultura, da economia criativa e do turismo;

XI - requalificação dos espaços degradados, ou em processo de degradação, mediante transformações urbanísticas estruturais, de forma conciliada com a legislação ambiental e de proteção do patrimônio histórico e cultural, e por meio de projetos estruturadores, como o Centro Administrativo Municipal na Cidade Alta, com a realização de retrofit em imóveis ociosos ou subutilizados;

XII - promoção de incentivos para a restauração das edificações de valor histórico e arquitetônico, requalificando-as para usos diversificados, inclusive residenciais, compatíveis com a natureza de bens preservados;

XIII - atração de empreendimentos ligados à cultura, à economia criativa e ao turismo, por meio de incentivos fiscais, visando à recuperação e requalificação de antigos solares, trapiches, fortes, mercados e cineteatros reconhecidos pela população como inerentes à sua experiência de cidade;

XIV - revitalização dos bairros tradicionais do Centro Antigo, promovendo o readensamento populacional com diversidade social para melhor aproveitamento da infraestrutura instalada e equilíbrio da relação entre oferta de empregos e moradia;

(...)

XVII - fortalecimento da dinâmica urbana da Barra e dos bairros da Orla Atlântica de Salvador, território estratégico para o desenvolvimento da Cidade, mediante o incentivo à implantação de atividades econômicas diversificadas,

requalificação dos espaços públicos, recuperação ou substituição de imóveis degradados, adequação da mobilidade urbana, promoção da acessibilidade universal e proteção ao uso residencial e dos usos conexos de apoio à moradia;
(...)

XX - execução de política de requalificação de toda a faixa costeira da Cidade Baixa, contemplando a abertura visual e urbanística para a Baía de Todos os Santos, por meio da ampliação de acessos ao mar com novos mirantes e espaços de convivência, terminais turísticos, marinas e centros náuticos;
(...)

Os artigos 139 e 140 enunciam a missão da política de desenvolvimento urbano assinalada pelo PDDU para a região do Centro Histórico de Salvador. O reconhecimento das principais fragilidades na organização do território e a necessidade de enfrentamento dos problemas hoje existentes é a tônica dos diversos incisos colacionados – aponte-se, desde já, que o diagnóstico propositivo do PDDU tem notável consonância com o conteúdo geral dos estudos específicos realizados por contratação da FMLF, que se decidam ao estudo mais específico do território do Bairro do Comércio e adjacências, o seu Perímetro de Contextualização.

Prosseguindo, em seu artigo 140 o PDDU arrola os instrumentos jurídico-urbanísticos “preferencialmente” utilizáveis na macroárea – a partícula “preferencialmente”, expressa no comando normativo, somente pode ter por significado a condição de que, caso haja o ensejo (demonstrado tal por intermédio de competente projeto urbanístico), poderão ser utilizados outros instrumentos, além dos ali previstos. O rol, de qualquer forma, é extenso:

I - operação urbana consorciada;

II - regularização fundiária compreendendo: usucapião especial de imóvel urbano e demarcação urbanística e legitimação de posse, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia;

III - zonas especiais de interesse social (ZEIS);

IV - outorga onerosa do direito de construir;

V. outorga onerosa de alteração de uso em zonas predominantemente residenciais;

VI - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

VII - transferência do direito de construir (TRANSCON);

VIII - direito de preferência, para a aquisição de terrenos para implantação de equipamentos urbanos, em especial, os relacionados à atividade de transporte, equipamentos sociais de educação, cultura, saúde, esportes e lazer;

IX - concessão urbanística;

X - desapropriação;

XI - estudo de impacto de vizinhança (EIV-RIV)

O que se pretende afirmar, desde já, é que embora não expressamente previsto para o local, o instrumento da Transformação Urbanística Localizada - TUL poderá ser ali utilizado. Prevista no art. 285, parágrafo único, inc. I, "m" do PDDU, a TUL é disciplinada em seus arts. 333 a 335 do PDDU, *verbis*:

Art. 333. O Executivo Municipal poderá fazer uso do instrumento urbanístico da Transformação Urbana Localizada, mediante lei específica, garantida ampla participação popular, sempre motivada por interesse público relacionado à urbanização, reurbanização e requalificação de partes do território do Município, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas definidas no Art. 334, para atendimento dos objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas neste

PDDU, através de intervenções de menor porte, tais como:

I - implantação de infraestrutura urbana e melhorias no sistema viário e de transporte público, prioritariamente relacionada a microacessibilidade no entorno das estações de transporte de alta e média capacidade, especialmente as do metrô e VLT, existentes e projetadas;

II - implantação de equipamentos com finalidade de uso público tais como:

a) instalações para a administração pública, em geral;

b) edificações para atendimento às necessidades de serviços públicos tais como as educacionais, de assistência social e de saúde;

c) edificações com finalidade de desenvolvimento turístico do Município, como centros de negócios, equipamentos turísticos, recreativos, culturais e polos de lazer;

d) equipamentos típicos de mobilidade urbana, como terminais rodoviários, náuticos, metroviários, ferroviários, multimodais, edifícios-garagem, dentre outros a igual título;

e) estruturação dos parques urbanos e áreas de interesse ambiental;

III - requalificação do entorno de áreas privadas, podendo envolver construção de praças, implementação de projetos de mobilidade urbana como ciclovias, mobiliário urbano, parklets, melhoria das condições de habitabilidade, recuperação de áreas verdes e programas de proteção ambiental;

IV - intervenções urbanas associadas a concessões ou parcerias público-privadas;

V - implantação de programas de HIS e HMP;

VI - valorização, requalificação e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico.

§1º Entende-se por intervenções de menor porte aquelas correspondentes a uma área bruta total atingida de até 50.000m².

§2º Ato do Executivo regulamentador deste instrumento de Política Urbana disporá sobre:

I - os critérios de análise técnica para aprovação de uma Transformação Urbana Localizada, com os estudos técnicos que sejam definidos como cabíveis;

II - os requisitos para que um projeto de Transformação Urbana Localizada proposto pelo privado seja considerado de interesse público;

III - a forma de participação popular durante a tramitação do projeto, com promoção de audiência pública para debates, disponibilizando os resultados dos estudos técnicos com pelo menos 15 (quinze) dias de antecedência para os interessados;

IV - os demais aspectos de rito e formas não contempladas no Plano Diretor.

§3º A lei específica que autoriza a Transformação Urbana Localizada será aprovada após atendidos os critérios, objetivos e obrigações previstos neste PDDU e no Ato do Executivo regulamentador para a lei específica, podendo utilizar-se também de outros instrumentos de Política Urbana, como incentivos fiscais para a área de intervenção.

Art. 334. As intervenções a serem realizadas pela Transformação Urbana Localizada, poderão abranger áreas públicas ou privadas que estejam situadas num raio de 800m (oitocentos metros) das estações dos sistemas de transporte de alta e média capacidade (metrô e VLT);

Parágrafo único. Lei específica municipal, com ampla participação popular e realização de audiência pública no local escolhido, poderá identificar outras áreas com potencial de transformação urbana, desde que devidamente amparada por interesse público.

Art. 335. A lei específica que aprovar cada Transformação Urbana Localizada deve atender aos objetivos e às diretrizes desta lei, contendo, no mínimo:

I - delimitação do perímetro da área a ser abrangida;

II - finalidade da Transformação Urbana Localizada;

III - plano urbanístico, caso sejam necessárias regras urbanísticas diferenciadas;

IV - programa básico de intervenções urbanas e diretrizes de ocupação da área, contemplando aspectos econômicos, sociais, ambientais ou culturais conforme o caso, em conformidade com o plano urbanístico;

V - contrapartida a ser exigida do privado em função dos benefícios decorrentes da Transformação Urbana Localizada;

VI - requisitos e diretrizes para participação em certame licitatório como garantia de igualdade na concorrência para a obra pública e eficiência técnica, quando for o caso;

VII - transferências de bens públicos ao privado, como dação em pagamento ou em caráter temporário de concessão, conforme o caso.

A TUL, como se observa, veicula regramento urbanístico absolutamente dedicado ao território a ser transformado. Suas unidades de projeto terão, no máximo, a área de 50.000 m² (art. 334, § 1º do PDDU), o que indica a necessidade, caso adotado este instrumento no Plano de Desenvolvimento ora em elaboração, de definição de subperímetros no Bairro do Comércio, que deverão ser harmonizados no planejamento urbanístico geral da área.

Prosseguindo na análise da legislação soteropolitana aplicável ao Bairro do Comércio em seu Projeto de Desenvolvimento, é o momento de analisar a normatização especial de direito urbanístico de Salvador. O primeiro diploma a ser avaliado, nesta linha de ideias, é o que veicula o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Sustentável e Inovação – PIDI, previsto na Lei n. 8.962/2015.

Esta lei é direcionada, nos termos do seu art. 1º, a empreendimentos não residenciais e de uso misto, a serem implantados, reformados ou ampliados nos sítios compreendidos nos perímetros delimitados em seu anexo (o Bairro do Comércio encontra-se no trecho destacado na região central de Salvador). O uso misto incentivado é aquele que contemple o uso combinado de residencial/comercial/serviços, visando ao estímulo da ocupação e fixação de moradias. A lei estabelece algumas limitações importantes: a concessão de incentivos fiscais para empreendimentos em imóveis já existentes abrangerá apenas o investimento sobre o projeto de expansão e reforma, e os seus incentivos fiscais não poderão ser concedidos cumulativamente com outros incentivos fiscais municipais já obtidos pelo interessado.

O PIDI, em síntese, tem como objetivo promover e fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável, através da utilização adequada dos espaços urbanos, estimulando a recuperação e o uso de sítios subutilizados, abandonados ou degradados, gerando trabalho, renda e o incremento de receitas tributárias (art. 2º), tendo vigência até o ano de 2015. Seu art. 4º fixa o limite financeiro e orçamentário dos incentivos a serem concedidos: até R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), restritos a até 1% da Receita Corrente Líquida do Município realizada no exercício anterior. Poderão ser objeto de incentivo, nos termos do diploma legal, até 50% (cinquenta por cento) do investimento comprovadamente realizado no empreendimento (art. 5º).

A obtenção dos incentivos fiscais previstos na lei ocorrerá por intermédio da expedição de CIDEI – Certificados de Desenvolvimento Econômico e Sustentável e Inovação, que terão valor de face equivalente ao valor investido financiável, sendo utilizáveis para pagamento de IPTU e ISS (art. 6º e 7º). Os CIDEI, observação importante, poderão ser cedidos a terceiros.

Para a participação no programa, os interessados devem atender a edital publicado pela municipalidade, sendo seus pedidos decididos pelo Conselho de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Inovação – CODIPI. Os critérios elegíveis pela Lei n. 8.962/2015 são o valor de investimento, geração de emprego, impacto econômico-social, requalificação de imóveis, uso de tecnologias limpas, garantia de inclusão na contratação de mulheres, negros e pessoas com deficiência (art. 17).

Sobre o CODIPI, é possível vislumbrar a possibilidade de lei específica promover outros critérios para a concessão do incentivo, bem como cogitar uma espécie de bônus para utilização dos títulos na região central de Salvador. O Município, ainda em sede de cogitação, poderá incentivar a criação de um verdadeiro banco de títulos desta natureza, a ser dedicado à transformação da região do Comércio.

Outra lei de interesse ao projeto em curso é a Lei n. 8.553/2014, que versa sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados. Tomando por base o disposto no art. 1276 do Código Civil, que trata dos denominados “bens vagos”, a lei de Salvador determina que o Município adquira a propriedade do bem 03 (três) anos depois de o imóvel ser considerado vago, sendo certo que será considerado bem vago aquele abandonado (cessação de atos de posse) e aquele que não esteja na posse de outrem. Ainda segundo a lei municipal, a não satisfação dos ônus fiscais referentes à propriedade imobiliária configura presunção absoluta de abandono, não sendo necessário observar o interstício temporal, sendo irreversível a confirmação do abandono se o Município tiver dado função social ao mesmo (art. 5º).

O bem arrecadado deverá ter destinação prioritária a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos e fomento ao turismo, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis com fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outras (art. 11). Tendo em vista a condição de desocupação de elevado número de imóveis da região do Comércio, o instrumento da arrecadação e encampação de imóveis abandonados pode ser associado a medidas de promoção da transformação e requalificação urbanística do local, tanto para usos residenciais como para usos não residenciais.

Teoricamente mais importante para processos de requalificação urbanística da região do Comércio, a Lei n. 9.215/2017 veicula o Programa de Incentivo à Restauração e

Recuperação de Imóveis do Centro Antigo de Salvador – PROGRAMA REVITALIZAR. Nos termos do art. 1º desta lei, em imóveis e atividades localizados na Área de Proteção Cultural e Paisagística do Centro Antigo de Salvador (Lei n. 3.289/1983), e no Conjunto Urbano e Arquitetônico da Cidade Baixa de Salvador, tombado pelo IPHAN, serão oferecidos incentivos para a conversão do imóvel residencial em não residencial e vice-versa, tombados ou não, bem como em multidomiciliar, hospedagem turística ou residência estudantil, sendo facultado, no caso de uso residencial, e obrigatório, no caso de não residencial, o funcionamento no pavimento térreo de atividade comercial, de serviço ou equipamento cultural. O incentivo não se aplica aos empreendimentos destinados à implantação de centros comerciais com ABL superior a 3.000 m² e aos estabelecimentos neles situados, salvo os complexos destinados a atividades culturais, de economia criativa, diversão, lazer e entretenimento, de educação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

O PROGRAMA REVITALIZAR prevê benefícios fiscais, consistentes no diferimento do lançamento do Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis – ITIV incidente sobre a aquisição de imóvel destinado à edificação, restauração, recuperação ou reforma, bem como do lançamento das Taxas de Licenciamento em favor do contribuinte que aderir ao Programa Revitalizar no prazo máximo de 3 (três) anos. Possibilita, também, a remissão do crédito tributário relativo ao IPTU e à Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares - TRSD incidentes sobre imóvel edificado, restaurado, recuperado ou reformado no âmbito do programa. As licenças poderão ser expedidas mesmo com restrições ao contribuinte e, concluída a restauração do imóvel, este terá 50% (cinquenta por cento) de desconto de IPTU. São concedidos descontos de ISS para atividades específicas, típicas de economia criativa e de caráter cultural.

A mesma lei disciplina, em seus arts. 13 a 19, o instituto da edificação ou utilização compulsória no centro antigo de Salvador. Destaca-se, em tal legislação, a previsão de que, decorridos 03 (três) anos da cobrança do IPTU Progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de edificação ou utilização compulsória, o Município possa proceder à arrecadação do imóvel, nos termos e para os fins da Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014 (art. 19)

O último diploma a ser destacado neste momento ainda preliminar do estudo é o Decreto n. 30.799/2019, que estabelece o procedimento para a instituição de Transformação Urbana Localizada (TUL). Segundo o regulamento, a TUL será implantada mediante *lei específica*, garantindo ampla participação popular (inclusive com audiência pública), sempre atendendo ao interesse público relacionado à *urbanização, reurbanização e requalificação* de partes do território do Município, objetivando viabilizar *projetos urbanísticos especiais*. Serão firmados *Termos de Acordo e Compromisso* entre o Executivo e o particular, que se compromete a cumprir as obrigações e os prazos constantes da proposta de texto legal. O decreto da TUL prevê um projeto urbanístico abrangente, com previsão de utilização de outros instrumentos de política urbana, como incentivos fiscais para a área de intervenção, e determina expressamente ser possível a realização de mais de uma TUL no seu denominado “raio de ação”, cabendo à Administração analisar a caracterização do interesse público de cada proposta de TUL de forma a não haver projetos de intervenções conflitantes na mesma área – é preciso destacar que a expressão “raio de ação” refere-se a uma distância de 800 metros de estações de metrô ou VLT, sendo certo, contudo, como já asseverado, que o PDDU prevê que “lei específica municipal, com ampla participação popular e realização de audiência pública no local escolhido, poderá identificar outras áreas com potencial de transformação urbana, desde que devidamente amparada por interesse público”. É, sem dúvida, o caso em questão.

4. Conclusões

O Produto 2 do Contrato n.o: SA-2233/2019 tem por escopo proporcionar elementos de informação que identifiquem, em face dos objetivos gerais dos processos de transformação e qualificação do Bairro do Comércio, a legislação municipal útil às finalidades do projeto em desenvolvimento ora em curso.

Nesta linha de ideias, realizou-se a identificação das linhas gerais de entendimento das diversas consultorias contratadas para realizar estudos sobre o território, de modo a extrair informações que permitissem apontar os principais achados de cada estudo em sua área de expertise, criando um panorama capaz de, em seu conjunto, deter um significado coerente de informações sobre o local.

A partir desta composição, arrolou-se a legislação municipal pertinente ao tema. A partir das disposições fundamentais do PDDU, o Produto 2 alinhavou elementos do conjunto normativo soteropolitano que, em seu conjunto, possibilitam o reconhecimento de um arcabouço legal aplicável ao território em uma iniciativa de transformação baseada em um projeto único e orientado. Finalmente, com seu conteúdo estabelecido, o Produto 2 permite a produção do próximo item do Contrato n.o: SA-2233/2019 – seu Produto 3, que deverá conter proposta de instrumentos jurídico-urbanísticos aptos a desencadear os processos de transformação e qualificação urbanística previstos para a área, considerando tanto as possibilidades de instrumentação jurídica do desenvolvimento dos polígonos de estudo da Prefeitura de Salvador como da estruturação geral do processo de reurbanização local.



Carlos Leite

Salvador, 02/10/2019