

**CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO ESTATUTO LEGAL NO CASO DA
COMUNIDADE DA RUA MONSENHOR RUBENS MESQUITA,
SALVADOR - BA**

*CONSIDERATIONS REGARDING THE LEGAL STATUS IN THE CASE OF THE MONSENHOR
RUBENS MESQUITA STREET COMMUNITY, SALVADOR - BA*

Adriana Teixeira Bahia

Doutoranda, PUC-Campinas, Brasil.
abahia.arquitetura@gmail.com

Vera Santana Luz

Professora Doutora, PUC-Campinas, Brasil.
veraluz@puc-campinas.edu.br

RESUMO

Este artigo é desdobramento da pesquisa de doutorado em desenvolvimento. No texto que segue, retratamos o objeto de estudo, a Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, Salvador – BA, a partir do estatuto legal, tendo também como foco a discussão do direito à moradia e à cidade. A Rua estudo de caso vive, desde 2018, um processo de reintegração de posse. Os moradores que ali habitam estão sendo expulsos em prol da construção de um *Shopping Center*. De modo a alcançarmos os objetivos propostos, investigamos a legislação urbanística no âmbito federal e municipal, especialmente as que incidem sobre o território, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador de 2016, que classifica esse espaço como uma Zona de Interesse Social (ZEIS) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo. A determinação do estudo de caso como ZEIS nos leva à discussão da capacidade dos instrumentos legais em serem efetivos no que tange ao espaço urbano, em suas determinações. Como processo metodológico, de caráter indutivo, levanta-se, a partir do estudo de caso e referências documentais, uma indagação a respeito da dicotomia recorrente entre o estatuto legal e o estatuto da realidade, como contribuição para a compreensão das contradições que envolvem as decisões que pautam o futuro das nossas cidades.

PALAVRAS-CHAVE: Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita. Salvador, Bahia. Direito a cidade.

ABSTRACT

This article is an offshoot of the doctoral research in development. In the text that follows, we portray the object of study, the Monsenhor Rubens Mesquita Street Community, Salvador - BA, from the legal status, also focusing on the discussion of the right to housing and to the city. The street that is the case study has been going through a process of repossession since 2018. The residents who live there are being expelled in favor of the construction of a Shopping Center. In order to achieve the proposed objectives, we investigated the urban legislation at the federal and municipal levels, especially those that affect the territory, such as the Director Plan for Urban Development of Salvador, 2016, which classifies this space as a Social Interest Zone (ZEIS) and the Land Planning of the Use and the Occupation Law. The determination of the case study as ZEIS leads us to discuss the ability of legal instruments to be effective with regard to urban space, in their determinations. As a methodological process, of an inductive nature, it raises, from the case study and documentary references, an inquiry regarding the recurrent dichotomy between the legal statute and the statute of the reality, as a contribution to the understanding of the contradictions that involve the decisions that guide the future of our cities.

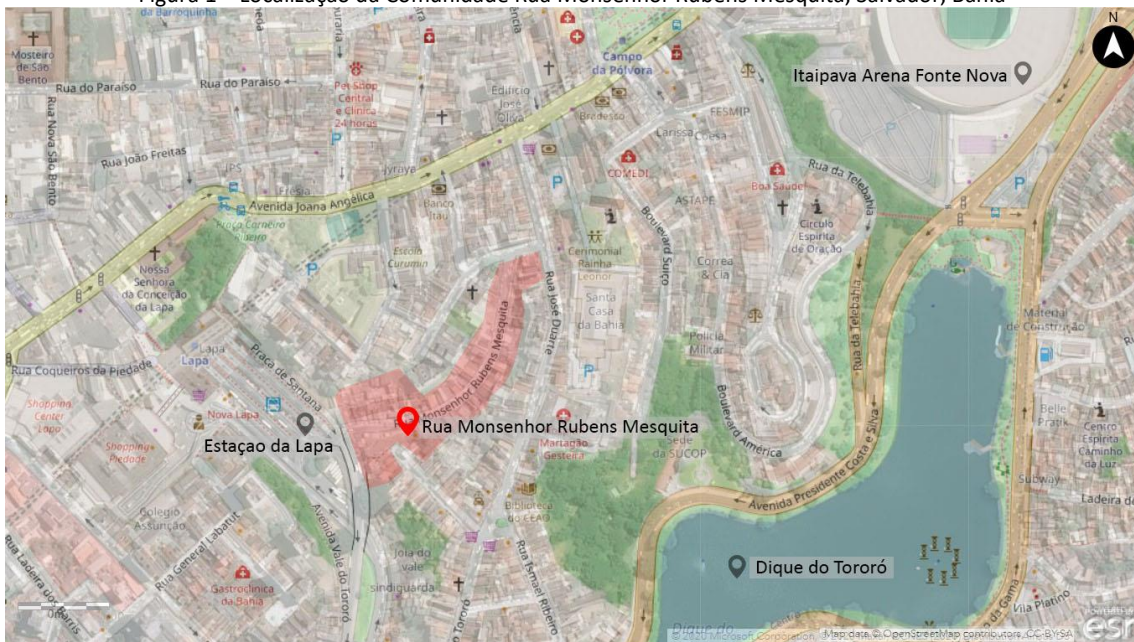
KEYWORDS: Monsenhor Rubens Mesquita Street Community. Salvador, Bahia. Right do the city.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo, como parte de uma pesquisa de doutorado em desenvolvimento, discute o caso da Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, a partir da análise da legislação urbana que incide nesse território. Salientamos que este estudo parte da ótica do urbanismo e não do campo do direto, cuja reflexão busca se embasar no sentido de descortinar possíveis contradições entre o estatuto legal urbanístico e as reais condições em que esta comunidade se encontra, na luta por permanecer na região em que se insere. Localizada no bairro do Tororó, na cidade de Salvador, Bahia, a Rua em estudo é habitada desde 2005; porém, no ano de 2018, quarenta e uma famílias enfrentaram um processo de reintegração de posse, movido pela Prefeitura Municipal de Salvador. Iremos discutir seus desdobramentos, de forma mais elaborada, no decorrer deste texto.

O estudo de caso acompanha uma das autoras do presente artigo desde sua pesquisa de mestrado (BAHIA, 2021); portanto, a história dessa Comunidade e desse território, aqui relatada, se vale do relato oral dos próprios moradores, ouvido durante o estudo de campo realizado no ano de 2019. Assim, os moradores da Rua relataram que, no ano de 2006, um grupo de pessoas, lideradas pelo Sr. Evandro Almeida, hoje vice-presidente da Associação de Moradores da Comunidade, ocuparam a área. Algumas dessas pessoas dependiam de aluguel, outras moravam em cortiços e, assim, se reuniram para construir suas moradias nessa área desocupada. No primeiro ano de ocupação, houve algumas reações da Prefeitura Municipal, que chegou a demolir algumas casas; porém, nos anos posteriores, as famílias construíram suas residências sem demais impedimentos. Ao longo dos anos, as moradias foram aperfeiçoadas, a Rua foi sendo ocupada e alguns elementos de infraestrutura urbana foram construídos pelos próprios moradores, como as escadarias. Ou seja, esse grupo de pessoas ocupou o espaço, o dotaram de vida, de função social e até mesmo de infraestrutura.

Figura 1 – Localização da Comunidade Rua Monsenhor Rubens Mesquita, Salvador, Bahia



Fonte: Bahia (2021, p. 25, com base em imagens do Portal SIG – CONDER, c2020).

Cabe, também, evidenciar o contexto urbano no qual a Comunidade está inserida. A Rua Monsenhor Rubens Mesquita faz parte do que é conhecido como o centro expandido da cidade de Salvador, que se refere ao território adjacente ao Centro Antigo da cidade. A Rua está localizada imediatamente após a Estação da Lapa, importante estação de transbordo rodoviária e metroviária da cidade de Salvador, próxima ao Dique do Tororó e à Arena Fonte Nova, como ilustra a Figura 1, acima. Trata-se de um espaço privilegiado da cidade, próximo a equipamentos e serviços urbanos, sejam eles de usos cotidianos ou esporádicos.

Como previamente citado, a Comunidade vive um Processo de Reintegração de posse movido pela Prefeitura Municipal de Salvador (Processo no. 0575098-23.2017.8.05.0001). Segundo relatado pelos moradores, em 2018 eles vinham percebendo uma movimentação de funcionários da Prefeitura, que inclusive faziam medições em algumas casas; os funcionários diziam que a Prefeitura pagaria 80 mil reais por cada andar das moradias. Com certa desconfiança, o Sr. Evandro se encaminhou até a Defensoria Pública, e, ao consultar o número do processo, descobriu que se tratava de uma Reintegração de Posse, sem direito a qualquer ressarcimento. Importante salientar que os moradores não possuem documentação de posse, no entanto pagam o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Desde então, a Comunidade se organizou, estruturou uma Associação de Moradores e vinha, de forma ativa, buscando lutar contra a reintegração. Promoveram eventos de conscientização, como Festivais Gastronômicos e exibições de filmes e, principalmente após a pandemia, passaram a ter uma presença ativa nas redes sociais, através do perfil @torororesiste (2019), relatando sua história e a injustiça do processo. Obtiveram o apoio de diversas instituições, que emitiram notas técnicas repudiando o processo vivido, dentre eles o Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (CAU-BA), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e a Nota Técnica elaborada em conjunto, entre o Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia (IAB-BA), o Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado da Bahia (SINARQ), e o Grupo de Pesquisa da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (LUGAR COMUM -UFBA) (SINARQ *et al.*, 2020).

No entanto, apesar de ter vencido o processo em primeira instância, a Comunidade o perdeu na segunda instância. Para além disso, no decorrer do processo, os moradores relataram a constante intimidação realizada pela Prefeitura Municipal. Nesse quadro, inúmeras famílias desistiram de lutar contra a reintegração e acabaram por aceitar as ofertas de compra da municipalidade, ainda que por valores significativamente baixos. Assim, a partir do ano de 2021, vimos se dar as primeiras demolições dessas moradias (Figura 2).

Para além dos relatos de danos estruturais, as demolições assustaram cada vez mais os moradores (Figura 2); de quarenta e uma, apenas três famílias permaneceram no local, aguardando o desenrolar do processo de reintegração de posse, que segue para a última instância. Porém, quando de junho de 2023, o atual Presidente da Associação de Moradores, o Sr. Roberbal Improta, um dos últimos que permaneciam no local, relatou, por mensagem dirigida a uma das autoras deste texto, que também estava saindo do Tororó. De modo terrível, vemos a destruição material e imaterial desse espaço urbano, onde famílias perdem suas moradias, mas também os laços ali firmados.

Figura 2 – Demolições na Rua Monsenhor Rubens Mesquita, 26 de outubro de 2021



Fonte: @torororesiste, 26 out. 2021. Disponível em: <<https://www.instagram.com/p/CVfusxklT4x/>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

Embora não seja o tema central deste artigo, a questão da saúde mental nos centros urbanos foi tema da dissertação de mestrado, com desdobramento na tese de doutorado. A primeira pesquisa identificou um espaço bem localizado, com oferta de serviços e equipamentos urbanos, com elevado capital social e também indicando baixa presença de sintomas relacionados a transtornos mentais. À época, nossa conclusão era de que a municipalidade estava caminhando para a extinção de seus espaços saudáveis, e agora vemos essa percepção concretizada.

Porém, para além da qualidade urbana desse espaço que, pelo seu significado, por si só mereceria ser preservado, temos o fato legal de que a Rua Monsenhor Rubens Mesquita faz parte de uma Zona de Interesse Social (ZEIS-1), de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Salvador (PDDU) (SALVADOR, 2016a), atualmente vigente. Esta determinação legal deveria garantir à Comunidade a sua permanência.

O presente artigo irá, então, analisar as legislações urbanísticas que incidem sob esse território, em busca da compreensão de como e porque o estatuto legal não foi capaz de assegurar os direitos dessas famílias. Intenta-se, por decorrência, colaborar na discussão de que, a despeito dos inegáveis avanços do quadro legal no universo urbanístico brasileiro (BRASIL, 1988; BRASIL, 2001), a garantia de um desenvolvimento sustentável de nossas cidades não se concretiza (MARICATO, 2011), mantendo-se a espoliação e estratificação urbanas (VILLAÇA, 2001), perante pressões de interesse imobiliário como um problema sistêmico, como buscamos ilustrar, no estudo de caso.

2 OBJETIVOS

O artigo tem, como objetivo principal, apresentar o estatuto legal que envolve o caso da Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, Salvador – BA, e contradições de como se

relaciona com o estatuto da realidade. Como objetivos específicos, pretende-se apontar para o paradoxo do grau de excelência dos instrumentos da legislação urbanística — de modo particular o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador (2016a) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (SALVADOR, 2016g), em comparação à não garantia do direito à moradia e à cidade.

3 METODOLOGIA/ MÉTODO DE ANÁLISE

De modo a alcançar os objetivos propostos, nos debruçamos, neste artigo, sobre a legislação urbanística, partindo da escala federal ao âmbito municipal. Assim, primeiramente, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) são importantes marcos legais que definem a política urbana brasileira em novos moldes, em especial institucionalizando a função social da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) passa a regulamentar a política urbana instituída pelos referidos artigos, entre cujos objetivos está a gestão democrática participativa, o direito à cidade e a regularização fundiária, construindo diversos instrumentos para sua efetivação.

Em seguida, daremos foco as legislações da cidade de Salvador, particularmente o PDDU (SALVADOR, 2016a) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) (SALVADOR, 2016g), para compreender como a municipalidade classifica a área estudo de caso, a quais usos a preconiza e quais são os coeficientes urbanísticos ali aplicados. Essa investigação busca compreender como a legislação incide nesse território e de que forma o destina, no contexto urbano da cidade de Salvador. Esta análise da legislação urbana será relacionada com os conceitos de direito à cidade e à moradia.

4 RESULTADOS

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi um marco na redemocratização brasileira, porém aqui destacamos seu aspecto inaugural na política urbana, cujos artigos 182 e 183 têm, como temas centrais: a função social da propriedade urbana; o ordenamento urbano; o bem-estar dos cidadãos; e a possibilidade de título domínio de área urbana de até 250 m², em posse por cinco anos sem oposição, para moradia. Instituído a obrigatoriedade de Planos Diretores para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política e expansão urbana, em favor de ordenar o espaço urbano e viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais, a Constituição delegou, ao poder municipal, a responsabilidade e autonomia para definir o planejamento urbano, que se efetiva quando, após treze anos, o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) regulamentou a política urbana e detalhou instrumentos como o IPTU progressivo, a desapropriação, a gestão orçamentária participativa, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outros, para garantir a função social da propriedade. Esta noção redefine o planejamento urbano brasileiro, influenciando como pensamos a cidade, pautada, a partir dos instrumentos, nas leis municipais do Plano Diretor e de uso e ocupação do solo.

O Estatuto da Cidade tem como objetivo ordenar “[...] as funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, art. 2) e, para tal, elenca diretrizes gerais, determina os instrumentos da política urbana, define o Plano Diretor e seus conteúdos e estabelece a gestão

democrática da cidade. Pauta os instrumentos à disposição dos municípios, que têm liberdade na eleição de sua utilização, de acordo com suas realidades, para a executar a política urbana. Dessa forma, o Estatuto da Cidade materializou os princípios urbanos determinados pela Constituição de 1988 e estabeleceu as bases do planejamento urbano brasileiro.

Em uma análise dos dez anos do Estatuto, Raquel Rolnik (2012) observa que o desenvolvimento das cidades brasileiras representa um desafio. Durante esse período, presenciamos o crescimento urbano sendo impulsionado por grandes obras de infraestrutura sem um adequado planejamento, ordenamento e gestão que considerassem as questões locais. Para além disso, os altos investimentos em programas de construção de moradias via financeirização levaram a um descontrole no processo de especulação imobiliária. Em contrapartida, projetos urbanos orientados para grandes eventos têm criado espaços desregulamentados, em prol de atrair investimentos internacionais, ironicamente viabilizados a partir de instrumentos do próprio Estatuto. Essas obras muitas vezes resultam em remoções, contradizendo a função social da propriedade (ROLNIK, 2012).

A autora afirma, porém, que os instrumentos do Estatuto foram e são essenciais para os movimentos de resistência, a exemplo das demarcações das Zonas de Interesse Social, ainda que estas funcionem mais para evitar violações de direitos do que para de fato promover ações efetivas. Dessa forma, a autora destaca a importância de reafirmar os princípios estabelecidos pela Constituição, caso contrário o Estatuto da Cidade poderá ser cada vez mais utilizado em benefício do capital. No entanto, Rolnik (2012) também aponta que o ordenamento jurídico, por si só, não é suficiente para resolver as questões urbanas.

Em sua análise dos vinte anos do Estatuto da Cidade, Rolnik (2021) ressalta a importância de uma compreensão mais complexa da sua formulação e implementação, sendo fundamental considerar sua origem e contexto. Embora a política urbana tenha sido inserida na Constituição como resultado da pressão dos movimentos sociais, acabou por ser influenciada por modelos de planejamento tecnocráticos, modernizadores e racionalistas, enraizados no pensamento colonialista e na indústria imobiliária. Esses modelos moldaram a abordagem do Estatuto da Cidade e influenciaram sua aplicação ao longo do tempo. Segundo a autora:

Os parâmetros da linguagem do planejamento, assim como a lógica de conformação da urbanização, são 100% aderentes aos produtos imobiliários produzidos pela indústria imobiliária (a torre, o parcelamento do solo, o condomínio, o galpão industrial, etc.) e os produtos da indústria da construção de grandes estruturas (os viadutos e túneis, os piscinões, etc.). (ROLNIK, 2021, p. 291)

Nesta nova análise, a autora identifica problemas similares, destacando o processo de financeirização e a apropriação de espaços urbanos, facilitados pela ampliação de normas através do Planejamento Estratégico, que geralmente visa prioritariamente o lucro, em detrimento da proteção e promoção da qualidade de vida na cidade. Mais uma vez, a autora defende o uso de instrumentos como as ZEIS, que, juntamente com novas agendas sociais, teriam ganhado destaque ao longo da última década. Essa abordagem nos permite vislumbrar alguma esperança de que o Estatuto da Cidade possa ser aplicado para promover uma cidade inclusiva e voltada para o bem-estar de todos os cidadãos.

Esta segunda análise da autora indica que os problemas continuam centrados nas mesmas questões, embora estas tenham se complexificado. Aponta, também, para a continuidade da luta por uma cidade democrática, para todos, pensada a partir do planejamento

participativo. Na prática, temos visto a legislação urbana sendo aplicada em prol do capital e em conflito com preceitos da política urbana preconizada pela Constituição. Como determina o Estatuto da Cidade (2001):

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2001, art. 39)

Porém, fica evidente que a legislação por si só não tem sido capaz de garantir o direito à cidade, à moradia e o bem-estar dos cidadãos, e nem a capacidade de proteger as comunidades urbanas dos ditames do capital. O estudo de caso aqui apresentado é um exemplo concreto desse apontamento, em que presenciamos uma negação desses direitos, dado que, em muitos casos, o resultado é a realocação das pessoas para áreas nas franjas do tecido urbano, como tende, mais recentemente, a ocorrer com a Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, ou Comunidade do Tororó, como é conhecida.

Cabe recordarmos que, de estrato burguês, a cidade de origem industrial, como unidade de produção de valor, se baseia fundamentalmente na noção de propriedade, que é também sinônimo de poder econômico e simbólico na disputa socioterritorial, que orienta o que Villaça (2001) define como valor de localização. Segundo Harvey (2020), a própria cidade é um agente importante na extração de valor, não sendo somente um palco da luta de classes, ao que Logan e Molotch (1987) denominam como a política econômica do lugar, da “cidade como máquina de crescimento”.

Cumprir verificar, até que medida os instrumentos determinados pelo Estatuto das Cidades — implementados pelos Planos Diretores e pelas leis derivadas de ordenamento, uso e ocupação do solo — transformaram-se em institutos capazes de promover valorização ou desvalorização de um dado espaço urbano, na disputa socioterritorial nas cidades, ao ponto de sua cooptação pelos interesses, na obtenção de valor da terra e dos produtos imobiliários, como é o exemplo dos casos de operação urbana demonstrados em São Paulo, por Fix (2001; 2007), onde é ativa a participação do Estado.

Dessa forma, analisaremos o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, vigente na cidade de Salvador (2016a), dando ênfase a como Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita se enquadra neste Plano. Em seguida, abordaremos a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) (SALVADOR, 2016g), analisando quais direitos lhe são garantidos legalmente e quais os instrumentos que protegem a Comunidade, ou ao menos deveriam, e sua contradição com as circunstâncias e fatos reais em curso.

4.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Em 30 de junho de 2016, o Município de Salvador sancionou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) (SALVADOR, 2016a), como parte do seu planejamento de longo prazo, conhecido como Plano Salvador 500 (SALVADOR, c2021), este que visa direcionar o desenvolvimento da cidade até o horizonte do ano de 2049, quando Salvador completará 500 anos.

O PDDU, fundamentado na Constituição Federal, tem como princípios:

- I - a função social da cidade;
- II - a função social da propriedade urbana;
- III - o direito à cidade sustentável;
- IV - a equidade e inclusão racial, social e territorial;
- V - o direito à informação;
- VI - a gestão democrática da cidade. (SALVADOR, 2016a, art. 10)

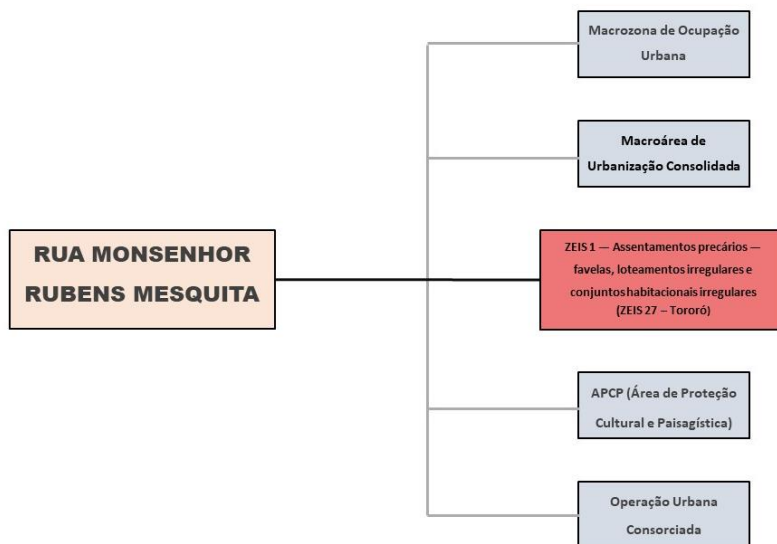
O PDDU inclui, como objetivos, entre outros, o acesso a equipamentos sociais e serviços urbanos e a redução de deslocamento, ao estimular novas centralidades e requalificar as existentes. Apesar dessas diretrizes que, inclusivas, se orientam em prol do direito à cidade, no caso em estudo observamos um planejamento regido pelo mercado e seus interesses.

Cabe ressaltar, ainda que brevemente, o processo de construção desse Plano Diretor, que foi e tem sido amplamente criticado pela sociedade civil e por especialistas. As críticas vão desde o uso de subterfúgios para dificultar a participação da população nas audiências, o não atendimento do conteúdo mínimo, e a falta de análises técnicas que respaldem as mudanças propostas. Observa-se um plano permissivo e de lógica corporativista, que teria efeitos na Salvador do futuro. Conforme Serra e Nunes (2019):

[...] o PDDU ora vigente em Salvador só pode ser chamado de “plano” com muito boa vontade: não define metas nem estabelece prazos para seu cumprimento, não estima os recursos necessários para que elas sejam alcançadas, nem alinha as estratégias adequadas a esse fim. Tampouco define prioridades. Sequer estabelece com clareza as diretrizes urbanísticas que se pretende imprimir ao processo de desenvolvimento supostamente visado. Projeta-se para períodos exíguos: quatro, oito e 35 anos, períodos propostos como correspondentes a curto, médio e longo prazo. Carece de base técnica efetiva: tendo descurado a avaliação crítica dos PDDU de 2004 e 2008, seus elaboradores sequer atualizaram os dados de que se valeram. Embora pareça incrível, o fato é que não fizeram qualquer coleta de dados primários: recorreram a dados inteiramente defasados e os empregaram sem tino crítico. A equipe que realizou estudos técnicos para o chamado Plano Salvador 500, anunciado como fonte estratégica do PDDU, foi paga e não entregou o trabalho previsto em contrato. (SERRA; NUNES, 2019, p. 9)

As análises a respeito do texto da Lei são extensas, porém aqui nos concentramos em observar o enquadramento da Rua Monsenhor Rubens Mesquita dentro do PDDU e quais direitos estariam garantidos à Comunidade que ali habita. Para tal compreensão, fizemos uma análise do texto e dos mapas anexos do Plano e como a área se classifica, no contexto dessa legislação urbana. Assim, temos o tecido da ocupação correspondente à Rua Monsenhor Rubens Mesquita, conforme sintetiza o Esquema 1, abaixo:

Esquema 1 – Classificação da Rua Monsenhor Rubens Mesquita de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, de 2016

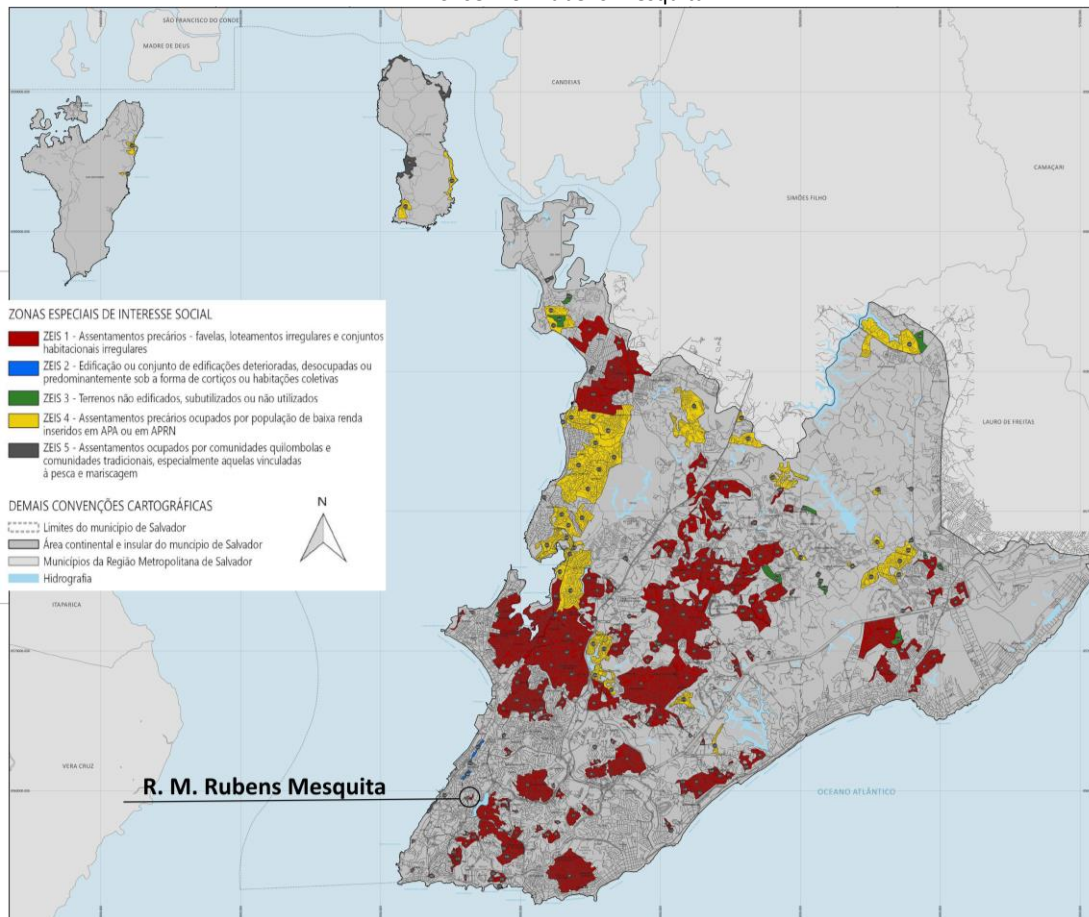


Fontes: Autoral, com base em Salvador, 2016a; 2016b; 2016c; 2016d; 2016e; 2016f.

A Macrozona de Ocupação Urbana se caracteriza como espaços urbanizados em seus diversos estados e destina-se à moradia e ao exercício de atividades econômicas e sociais (SALVADOR, 2016a, art. 131). Quanto à Macroárea de Urbanização Consolidada, é definida como território material e simbólico, abrangendo os bairros mais tradicionais (SALVADOR, 2016a, art. 137). Portanto, em primeira análise, entende-se que o Plano Diretor visa manter a ocupação à Rua Monsenhor Rubens Mesquita, tal qual hoje se caracteriza, como pertencente a um bairro tradicional, dotado de equipamentos e infraestrutura, com sua diversidade social e cultural. Assim, no que concerne os objetivos da Macrozona de Urbanização Consolidada, prevê-se a requalificação de espaços degradados, e a conservação de Áreas de Proteção Cultural e Paisagística.

Como elencado, a Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita é constituída como Zona Especial de Interesse Social — ZEIS 1 — assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares (SALVADOR, 2016a, art. 68 item III), o que indica, pelo estatuto legal, sua permanência, garantia de posse, regularização fundiária e eventual requalificação (Figura 3, abaixo). Para além disso, o artigo 71 do PDDU enuncia que o Executivo Municipal deverá promover a regularização fundiária dos assentamentos precários através das ZEIS (SALVADOR, 2016a, art. 71).

Figura 3 – Zonas Especiais de Interesse Social do município de Salvador conforme o PDDU, assinalando Rua Monsenhor Rubens Mesquita



Fonte: Salvador, 2016d, trabalhada pelas autoras.

O instrumento das ZEIS corrobora com os objetivos e as diretrizes do Plano Diretor soteropolitano. Dentre os objetivos assinalamos: “[...] promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários” e “[...] resgatar e fortalecer o sentimento de pertencimento e as relações sociais e comunitárias” (SALVADOR, 2016a, art. 11, itens X e XVIII); e, dentre as diretrizes, a “[...] promoção da melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos precários, compreendidos como necessidades habitacionais relacionadas com os espaços públicos, a infraestrutura, os equipamentos e serviços urbanos” (SALVADOR, 2016a, art. 12, item III). O Plano Diretor ainda prevê que programas de assistência técnica deverão ser voltados para a melhoria da qualidade da habitação, pensada em conjunto com o interessado, e que, para tal, é, inclusive, possível, a flexibilização de prazos de empréstimos em subsídios, tendo em conta a realidade socioeconômica das populações envolvidas.

O Plano Diretor entende a moradia como o principal dos elementos integradores que constituem o tecido urbano, responsável por fixar a população e articular as relações sociais (SALVADOR, 2016a, art. 127). Nesse sentido, institui que as obras de urbanização devem realizar o menor número possível de remoções, se atendo à área de intervenção e respeitando a configuração física dos assentamentos.

A área de estudo também está inserida em território definido como Operação Urbana Consorciada (OUC Ribeira); tal definição institui um conjunto de intervenções, podendo

modificar parâmetros e índices urbanísticos, características de uso, ocupação e parcelamento do solo e regularização de construções (SALVADOR, 2016a, art. 326). Observamos ainda que, na Macroárea de Urbanização Consolidada, predica-se, prioritariamente: operação urbana consorciada; regularização fundiária por usucapião especial de imóvel urbano; demarcação urbanística e legitimação de posse; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia e zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outros (SALVADOR, 2016a, art. 140).

A análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador nos indica que a Rua Monsenhor Rubens Mesquita, em uma perspectiva legal, está protegida em diversos aspectos e por meio de diferentes instrumentos, predicados pela legislação nacional e aplicados através da legislação municipal. Para além da manutenção como tal, a lei prevê o desenvolvimento e a requalificação dessas áreas, em busca da preservação de seu caráter material e imaterial. No entanto, o que vemos na prática é o contrário do que está instituído no aspecto legal. Dando continuidade analisaremos, a seguir, a Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.

4.2 Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo

A Lei 9.148, de 2016, dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador (LOUOS) (SALVADOR, 2016g). É parte integrante do planejamento urbano municipal, legislando sobre o solo urbano através de parâmetros e coeficientes, de modo a ordenar o uso e crescimento da cidade, em respeito àquilo que é instituído pelo Plano Diretor, que estabelece a LOUOS, também, como responsável por definir as categorias de uso permitidas em ZEIS (SALVADOR, 2016a, art. 69).

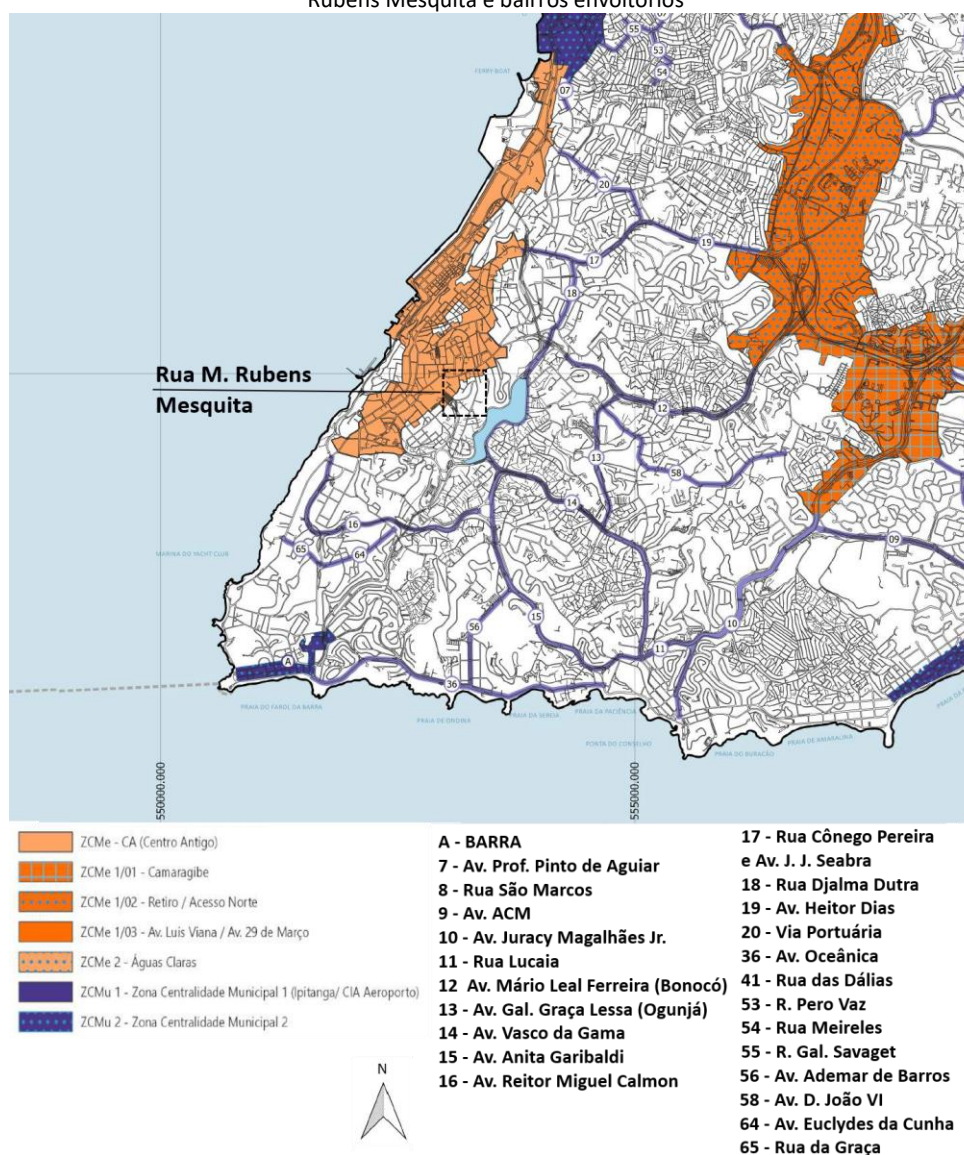
O Capítulo IV do PDDU estabelece as diretrizes para revisão da LOUOS (SALVADOR, 2016a), para as macrozonas e macroáreas, estipulando que: devem promover a criação de incentivos urbanos no que se refere ao uso e ocupação do solo; orienta-se a priorizar a moradia como função básica; manutenção das áreas de uso misto entre moradia e usos compatíveis, contemplando a redução de deslocamentos e custos da produção da cidade; adaptação dos assentamentos precários a parâmetros adequados para a regularização urbana e conservação das áreas demarcadas como SAVAM (SALVADOR, 2016a, art. 192, grifo nosso). Dessa forma, a LOUOS, orientada pelo Plano Diretor, estabelece uma série de diretrizes que deveriam assegurar a permanência da Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita.

No que diz respeito à LOUOS, nos atemos a sistematizar as Zonas de Uso e os parâmetros e coeficientes que concernem à Comunidade e sua área envoltória de influência direta, a saber:

- ZEIS 1 - Assentamentos precários — favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares, ZEIS de número 27, intitulada Tororó (SALVADOR, 2016a; 2016l) — como a delimitação da área da Comunidade Rua Monsenhor Rubens Mesquita;
- ZPR 3 - Zona Predominantemente Residencial 3 - Alterada pela Lei Municipal 9.509/2020 (SALVADOR, 2016a; 2016h), sendo correspondente à área de entorno da Comunidade a norte, leste e sul;

- ZCMe - Centro Antigo (CA) (SALVADOR, 2016a;2016j) — sendo correspondente à área adjacente a parte da Comunidade, a oeste (Figura 4);
- Área de Proteção Cultural e Paisagística (SALVADOR, 2016a; 2016k) — como a delimitação da área da Comunidade Rua Monsenhor Rubens Mesquita e áreas envoltórias;
- Gabaritos Máximos - (SALVADOR 2016a; 2016l)sendo, por exemplo, Preservação de Encostas — como a delimitação da área da Comunidade Rua Monsenhor Rubens Mesquita; gabarito máximo de 12m (aproximadamente 4 pavimentos), correspondente à área de entorno da Comunidade a norte e sudoeste; gabarito máximo de 9m (aproximadamente 3 pavimentos), correspondente à área de entorno da Comunidade a sudeste e oeste; e gabarito máximo de 18m (aproximadamente 6 pavimentos), correspondente à área de entorno a leste.

Figura 4 – Ampliação Centralidades do município de Salvador, conforme a LOUOS, assinalando a Rua Monsenhor Rubens Mesquita e bairros envoltórios



Fonte: Salvador, 2016j, trabalhada pelas autoras.

A partir da análise da inserção territorial da Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, observamos que, assim como o PDDU, o postulado pela LOUOS assegura, mediante uma série de classificações e parâmetros urbanísticos correspondentes, a salvaguarda da Comunidade em sua permanência no território original de ocupação, a saber, a Rua Monsenhor Rubens Mesquita. Em síntese, temos: trata-se de uma ZEIS 1 (ZEIS nº 27 – Tororó) caracterizada, portanto, como assentamento precário, compreendendo favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares, passível de proteção e regularização. E, de acordo com a LOUOS, tais zonas são destinadas à regularização fundiária em prol da produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (SALVADOR, 2016g, art. 20). Nesse sentido, a legislação prevê a possibilidade de submissão a lei específica com parâmetros mais permissivos.

No que diz respeito aos objetivos e estratégias da LOUOS, a Lei prevê que deve-se assegurar a produção de moradia social, equilibrando a moradia com ofertas de emprego e serviços. (SALVADOR, 2016g, art. 2).

Já no que concerne ao território adjacente à Comunidade em estudo, estes são integrantes das zonas de Centralidade Metropolitana ZCMe e da Zona Predominantemente Residencial ZPR—3 (Figura 4). A primeira, em sua maioria, é definida como parte da Macroárea de Integração Metropolitana e da Macroárea de Urbanização Consolidada, que são caracterizadas como áreas com funções diversificadas e às quais se articulam os principais fluxos urbanos (SALVADOR, 2016g, art. 23). No caso da ZPR, trata-se de área destinada ao uso residencial, como prioridade; e, com respeito à ZPR-3, especificamente, é uma zona de alta densidade, tanto construtiva como demográfica (SALVADOR, 2016g, art. 19).

Assinalamos, também, a inserção da Rua Monsenhor Rubens Mesquita no Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM). Nos critérios de ordenação destas áreas, prevalecem os das macrozonas e macroáreas e, a instalação de qualquer empreendimento, deve ser observada mediante as restrições estipuladas (SALVADOR, 2016g, art. 34). São estabelecidos lotes de área mínima de 125m² e frente mínima de 5m (SALVADOR, 2016g, art. 49).

A Comunidade está localizada em via do tipo local, caracterizada como um setor sem incomodidade, rodeado por setores de gabaritos máximos entre 12 e 18 metros de altura. Está inserida em um setor de gabarito de preservação de encostas, que exige estratégias específicas de controle. Tal demarcação indica uma situação de vulnerabilidade ambiental, porém é mais um aspecto sob o qual deveria se encontrar protegida pela legislação urbana, no sentido de controle e adaptação adequada.

Mais uma vez fica evidente a garantia da salvaguarda da Comunidade da Rua Monsenhor Rubens Mesquita, e, no caso da LOUOS, tem-se a determinação de diversos instrumentos que permitem a adequação da área existente com a devida qualificação, de modo sustentável e com justiça socioambiental, respeitando a função social da propriedade.

5 CONCLUSÃO

A partir da análise realizada e dentro do contexto da legislação urbana brasileira, vemos que a comunidade em estudo está amplamente protegida no âmbito legal, não apenas para continuar existindo como tal, mas também para receber incentivos e investimentos dentro de seu contexto urbano, social e cultural.

O território em estudo deveria estar salvaguardado pela própria Constituição, em sua determinação em prol da função social da propriedade e pela usucapião; é protegido pelo Estatuto da Cidade, e seus instrumentos, que se propõem a constituir uma política urbana baseada no bem-estar dos cidadãos. Mais diretamente, é legalmente protegido pela municipalidade, sobre a qual recai a responsabilidade de implementar a política urbana através do Plano Diretor e, em complementaridade, pela Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo.

A partir do momento que a área está classificada como ZEIS 1, e, paralelamente, como uma Área de Proteção Cultural Paisagística, fica cada vez mais incoerente o Processo de Reintegração de Posse sofrido por esta Comunidade, perante o estabelecido pelo o estatuto legal.

6 REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO

BAHIA, Adriana Teixeira. 2021. **Comunidade da rua Monsenhor Rubens Mesquita, Salvador, BA – Um diálogo entre cidade e saúde mental: estamos extinguindo nossos espaços saudáveis?**, 2021. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/16893/browse?type=author&value=Bahia%2C+Adriana+Teixeira>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 20 dez. 2022.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias de construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Farima Lima e Águas Espraiadas. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global**: fundamentos de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

HARVEY, David. Do gerencialismo ao empreendedorismo: a transformação na gestão urbana no capitalismo tardio. In. HARVEY, David. **Os sentidos do mundo**: texto essenciais. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 151-180.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. The city as a growing machine. In. LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. **Urban fortunes**: the political economic of place. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press, 1987, p. 50-98.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.), **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. Cap. 2, p. 121-192.

MORADORES/AS do TORORÓ, jan. 2019. Instagram: @torororesiste. Disponível em: <https://www.instagram.com/torororesiste/>. Acesso em: 07 jul. 2023.

PORTAL SIG - CONDER. COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. INFORMS. **Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia**. Salvador, c2020. Disponível em: <https://maps.conder.ba.gov.br/portal/home/webmap/viewer.html?useExisting=1&layers=ade449951de74e73941c09dde5b4f2db>. Acesso em: 14 jun. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da Cidade**: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/305993943_10_Anos_do_Estatuto_da_Cidade_Das_Lutas_pela_Reforma_Urbana_as_Cidades_da_Copa_do_Mundo>. Acesso em: 12 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel. O Estatuto e as lutas — mais do que nunca necessárias — pelo direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021, p. 288-293. Disponível em: <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR - BAHIA. GABINETE DO PREFEITO. **Lei nº 9.069/2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador, BH, 30 jun. 2016a. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf. Acesso em: 04 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SUCOM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Anexo 03 da Lei no. 9.060/2016. Mapa 1. Macrozoneamento**. Salvador, BH 2016b. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/PDDU_MAPA_01_MACROZONEAMENTO.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SUCOM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Anexo 3 da Lei no. 9.060/2016. Mapa 1A. Macroáreas**. Salvador, 2016c. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/PDDU_MAPA_01A_MACROAREAS.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SUCOM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Anexo 3 da Lei no. 9.060/2016. Mapa 03. Zonas Especiais de Interesse Social**. Salvador, BH, 2016d. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/SSA_PDDU_MAPA_03_ZEIS.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SUCOM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Anexo 3 da Lei no. 9.060/2016. Mapa 07. Sistema de Áreas de Valor Urbano Ambiental e Cultural – SAVAM**. Salvador, BH 2016e. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/PDDU_MAPA_07_SAVAM.pdf. Acesso em: 28 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SUCOM. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Anexo 3 da Lei no. 9.060/2016. Mapa 08. Área propostas para Operações Urbanas**. Salvador, BH, 2016f. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/07/PDDU_MAPA_08_OPERACOES_URBANAS.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Louos 2016**. Salvador, BH, 2016i. Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/louos-2016>. Acesso em: 04 maio 2023. SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR - BAHIA. GABINETE DO PREFEITO. **Lei 9.148/2016**. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Salvador, BH, 2016g. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/09/novalouossancionada.pdf. Acesso em: 04 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – LOUOS. Anexo 02 da Lei nº 9.148/2016. Alterado – Lei Complementar Municipal 074/2020, Lei Municipal 9.509/2020, Lei Municipal 9.510/2020, Ata no. 04/2022 CNLU e Ata no 12/2022 CNLU. Mapa 01A. Zonas de Usos**. Salvador, BH, 2016h. Disponível em: https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2022/LOUOS_MAPA_01A_ZONAS-DE-USO_MODIFICADO_CNLU_ESALVADOR_compressed.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – LOUOS. Anexo 02 da Lei nº 9.148/2016. Modificado – Lei Complementar 074/2020 e Processo E-Salvador 72026/2022. Mapa 01B – ZEIS. Zonas Especiais de Interesse Social**. Salvador, BH, 2016i. Disponível em:

https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2022/SSA_LOUOS_01B_ZEIS_MODIFICADO_PROCESSO_ATA_N_12_2022_CNLU_compressed.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – LOUOS. Anexo 02 da Lei nº 9.148/2016. Mapa 01C. Zonas Centralidade.** Salvador, BH, 2016j. Disponível

em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/09/SSA_LOUOS_01C_CENTRALIDADES.compressed.pdf>. Acesso em: 05 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – LOUOS. Anexo 02 da Lei nº 9.148/2016. Mapa 02A. Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultura – SAVAM.** Salvador, BH, 2016k. Disponível em:

https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/09/SSA_LOUOS_02A_SAVAM.compressed.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.

SALVADOR. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – LOUOS. Anexo 02 da Lei nº 9.148/2016. Mapa 03. Gabarito de altura máxima das edificações na AMB.** Salvador, 2016l. Disponível em:

https://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2016/09/SSA_LOUOS_03_GABARITO-ABM.compressed.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

SALVADOR. PREFEITURA DE SALVADOR. SEDUR. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Plano Salvador 500.** Disponível em: <https://sedur.salvador.ba.gov.br/plano-salvador-500>. Salvador, [S. l.]. Acesso em: 14 mar. 2023.

SERRA, Ordep; NUNES, Débora. Por debaixo do Plano: o PDDU de Salvador e seus desvios: introduzindo análises críticas. In. GOMES, Hortência; SERRA, Ordep; NUNES, Débora Orgs.). **Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades.** Salvador: EDUFBA, 2019, p. 7-18.

SINARQ. SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS DO ESTADO DA BAHIA; IAB-BA. INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL DO DEPARTAMENTO DA BAHIA. LUGAR COMUM. **Nota Técnica.** Salvador, 17 nov. 2020. Disponível em: <<http://sinarqba.org/?p=841>>. Acesso em: 16 maio 2023.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2001.