



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

GABRIELA PEREIRA DOS SANTOS

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E SEUS
REFLEXOS NO TERRITÓRIO: O CASO DO HORTO BELA VISTA
(SALVADOR/BA)**

SALVADOR

2017

GABRIELA PEREIRA DOS SANTOS

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E SEUS
REFLEXOS NO TERRITÓRIO: O CASO DO HORTO BELA VISTA
(SALVADOR/BA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, na linha Territorialidade e Planejamento Urbano e Territorial.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Aparecida Netto Teixeira

SALVADOR

2017

UCSal. Sistema de Bibliotecas

S237 Santos, Gabriela Pereira dos
O termo de ajustamento de conduta (TAC) e seus reflexos no território: o caso do Horto Bela Vista (Salvador/Ba)/ Gabriela Pereira dos Santos. __Salvador, 2017.
85 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em
Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Orientação: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira

1. Termo de Ajustamento de Conduta 2. Cabula 3. Saramandaia
4. Pernambués 5. Horto Bela Vista. I. Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação II. Teixeira, Aparecida
Netto – Orientadora III. Título

CDU 711.4(813.8)



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social
Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social
Homologado pelo CNE (Portaria Nº 3.116, 09/09/2005)

TERMO DE APROVAÇÃO

GABRIELA PEREIRA DOS SANTOS

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E SEUS REFLEXOS NO TERRITÓRIO: O
CASO DO HORTO BELA VISTA (SALVADOR/BA)**

Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 29 de setembro de 2017

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Aparecida Netto Teixeira (orientadora)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dra. Laila Nazem Mourad
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dra. Adriana Nogueira Vieira Lima
Doutora em Arquitetura e Urbanismo
Universidade Estadual de Feira de Santana - UESF

Dedico este trabalho à minha família.

AGRADECIMENTOS

Durante essa longa e tormentosa trajetória eu tenho muito a quem agradecer. Foram tantas mudanças ao longo desses dois anos que eu pensei temporariamente que não conseguiria chegar até aqui, mas cheguei e hoje meu sentimento de agradecimento é o mais puro e completo possível.

Preciso agradecer primeiramente àquele que não está perto de mim fisicamente, meu reflexo de força e trabalho, ao meu pai Deraldo Luiz, que sempre se esforçou para prover a melhor educação para mim e meu irmão. Pai, essa vitória é nossa!

À minha mãe Glória, exemplo de força e dedicação, mulher batalhadora, guerreira, otimista, que transborda alegria e fé, aqui te presenteio tentando devolver uma parcela de tudo que fez e continua fazendo por mim. Muito obrigada pelos incentivos diários.

Ao meu irmão, Gabriel, meu pequeno, quase um filho, pessoa que eu tanto me dedico a inspirar.

Quero agradecer também às minhas amigas Fernanda Ásfora, Roberta Arouca, Juliara Bastos e Simone Lopes que mesmo longe sempre estiveram perto, compreendendo toda minha ausência durante essa longa jornada.

À minha orientadora que sempre se mostrou tão compreensiva e atenciosa com todos os meus contratempos, exemplo de mulher multitarefa que transpira competência.

Quero aproveitar também para agradecer a Érica, que me ajudou na revisão do meu trabalho em tempo recorde e compreendendo sempre todo meu desespero.

Agradeço por fim, mas não menos importante a Deus, que sempre guiou e iluminou meus passos.

SANTOS, Gabriela Pereira dos. **O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) E SEUS REFLEXOS NO TERRITÓRIO: O CASO DO HORTO BELA VISTA (SALVADOR/BA)**. Salvador, 2017. 85f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Salvador, 2017.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a aplicabilidade e eficácia do instrumento jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na implantação de grandes empreendimentos imobiliários, em prol do direito à cidade, tendo como estudo de caso o “Horto Bela Vista”, situado no bairro do Cabula, em Salvador/BA. Abrange uma visão ampla sobre o desenvolvimento imobiliário da cidade de Salvador, a origem do empreendimento, sua construção e a atuação do poder público e da sociedade civil diante da inserção do mesmo na cidade, dando ênfase aos impactos sócio-espaciais. A metodologia de trabalho, de caráter qualitativo, está fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, particularmente no que se refere ao processo constante no Ministério Público do Estado da Bahia. Além disso, foi realizada entrevista semiestruturada com o representante da Associação de Moradores de Saramandaia, um dos principais bairros impactados pelo empreendimento, visando identificar os problemas e prejuízos suportados pelos moradores do bairro. Posteriormente foi analisado o TAC do Horto Bela Vista, no que se refere à efetividade do mesmo na minimização dos impactos sócio-espaciais no bairro e entorno. Como principais resultados obtidos, foi possível comprovar que o TAC do HBV está sendo parcialmente cumprido, prejudicando a efetividade do instrumento. Nesse sentido, conclui-se que a aplicação do referido instrumento não apoia o direito à cidade, sendo apropriado através de arranjos e negociações para responder aos interesses dos grandes empreendimentos imobiliários.

Palavras-chaves: Termo de Ajustamento de Conduta. Cabula. Saramandaia. Pernambués. Horto Bela Vista.

SANTOS, Gabriela Pereira dos. **THE TERM OF CONDUCT ADJUSTMENT (TCA) AND ITS REPERCUSSIONS ON THE TERRITORY: THE CASE OF HORTO BELA VISTA (SALVADOR/BA)** Salvador, 2017. 85f. Thesis (MA) - MA in Territorial Planning and Social Development. Catholic University of Salvador (UCSAL), Salvador, 2017.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the applicability and effectiveness of the legal instrument of the Term of Adjustment of Conduct (TAC) in the implementation of large real estate projects, in favor of the right to the city, having as a case study the "Horto Bela Vista" in the district of Cabula, in Salvador / BA. It encompasses a broad vision of the real estate development of the city of Salvador, the origin of the project, its construction and the performance of public power and civil society before the insertion of the same in the city, emphasizing the socio-spatial impacts. The methodology of work, of a qualitative nature, is based on bibliographical and documentary research, particularly with regard to the process in the Public Ministry of the State of Bahia. In addition, a semi-structured interview was conducted with a representative of the Saramandaia Residents' Association, one of the main neighborhoods impacted by the project, aiming to identify the problems and losses borne by residents of the neighborhood. Subsequently, the TAC of Horto Bela Vista was analyzed, particularly regarding its effectiveness in minimizing socio-spatial impacts in the neighborhood and environment. As the main results obtained, it was possible to prove that the CT of the HBV is being partially fulfilled, being evident the numerous concessions that were made in the attempt to make feasible its compliance, impairing the effectiveness of the instrument. In this sense, it is concluded that the application of said instrument does not support the right to the city, being appropriate through arrangements and negotiations to respond to the interests of large real estate developments.

Keywords: Term of Conduct Adjustment. Cabula. Saramandaia. Pernambués. Horto Bela Vista.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Vista área do Horto Bela Vista.....	16
Figura 2 - Localização do Horto Bela Vista – Salvador/BA.....	16
Figura 3 - Localização do bairro do Cabula.....	32
Figura 4 – Vista aérea do bairro do Cabula.....	33
Figura 5 – Localização dos bairros de Pernambués e Saramandaia.....	37
Figura 6 – ZEIS Saramandaia e Pernambués	39
Figura 7 – Localização do Horto Bela Vista e área do entorno.....	43
Figura 8 – Vista do local onde foi construído o Horto Bela Vista.....	44
Figura 9 – Fachada do Horto Bela Vista.....	50
Figura 10 – Vista interna do Shopping Bela Vista.....	51
Figura 11 - Mapa com divisão de etapas para construção do Horto Bela Vista.....	60
Figura 12 – Convite veiculado pelo Ministério Público para apresentação do EIV.....	64
Figura 13 - Plano de bairro de Saramandaia para apresentação das propostas.....	65
Figura 14 - Praça Artur Lago após realização da obra.....	71
Figura 15 - Praça Artur Lago após realização da obra.....	71
Figura 16 – Canal que chega até o local onde será construída a praça de Saramandaia.....	72
Figura 17 – Local onde será construída a praça de Saramandaia.....	73
Figura 18 – Vista do local onde será construída a praça de Saramandaia.....	73
Figura 19 - Casa que precisará ser demolida para dar acesso à praça.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Expansão dos bairros.....	27
Quadro 2 - Síntese dos trâmites de aprovação do HBV.....	55
Quadro 3 - Resumo de acompanhamento do TAC e TAC aditivo (21.10.2009).....	66
Quadro 4 – TAC aditivo 03/07/2012.....	68
Quadro 5 – TAC aditivo 06/02/2014.....	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento da população no estado da Bahia – 2000/2010	27
Tabela 2 – População e domicílios do Cabula e da cidade de Salvador – 1970, 1980, 1991, 2000.....	35
Tabela 3 - Relação de etapas da construção e empregos mensais que seriam gerados.....	59
Tabela 4 – Relação de carros que iriam transitar por dia no empreendimento Horto Bela Vista e no Shopping.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
EIUA	Estudo de Impacto Urbano Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
HBV	Horto Bela Vista
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MPE/BA	Ministério Público do Estado da Bahia
PLANDURB	Plano de Desenvolvimento Urbano
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
RA	Região Administrativa
RAS	Rede de Associações de Saramandaia
SIM	Sistema de Informação Municipal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UCSAL	Universidade Católica do Salvador
UFBA	Universidade Federal da Bahia
URBIS	Habitação e Urbanização do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
1.2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2. CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO DO CABULA E ENTORNO (PERNAMBUEIS E SARAMANDAIA)	28
2.1 BREVE HISTÓRICO DA EXPANSÃO URBANA DE SALVADOR	28
2.2 O BAIRRO DO CABULA	33
2.3 A ÁREA DE ENTORNO: OS BAIRROS DE PERNAMBUEIS E SARAMANDAIA	39
3. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO HORTO BELA VISTA	44
3.1 CARACTERÍSTICAS DO EMPREENDIMENTO E ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO	44
3.2 BAIRRO PLANEJADO OU ENCLAVE FORTIFICADO?	49
4. O TAC DO HORTO BELA VISTA: IMPACTOS NO TERRITÓRIO	54
4.1 CONCEITOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS	54
4.2 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA: A CELEBRAÇÃO DO TAC NO HORTO BELA VISTA	56
4.2.1 O Estudo de Impacto Urbano-Ambiental no Horto Bela Vista ..	59
4.3 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DEFINIDAS NO TAC	63
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	80

1. INTRODUÇÃO

A região Nordeste, viveu na última década um considerável dinamismo imobiliário, denominado por alguns de “boom imobiliário”. Em 2008 após a crise imobiliária dos Estados Unidos, o Brasil passou a vivenciar momentos de auge, caracterizados pela expansão do crédito imobiliário e a crescente valorização dos imóveis, com reflexos econômicos e estruturais consideráveis e rebatimentos em diversas porções do território de Salvador.

Um dos bairros que se destacou nesse processo foi o Cabula, principalmente com a construção do empreendimento Horto Bela Vista (HBV) objeto de estudo do presente trabalho, implantado pela JHSF Salvador Empreendimentos e Incorporações S/A. (Figura 1). A empresa, segundo informações que constam no próprio site, é líder no setor imobiliário de alta renda no Brasil, com uma expertise na produção e incorporação de empreendimentos de grande porte, como shoppings, aeroportos, hotéis e restaurantes, com atuação em várias cidades da América Latina, com operações na bolsa de valores desde 2007¹.

O empreendimento, objeto da pesquisa, consiste em uma urbanização integrada de uso misto (comercial, residencial e serviços), com área total de 329.911,96m. Localiza-se na área do Miolo de Salvador, circundada por importantes vias – Acesso Norte (BA-324), Av. Luiz Vianna Filho (Paralela), Av. Antônio Carlos Magalhães e a Av. Luís Eduardo Magalhães –, na região dos bairros Cabula, Pernambués e Saramandaia, a qual foi objeto de importantes investimentos na infraestrutura viária, como a implantação da via portuária e de um dos terminais da primeira linha do metrô. (PLANARQ, 2010). (Figura 2).

A Constituição Federal de 1988, incluiu a função social da propriedade em seu artigo 5, XXIII, como direito e garantia individual, o que foi considerado como ~~figureu~~ ~~como~~ uma inovação legislativa, uma vez que, as Constituições Federais anteriores não dispuseram a respeito. E em seu artigo 170, III dispôs que a ordem econômica do país deverá assegurar a todos existência digna, com base na função social da propriedade. Sendo de responsabilidade do município, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, conforme dispõe o artigo 30, VIII.

¹<http://www.jhsf.com.br/a-empresa/>

O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) estabelece em seu artigo 36 que Lei Municipal deverá definir os empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração prévia do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), devendo os mesmos serem regulamentados por legislação municipal específica. O Estatuto ainda determina no seu artigo 38, que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Entretanto, é importante destacar que no caso do Horto Bela Vista, a Prefeitura de Salvador liberou a implantação do empreendimento sem a exigência dos referidos estudos, sendo tal procedimento justificado pela inexistência de legislação municipal específica.

Em decorrência disso, tendo em vista a magnitude do empreendimento e os potenciais danos do mesmo no território, o Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA) instaurou Inquérito Civil com o objetivo de apurar se a construção do empreendimento não iria ferir o direito à cidade, em decorrência dos potenciais danos ambientais/urbanísticos. Durante o Inquérito foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a empresa incorporadora – JHSF, em outubro de 2009.

O Ministério Público tem como objetivo defender os direitos que pertencem a toda população ou a um determinado grupo de pessoas. Para garantir essa proteção poderá se valer do TAC. No caso do HBV, através do TAC foi determinada a elaboração de um Estudo de impacto Urbano-Ambiental (EIUA) com o fito de averiguar quais danos seriam causados com a inserção do empreendimento no território. Entretanto, após 8 (oito) anos de o TAC ter sido firmado, até a elaboração da presente dissertação, o mesmo não havia sido integralmente cumprido.

O Termo de Ajustamento de Conduta tem sido cada vez mais utilizado na construção de grandes empreendimentos imobiliários para reduzir os danos causados à população. É importante destacar que, este instrumento não figura como uma imposição do Ministério Público contra a construtora, mas sim como um acordo firmado entre os mesmos na tentativa de resolução do problema. Via de regra os termos são aceitos, mas caso não sejam, poderão desencadear uma Ação Civil Pública, que consiste em um instrumento processual para defender os interesses da coletividade.

O fato é que, como o TAC se trata de um meio alternativo para solução de conflitos de modo extrajudicial, existe a possibilidade de o instrumento ser utilizado

indevidamente, até mesmo porque não se trata de instrumento preventivo, mas sim reparador de dano já causado, podendo servir de “chancela” para a consolidação de grandes empreendimentos imobiliários, que desconsideram os impactos para a cidade decorrentes da implantação dos mesmos,

Apesar da notável importância desse instrumento, poucos são os estudos acadêmicos que se dedicam a investigar se os mesmos vêm sendo devidamente cumpridos, quais os rebatimentos na área de entorno em prol da concretização do direito à cidade e se a aplicação desse instrumento é eficaz.

Nesse sentido, a realização do presente estudo se justifica, por tratar de uma temática de extrema relevância relacionada ao desenvolvimento das cidades, ao uso do solo e aos reflexos que a realização desses termos pode causar.

Assim, a dissertação tem como objetivo analisar a aplicabilidade e eficácia do instrumento jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na implantação de grandes empreendimentos imobiliários, em prol do direito à cidade, tendo como estudo de caso o “Horto Bela Vista”.

As hipóteses que se busca comprovar são: em primeiro lugar, que o instrumento do TAC, não garante o direito à cidade. Em segundo lugar, o referido instrumento é ineficaz, considerando que o descumprimento do mesmo não gera punibilidade efetiva, principalmente porque é o tipo de instrumento que se prolonga ao longo do tempo e o fato de perdurar por anos faz com que o empreendimento seja construído, comercializado, ainda que o TAC não seja integralmente cumprido.

As questões estruturadoras da pesquisa:

- ✓ Quais os principais aspectos urbanísticos e sociais do bairro do Cabula e da área de entorno (Saramandaia e Pernambués)?
- ✓ Quais as características do empreendimento “Horto Bela Vista” e as estratégias de implantação?
- ✓ Quais os impactos urbanos decorrentes da implantação do Horto Bela Vista?
- ✓ Quais os conceitos e fundamentos jurídicos do Termo de Ajustamento de Conduta?
- ✓ Qual a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia na celebração e no cumprimento das exigências definidas do TAC do Horto Bela Vista?

- ✓ Qual o papel desempenhado pelo TAC do “Horto Bela Vista” na minimização, ou não, dos impactos do empreendimento e na garantia do direito à cidade?

A dissertação compõe-se da Introdução – que abrange os procedimentos metodológicos e o referencial teórico-conceitual, com ênfase nos conceitos sobre espaço urbano capitalista; urbanismo corporativo e direito à cidade como forma de ocupação territorial.

O Capítulo 2 discorre sobre a caracterização da área de implantação do “Horto Bela Vista”, abrangendo o bairro do Cabula e os bairros do entorno (Pernambués e Saramandaia), com base em uma breve evolução histórica da expansão territorial urbana da cidade de Salvador. O Capítulo 3 analisa o processo de implantação, as estratégias do empreendimento, bem como os aspectos relacionados à concepção do bairro planejado.

O Capítulo 4 discorre sobre o Termo de Ajustamento de Conduta e seus impactos no território, apresentando conceitos e fundamentos jurídicos, com uma abordagem sobre a atuação do Ministério Público Estadual da Bahia, embasada no Estudo de Impacto Urbano Ambiental, objeto do TAC. Por fim, apresenta uma análise acerca do cumprimento das exigências definidas no referido termo, com apresentação daquelas que foram cumpridas, bem como das que não foram cumpridas pelo incorporador, de forma sistemática.

Acredita-se, desse modo, que o trabalho poderá contribuir para a discussão acerca da efetivação do direito à cidade, em contraponto à dinâmica urbana atual de Salvador, caracterizada pelo acentuado poder de atuação do mercado imobiliário e pela inserção dos grandes empreendimentos imobiliários, com significativos impactos no território.

Figura 1 – Vista aérea do Horto Bela Vista



Fonte: Material publicitário.

Disponível em: <https://letsjo.wordpress.com/2008/08/27/aos-apressados/>.
Acesso em: 18 set. 2017.

Figura 2 – Localização do Horto Bela Vista – Salvador/BA



Fonte: PLANARQ (2010)

1.1 Procedimentos Metodológicos

A metodologia de trabalho utilizada para alcançar o objetivo da pesquisa refere-se à abordagem hipotética-dedutiva, com vistas à confirmação ou rejeição das hipóteses preliminares. A partir de um repertório conceitual para a fundamentação

teórica e o desenvolvimento da pesquisa, as hipóteses preliminares serão testadas e analisadas, resultando em uma análise crítica acerca da concepção e aplicação do referido instrumento do TAC.

A metodologia de procedimento abrange o levantamento bibliográfico (livros, teses, dissertações, artigos relacionados ao tema, jornais) e documental (EIUA do Horto Bela Vista; Atas das audiências públicas relativas à discussão do EIUA promovidas pelo Ministério Público do Estado da Bahia), legislação pertinente e levantamento fotográfico. Além disso, foi realizada entrevista semiestruturada com representante da Associação de Moradores de Saramandaia, com o objetivo de entender melhor os problemas e prejuízos suportados pelos moradores do bairro, em decorrência da implantação do empreendimento. É importante destacar que, apesar de a construção do empreendimento ter refletido em três bairros (Cabula, Pernambués e Saramandaia), a entrevista se restringiu somente ao bairro de Saramandaia, em razão do destaque que os moradores tiveram no acompanhamento do cumprimento do TAC, e por ter sido o bairro mais mobilizado.

Um aspecto deve ser destacado relativamente ao levantamento de dados para a caracterização da área. Trata-se da não uniformidade quanto à definição do bairro onde foi implantado o empreendimento, senão vejamos: no sistema Prefeituras-Bairros o Horto Bela Vista encontra-se inserido no bairro do Cabula; na delimitação de bairro da Prefeitura Municipal de Salvador, o mesmo encontra-se no bairro de Pernambués; no Estudo de Impacto Urbano Ambiental (EIUA) o empreendimento encontra-se localizado no Cabula e em Pernambués.

Houve a tentativa de coleta de dados através do IBGE, mas a obtenção ficou um pouco prejudicada, tendo em vista que a cidade de Salvador ainda não possui delimitação legal de bairros, apenas delimitação por prefeitura-bairro que desde 2014 são: Centro-Brotas; Barra-Pituba; Cabula-Tancredo Neves; Liberdade-São Caetano; Cidade Baixa; Subúrbio e Ilhas; Regional de Valéria; Pau da Lima; Cajazeiras; e Itapuã-Ipitanga.

A prefeitura de Salvador durante a gestão de Antônio Carlos Magalhães Neto, criou uma rede de prefeituras que são divididas em 10 (dez) sedes, sendo uma para cada região administrativa da capital. Deste modo, a Prefeitura delimita sua atuação, realiza pesquisas e presta serviços locais, como por exemplo, emite segunda via de IPTU (Imposto Territorial Urbano), marca exames pelo SUS (Sistema Único de Saúde), presta esclarecimentos sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, com objetivo de

atender melhor as solicitações da população, já que como foi explanado, a cidade de Salvador não possui delimitação territorial através de bairros.

A partir dessa delimitação, o bairro do Cabula estaria localizado na Prefeitura bairro de Cabula – Tancredo Neves, identificada pelo número VIII², sendo responsável pelos bairros do Calabetão, Jardim Santo Inácio, Tancredo Neves, Arraial do Retiro, Arenoso, Novo Horizonte, Centro Administrativo da Bahia (CAB), Mata Escura, Sussuarana, Nova Sussuarana, São Gonçalo, Engomadeira, Resgate, Pernambués, Saramandaia, Doron, Saboeiro e Narandiba.

Essa questão nos remete à discussão acerca da delimitação dos bairros de Salvador, a qual apesar de ser a primeira capital do Brasil, não possui a delimitação oficial de seus bairros, cuja iniciativa se deu mediante a Lei Municipal nº. 1038 de 1960³. Apenas recentemente, o projeto foi aprovado pela Câmara e atualmente aguarda a sanção do Prefeito ACM Neto⁴.

É possível afirmar que, no que tange aos aspectos formais, a cidade de Salvador não possui bairros oficiais, o que causa prejuízo na obtenção de informações, já que com essa delimitação é possível obter dados mais precisos para a concretização de políticas públicas. Essa falta de delimitação oficial gera uma perda de dados do censo demográfico e dificulta a obtenção de informações sobre as reais necessidades de cada área.

Para Marcelo Lopes de Souza (1989) a localização do bairro terá como base uma porção da cidade que, pelo sentimento de pertencimento, em razão das relações sociais, constitui um espaço vivido e sentido. No decorrer dos anos, Salvador passou por diversas divisões territoriais e até o presente momento algumas divisões permanecem e são utilizadas, a partir do sentimento de pertencimento da população.

No ano de 2010 a Universidade Federal da Bahia (UFBA), com apoio da CONDER (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia), realizou o

² Com sede na Rua Silveira Martins, 185 - Cabula - CEP 41.150-000, Telefone: 3202-6750.

³ Essa lei municipal, publicada em 1960, foi de grande valia no quesito regionalização, já que até a promulgação desta lei a cidade era dividida em distritos e após a promulgação o termo que passou a ser utilizado foi bairro. Essa Lei previa que a cidade de Salvador era composta por 32 bairros, sendo a primeira e última delimitação de bairro oficial que teve a cidade, considerando-se que até a presente data essa lei não foi regulamentada e, ao decorrer desse longo período a população da cidade aumentou consideravelmente, paralelamente ao número de bairros.

⁴Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/camara-aprova-projeto-que-delimita-bairros-de-salvador/>>. Acesso em 25 set. 2017.

mapeamento da cidade de Salvador, tendo como base o sentimento de pertencimento, bem como o elemento físico dos córregos e rios da cidade. Esse estudo teve como objetivo atualizar a Lei 1.038/1960 que previa somente 32 bairros na cidade de Salvador. A partir desse mapeamento, foram identificados 160 bairros e 3 ilhas em Salvador, sendo todas as informações agrupadas no livro denominado “Caminho das Águas”. (SANTOS, PINHO e MORAES, 2010). O referido estudo subsidiou a lei recentemente aprovada pela Câmara.

Como até recentemente não existia uma delimitação oficial, uma forma de delimitação que vinha sendo utilizada são as “Prefeituras-bairros”, que nada mais são do que áreas de administração regional. Entretanto, essa forma de delimitação não é segura, pois a que se encontra prevista no mapa da prefeitura bairro, nem sempre é a mesma utilizada por outros órgãos públicos ou para análise preliminar da própria Prefeitura.

A mais recente forma de regionalização foi realizada através da divisão da cidade em Regiões Administrativa (RAs), que surgiu a partir do plano diretor de 2004. Considerou-se, para efeito da presente dissertação, que o empreendimento está localizado no bairro do Cabula, sendo o entorno imediato composto pelos bairros de Pernambués e Saramandaia, bairros esses que foram diretamente atingidos com a construção do empreendimento objeto desse estudo.

1.2 Referencial Teórico

O referencial teórico-conceitual está fundamentado nos conceitos do espaço urbano capitalista, urbanismo corporativo e direito à cidade como forma de ocupação territorial, no contexto pós Constituição Federal, pós Estatuto da Cidade, ou seja, após a aprovação de instrumentos que deveriam assegurar o direito à cidade.

No dia 10 de julho de 2001 foi aprovada a importante Lei Federal número 10.257, chamada “Estatuto da Cidade”, que regulamenta o capítulo original sobre política urbana aprovado pela Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183). A nova lei, com certeza, vai se prestar para dar suporte jurídico ainda mais consistente às estratégias e aos processos de planejamento urbano, e sobretudo à ação daqueles governos municipais que têm-se empenhado no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida da enorme parcela – 82% da população total – de brasileiros que

vivem em cidades. De fato, se a Constituição de 1988 já tinha afirmado o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou esse espaço da competência jurídica e da ação política municipal, como também o ampliou sobremaneira. (FERNADES, 2002, p.31)

Uma das características intrínsecas no processo de produção da cidade capitalista é a valorização da área, bem como a atuação de diferentes agentes, com interesses diversos, o que claramente é perceptível no espaço objeto da presente dissertação. Conforme afirma Corrêa (2000, p. 180):

O espaço urbano capitalista - fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas no tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato.

Os agentes criam produtos imobiliários como forma de produção do espaço urbano, flexibilizando a aquisição da propriedade imobiliária. Isso gera uma expansão social e territorial muitas vezes travestida de políticas urbanas que originam a desigualdade e a segregação. Segundo Bortolo (2010, p. 42),

[...] na produção do espaço urbano e na circulação da mercadoria “moradia”, estão envolvidos vários agentes como o proprietário fundiário, o capital construtor, o incorporador, os agentes financeiros, os investidores finais, enfim, cada qual envolvido em circuitos específicos de valorização.

O fato é que, os interesses capitalistas estão cada vez mais desassociados dos interesses populacionais, não havendo qualquer ligação entre um e outro, pois o que é mais rentável inegavelmente será insatisfatório para a grande maioria populacional, podendo inclusive ocorrer uma deturpação do que seria ideal e o real.

[...] uma correlação de força inteiramente desbalanceada entre os interesses prevalecentes do capital face os das maiorias populacionais que nelas habitam. Mais detidamente: a cidade na qual era visível a preocupação (nada ingênua e desinteressada, por suposto) com a reprodução dessas maiorias, notadamente da população trabalhadora, expressa em políticas públicas orientadas para o provimento de serviços públicos urbanos de uso coletivo, vai deixando de sê-la. É dizer: a cidade do capital crescentemente financeirizado, que eleva à enésima potência seu caráter mercantil,

reorienta sua relação com os cidadãos urbanos e o próprio espaço citadino. (NATAL e STOTZ, 2016, p. 19).

O efeito do interesse financeiro subordinado ao espaço é devastador, visto que, regra geral, essa transição não ocorre de forma pacífica, justa e igualitária, muito pelo contrário, ocorre de forma repentina, embasada na necessidade de obtenção de lucro.

O local destinado para construção de um empreendimento imobiliário, principalmente na proporção do Horto Bela Vista, passou a figurar como um meio de dominação do capital, transformando o espaço em mercadoria. É importante destacar que, se essa transformação ocorre sem obedecer aos princípios e diretrizes do direito à cidade, a população sofrerá consequências graves.

O ramo da incorporação imobiliária é o elemento central nos processos que envolvem a produção e a circulação, uma vez que comanda as decisões que permitem a transformação do capital-dinheiro em terreno e, posteriormente, em mercadoria-moradia. Esta, por sua vez, após circular, converte-se novamente em capital-dinheiro. (BORTOLO, 2010, p. 42)

Em meio ao capital que transforma o território em produto, surgem os donos do poder, com o discurso de gerar uma melhor qualidade de vida para população. Isso se dá a partir de múltiplos arranjos que ocasionam a privatização do interesse comum, tornando o governo uma máquina de interesse empresarial, que por muitas vezes fere o direito à cidade. Esse modelo de atuação faz surgir a cidade corporativa, que:

[...] privilegia o mercado, fazendo do Poder Público mero instrumento realizador das ambições privadas tem trazido uma série de consequências ao mundo urbano: empobrecimento e diminuição da renda, fragmentação do tecido urbano, desenvolvimento socioespacial desigual, hiper-periferização, diminuição de relações interclasses e aumento dos conflitos pelo direito à cidade. (PEREIRA, 2014, p. 6)

Há que se ressaltar que não existe a possibilidade de se pensar o ato de “fazer cidade” desassociado do Estado, como bem assevera FERNANDES (2013, p. 93):

[...] a presença do Estado é mais que necessária, pois é ele quem maneja os instrumentos legais necessários à reestruturação da

propriedade imobiliária e fundiária, atualizando-a. Planos estratégicos e projetos urbanos constituem a dupla de elementos que vão frequentar os governos municipais das cidades brasileiras na década de 90, ainda que com configurações urbanas, políticas e ideológicas bastante distintas entre si.

Para Milton Santos (1993), a urbanização corporativa se dá sob o comando dos interesses das grandes firmas, orientadas pelos investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais, caracterizadas pelo tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestrutura, especulação fundiária e imobiliária, realidades essas que alimentam o crescimento urbano. O poder público se torna criador privilegiado da escassez, fomentando a especulação de espaços vazios, empurrando a população para a periferia, empobrecendo ainda mais os mais pobres.

O conceito de espaço vazio adotado pelo poder público e pelo mercado imobiliário não pode ser encarado como um local não ocupado, mas sim como um local que não possui nada de satisfatório/importante para esses agentes, mesmo que seja ocupado com algo que figure como satisfatório/importante para uma pequena parcela da população. Essa questão foi o que ocorreu com o HBV, já que o local onde foi construído o empreendimento era considerado como “vazio” pelo poder público e pelo capital imobiliário. Entretanto, era ocupado pela população local, sendo também produtivo.

A conduta do mercado imobiliário poderá resultar em territórios de exceção, transformando porções de terras em espaços “produtivos”. O que precisa ser analisado é: produtivos para quem? Sob o aspecto mercadológico, para o local se tornar produtivo por vezes é necessário passar por um processo de expulsão, que ocasiona a valorização da área, para posteriormente se tornar atrativo para o mercado.

O território de exceção, segundo Haesbaert (2007), é uma forma de “excluir por inclusão”, através de uma tentativa de controle da população, que torna o território verdadeiro meio de produção com sua valorização.

Essa forma de valorização da terra urbana faz parte de uma nova era do capitalismo, direcionada para segmentos específicos da população. Assim, é possível afirmar que o estado de exceção surge de uma disputa através da qual o Estado transfere o domínio territorial para uma empresa e aplica suas leis de acordo

com sua a conveniência, com o objetivo precípua de gerar lucro.

Para ser eficiente, a produção imobiliária depende de relações entre o poder público e empresas privadas. Quando um espaço passa a ser atrativo para o empreendedor, é dado um tratamento urbanístico para que esse espaço passe a ser encarado como um novo vetor estratégico. O problema é que quando essas relações desrespeitam as diretrizes contidas na lei do Estatuto da Cidade, o local pode se tornar uma “cidade de exceção”, através da qual, agentes econômicos expulsam grupos sociais vulneráveis de forma abrupta ou adotam novos usos que são incompatíveis com a realidade daqueles que até então ocupavam a área.

Para Harvey (2005), o direito à cidade é um direito coletivo e está pautado no poder da sociedade sobre a formulação dos processos de urbanização. Esses processos possuem ligação direta com a produção e fruição do espaço. É o direito de se fazer algo no futuro, de transformar a cidade em algo radicalmente diferente. A cidade deve ser compreendida como corpo político.

O fato é que, por vezes, os próprios juristas têm dificuldades na interpretação das leis, no que se refere ao direito à cidade, pois embasam suas decisões nos princípios civilistas. Como bem destaca Fernandes (2002, p. 36), o Código Civil de 2002 traz “a noção do direito de propriedade imobiliária individual”, através de uma “ideologia do legalismo liberal que defende a noção de propriedade individual de maneira quase que absoluta”. Fernandes (2002, p.36) destaca que “os juristas brasileiros ainda olham para a cidade a partir da perspectiva do lote privado”.

Ocorre que, no campo do direito urbanístico, a noção de propriedade deve ser embasada na função social da cidade. Para Maricato⁵, a sociedade sofre de analfabetismo urbanístico. Assim, é perceptível que o direito à cidade não pode ser visto simplesmente como cidade, mas como direito a uma cidade sustentável, ou seja, uma cidade planejada, em sentido *latu sensu*, que abarque a moradia digna e adequada, com mobilidade e infraestrutura, isso sim resguardará a função social da propriedade.

⁵MARICATO, Ermínia. Cidades no Brasil: Sair da perplexidade e passar a ação! Aula inaugural da Pós Graduação Arquitetura e Urbanismo na UFSC-201. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GPcrGAX_Dj4> Acesso em 15 mai. 2017.

Como bem destaca Luiz Fernando do Vale de Almeida Guilherme,

o Estatuto da Cidade atrela o princípio da função social da propriedade ao direito de acesso à cidade, uma vez que determina ser a relativização da propriedade individual essencial cumprimento da função social da cidade, compreendendo cidade como produto coletivo.⁶

É indiscutível a quantidade de leis que norteiam o direito brasileiro no meio urbano. Com o fito teoricamente de solucionar problemas que refletem em distorções do crescimento urbano, tentam garantir o cumprimento da função social. Porém, o que se observa é que todos esses meios legislativos não passam de normas ineficazes, por vezes utilizadas para atender interesses individuais direcionados para uma lógica mercadológica.

As cidades brasileiras – fragmentadas, excludentes segregadas, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais – são em grande medida o resultado do fracasso do Estado na reforma da ordem jurídica liberal, já que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão-somente uma mercadoria, e não dá conta das questões sociais e ambientais. Tão importante quanto aprovar novas leis e criar novos instrumentos urbanísticos é consolidar o paradigma proposto pela Constituição de 1988, de forma a reformar de vez a tradição civilista que está na base de muito da resistência ideológica às políticas urbanas progressistas, e que desconsidera o papel central da lei – e da legalidade – no processo de desenvolvimento urbano e da gestão urbana. (FERNANDES, 2002, p.39).

Em alguns casos falta por parte do poder público, principalmente o municipal, compromisso com a ordem urbana para implementar as previsões legais presentes na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, nas leis municipais, nos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs) e na Lei de Uso e Ordenamento do Solo.

Cabe ao Governo municipal, promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com

⁶ GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. Responsabilidade do Poder Público em face do acesso universal à cidade como Direito Difuso. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI220397,101048-Responsabilidade+do+Poder+Publico+em+face+do+acesso+universal+a>. Acesso em 20 set. 2017.

outros interesses sociais, culturais, ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. (FERNANDES, 2002, p.35).

Conforme afirma Pereira (2014), a estrutura econômica passou por um grande salto qualitativo, através do qual os “donos do poder” não são mais identificáveis como no passado, pois atualmente estão despersonalizados em grandes holdings, construtoras, conglomerados formados por empresas de diversos países, que vão majoritariamente definir o uso, as funções e as formas urbanas.

Rebouças (2016) ao discorrer sobre o planejamento urbano nas grandes cidades brasileiras destaca que, vêm sendo cada vez mais pautado pelos interesses de investidores do ramo imobiliário. Porém ao invés de se ajustarem às normas estabelecidas pelo poder público, os investidores passaram a negociar a própria concepção das normas e diretrizes da cidade.

As diretrizes do direito à cidade estão previstos no artigo 2º do Estatuto da Cidade e compreende: cooperação em prol do interesse social, direito à cidade sustentável, regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda, isonomia de condições para agentes públicos, privados em empreendimentos urbanos e planejamento do desenvolvimento urbano e atendimento aos interesses e necessidades da população, entre outros.

O planejamento urbano é definido pelo governo que se alia com setores privados e passam a figurar como agentes econômicos e sociais, o que pode gerar uma privatização do espaço. Esse modelo de cidade é conhecido como “cidade corporativa”, com ênfase no mercado.

Infelizmente essa estratégia de dominação e poder acaba por gerar um efeito de adensamento excessivo em algumas áreas, principalmente em áreas periféricas e desterritorialização em áreas de interesse mercadológico.

O planejamento territorial precisa estar embasado na função social da propriedade. Como bem destaca Osório (2002, p. 70), a propriedade deve ter como princípio norteador da função social e assim, através do plano diretor, o poder público poderá exigir o cumprimento do dever do proprietário em benefício da coletividade, o que implicará numa destinação que atenderá ao interesse social.

O problema é que o plano diretor que deveria servir de ferramenta para atender as necessidades e desejos da população, por vezes, acaba sendo ferramenta para apropriação da cidade através do lucro.

2. CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO DO CABULA E ENTORNO (PERNAMBUEÍS E SARAMANDAIA)

O presente capítulo trata da caracterização da área de implantação do empreendimento Horto Bela Vista em Salvador/BA. Inicialmente será realizada uma breve abordagem histórica sobre o processo de expansão urbana da cidade e, posteriormente, será abordado o contexto dos bairros do Cabula e da área de entorno (Pernambuéis e Saramandaia). No bairro do Cabula predomina a população de renda média, e nos bairros de Pernambuéis e Saramandaia predomina a população de baixa renda.

2.1 Breve histórico da expansão urbana de Salvador

A análise da expansão urbana de Salvador será o ponto inicial para a investigação acerca dos rebatimentos e impactos urbanos decorrentes da implantação do empreendimento Horto Bela Vista, particularmente para os bairros do Cabula e área de entorno (Pernambuéis e Saramandaia), com o objetivo de traçar uma rápida análise, para que a valorização da área seja melhor entendida.

Conforme afirma Santos (1990), a partir de 1940 tem-se um novo momento na evolução urbana da cidade de Salvador:

Ainda como elementos que marcam o fecho de um momento podem ser tomadas algumas inovações urbanísticas ocorridas no centro e em outros pontos da cidade. O geógrafo Milton Santos, fixando em 1940 o início de um novo período na "evolução urbana" de Salvador, menciona transformações mais sensíveis na paisagem, tais como o preenchimento de grandes espaços vazios na Cidade Baixa mediante a construção de prédios de mais de seis andares, a derrubada de prédios mais antigos e a abertura de largas avenidas. Na Cidade Alta também houve modificações similares, sendo que, neste ponto, as demolições atingiram também prédios construídos entre 1890 e 1940. Estes eram edifícios de quatro a seis andares, que o autor denomina de "casas de meia-idade. (SANTOS, 1990, p.21, g. n.)

Para Santos (1990), as questões habitacionais de Salvador estavam nesse período diretamente ligadas à expansão do comércio interno. Muitas áreas residenciais tornaram-se centros de negócios, o que gerou uma irregularidade em alguns bairros. Os imóveis comerciais ocupavam um espaço cada vez maior e assim

foi possível traçar a relação entre a expansão territorial e expansão das atividades comerciais em Salvador, conforme Quadro 1.

Diante dessa relação é possível verificar que a área central, composta pelos bairros de Conceição, Pilar, Sé, Paço, São Pedro, Santana e Nazaré durante o período de 1895 a 1930 eram destinados, quase em sua totalidade para a moradia, à exceção do bairro da Conceição que ao longo desse período permaneceu voltado para o comércio. Já a área periférica, composta pelos bairros dos Mares, Penha, Vitória, Brotas e Santo Antônio, eram destinados em sua totalidade para a moradia, tendo permanecido assim ao longo do período analisado.

Quadro 1– Expansão dos bairros

ANOS	DISTRITOS CENTRAIS														DISTRITOS PERIFÉRICOS										
	CONCEIÇÃO		PILAR		SÉ		PAÇO		S.PEDRO		SANTANA		NAZARÉ		MARES		PENHA		VITÓRIA		BROTAS		S.ANTÔNIO		
	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	P	N	
1895	471	711	837	270	1006	150	642	94	1939	131	2481	101	-	-	703	55	1558	84	2072	82	1114	34	2527	111	
1900	473	822	897	343	1014	228	590	191	1951	183	1646	90	977	57	1098	77	1863	104	2720	119	1320	62	2910	142	
1905	468	850	899	366	1027	469	655	199	1958	266	1621	105	1058	76	1184	85	1950	119	2984	154	1425	66	3069	171	
1910	471	814	984	389	1036	352	650	270	1950	218	1643	108	1110	83	1539	118	2408	148	3759	179	1749	71	3750	218	
1915	453	901	1043	394	974	307	639	289	1862	221	1712	99	1145	100	1644	135	2534	136	3952	192	2463	93	4162	246	
1920	425	988	1002	453	951	410	648	320	1831	305	1722	109	1174	93	1774	152	2528	133	4270	202	2607	84	5506	231	
1925	424	1060	1039	394	966	518	663	365	1846	310	1764	121	1231	84	2080	155	2702	145	4819	202	2967	88	6355	241	
1930	436	1090	1070	424	949	684	684	342	1864	306	1822	119	1290	89	2411	180	2904	137	5332	221	3448	108	7110	284	
P (PRÉDIOS) N (NEGÓCIOS)																									

Fontes: Departamento de Tributos Imobiliários de Salvador. *Livro de Cadastro Imobiliário*, Livros dos 12 distritos urbanos, anos indicados.

Arquivo Público do Estado da Bahia. *Arrolamento das casas de negócio*, Livros dos 12 distritos urbanos, anos indicados.

Obs: O distrito de Nazaré foi desmembrado do de Santana pela Lei Municipal nº 310, de 30.10.1897.

Fonte: Santos, 1990, p. 24

A zona central da cidade era destinada para o comércio e para os imóveis de baixa renda, como forma de manter a mão de obra próxima dos locais destinados para o comércio. A construção dos imóveis comerciais tinha uma característica peculiar, sendo o térreo destinado para o comércio, o primeiro andar geralmente destinado para o dono do comércio e os demais andares para os seus funcionários,

esse local que servia de moradia para os funcionários era denominado de sobrados.

Os grandes e pequenos sobrados sofreram alterações em suas fachadas, de modo que, dos pavimentos térreos, desapareciam as janelas, e as paredes eram vazadas em portas e mais portas. Eram as casas de negócio que se iam expandindo e, assim, determinando uma nova fisionomia às edificações dos séculos XVIII e XIX. Mas os novos tempos não se impunham apenas às fachadas. Tornava-se crucial o problema da habitação. (SANTOS, 1990, p. 25)

Com a grande ocupação da área central da cidade pelos empregados, aqueles que faziam parte da elite comercial passaram a procurar locais da cidade que condiziam com as suas respectivas situações financeiras e por esta razão migraram para bairros mais elitizados, como Barra, Vitória e Campo Grande. Assim, no centro da cidade ficaram os imóveis destinados para a população de baixa renda e nos bairros mais afastados da área central os imóveis eram destinados para a população de alta renda.

Para Santos (2008), Salvador na sua extensão territorial possuía uma teia de relações entre áreas centrais e não centrais, o que caracterizava uma cidade polimultinucleada e essas centralidades geraram mudanças qualitativas e quantitativas. Os locais que eram vistos como grandes centros econômicos, como Liberdade, Taboão e Paço foram suprimidos, e a maioria das atividades migraram para os novos centros como Paralela, Pituba e Brotas.

Quanto ao contexto da economia baiana, Pinheiro (2008) sintetiza o final do século XIX aos anos 1930-1940 como período de estagnação econômica do Estado

marcado pelo débil dinamismo ou pela instabilidade de suas atividades agroexportadoras, pela dominação quase absoluta do capital comercial sobre o conjunto das atividades econômicas regionais e, ainda, por baixas taxas de expansão urbana e industrial. (PINHEIRO, 2008, p.20).

Com o início do processo de industrialização do Estado e o investimento estatal, entre 1940 e 1950, tem-se a mudança dessa situação econômica, conforme afirma Pinheiro (2008, p. 22):

A situação econômica da Bahia e de Salvador começou a mudar entre os últimos anos da década de 1940 e o final dos anos de 1950. Algumas iniciativas estatais abriram caminho para rápidas transformações, entre elas a construção da usina hidroelétrica de Paulo Afonso, a implantação das atividades de extração e refino do

petróleo no Recôncavo, a construção da ligação rodoviária Rio-Bahia (BR-116) e a criação do Banco do Nordeste do Brasil e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

No período de 1950 e 1980 pode-se identificar um momento importante relativamente ao desenvolvimento econômico de Salvador, com a intensificação do processo de industrialização, fundado em volume significativo de incentivos fiscais, a construção da BR-116 (1949) e a criação da SUDENE (1959) com a implantação do Centro Industrial de Aratu (1967) e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) (1972/1978). (ALMEIDA, 2008).

Esse processo vai ter rebatimentos na dinâmica territorial da cidade de Salvador, no que se refere a sua área de expansão, como bem destaca (FERNANDES, 2005, p.40):

Na década de 1960, mudanças no sistema de transporte transformaram a cidade. Nos anos de 1970 verifica-se a implantação de importantes equipamentos e um intenso incremento habitacional. Nas décadas de 1980, 1990 e 2000 o Miolo cresce com taxas superiores às de Salvador, constituindo-se num grande eixo de expansão da cidade.

Entre 1960 e 1980 a construção civil residencial teve significativa expansão. Os bairros que eram considerados como sendo destinados para a classe média tiveram sua expansão incentivada pela criação do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), o que também ocasionou o desenvolvimento do mercado imobiliário e do comércio voltado para a área da construção de média e alta renda.

Essa fase resultou em impactos sócio-espaciais significativos, não só para a cidade de Salvador, mas para toda a região metropolitana, tendo sido caracterizada pela “urbanização concentrada e expansão dos novos serviços”:

Acompanhando a implantação da nova indústria, a urbanização na Bahia ganhou novo ritmo após 1950. Essa aceleração do crescimento urbano, um processo concentrado em Salvador e seu entorno, se deu simultaneamente ao desenvolvimento de um “terciário moderno”, para adotar a terminologia da época. A visão convencional descreve essa retomada da expansão urbana, e o conseqüente desenvolvimento dos serviços na capital, como resultado exclusivo da “industrialização”, que se traduz numa determinada representação do funcionamento da economia regional, dominante desde os anos de 1960 e, ainda hoje, entre técnicos e *policymakers* baianos, a saber: o modelo de “base exportadora”. Segundo essa representação, a grande indústria, sempre dinâmica

porque voltada para a exportação, leva a reboque um “terciário” de crescimento derivado e sempre dependente da demanda local.

[...] Contudo, para explicar o ritmo da urbanização e o avanço da terciarização na RMS deve-se levar em conta, além dos novos investimentos industriais, as transferências federais e os investimentos estatais e privados em outros segmentos da economia baiana, bem como as dinâmicas próprias, autônomas, de várias atividades dos novos serviços, algumas das quais – o melhor exemplo é o turismo – desde sempre voltadas também para o mercado extra-regional. (ALMEIDA, 2008, p.32).

A expansão urbana da cidade de Salvador teve ligação direta com as transformações de seu espaço, que aconteceu com o aperfeiçoamento dos transportes e o desenvolvimento comercial da área central da cidade. A cidade ganhou modernos serviços com instalações de transporte coletivo, expandindo a cidade para a área sul, separando as classes sociais, em direções opostas. O sul abarcava a parcela rica da população, em detrimento das classes populares, revelando um processo de segregação socioespacial (ANDRADE, 2009, p.71).

Outro aspecto a ser destacado refere-se à construção da Rua Silveira Martins, em 1965, e a expansão da Avenida Paralela em 1970, o que facilitou o acesso ao Miolo da cidade e conseqüentemente a expansão do seu comércio, que passou a se estender para a BR 324.

Embora ainda insuficientes, em algumas partes do Miolo, os empregos cresceram muito: na Avenida Paralela se concentram os empregos públicos, principalmente em torno do Centro Administrativo da Bahia (CAB); em São Cristóvão ampliou-se a oferta de empregos privados; na BR 324 houve uma significativa expansão de empregos privados, principalmente depois da implantação de Pirajá e do Porto Seco Pirajá, que concentram muitas empresas. Cabe ainda destacar alguns núcleos internos no Miolo como Cabula, Pernambués, Pau da Lima e São Marcos onde, além da existência de grandes empresas, há também um grande crescimento do comércio tanto individual como em pequenos centros comerciais. (FERNANDES, 2005, p. 42-43)

A partir dos anos 1990, mediante ação do poder público e do grande capital imobiliário local, tem-se um novo momento relativamente à estrutura econômica da metrópole de Salvador, fundamentada na “diversificação, expansão e modernização dos serviços”, com significativos rebatimentos no espaço urbano, podendo-se destacar o abandono do centro antigo e a constituição no novo centro na região do shopping Iguatemi, hoje denominado como Shopping da Bahia; a abertura de novas

vias no eixo norte-sul, com a valorização de áreas vazias apropriadas pelo mercado imobiliário; a implantação de um novo polo de serviços, bem como do Centro Administrativo da Bahia (CAB) e de novos bairros residenciais voltados para a classe média.

Enfim, o Estado e o capital imobiliário instalaram alguns equipamentos estratégicos no coração do futuro CDB [Central Business District]: a nova estação rodoviária, um grande shopping center regional, o primeiro hipermercado da capital e alguns dos primeiros prédios de escritórios. (Scheinowitz, 1998). Começa, então, a migração das empresas do centro histórico. O êxodo, que se inicia na segunda metade dos anos 70, se acelera nos anos 80 e se completa na década de 90. (ALMEIDA, 2008, p. 39).

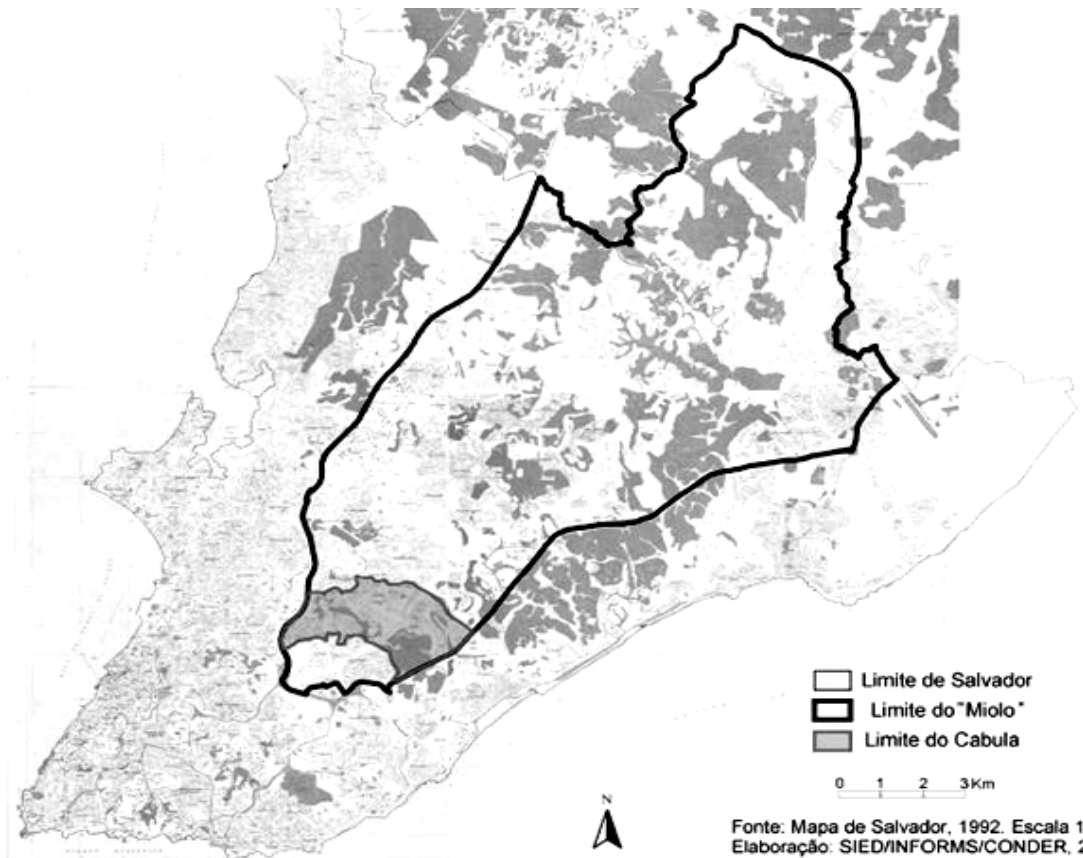
Nesse contexto, com a construção do Largo do Retiro, Paralela e BR-324, o acesso ao bairro do Cabula, ficou mais fácil e a previsão de construção do metrô na cidade gerou uma especulação em torno da área. Com isso, a partir dos anos 2000, o local passou a ser alvo de interesse do mercado imobiliário e foi considerado posteriormente como um vetor estratégico.

2.2 O bairro do Cabula⁷

O bairro está localizado no Miolo de Salvador, assim denominado pelos estudos do PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano) efetuados na década de 1970, pelo fato de se localizar geograficamente na área central do município de Salvador. Situa-se desde Saramandaia (meridional), até o limite norte do Município de Salvador. O miolo vem sendo ocupado aceleradamente, por população de baixa renda, tanto através dos programas governamentais (conjuntos habitacionais) como, principalmente, pela ocupação espontânea. Também tem sido alvo de grandes investimentos dos setores secundário e terciário da economia. (FERNANDES, 1992, p.173)

⁷O nome “Cabula” tem origem no idioma banto, que é utilizado nos países africanos e significa mistério, secreto, culto religioso. O local foi assim denominado em razão da forte predominância de cultos religiosos do candomblé.

Figura 3 - Localização do bairro do Cabula



Fonte: researchgate⁸

O Cabula é um bairro que possui características próprias, cuja configuração espacial é resultante de quatro processos, abrangendo diferentes agentes em diferentes períodos históricos: os antigos núcleos quilombolas; as chácaras destinadas à produção agrícola; a ação do Estado mediante a implantação dos conjuntos habitacionais e mais recentemente, pela atuação do capital imobiliário (GOUVEIA, 2010).

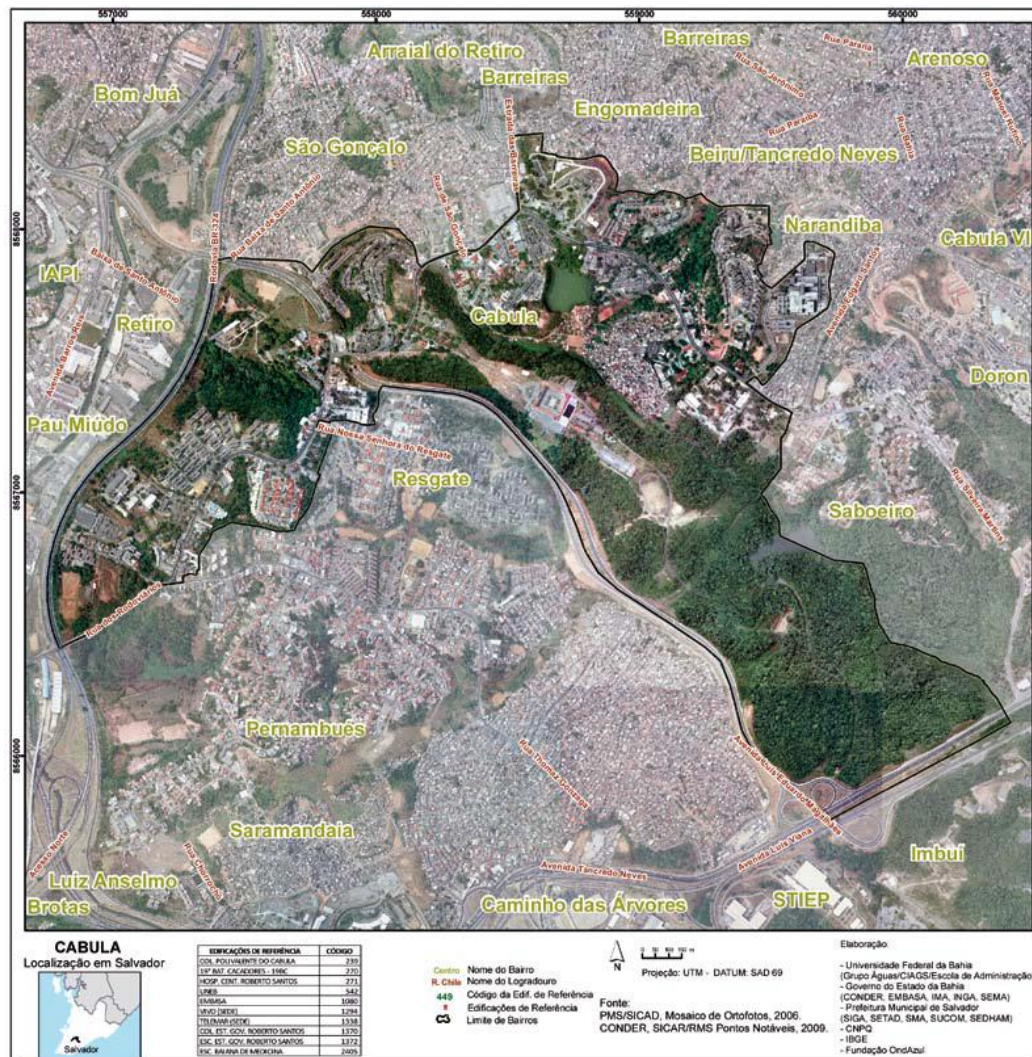
A urbanização se deu via interferência do Estado, do ponto de vista habitacional a partir da década de 60 com as políticas de ocupação do Miolo de Salvador. Entretanto a ocupação dessa área é antiga, remetendo às comunidades quilombolas que aí se instalaram desde a época colonial, período a que se deve o nome do bairro (GOUVEIA, 2010, p.57-58).

As terras que hoje compreendem o bairro do Cabula foram doadas ainda no século XVI a Antonio de Ataíde, o conde Castanheira. Mais tarde, a área localizada para além do tecido urbanizado da cidade, foi

⁸ Disponível em: <https://www.researchgate.net/figure/308609685_fig1_Figura-1-Localizacao-do-Cabula-Centro-Geografico-de-Salvador>. Acesso em: 20 set 2017.

arrendada ao senhor Natal Cascão, que então construiu a Capela de Nossa Senhora do Resgate, atualmente conhecida por Igreja de Assunção. Nos arredores desta igreja formou-se um pequeno povoado (SANTOS, PINHO, MORAIS e FISHER, 2010, p. 209).

Figura 4 – Vista aérea do bairro do Cabula



Fonte: SANTOS, PINHO et. al., 2010, p. 211

No passado colonial a área era ocupada por muitas comunidades quilombolas que deixaram suas marcas bastante vivas no bairro, sobretudo quanto à existência de importantes terreiros de candomblé como o Ilê Axé Opô Afonjá, no bairro do São Gonçalo; o terreiro Casa de Lua Cheia, na Avenida Silveira Martins; e o Bate Folha (MansuBanduquenqué) no bairro da Mata Escura (GOUVEIA, 2010, p.5).

Segundo Andrade (2009), a partir de 1960 a URBIS (Habitação e Urbanização

do Estado da Bahia) construiu conjuntos habitacionais populares, como uma tentativa de regularizar a questão habitacional da cidade. Assim, foram realizadas construções de diversos conjuntos e loteamentos pela URBIS e INOCOOP (Instituto de Orientação Cooperativas Habitacionais), todos de caráter popular. Nesse período, Salvador passou por uma expansão significativa, principalmente no bairro do Cabula, onde a construção dos conjuntos habitacionais era mais evidente e em maior escala, o que foi impulsionado em razão da existência de infraestrutura e serviços urbanos.

No ano de 1960, o Cabula era considerado como sendo de baixa densidade demográfica, o que se modificou ao longo dos anos, pois entre 1970 e 1980 ocorreu um significativo crescimento populacional. As atividades industriais foram deslocadas para a periferia e o setor destinado a moradia foi ampliado, principalmente em relação às famílias mais pobres que começaram a ocupar os espaços vazios que existiam no miolo da cidade.

As antigas fazendas foram vendidas, áreas foram loteadas, as áreas verdes que restavam foram desaparecendo, ocupações irregulares começaram a ocorrer e surgiram pequenos centros comerciais. Esses fatores resultaram em uma maior demanda pelo local para a fixação de moradia e comércio.

A chegada dos valores urbanos industriais e das instituições da modernidade aceleraram o ritmo da vida e mudou o dinamismo social, tornando o Cabula uma das territorialidades de Salvador em que a tradição africano-brasileira e a modernidade se encontram e formam contextos de tensões e conflitos nas comunidades centenárias, onde muitos atos de violência urbana têm aumentado. (NICOLIN, 2007, p. 26)

Na década de 1970 foram implantadas as sedes de empresas de telefonia, através da extinta Telebahia e hoje denominada Vivo, abastecimento de água através da Embasa. Entre os anos de 1980 e 1990 o bairro continuou sendo ocupado de forma rápida e a vasta área verde foi desaparecendo com a mesma rapidez através de desmatamentos que foram realizados para construção das vias de acesso do local.

O aumento da população e domicílios no Cabula ao longo do período de 30 (trinta) anos é facilmente demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2 – População e domicílios do Cabula e da cidade de Salvador
1970, 1980, 1991, 2000

Anos	Categoria	Cabula	Salvador
1970	População	-*	1.006.398
	Domicílios	-*	182.626
	Hab/Dom		5,51
1980	População	13.150	1.505.383
	TC** 70/80	*	4,11
	Domicílios	3.247	300.950
	Hab/Dom	4,05	5,00
1991	População	37.132	2.075.273
	TC**80/91	9,90	2,96
	Domicílios	9.142	488.144
	Hab/Dom	4,06	4,25
2000	População	47.283	2.443.107
	TC**96/00	2,71	1,83
	Domicílios	13.535	651.293
	Hab/Dom	3,49	3,75

Fonte: CONDER (2004)

Elaboração: REGINA, M.E.R & FERNANDES, R.B. (2005)

O processo de verticalização e a implantação dos condomínios fechados passaram a ser uma tendência predominante no bairro a partir da década de 1980, deixando de predominar a ocupação horizontal. A verticalização gera a valorização dos terrenos e aparece em áreas bem equipadas por infraestrutura e acessibilidade” (SOUZA, 1994, p. 164 apud PENA, 2010, p. 34).

Segundo Fernandes (2011), a verticalização antes era muito comum na área do centro da cidade, em razão do alto status que aquela área possuía. Com as mudanças ocorridas no bairro do Cabula, até então considerado periférico, os novos empreendimentos passaram a adotar a mesma estrutura.

Esse processo está associado com a propriedade condominial. Esse tipo de empreendimento passou a multiplicar-se, de um lado por uma questão de lucro, já que no mesmo território é possível construir inúmeras moradias com aproveitamento total do solo, de outro lado, há uma comercialização de segurança ligada à moradia vertical, o que gerou uma mudança visual territorial.

A partir de dados do Sistema de Informação Municipal de Salvador (SIM), constatou-se, que no período entre 2000 até 2010, a população do Cabula

aumentou de forma considerável, uma vez que, a população residente (habitantes) em 2000 era de 19.448 habitantes e no ano de 2010, 23.869 habitantes⁹, ou seja, houve um aumento de aproximadamente 20% em um período de 10 (dez) anos. É importante destacar que, o Sistema de Informação Municipal de Salvador, não disponibilizou os dados após o ano de 2010 até o presente momento, razão pela qual não houve inserção nesta pesquisa.

A construção do Horto Bela Vista e de outros empreendimentos de classe média, geraram um aumento significativo no valor do metro quadrado dos imóveis localizados no bairro, fazendo o mesmo “migrar da posição de popular para emergente”, conforme veiculado no Jornal Correio da Bahia, em 2012¹⁰:

Com a chegada de empreendimentos como o condomínio Horto Bela Vista e do Shopping Bela Vista, o Cabula valorizou em mais de 70% o m². [...] Empreendimentos como o Horto Bela Vista e o Maximo Club Residence, além do shopping Bela Vista, são alguns dos responsáveis pela valorização da região. Um apartamento custa de R\$ 500 mil R\$ 1,5 milhão nos novos empreendimentos, segundo dados da Ademi-BA.

A valorização da área ao longo dos últimos anos foi tão significativa que José Azevedo Filho¹¹, diretor comercial da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (Ademi), afirmou em matéria publicada no Caderno Imobiliário do Jornal A Tarde, em 2014, que em oito anos os imóveis no bairro do Cabula registraram valorização de 210%, passando o valor do metro quadrado de R\$ 1.450,00, em 2006, para R\$ 4.500,00 naquele ano. Afirmou ainda que em 6 (seis) anos foram construídos cerca de 30 novos edifícios, que reúnem aproximadamente 60 mil moradias, com valores a partir de R\$ 200.000,00. O diretor comercial da ADEMI ainda associou a expansão imobiliária no local à construção do Horto Bela Vista.

O bairro do Cabula teve um crescimento de 28% na procura de imóveis, figurando como o nono mais procurado na plataforma para compra e aluguel durante

⁹ Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>> Acesso em: 20 jun. 2017.

¹⁰ Valorização altera perfil de violência no bairro do Cabula: menos morte, mais roubo. Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/valorizacao-altera-perfil-de-violencia-no-bairro-do-cabula-menos-morte-mais-roubo/>. 20 de agosto de 2012. Acesso em: 18 set. 2017.

¹¹ Entrevista concedida ao Jornal A Tarde. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/imoveis/noticias/1563980-em-oito-anos-imoveis-no-cabula-registram-valorizacao-de-210>>. Acesso em: 10 abril. 2017.

o ano de 2016, por estar localizado próximo a hospitais, colégios, faculdades¹².

2.3 A área de entorno: os bairros de Pernambués e Saramandaia

Os bairros de Pernambués e Saramandaia estão localizados no entorno do Cabula, sendo os que sofreram maior influência com a inserção do empreendimento Horto Bela Vista. É possível afirmar que, a partir de Pernambués, o Cabula fica ao norte, a avenida Paralela fica localizada ao sul, o 19 BC fica localizado ao leste e ao oeste fica localizado o bairro de Saramandaia.

Figura 5 – Localização dos bairros Pernambués e Saramandaia



Fonte: SANTOS, PINHO et. al., 2010

¹² Bairro do Cabula teve um crescimento de 28% na procura por imóveis, segundo site ZAP. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/bairro-do-cabula-teve-um-crescimento-de-28-na-procura-por-imoveis-segundo-site-zap>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Pernambués e Saramandaia estão localizados em área de intensa especulação imobiliária, tendo sido definidos nos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dos anos de 2004, 2008 e 2016 como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Ambos possuem como característica uma infraestrutura precária e uma vulnerabilidade socioeconômica.

Relativamente às ZEIS vale nos reportarmos a autores que vem tratando dessa temática, em âmbito nacional e local (ALFONSIN, et. al, 2002; TEIXEIRA, 2007; LIMA, 2013) relativamente ao conceito e a importância do instrumento no contexto da função social da cidade:

Com o advento do Estatuto da Cidade, foi introduzido, na ordem jurídica brasileira, um conjunto de princípios, diretrizes gerais e instrumentos orientadores da elaboração e execução da política urbana. A função social da propriedade e das cidades bem como os princípios do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da participação popular passam a constituir a base estruturante dessa política, cabendo ao Plano Diretor articular e estabelecer critérios para aplicação dos instrumentos urbanísticos trazidos pelo Estatuto da Cidade, tais como zonas especiais de interesse social (ZEIS), preempção, outorga onerosa do direito, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, mecanismos e instâncias de participação e controle social. (LIMA, 2013)

São zonas urbanas específicas, que podem conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia. (ALFONSIN e outros, 2002, p. 92)

[...] a constituição das ZEIS é uma iniciativa inovadora sob três aspectos principais. Em primeiro lugar, torna possível a regularização urbanística de áreas de ocupação informal, através de legislação específica, reconhecendo-se a diversidade e a complexidade dessa forma de ocupação na cidade e a impossibilidade de adequá-la aos padrões ideais definidos pelas respectivas leis de uso e ocupação do solo para a cidade formal. Em segundo lugar, traz a perspectiva de indicação de áreas vazias com potencial para a implantação de habitação popular, através das ZEIS de vazios urbanos, contribuindo para o aumento da oferta de terras no mercado urbano de baixa renda. Em terceiro lugar, está fundamentada no processo de cogestão entre o poder público municipal e a comunidade, previsto tanto na elaboração dos planos de urbanização e de regularização fundiária, quanto na sua gestão e implementação, entendendo-se ser essa a garantia fundamental da manutenção e qualificação da ocupação pós-intervenção, com o fortalecimento da cidadania. (TEIXEIRA et. al, 2007, p. 4)

Nesse sentido, é possível afirmar que a ZEIS não se constitui em um modelo de expulsão, mas sim de inclusão, já que o objetivo é proteger essas áreas do mercado, e para os casos de ZEIS de vazio, uma reserva de área para habitação de interesse social.

No PDDU de 2016 (Lei n. 9069/2016), os bairros de Saramandaia e Pernambués constam, respectivamente, como ZEIS n. 20 e 21, na categoria de ZEIS-1. (Figura 6), área identificada como assentamento precário.

Figura 6 – ZEIS Saramandaia e Pernambués – PDDU 2016



Fonte: SUCOM¹³

O bairro de Saramandaia, conforme levantamento realizado no livro Caminho das Águas de Salvador, teve como origem a fazenda Pompilho e sua ocupação iniciou com a construção do terminal rodoviário de Saramandaia. Está localizado próximo ao DETRAN e do Terminal Rodoviário, limitando-se com o bairro de Pernambués. É um bairro que possui deficiências quanto à oferta de equipamentos públicos, e os poucos que têm não conseguem suportar a necessidade da área. Os principais equipamentos públicos, espaços de lazer e associações comunitárias do bairro são identificados por Lima (2016):

¹³ Disponível em:

http://www.sucom.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2016/07/SSA_PDDU_MAPA_03_ZEIS.pdf. Acesso em: 20 set. 2017.

Os principais equipamentos públicos localizados no bairro são o posto de saúde, Projeto Fundação Cidade Mãe, Casa do Trabalhador, escolas municipais Marisa Baqueiro Costa e Risoleta Neves. Para preencher a lacuna deixada pelo Estado no âmbito educacional, proliferam pelo bairro inúmeras creches e escolas particulares, voltadas à educação infantil e apoio às mães. Há também a Escola Comunitária Chico Mendes, vinculada à Paróquia São Francisco de Assis e a Creche Escola Nossa Senhora das Graças. Os moradores buscam também a Escola Marinha Tavares e a Escola Cleber Pacheco, ambas localizadas no bairro vizinho de Pernambués, voltadas ao ensino de segundo grau.

Os espaços de lazer são poucos e praticamente ocupados pela população masculina do bairro, sendo destinados, sobretudo, à prática do jogo de futebol (campo São Paulo, campo do Bole, campo do Morro). Também é possível notar microespaços ocupados por tabuleiros de dominó e brincadeiras praticadas pelas crianças e adolescentes, em sua maioria também do sexo masculino. (LIMA, 2016, p.48).

Já o bairro de Pernambués¹⁴ teve como origem várias fazendas, entre elas, a denominada Santa Clara, que produzia laranjas e em 1965 originou o bairro, tendo se expandido e consolidado a partir da implantação da estação rodoviária e a construção do shopping Iguatemi.

Segundo Francisco Cruz do Nascimento, educador e morador do bairro, Pernambués faz parte de um quilombo urbano que abrangia, inclusive, as áreas que hoje fazem parte do bairro do Cabula. “O lugar abrigava várias fazendas, dentre essas havia a Santa Clara, uma fazenda de laranjas que, em 1956, deu origem ao bairro de Pernambués. Hoje, o lugar é um quilombo urbano. Não é reconhecido por decreto, mas se auto reconhece pelo modo de viver, na maneira de ser e na história das pessoas mais velhas da comunidade”, conforme afirma Nascimento, que é também pesquisador na área de Quilombos.¹⁵

Segundo dados do Sistema de Informação Municipal de Salvador (SIM), no bairro do Cabula, o rendimento médio do responsável pelo domicílio é de aproximadamente 3,87 SM, para rendimento feminino e 5,93 SM para o rendimento masculino. Enquanto Pernambués e Saramandaia são de aproximadamente 2,11

¹⁴Segundo Luiza Pinto Nascimento, no livro Caminho das águas, o nome Pernambués significa “pés de boi” e foi adotado em razão de por ali passar muitas boiadas, há quem afirme que a origem do nome significa “brejo” em razão das pequenas lagoas que existiam na época.

¹⁵Pernambués o bairro mais negro da cidade:

Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/somos/noticia/pernambues-o-bairro-mais-negro-da-cidade/?cHash=20f015298c02b16788eb11d09bb3fb6a>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

SM de rendimento feminino e 3,60 SM de rendimento masculino, sendo perceptível a significativa diferença no que se refere a questão socioeconômica dos dois bairros. Enquanto o Cabula é um bairro considerado de classe média, Pernambués e Saramandia são considerados de classe baixa.

Como forma de amenizar o impacto nos bairros de Pernambués e Saramandaia, em decorrência da implantação do empreendimento HBV, foi sugerida uma requalificação de praças e área de lazer. Em Pernambués, a requalificação deveria ser realizada na Praça Artur Lago, o que foi objeto do Termo de Ajustamento de Conduta firmado, mas que não foi integralmente cumprido, conforme será tratado no Capítulo 4 da presente dissertação.

Em Saramandaia, como uma forma de diminuir os impactos causados com o aumento populacional e a supressão do espaço de lazer dos moradores do bairro, ficou acordado que seria construída uma nova praça onde os moradores do bairro pudessem praticar suas atividades de lazer.

Duas praças, com destinação de verba para a manutenção destas praças ao longo da existência das obras; a construção de um barracão para a realização de atividades comunitárias nas imediações do bairro de Saramandaia; a construção de uma quadra poliesportiva, nas imediações do bairro de Saramandaia; verba para a reforma do Centro Social Urbano (CSU); reestruturação das vias, mobiliários urbanos (ponto de ônibus etc.) no entorno do empreendimento num raio de 1 km, além disso, a destinação de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para investimento na criação e desenvolvimento de uma área de preservação ambiental, por força de lei, que poderia ser instalada em qualquer parte do Estado desde que na mesma bacia hidrográfica, Todas estas medidas deveriam somar o montante de 0,03 (três décimos) do valor estimado da obra que é de R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais). (COMUNIDADE unida para lutar, 27 set. 2011).

Conforme será discorrido no Capítulo 4, a praça de Pernambués foi “requalificada”, porém para a Promotora de Justiça responsável pelo TAC não houve cumprimento integral nos termos que foi firmado o TAC, e mesmo após 8 (oito) anos da celebração do TAC, a praça do bairro de Saramandaia ainda não foi construída, permanecendo os moradores da área até a presente data sem espaço de lazer condizente que pudesse suprir as necessidades da população.

3. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO HORTO BELA VISTA

Entre os anos de 2005 e 2008 o Brasil viveu um boom imobiliário, caracterizado pela queda de juros para financiamento imobiliário, crescimento da construção civil, e fomento ao crédito imobiliário. Segundo Lúcia Zanin Shimbo (2011, p. 50), “os oito maiores grupos imobiliários do país lançaram 57,3 mil unidades no ano de 2007, eram 22 empresas do setor da construção civil com capital aberto - sendo que as dez maiores desse grupo foram responsáveis pelo lançamento de aproximadamente 90 mil unidades em diversas cidades brasileiras”.

Além dessas questões ressalta-se, nesse contexto, disponibilidade de mão de obra e a expectativa de sediar a Copa do Mundo em 2014, com previsão de vultosos investimentos públicos.

Em Salvador, todos esses fatores culminaram por despertar o interesse de diversas construtoras em investir na cidade, entre elas a JHSF, com o empreendimento Horto Bela Vista (HBV). O slogan de venda do empreendimento HBV, conforme divulgado no site da empresa¹⁶, se pautava em uma “proposta inovadora”, mediante a oferta, em um mesmo espaço, do uso residencial, comercial e hoteleiro.

3.1 Características do empreendimento e estratégia de implantação

O Horto Bela Vista (HBV) trata-se de urbanização integrada de uso misto (comercial, residencial e serviços), em uma área de 329.911,96m², [Laila – informação divergente] sendo 213.340,00m² de área útil e 1.050.314,20m² de área construída. Está inserido na zona Centro Municipal Retiro (Acesso Norte), localizado na Rua dos Rodoviários no bairro do Cabula, às margens da BR-324. (PLANARQ, 2010). (Figura 7).

O terreno encontra-se na parte sul do Miolo de Salvador, mais especificamente em um ponto de contato com as outras regiões da cidade (Centro Tradicional e Orla Oceânica). Conforme afirma Valverde (2015, p. 55),

¹⁶<https://www.jhsf.com.br/shopping-bela-vista/>

[...] apesar de a região do Miolo ser, em geral, historicamente caracterizada pela ocupação de uma população de renda média e baixa, perante o contexto atual de reconfiguração socioespacial da cidade, a porção meridional do Miolo que tangencia a Orla Atlântica também tem se tornado atrativa para o mercado imobiliário.

Figura 7 – Localização do Horto Bela Vista e área do entorno



Fonte: PLANARQ, 2010

A área era ocupada anteriormente por duas chácaras, denominadas de Resgate e São Jorge. Segundo Valverde (2015, p.74), a chácara Resgate pertencia a Eivaldo Luz, proprietário da Euluz Empreendimentos desde 1956. Nos anos de 2003 e 2004 o mesmo adquiriu as parcelas restantes, realizou o amembramento da área, configurando assim o terreno que seria construído o Horto Bela Vista. Em

2007, a JHSF permutou o terreno e em troca concedeu participação no shopping que seria construído, passando, desse modo, a figurar como sócio. É importante destacar que Euvaldo Luz, já era proprietário de outro terreno na cidade de Salvador, onde foi implantado o shopping center Barra e Piedade.

O terreno estava sem destinação específica há muito tempo, supostamente aguardando uma valorização imobiliária, sendo utilizado pelos moradores do local como uma área destinada para a prática de futebol. (Figura 8).

Figura 8 – Vista do terreno onde foi construído parte do Horto Bela Vista



Fonte: PLANARQ, 2010.

A topografia do terreno era acidentada, com vales em V e glebas de áreas verdes remanescentes das antigas propriedades agrícolas, ocupação predominante até década de 1970. Nas últimas décadas a área do Horto Bela Vista sofreu intervenções as quais, além de suprimir parte de seus remanescentes florestais - apenas no seu limite centro-norte os remanescentes foram conservados -, alteraram definitivamente seu relevo centro-sul, tornando-o aplainado. (PLANARQ, 2010)

A empresa paulista JHSF foi a incorporadora responsável pelo empreendimento e, junto com a Euluz Empreendimentos Imobiliários firmou uma parceria que foi crucial para dar relevância e garantia do resultado final, pois a Euluz era uma empresa baiana e já possuía uma expertise junto a shoppings centers de grande porte na capital, conforme citado acima. Conforme afirma Valverde (2015),

A articulação mais significativa na constituição do Horto Bela Vista ocorreu entre a JHSF e a Euluz. A centralidade dessa relação originou-se da compra do terreno, mas a negociação aparentemente envolveu a utilização dos conhecimentos e práticas da Euluz no mercado soteropolitano, visto que a Euluz apontava a perspectiva de investir em um empreendimento comercial naquele terreno de sua propriedade. Ainda, à empresa local foi delegada a atuação nos trâmites iniciais de licenciamento. Ademais, o nome da Euluz figura nos materiais publicitários do empreendimento Horto Bela Vista, (não só do *shopping*) como realizadora ao lado da JHSF. Por fim, com o condomínio civil estabelecido pelas empresas, ambas são proprietárias e administram o Shopping Bela Vista, sendo a JHSF proprietária majoritária (com 51%). (VALVERDE, 2015, p. 122-123).

Além da Euluz, a JSFH firmou parceria com Caramelos Arquitetos e Associados, empresa que atua na área de projetos de arquitetura da Bahia desde 1970, tendo sido responsável pelo projeto arquitetônico do Shopping Barra, Perini, Hangar, Associação Atlética da Bahia, entre outros¹⁷.

A implantação do HBV por uma grande empresa do ramo imobiliário está relacionada ao cenário contemporâneo representado pelo planejamento urbano corporativo, no qual as grandes incorporadoras passaram a ser agentes centrais do planejamento das cidades, as quais passam a figurar como meras mercadorias aptas para apropriação e negociação,

Para a JHSF o local era considerado como um importante vetor de desenvolvimento da cidade de Salvador, em razão da sua localização e fácil acesso para as principais vias da cidade. O presidente-executivo da JHSF na época afirmou em entrevista concedida ao Jornal ATarde, que o terreno foi escolhido pela empresa para implantação do megaempreendimento em razão da sua localização e do seu tamanho.

Nós fizemos uma pesquisa na cidade, sobre a tendência do seu crescimento. O primeiro fator a nos atrair foi o tamanho do terreno. Nele você vai conseguir um bairro completo”, disse o presidente-executivo da JHSF. [...]“É uma região central da cidade, a cinco minutos do centro comercial de Salvador (referindo-se ao Iguatemi e à Av. Tancredo Neves). A macro localização é muito boa, inclusive por conta dos acessos viários que serão construídos. A JHSF está fazendo obras em decorrência do empreendimento e há também as da prefeitura e do governo do Estado, como a via portuária (federal) que influencia toda a região”, completou Auriemo. (Jornal A Tarde, 25 set. 2008)

¹⁷<http://www.hortobelavista.com.br/sobre>

A localização é bastante privilegiada, próxima a áreas com grande dinamismo econômico, com equipamentos geradores de renda e de grande fluxo de pessoas como Shopping Salvador (a 2,5Km), Shopping Iguatemi (a 1,7 Km), Estação Rodoviária (a 1,3 Km) e a 6,0 Km do Centro Administrativo, e, posicionado na congruência das principais avenidas e na principal entrada rodoviária. (PLANARQ, 2010, p. 26).

Na época de implantação do empreendimento não existia uma infraestrutura que atendesse a necessidade que surgiria com a construção do empreendimento, mas já havia uma perspectiva de melhoria e valorização, por se tratar de um bairro que possuía um diversificado setor de comércio e serviços no seu entorno. As principais ruas do Cabula contavam com mais de 50 (cinquenta) estabelecimentos comerciais, entre eles, farmácias, bancos, escolas, caixas eletrônicos, bares e lojas.

A área foi beneficiada por significativos investimentos públicos, principalmente em relação à mobilidade, com desdobramentos diretos em sua reestruturação, tais como: Via Expressa Baía de Todos os Santos (com acesso à área portuária), construção de túneis, viadutos, e passarelas. A primeira etapa do metrô já contemplava a estação de acesso norte, que passaria exatamente na frente do empreendimento, restando clarividente a valorização significativa que existiria na área onde o empreendimento seria construído.

Essa especulação acerca da valorização do local tinha fundamento, até mesmo porque a aquisição de um terreno no ramo imobiliário somente ocorre após realização de pesquisas de mercado, elaboração de estudo de viabilidade e aprovação embasada em um retorno financeiro. Tudo isso foi encontrado no bairro do Cabula, que vivia uma expansão imobiliária há 8 (oito) anos. É inegável que esta valorização foi mais intensa após a construção do empreendimento Horto Bela Vista.

Vale registrar que no PDDU – 2004, o novo centro municipal era o Centro Acesso Norte - Retiro, que se somou aos dois centros municipais já existentes (o Centro Municipal Tradicional e o Centro Municipal Camaragibe).

Pode-se inferir que a dinamização e valorização da parte sul do Miolo, pressionada pela expansão das atividades comerciais e residenciais da região do Iguatemi e potencializada pelos investimentos públicos e privados, influenciou na produção da nova centralidade, o Centro Municipal Acesso Norte - Retiro.

[...]

Portanto, entende-se que a produção dessa nova centralidade

resulta também da indução de um novo sentido e de novas bases para a expansão da produção imobiliária formal. (VALVERDE, 2015, p. 70).

Vale ressaltar, conforme afirma Valverde (2015, p. 55) que “os primeiros trâmites para liberação do alvará construtivo do Horto Bela Vista estão datados do ano de 2005, logo após a aprovação do PDDU de 2004”.

A produção dessa nova centralidade urbana em Salvador, regulamentada pelo PDDU de 2004 e implementada mediante investimentos públicos, tem relação direta também, segundo Valverde (2015, p. 81), com as restrições à expansão urbana na orla atlântica em decorrência da escassez de grandes glebas vazias e da restrição à ampla verticalização:

Nos últimos anos, a ausência de grandes glebas desocupadas na Orla Atlântica e dos obstáculos legais não superados – como a impossibilidade de verticalização da orla e em função de restrições decorrentes de questões ambientais – têm contribuído para que o capital imobiliário extrapole estas áreas e avance em direção à parte sul do Miolo, mais especificamente na sua fronteira com a Orla Atlântica.

A implantação do HBV pela JHSF se insere no contexto de mudanças no modo de produção do espaço urbano de Salvador nas últimas décadas, no qual a semelhança de outras cidades brasileiras vem se dando mediante o “protagonismo do capital imobiliário no espaço urbano, fazendo com que a cidade venha experimentando um processo de difusão de grandes empreendimentos com impactos significativos na sua estrutura urbana, como condomínios residenciais, empresariais, shoppings centers e complexos multifuncionais”. (Valverde, 2015, p. 15).

3.2 Bairro planejado ou enclave fortificado?

A estratégia de marketing para venda do empreendimento era embasada em fatores atrativos, tais como: segurança, homogeneidade social, oferta de equipamentos e serviços, que iriam compor um bairro planejado. Surgia assim um novo conceito de moradia:

O empreendimento Horto Bela Vista (HBV) [...] é emblemático no que se refere às transformações decorrentes das associações entre a promoção imobiliária e as alterações na estrutura urbana de Salvador. Anunciado em 2008 como o novo “bairro planejado”, o projeto inicial abarcava dezenove edifícios residenciais, três torres empresariais, um *flat*, um shopping center, clube privativo, centro médico, centro de convenções e escola (VALVERDE, 2015, p. 52). [...]

Na análise da relação entre o “bairro planejado” Horto Bela Vista e o espaço urbano de Salvador, foram levantadas as práticas do empreendedor imobiliário no processo de decisão locacional do megaempreendimento. Enquanto atributo do solo urbano e conformadora dos ganhos por meio dos sobrelucros, a localização é resultado das transformações sociais e associa-se à tendência histórica de apropriação das condições criadas pelo poder público no sentido de potencializar o processo de acumulação dos setores privados. (VALVERDE, 2015, p. 103).

O bairro planejado é um produto que possui como principal atrativo o que muitas pessoas buscam ao longo da vida, um convívio social tranquilo, seguro, agradável e com caráter de exclusividade. Exatamente em razão do caráter de exclusividade, o produto é ofertado para as classes de média e alta renda.

Os bairros planejados podem ser abertos ou fechados, dependendo de sua localização e das normas para ocupação do solo. Quando inseridos no meio urbano, necessitam respeitar leis que determinam limites de áreas privadas. Nesses casos, o empreendimento se instala num bairro periférico, contudo, contido no perímetro urbano e cria espaços públicos cujo propósito está focado em conectar os espaços privados que podem conjugar condomínios residenciais e centros comerciais ou profissionais e reformula de modo significativo tanto o espaço no qual está inserido quanto o público e com isso, a cara do bairro. (SCHNEIDER, 2009, p. 73).

O bairro planejado tem como objetivo transformar todo o local onde for instalado. É uma nova concepção de bairro, onde o empreendimento passará a ser o protagonista do local. A forma como é denominado torna clarividente o objetivo de criar um contraste entre o novo empreendimento planejado e o local onde está inserido. Em muitos casos, são implantados em áreas pouco valorizadas, e, conseqüentemente com custo da terra reduzidos.

O bairro planejado consiste num projeto que visa enobrecer não apenas o empreendimento imobiliário em si, ou seja, a moradia e sua área privada de lazer, como também o seu entorno. Trata-se

de apropriar-se de uma área da cidade pouco valorizada, localizada em uma região habitada por famílias de baixa, ou relativamente baixa, renda e incorporar elementos urbanos próprios de bairros habitados pelos segmentos sociais de maior poder aquisitivo. O projeto conta necessariamente com um estudo minucioso da região, no sentido de captar quais são os elementos a serem explorados pela construtora no sentido de construir uma nova identidade para o local, um bairro de luxo bem localizado, bonito, perfeito, seguro, etc (SCHNEIDER, 2009, p.81)

Segundo Valverde (2015) o Horto Bela Vista caracteriza-se como “enclaves fortificados e autosegregados, em sua maioria destinados aos setores de renda alta e média, que intensificam a fragmentação do tecido urbano e aprofundam a histórica segregação socioespacial na cidade”.(VALVERDE, 2015, p. 144).

Para Tereza Caldeira (2008), os enclaves fortificados ficam configurados com a construção de empreendimentos imobiliários cercados, onde é possível manter uma vida coletiva mais agradável, com a negação do restante da cidade, sem necessidade de relação com o entorno.

Um aspecto importante a ser considerado nesses enclaves refere-se à criação de áreas exclusivas nas quais os consumidores estão dispostos a pagar uma renda de monopólio para poderem se localizar, seja em função do status que tal localização pode conferir ao seu usuário, seja em função de um acesso privilegiado às centralidades do urbano etc. (BOTELHO, 2010, p.27-28).

É importante destacar que “enclaves fortificados” na concepção trazida por Tereza Caldeira, não se confunde com o bairro planejado, uma vez que, os bairros planejados são compostos por áreas públicas e áreas privadas, enquanto os “enclaves fortificados” tendem a ser isolados, distantes da vida pública, figurando assim como um modelo de exclusão, como o que ocorre no Horto Bela Vista.

O que distingue os bairros planejados dos enclaves fortificados é o fato de compor um espaço misto de áreas públicas e privadas. As áreas públicas constituem um grande desafio para os empreendedores na medida em que se perde o controle sobre a imagem que se pretende atribuir ao projeto. Seu posicionamento em relação à cidade é exposto de modo diferente, pois ele, de certa forma está aberto à cidade, não dá as costas à experiência de uma vida social pública, mas impõe-se como o espaço no qual é possível experimentar uma cidade melhor. Esta possibilidade se torna um produto de venda uma vez que naquele espaço - que não deixa de ser a cidade, pois dispõe de ruas e praças públicas – a cidade é o que eu gostaria que ela fosse: com ruas largas, policiamento, oferta de comércio de bens e serviços, parques

arborizados, ruas bem iluminadas, enfim tudo o que eu dou falta quando penso na experiência que tenho hoje de cidade. (SCHNEIDER, 2009, p. 77)

Deve-se considerar, no caso em questão que, apesar da localização privilegiada do empreendimento relativamente ao sistema viário, com acesso rápido e fácil, e da estratégia de marketing de comercialização do “bairro planejado”, a venda das unidades residenciais após o “ecstasy” inicial se manteve estagnada. Pode-se inferir que essa questão seja decorrente de dois fatores principais: a proximidade com os bairros populares e moradias de baixo poder aquisitivo e a oferta excessiva de unidades residenciais, acima da demanda. Para a comprovação desses fatores, entretanto, faz-se necessário estudo específico.

Em decorrência disso, a JHSF priorizou a construção do shopping center Bela Vista, e, somente após a sua conclusão, deu início à construção das torres residenciais.

Entretanto, um aspecto a ser considerado é que, após uma análise do que estava previsto no projeto e do que efetivamente foi construído, ficou claro que não existe nada de inovador, já que a existência do shopping por si só não garante o sentimento de bairro planejado aos moradores, conceito esse utilizado como estratégia de marketing, principalmente porque a implantação dos demais equipamentos – escola, clube e hotel não foram concretizados. Segundo informações obtidas com a empresa, a escola entrará em funcionamento apenas em 2018.

Figura 9 – Fachada do Shopping Horto Bela Vista



Fonte: Site Horto Bela Vista¹⁸

¹⁸Disponível em: <http://www.hortobelavista.com.br/>. Acesso em: 01 de ago. 2017.

Figura 10 – Vista interna do Shopping Bela Vista



Fonte: Site do Horto Bela Vista¹⁹

Atualmente existe um problema entre os adquirentes do Horto Bela Vista e a empresa JHSF, pois alguns adquirentes após recebimento das unidades, sentiram-se lesados e enganados, por não ter sido construído o bairro planejado, conforme divulgado pela empresa, e que motivou a compra dos imóveis por parte de muitos adquirentes.

Em razão disso, alguns compradores ingressaram com processos judiciais, tendo como base todo o material publicitário veiculado na época e a cláusula 5.4 da Promessa de Compra e Venda, que constava o seguinte:

O Empreendimento total, aqui objetivado, é composto por vinte e cinco (25) torres, sendo (01) Centro Comercial (Shopping Bela Vista), dezenove (19) torres residenciais (Edifícios Residenciais), e cinco (05) torres comerciais (Edifícios Não Residenciais e será construído por etapas, a serem erigidas por si ou por empresa(s) especialmente contratada(s), a(s) qual(is) suportará(ao) com exclusividade as responsabilidades da construção na forma do CAPÍTULO VIII infra, ressalvado o direito da JHSF SALVADOR, a todo tempo, alterar, substituir, fragmentar o contrato de construção, etc.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.hortobelavista.com.br/>>. Acesso em: 01 de ago. 2017.

Nos autos do processo de número 0538423-32.2015.8.05.0001, a parte Autora através do seu Advogado afirma o que segue: “Assim resta demonstrado a má fé do Acionado, em enganar, ludibriar o Adquirente, que agindo de boa fé, e confiando na marca e “nome” do Acionado, contratou um empreendimento completamente fantasioso”.

No caso ora analisado, conforme sentença proferida em 18 de abril de 2016, o Juiz não condenou a JHSF a indenizar o autor em razão de não ter sido entregue o empreendimento em conformidade com o que foi prometido nas campanhas publicitárias, em razão de o Autor desta ação ter solicitado rescisão do contrato. Por esta razão, para a Julgadora, o autor não era apto para requerer medida reparatória, mas que tal fato serviria para embasar a rescisão contratual por justa causa. É importante destacar que a ação de citada ainda não acabou, estando em grau de recurso. Existem outras ações judiciais nesse sentido, mas sem decisão final, onde compradores do empreendimento alegam que se sentem enganados em razão de terem comprado um empreendimento que não foi integralmente construído.

4. O TAC DO HORTO BELA VISTA: IMPACTOS NO TERRITÓRIO

Neste Capítulo serão abordados os principais aspectos relacionados ao instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), sob o aspecto jurídico, acerca da eficácia do referido instrumento na implantação de grandes empreendimentos imobiliários, a partir do empreendimento “Horto Bela Vista”. Também serão abordados os principais impactos no território decorrentes da implantação TAC do Horto Bela Vista, principalmente no que tange aos espaços destinados à moradia e lazer.

Conforme já explicitado, o TAC é um instrumento amplamente aplicado na implantação de empreendimentos imobiliários. Entretanto, cabe analisar se o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com a empresa JHSF durante a construção do Horto Bela Vista foi eficaz, no tocante à garantia do direito à cidade.

4.1 Conceitos e fundamentos jurídicos

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento extrajudicial celebrado

para negociar conflitos que envolvam direitos coletivos, através de um compromisso firmado entre o ofensor e o Ministério Público. O objetivo do TAC é eliminar ou diminuir a ofensa ou o risco, através da adequação às exigências legais. Para Ferreira (2011), a finalidade do TAC é adequar “a conduta do ofensor ao mínimo previsto pela legislação em vigor, através da estipulação de fazer e de não fazer sob pena de cominação de multa pecuniária em caso de descumprimento” (2011, p. 107).

O TAC é regulado pela Lei de nº 7.347 de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Este instrumento é utilizado antes da judicialização, ou seja, é uma tentativa de reparação que não sendo cumprida será encaminhada ao judiciário para as devidas atribuições das responsabilidades legais no âmbito cível e criminal.

Após apuração e comprovação da existência de dano, o ofensor poderá ser condenado em dinheiro, no cumprimento de obrigação de fazer (positiva) ou em obrigação de não fazer (negativa).

A realização de um TAC tende a conferir uma certa celeridade, quando comparado com o tempo necessário para a finalização de um processo judicial, em razão das inúmeras possibilidades de recursos, nesse último caso. Essa possível celeridade encontrada no TAC, tem como base o efeito que torna o documento um título executivo extrajudicial, significa que, o inadimplemento gera a possibilidade de execução imediata, o que por si só diminui a burocracia e o lapso temporal até sua finalização.

De acordo com a análise do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) o tempo médio de duração de um processo no âmbito estadual pendente no primeiro grau no estado da Bahia é de mais de 4 (quatro) anos²⁰. Entretanto, o TAC objeto do presente trabalho desde que foi firmado já perdura por quase 8 (oito) anos, o que faz questionar se a realização do TAC realmente figura como uma medida mais célere.

A União, o Estado, o Distrito Federal, os Municípios, o Ministério Público, as Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, têm legitimidade para firmar Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) com aquele que figure com o transgressor. Ao ser realizado um TAC o objetivo é que a responsabilização do

²⁰<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

ofensor seja efetivada através de uma solução justa, econômica e célere por meio da aplicação negociada na norma jurídica.

No caso do Horto Bela Vista, tendo em vista que a liberação para a construção do empreendimento já havia sido realizada, é possível afirmar que o objetivo do TAC era mitigar e compensar os prejuízos que seriam causados.

4.2 A atuação do Ministério Público do Estado da Bahia: a celebração do TAC no Horto Bela Vista

O Ministério Público possui como funções institucionais, conforme o artigo 129, III, da Constituição Federal: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Para Mazzilli (2001, p. 26), os interesses coletivos podem ser divididos em 3 categorias: *Interesse difuso* – relativo a pessoas indetermináveis reunidas pelas mesmas circunstâncias; *coletivos em sentido estrito* – atinge grupamento de pessoas determinadas que sofrem o mesmo prejuízo e *individuais homogêneos* – que compartilham prejuízos divisíveis de origem comum.

De acordo com Miguel Reale (1997, p. 132), o interesse difuso é aquele que pertence a toda a coletividade como bem comum.

Sendo assim, compete ao Ministério Público fiscalizar a aplicação e o cumprimento dos dispositivos legais, defendendo assim os bens jurídicos. O direito à cidade é um direito difuso, deve ser garantido a todos os sujeitos de forma indeterminada e indivisível. Compete ainda ao Ministério Público firmar o TAC.

O empreendimento HBV, à época de sua implantação, estava regularizado, considerando que o mesmo dispunha de alvará de construção; as licenças haviam sido devidamente obtidas, com parecer favorável para a construção, inclusive havia sido concedido licenciamento ambiental, conforme sintetizado no Quadro 2. Ou seja, a incorporadora cumpriu todos os trâmites legais relativos à aprovação do referido empreendimento.

Quadro 2 - Síntese dos trâmites de aprovação do HBV

AÇÃO	DATA	ÓRGÃO	MEDIDA
Análise de Orientação Prévia de Parâmetros Urbanísticos	2005	Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município (SUCOM) /PMS	parecer técnico dos órgãos municipais favorável à implantação.
Pedido de licença ambiental	2007	Secretaria de Meio Ambiente do Município de Salvador (SEMA),	ao examinar o pedido de licença ambiental, apontou apenas a necessidade de aprofundamento de alguns pontos dos estudos.
Aprovação da licença de alvará de construção	2008	SUCOM e SEMPLAM	resultou do Termo de Acordo e Compromisso (TAC), assinado pela SUCOM e SEMPLAM, que na sua cláusula 7ª condiciona o início das obras à obtenção da licença ambiental.
Licenciamento ambiental	2009	Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM)	Concedido após o stand de vendas do empreendimento já ter sido erguido e a comercialização das unidades iniciadas.
Inquérito Civil	2008	Ministério Público do Estado da Bahia	a 5ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente do MPE/BA tendo como objeto a apuração de possível situação de dano material, ambiental e moral causado pelo empreendimento Horto Bela Vista e desenvolvido pela incorporadora JHSF.

Fonte: Elaborado a partir dos dados constantes em: Valverde (2015)

Entretanto, a liberação da construção do empreendimento pelos órgãos competentes ocorreu sem a exigência da Prefeitura de Salvador do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), tampouco Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Impende destacar que, apesar do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, prever a exigência do EIV e do EIA para empreendimentos de grande porte, ele determina, no artigo 36, que Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração prévia do estudo. Ocorre que, a cidade de Salvador não

tem lei que regulamente a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança e do Estudo de Impacto Ambiental. Como a lei não existe, não havia obrigatoriedade de cobrança. Desse modo, mesmo tratando-se de empreendimento de grande porte, com a previsão de implantação de 3.400 unidades residenciais, com significativos impactos urbanos, a Prefeitura Municipal de Salvador, não exigiu a elaboração dos referidos estudos.

Para ter uma noção da importância de realização desses estudos, e comparar proporcionalmente o grau de impacto que eles geraram, será citado um empreendimento de grande porte construído em Salvador, para o qual foi exigido o referido estudo. Trata-se do Hospital do Subúrbio, com área total de 19.825,93m², localizado no bairro de Periperi, periferia de Salvador, inaugurado em 2010. Compõe-se de 373 leitos e composto por uma equipe de quase 1.800 profissionais, administrado e operado pela iniciativa privada. O empreendimento teve o pedido de Estudo de Impacto de Vizinhança realizado, a requerimento do Governo do Estado da Bahia.

A título de comparação, o empreendimento HBV abrangia uma área total de 329.911,96m², ou seja, aproximadamente 15 vezes maior do que o Hospital do Subúrbio, e ainda assim a sua construção foi liberada por todos os órgãos públicos municipais, sem solicitação do estudo de impacto ambiental (BACELLAR, 2016).

Em decorrência disso, e considerando os impactos significativos que a construção do empreendimento poderia causar à população como um todo, a 5ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente do Ministério Público do Estado da Bahia (MPE/BA), abriu o Inquérito Civil número 003.0.176305/2008, em 18 de novembro de 2008, para apurar a existência de dano material, ambiental e moral que poderiam ser causados, como tentativa de defesa das funções social da cidade, principalmente em relação à mobilidade urbana, já que a conclusão do empreendimento poderia afetar os direitos difusos da sociedade.

Para tal, foi acordado que a empresa JHSF deveria promover a reformulação do empreendimento Horto Bela Vista para adequá-lo às regras e princípios do direito ambiental, consoante interpretação do Ministério Público Estadual; elaborar um plano urbanístico do Centro Municipal Retiro-Acesso Norte; realizar o Estudo de Impacto Urbano-ambiental.

Durante o Inquérito Civil foi firmado o primeiro Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com a empresa incorporadora – JHSF, em outubro de 2009, após o

início da comercialização do empreendimento, tendo como objeto a adoção de medidas para mitigação e compensação dos impactos decorrentes causados pela implantação do empreendimento.

4.2.1 O Estudo de Impacto Urbano-Ambiental no Horto Bela Vista

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é um instrumento previsto no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e instituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (Lei nº 7.400/2016), como um dos instrumentos para o ordenamento territorial, objetivando avaliar as vantagens e desvantagens da implantação de um empreendimento e/ou atividade. O estudo faz a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam na sua área de influência.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um documento técnico exigido pela Prefeitura, para concessão de licença e autorizações de construção, ampliação e funcionamento de empreendimentos. O artigo 320 da Lei 9.069/2016, dispõe que quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características ambientais, culturais, urbanas e socioeconômicas de vizinhança, os empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras estarão dispensados da Licença Ambiental, mas estarão sujeitos à avaliação de EIV e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

No caso do HBV, o Estudo de Impacto Urbano Ambiental (EIUA) avalia as três fases de implementação do empreendimento, quais sejam: planejamento, obras e operação, considerando o adensamento populacional, equipamentos urbanos, infraestrutura urbana, alterações de uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego; demanda por transporte público interferências na iluminação; ventilação, paisagem urbana, alteração no nível do ruído, geração de resíduos sólidos e líquidos, bem como conservação do ambiente natural e construído.

O EIUA relativo ao empreendimento Horto Bela Vista, elaborado em 2010 pela empresa PLANARQ, teve como objetivo geral identificar e avaliar os impactos

positivos e negativos decorrentes da inserção do empreendimento no território, bem como estabelecer medidas com o fito de compensar possíveis impactos a serem gerados de modo que o dito empreendimento não gerasse incômodo a comunidade.

O Ministério Público quando determinou a realização do estudo destacou alguns objetivos específicos, entre eles: estudo da paisagem urbana; condições de acessibilidade; levantamento da qualidade espacial urbana; levantamento de poluições visuais e sonoras; estudo da valorização/desvalorização imobiliária do entorno. Vale ressaltar que, com o objetivo de conferir efetividade ao estudo, o Ministério Público determinou a participação da comunidade no processo de elaboração do mesmo.

Entretanto, o estudo só foi elaborado após o início da construção do empreendimento. Ora, um estudo com essa relevância deveria ter sido realizado de forma prévia, antes até mesmo de ter sido concedido o alvará de construção, já que para tal é necessário ocorrer a aprovação do projeto. No caso em análise, conforme exposto anteriormente, o projeto foi aprovado pela Prefeitura, a construção teve início e somente após o início da construção foi realizado o EIUUA. Como foi realizado a *posteriori*, o estudo deixou de cumprir aquele que deveria ser o seu principal objetivo, qual seja, evitar o dano.

A importância da realização prévia do EIUUA deve ser analisada também com base na estimativa de adensamento populacional que a inserção do empreendimento no território iria causar, tendo em vista que a projeção era de após 8 (oito) anos de obras passarem a residir cerca de 11.270 habitantes permanentes. Assim, a projeção para 2018 era que a área de vizinhança somada com os habitantes do empreendimento iria totalizar 27.270 habitantes, o que ocasionaria um aumento populacional na ordem de 81,87% sobre a população existente em 2010.

No estudo de impacto constava uma estimativa da quantidade de empregos diretos, indiretos e efeitos de rendas por etapas construtivas do empreendimento.

Tabela 3 – Relação de etapas da construção e empregos mensais que seriam gerados

ETAPAS CONSTRUTIVAS		EMPREGOS MÉDIOS MENSAIS GERADOS		
ETAPAS	UNIDADES	DIRETOS	INDIRETOS	EFEITO/RENDA
1ª	C4, C5	893	420	1375
	SHOPPING			
2ª	C1 E C2	415	195	639
3ª	C6	304	143	468
4ª	COM/COM. COORP/ FLAT/AMPL. SHOP	838	394	1291
5ª	C7	450	212	693
6ª	C3	227	107	350
7ª	CLUBE E ESCOLA	75	35	116
TOTAIS		3.202	1.505	4.931

Fonte: PLANARQ, 2010

A relação de etapas foi confeccionada tendo como base o mapa estrutural do empreendimento dividido em condomínios, onde C1 e C2 correspondem ao Condomínio Reserva das Plantas, composto de 4 (quatro) torres residenciais; C3 e C4 correspondem ao Condomínio Reserva das Flores, composto de 6 (seis) torres residenciais; C5 corresponde ao Condomínio Reserva das Árvores, composto por 2 (duas) torres residenciais; C6 corresponde ao Condomínio Reserva do Pomar, com 3 (três) torres residenciais; C7 corresponde ao Condomínio Reserva dos Pássaros, com 4 (quatro) torres residenciais, conforme Mapa com divisão de etapas para construção (Figura 11).

Tabela 4 – Relação de carros que iriam transitar por dia no empreendimento Horto Bela Vista e no Shopping

Circulação / dia	HBV	Shopping
Pessoas	163 740	124 748
Veículos	33 262	25 691

Fonte: PLANARQ, 2010

Foram ainda analisados aspectos físicos do local, abrangendo a ventilação, nível de ruído, qualidade do ar. Quanto aos aspectos socioeconômicos foi analisada a dinâmica populacional, emprego e renda, economia local, finanças públicas, organização e mobilidade, equipamentos urbanos comunitários, segurança pública. Quanto aos aspectos urbanos ambientais foi analisado o uso do solo, densidade da ocupação, morfologia edilícia, paisagem urbana, sistema de águas pluviais, serviços públicos, infraestrutura viária, trânsito, rede de transporte público e a valorização imobiliária.

4.3 Análise do cumprimento das exigências definidas no TAC

A discussão e análise do EIU do HBV foram promovidas pelo MPE/BA, que realizou audiências públicas abertas à sociedade, destacando a extrema importância do aprofundamento e discussão do EIU para o fortalecimento e uso do instrumento para a gestão urbana da cidade.

É importante destacar que a realização das audiências públicas na elaboração desse estudo é exigência legal e a participação da sociedade é imprescindível, principalmente porque a finalidade é pública, e não para atender interesses privados. Trata-se de uma tutela do direito coletivo à cidade.

Como a administração pública está vinculada ao princípio da legalidade, o correto seria exigir a realização de estudos prévios e a falta da exigência deveria tornar nula a licença de construção, conforme decisão proferida nos autos do processo de número 70037657525, não é isso que ocorre, senão veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. NULIDADE. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. A administração pública está vinculada ao princípio da legalidade; assim, deve exigir para a concessão de licença para a construção o

que a lei impõe, nem mais, nem menos. O Estatuto da Cidade previu o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento a ser implementado por lei municipal para 'contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades'. Não tendo sido instituído o EIV na legislação municipal, a licença de construção concedida sem a sua realização não pode ser considerada nula sequer em tese. Precedente. Apelação desprovida. (Apelação Cível 70037657525, Segunda Câmara Cível, TJRS, Relª Denise Oliveira Cezar, j. 23.11.2011).

No ato da realização do TAC, diversos compromissos foram assumidos, entre eles a elaboração do EIU e a análise dos impactos nas comunidades do entorno. Propostas foram apresentadas pelas comunidades e, durante a apuração dos impactos no território, os representantes das comunidades verificaram que o impacto sofrido não seria somente no âmbito territorial, mas também no âmbito financeiro, já que a área que seria utilizada para implantação do empreendimento sempre figurou como área de lazer e comércio para a população que ali residia.

A extensa área era composta por um campo de futebol e por várias hortas onde os moradores comercializavam folhas e frutos para subsistência. Por ocasião da realização de torneios de futebol, os moradores comercializavam alimentos e bebidas, o que gerava uma renda extra. Assim, fica claro que os impactos eram socioeconômicos, e não somente territoriais e ambientais. Tratava-se, de uma área utilizada intensamente pelos moradores dos bairros do entorno, sendo utilizada principalmente pelos moradores de Saramandaia, por ser o bairro mais próximo da área.

O termo aditivo ao TAC, além das medidas mitigadoras de mobilidade urbana, prevê medidas de permeabilidade social, de integração espacial e de conforto urbano-ambiental para as comunidades do entorno, por meio da execução de obras de requalificação urbanística e infraestrutura, da realização de cursos de educação ambiental, de capacitação profissionalizante e da elaboração do projeto para implantação de uma quadra poliesportiva em Saramandaia. (VALVERDE. 2015, p. 98)

Essas demandas foram potencializadas com a previsão de implantação da via pedagiada “linha viva” que cortaria o bairro em duas porções, com significativos impactos sócio-territoriais.

No decorrer das negociações, vieram à tona informações sobre o projeto viário Linha Viva, proposto pela Prefeitura Municipal de Salvador, que transpassará o bairro de Saramandaia. Verificou-se que o trajeto proposto para o Projeto Linha Viva coincidia exatamente com a área em prospecção para a implementação da quadra poliesportiva no bairro, em cumprimento às referidas Cláusulas do TAC Aditivo, o que implicou em contornos no acordado. Evidencia-se aqui as pressões sofridas pela comunidade de Saramandaia diante da reestruturação empreendida na área. O projeto Linha Viva removerá famílias da comunidade e irá reparti-la ao meio, eliminando importantes equipamentos comunitários e intensificando os efeitos segregadores desse processo. (VALVERDE. 2015, p.99)

Diante de todos os impactos citados, era evidente a necessidade de participação da população nas audiências públicas. Assim, procedeu o Ministério Público, que veiculava convites para apresentação do EIV. (Figura 12)

A população moradora das áreas do entorno participou ativamente de todas as audiências públicas realizadas, debatendo diversos pontos através de seus líderes comunitários.

Figura 12 - Convite veiculado pelo Ministério Público para apresentação do EIV



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA
SEXTA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO MEIO AMBIENTE
COMARCA DE SALVADOR

CONVITE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA convida V. Sa. para a Audiência Pública, que será realizada durante todo o dia de 07/abril/2011, no Auditório da Sede do Ministério Público do Estado da Bahia, Avenida Joana Angélica, 1.312, Nazaré, nesta Capital, iniciando às 8:30h, para a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) do empreendimento Horto Bela Vista, localizado no Acesso Norte, às margens da BR-324, na Cidade de Salvador/Bahia e a apresentação do Estudo Urbanístico do Centro Municipal - Retiro/Acesso Norte, localizado no Bairro do Retiro, na Cidade de Salvador/Bahia.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), importante instrumento para o ordenamento territorial urbano, previsto no Estatuto da Cidade e Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador, teve como principais objetivos identificar e avaliar os impactos urbano-ambientais positivos e negativos decorrentes da implantação do Horto Bela Vista sobre sua área de vizinhança, bem como, estabelecer medidas a serem aplicadas, que venham a impedir, compatibilizar, compensar e/ou mitigar os possíveis impactos urbano-ambientais a serem gerados pelo empreendimento, ficando estes a níveis e condições aceitáveis, toleráveis, de forma que não gere incômodo a comunidade e atenda as exigências legais.

O Plano Urbanístico do Centro Municipal - Retiro/Acesso Norte é uma exigência dos PDDU's de 2004 e 2008 para ordenar o desenvolvimento deste importante nova centralidade no centro de confluência de todos os principais eixos viários da cidade. O estudo demonstra um caminho como implantar este novo centro numa forma autofinanciada pela absorção da maisvalia imobiliária. O estudo demonstra como o instrumento urbanístico da OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA, definido pelo PDDU, pode gerar recursos para grandes investimentos públicos estruturantes da cidade sem depender de recursos federais e estaduais.

A participação de V. Sa. será de extrema importância para o aprofundamento das análises sobre o Horto Bela Vista e para o fortalecimento do uso do instrumento do EIV na gestão urbana da nossa Cidade.

Salvador, 30 de março de 2011.

Hortênsia Gomes Pinho
Promotora de Justiça

Sexta Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Salvador
Av. Joana Angélica, 1312, Anexo, 3º Andar, Sala 303, Nazaré-CEP 40.050-001
Tel.: (71) 3163-6873

Fonte: FAUFBA. Grupo de Pesquisa Lugar Comum

Um dos prejuízos que ficou mais evidente foi a retirada do campo de futebol, que era utilizado como área de lazer pelos moradores do bairro. A comunidade demandou a implantação de uma praça no bairro, para que o lazer continuasse sendo praticado pelos moradores.

Os impactos negativos com a inserção do HBV eram tão visíveis que isso motivou o grupo de pesquisa denominado "Lugar Comum", da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA, a desenvolver, juntamente com os moradores de Saramandaia, um Plano de bairro que auxiliaria na elaboração de propostas para a região. Vale ressaltar que a participação do referido grupo da FAUFBA foi iniciada a partir da demanda e articulação dos movimentos sociais no sentido de viabilizar a implantação da praça.

Figura 13 – Plano de Bairro de Saramandaia
Convite para apresentação de propostas



Fonte: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFBA. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.²¹

No ano de 2012, foi analisado o EIUJA, tendo sido firmado um termo aditivo ao TAC celebrado em 2009. Esse documento ratificava os demais termos do compromisso, acrescentando novas cláusulas ao mesmo, tais como: (i) elaboração de estudo de alternativa viária para interseção da Silveira Martins, Ladeira dos Rodoviários, Tomaz Gonzaga e Cristiano Buys; (ii) a JHSF deveria arcar com o preço público para permanência de uma operação de trânsito, até a inauguração do Shopping Bela Vista, com objetivo de minimizar os impactos nas vias públicas; e (iii) apresentação de projeto de mobilidade para o HBV, o qual teria como objetivo reduzir o uso de veículos particulares, melhorar a eficiência da utilização da infraestrutura do transporte público e ao mesmo tempo estimular o uso de transportes mais sustentáveis, entre outros.

²¹ Disponível em: <<http://www.ppgau.ufba.br/node/1651>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

Em 2014, foi realizado o segundo TAC Aditivo, no qual foram substituídas algumas obrigações que haviam sido firmadas no TAC e no aditivo. Neste, o projeto executivo de arquitetura da praça ficou sob a responsabilidade da Faculdade de Arquitetura da UFBA. A JHSF assumiu a obrigação de implantar ações do projeto de observatório ambiental da Associação Gambá, entre outras.

Entretanto, após sete anos da realização do primeiro TAC do empreendimento HBV, inúmeros impactos foram ocasionados no entorno do empreendimento, alguns não poderão mais ser corrigidos e outros, mesmo podendo ser corrigidos, não o serão, em razão da falta de efetividade da medida.

No caso em análise, o empreendimento já está construído e impactando diariamente na vida da população que ali reside, da população do entorno e daqueles que por ali transitam. Além disso, segundo a Promotoria de Justiça do Ministério Público Estadual, a direção da empresa JHSF nesse período foi modificada ao menos quatro vezes, o que por si só gera um atraso na conclusão do acordo.

De todos os compromissos que foram pactuados ao longo dos sete anos, a grande maioria ainda se encontra em andamento, conforme demonstra o quadro elaborado pela Perita e Professora Ana Fernandes (2016) e alterado parcialmente pela autora.

Quadro 3 – Resumo de acompanhamento do TAC e TAC aditivo (21/10/2009)

CLAUSULA	TEXTO	DOCUMENTO-BASE	SITUAÇÃO	OBSERVAÇÕES
PRIMEIRA	Reformulação do empreendimento	TAC	Em andamento	-
SEGUNDA	Elaboração do plano urbanístico do Centro Municipal Retiro – Acesso Norte	TAC	Finalizado	-
TERCEIRA	Elaboração de Estudo Impacto Urbano Ambiental	TAC	Finalizado	
QUARTA	Preservação de 30% de vegetação; Compensação ambiental.	7º e 8º Relatórios semestrais.	Em andamento	

QUINTA	Aquisição de área de terreno com Mata Atlântica em estágio médio e / ou avançado de regeneração.	7º e 8º Relatórios semestrais.	Cláusulas canceladas com o TAC aditivo	As cláusulas foram canceladas em razão de não ter sido possível adquirir área com as características necessárias pelo valor que havia sido compromissado.
SEXTA	Adoção do conceito de tecnologia limpa no empreendimento	7º Relatório Semestral.	Em andamento.	O relatório apresentado não foi satisfatório, a sustentabilidade foi incorporada de forma simplificada.
SÉTIMA	Investimento em projeto de pesquisa.	Relatório de audiência MPE/JHSF 10/12/2013	Finalizado.	
OITAVA	Projeto paisagístico com usos de espécie da Mata Atlântica. Criação de barreiras físicas no entorno da piscina.	7º e 8º Relatórios semestrais.	Em andamento	
NONA	Divulgação do TAC.	TAC	-	
DÉCIMA	Utilização de compromissos assumidos para divulgação.	TAC	-	
DÉCIMA PRIMEIRA	Apresentação de relatórios detalhados por cláusulas e com registro fotográfico	6º Relatório semestral.	Em andamento.	

Fonte: Termo de Ajustamento de Conduta, com alterações da autora.

Quadro 4 – Resumo de acompanhamento do TAC aditivo – 03/07/2012

CLÁUSULA	TEXTO	DOCUMENTO-BASE	SITUAÇÃO	OBSERVAÇÕES
PRIMEIRA	Alternativa viária para Avenida Silveira Martins	4º e 5º Relatórios semestrais	Em andamento.	Obra não realizada em razão de entraves junto a COELBA.
SEGUNDA	Obras de mobilidade.	4º e 5º Relatórios semestrais	Em andamento.	Projeto pronto, aguardando execução.
TERCEIRA	Obras de melhorias físicas.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Finalizada.	
QUARTA	Gerenciamento de mobilidade; Alterar largura das calçadas; Ciclovias e ciclofaixas como alternativa; Barreiras para diminuição de velocidade dos veículos.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento.	Como a passarela já havia sido construída realizaram recomendações para as rampas.
QUINTA	Melhorias urbanísticas na praça Artur Lago.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Clausula anulada e incluída no TAC aditivo 2014.	Foram apresentados problemas na realização da obra.
SEXTA	Acesso de pedestres entre o HBV e a Rua Pompilho Bittencourt	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento.	Está em estudos de geotécnica.
SÉTIMA	Comprovar que o projeto do Centro empresarial não está em área de APP.	Relatório de audiência 10/12/2013	Finalizado.	
OITAVA	Complementar medidas de integração.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento.	
NONA	Adequação para conforto urbano.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento.	
DÉCIMA	Elaboração de planos de monitoramento e valorização urbana.	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento.	
DÉCIMA PRIMEIRA	Melhoria no acesso; curso de capacitação; revitalização do	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento e alguns foram finalizados	Os cursos foram realizados, mas tiveram um alto índice de

	centro urbano de Pernambuco; quadro poliesportiva de Saramandaia.		com pendências.	evasão; O centro Social de Pernambuco foi finalizado com problemas na execução do projeto; a quadra poliesportiva foi anulada e incluída no TAC aditivo de 2014.
DÉCIMA SEGUNDA	Apresentação de relatórios semestrais	4º e 5º Relatórios semestrais.	Em andamento	

Fonte: Termo de Ajustamento de Conduta, com alterações da autora.

Quadro 5 – Resumo de acompanhamento do TAC aditivo – 06/02/2014

CLÁUSULA	TEXTO	DOCUMENTO-BASE	SITUAÇÃO	OBSERVAÇÕES
PRIMEIRA	Implantar praça pública no bairro de Saramandaia	2º e 3º Relatórios semestrais.	Em andamento.	
SEGUNDA	Implantar projeto arquitetônico pertinentes à praça Artur Lago, de forma a permitir comunicação/interface com o Centro Social Urbano.	2º e 3º Relatórios semestrais.	Em andamento.	
CLÁUSULA TERCEIRA	Fazer investimento de R\$ 50.000,00 para ações do Projeto de Observatório Ambiental da Associação Gambá.	2º e 3º Relatórios semestrais.	Finalizado.	

Fonte: Termo de Ajustamento de Conduta, com alterações da autora.

A partir da análise dos quadros acima e do acompanhamento realizado pela pesquisadora Ana Fernandes (FAUFBA), colacionado nos autos do procedimento de nº 003.0.176305/2008, é perceptível que o TAC firmado ocasionou inúmeros reflexos no território. Além disso, uma parte significativa dos compromissos pactuados até a presente data se encontram em andamento, o que demonstra uma falta de celeridade na conclusão dos termos.

A Prefeitura Municipal de Salvador alterou o fluxo de veículos e a JHSF ficou responsável por construir canteiros, alça de retorno, semáforos e sinalização. Esse foi, com certeza, um trabalho de base imprescindível para comportar a quantidade de automóveis que passaram a trafegar no local, já que a área antes era composta somente por um campo de futebol de areia e um terreno baldio, sendo substituídos por um empreendimento com várias torres com destinação residencial e um shopping center que altera de forma considerável a via de acesso e a mobilidade do local.

Em função da construção do metrô próximo ao empreendimento, que é uma das formas de acesso, no TAC firmado há a previsão de inserção de uma grelha de canalização sobre drenagem, acesso em rampa em todo o percurso e segurança 24 horas na passagem (custeado pelo próprio metrô), o que pode ser considerado como uma inserção de grande valia para os transeuntes.

Outro reflexo perceptível que foi gerado em razão do TAC foi a construção de calçadas com dois metros de largura em diversos trechos para uma melhor mobilidade dos pedestres. Ademais, foi realizada a pintura das ciclovias, com o intuito de estimular o uso de bicicletas como meio de locomoção, bem como conferir maior segurança aos ciclistas que por ali trafegam.

Sob o aspecto social, dos itens negociados no TAC, os mais importantes foram a reforma da Praça Arthur Lago e a implantação da Praça Poliesportiva na ZEIS de Saramandaia. É importante lembrar que a reforma e construção das duas praças teriam como objetivo minimizar o impacto da retirada do campo de futebol, que servia de lazer e fonte de renda para os moradores de Pernambués e Saramandaia, como anteriormente mencionado.

Entretanto, no que tange à reforma da praça Artur Lago, depois da obra causar diversos engarrafamentos no bairro de Pernambués, ela não alcançou o resultado almejado, que era servir de interface para o Centro Social Urbano, localizado a 50m do local. Após a conclusão, restou clarividente que a única alteração do local se resumiu a troca de piso.

Na época em que a praça foi entregue, a promotora Hortênsia Pinho ponderou a necessidade de que a nova praça servisse como ligação para o Centro Social Urbano. A obra deveria ser concluída no prazo de seis meses e teve um investimento aproximado de R\$ 500 mil. O alvará para a construção da praça foi liberado pela prefeitura em meados do mês de novembro de 2014, porém a obra somente foi concluída no final de agosto de 2015, ou seja, após dez meses e ainda

assim não cumpriu com o que havia sido comprometido.

No período, vários jornais divulgaram como a praça foi entregue e a JHSF afirmou que o TAC havia sido cumprido²². A promotora fez questão de destacar o quanto a praça havia ficado “péssima, decepcionante e o projeto não havia sido executado”²³.

Figura 14 – Praça Artur Lago após realização da obra



Fonte: Acervo da autora

Figura 15 – Praça Artur Lago após realização da obra



Fonte: Acervo da autora

²² Disponível em: <<http://metro1.com.br/noticias/cidade/5136,tac-comprova-que-obra-na-praca-arthur-lago-em-pernambues-nao-foi-concluida.html>> Acesso em 21 jul. 2017.

²³ Disponível em: <<http://metro1.com.br/noticias/cidade/5599,sobre-praca-arthur-lago-em-pernambues-ficou-pessima-diz-promotora-do-mp.html>> Acesso em 20 ago. 2017.

Visivelmente a reforma da praça Artur Lago não cumpriu seu resultado útil que seria suprir a falta de local de lazer para os moradores do bairro de Pernambués. Diante disso, oito meses após a entrega da praça pela JHSF, a Secretaria Municipal de Manutenção informou que vai requalificar o local com a instalação de uma academia de saúde no local.²⁴

Em relação à implantação da praça no bairro de Saramandaia, este compromisso ainda “caminha a passos lentos”. O problema é que o terreno onde a praça será construída pertence ao município e para sua liberação obrigatoriamente precisou ser analisado e autorizado pela Casa Civil, SEFAZ, SUCOM, Fundação Mário Leal, entre outros. Após todo esse percurso e anuência da prefeitura, para sua viabilidade, a prefeitura precisará realizar um projeto de macrodrenagem. Caso contrário, ocorrerão alagamentos na área, conforme será demonstrado a seguir. Os canais que chegam até o local possuem mais ou menos 1,80m de altura, e passam por uma grande faixa de extensão do bairro de Saramandaia. Ocorre que estão com mais ou menos 1,0m de altura de lixo e terra, conforme Figura 16.

Figura 16 – Canal que chega até o local onde será construída a praça de Saramandaia



Fonte: Acervo da autora

O local onde será construída a praça de Saramandaia possui terra fértil e hoje é destinado para plantação de algumas raízes, hortelã e temperos que são

²⁴ Disponível em: <<http://metro1.com.br/noticias/cidade/17022,neto-autoriza-instalacao-de-academia-na-praca-arthur-lago-em-pernambues.html>> Acesso em 24 jul. 2017.

comercializados no próprio bairro.

Figura 17 – Local onde será construída a praça de Saramandaia



Fonte: Acervo da autora

Figura 18 – Vista do local onde será construída a praça de Saramandaia



Fonte: Acervo da autora

Desta forma, se o serviço de macrodrenagem não for realizado pela Prefeitura, em período de chuva a praça irá alagar, e todo o projeto ficará prejudicado. Além disso, algumas casas precisarão ser desapropriadas e retiradas, com o objetivo de abrir abertura para a rua e facilitar o acesso da população, já que não há passagem acessível até o local. A casa em destaque na Figura 19 fica

exatamente na área principal de acesso ao local previsto para implantação da praça de Saramandaia.

Recentemente, em 12 de setembro de 2017, foi realizada audiência pública na sede do Ministério Público, na qual ficou decidido que os moradores que são possuidores do terreno onde será construída a praça de Saramandaia serão indenizados com base na dimensão de cada área, tempo de ocupação e análise socioeconômica.

Figura 19 – Casa que precisará ser demolida para dar acesso à praça



Fonte: Acervo da autora

Para o início das obras da praça são necessários ainda os seguintes procedimentos: conclusão do projeto pela Prefeitura Municipal, que aguarda análise de área com delimitação do terreno; aprovação do projeto pela SUCOM, expedição do alvará de construção e indenização dos moradores que serão desapropriados.

Muitas das transformações urbanas vividas nas últimas décadas estão associadas às mudanças nos procedimentos e normas adotadas pelo Estado em nível local, que refletem diretamente na vida da cidade. “O impacto provocado por esses processos requer leituras e interpretações das expressões territoriais próprias de cada cidade como também o reconhecimento de aspectos gerais e comuns que merecem considerações mais específicas de cada uma e comparadas”. (MARTINS e PATIÑO, 2014, p. 02)

A realização de TACs, por vezes, pode contribuir para a consolidação de uma

“cidade de exceção”, já que existe a possibilidade de o TAC não compensar na mesma proporção do prejuízo que foi causado pelo agente ofensor. Além disso, existe também a possibilidade de que os valores acordados não sejam suficientes para indenizar os prejuízos sofridos. O surgimento dessa exceção é mais perceptível quando se trata de terras com localização estratégica, tornando o local mais atrativo do ponto de vista mercadológico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou de analisar a aplicabilidade e eficácia do instrumento jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na implantação de grandes empreendimentos imobiliários, em prol do direito à cidade, tendo como estudo de caso a implantação do projeto “Horto Bela Vista”, no bairro do Cabula, pela JHSF Salvador Empreendimentos e Incorporações S/A.

Pode-se afirmar que a realização do TAC evita a judicialização do fato através de Ação Civil Pública e que isso reflete em benefício para a empresa, e, em tese, para a população, já que uma parte dos problemas podem ser resolvidos de forma mais rápida do que se tivesse que esperar o trânsito em julgado de uma ação judicial. A partir do desenvolvimento do trabalho, registra-se ainda como aspecto positivo do referido instrumento a possibilidade de discutir e acordar fora da esfera judicial, possibilitando um acompanhamento maior e possivelmente uma solução para o respectivo problema de forma mais célere.

Entretanto, conforme discorrido ao longo do trabalho, o TAC restringe-se a um acordo extrajudicial. Nesse sentido, o empreendedor imobiliário por inúmeras vezes acaba induzindo ações de interesse próprio, em detrimento do interesse coletivo. Esse não deveria ser o caminho aceito pelo poder público, uma vez que não é o TAC que necessita se adequar ao projeto apresentado pela construtora, mas sim o projeto que deveria se adequar às necessidades da população

Nesse sentido, confirmam-se as hipóteses de trabalho elencadas anteriormente. Em primeiro lugar, o instrumento do TAC não garantiu o direito à cidade, contribuindo para a consolidação de uma “cidade de exceção”, considerando-se por uma lado, a localização estratégica do empreendimento, e por outro os significativos impactos sociais e urbanos na região dos bairros de Cabula e Pernambués, principalmente em relação à ZEIS de Saramandaia, demandados pelo empreendimento, sem uma compensação proporcional aos prejuízos causados. Trata-se do planejamento urbano corporativo, no qual os principais agentes planejamento urbano são as grandes incorporadoras.

No caso do Horto Bela Vista, é importante ressaltar que a magnitude estrutural do empreendimento construído em um bairro que até então era considerado como de classe baixa, tornou clara a necessidade de promover um expurgo social para sua implantação. Esse expurgo se iniciou com a retirada do espaço de lazer dos

moradores do entorno, que era um campo de futebol e até o presente momento não houve a realização de uma contraprestação na mesma proporção da perda sofrida, deixando claro que a contraprestação está sendo desproporcional, tendo como base o nível da perda.

Ressalta-se ainda nesse aspecto o porte do empreendimento, e a existência de duas ZEIS – Saramandaia e Pernambués - localizadas no entorno, podendo-se pois concluir que os itens negociados nos respectivos acordos do TAC do HBV foram extremamente tímidos, sob a perspectiva do direito à cidade e justiça social, com vistas à minimização dos impactos e socialização dos benefícios advindos do reestruturação urbana do local.

Vale registrar ainda no que se refere à negação do direito à cidade o papel desempenhado pelo poder executivo municipal na liberação do alvará de construção do megaempreendimento, sem a exigência de EIA, o que favoreceu o empreendedor na prática de desconformidades. Conforme demonstrado, em empreendimentos menores, e com impacto menor do que o Horto Bela Vista, o estudo foi solicitado. Porém para a construção de um empreendimento que em oito anos iria aumentar significativamente a densidade populacional da área, conforme exposto no trabalho, o estudo não foi exigido para liberação do alvará.

Quanto à segunda hipótese de trabalho, tem-se que o instrumento é ineficaz, considerando-se que sua efetivação tem sido muito modesta. Além disso, o seu descumprimento não gera punibilidade efetiva, e a flexibilidade do mesmo ocasiona uma lentidão que pode ultrapassar inclusive o tempo de um processo judicial, o que prejudica a celeridade que deveria ser uma característica intrínseca do instrumento. Além disso, essa morosidade possibilita que o empreendimento seja construído, comercializado, ainda que o TAC não seja integralmente cumprido.

No estudo em questão, uma parte do TAC firmado foi cumprido, ainda que parcialmente. Entretanto, o estudo comprovou que o TAC precisou ser remodelado ao longo desses oito anos para que fosse cumprido, restando evidente a flexibilização realizada na tentativa de viabilizar o seu cumprimento. A flexibilização de prazos e readaptações prejudicam a efetividade do instrumento, principalmente porque o ciclo descumprimento-protelação-descumprimento não gera nenhuma sanção equivalente.

Nesse contexto deve-se ressaltar que os poucos desdobramentos efetivos do TAC, estão diretamente relacionados ao processo de luta permanente da

comunidade de Saramandaia, com vistas ao cumprimento da totalidade dos itens negociados.

Em suma, conclui-se que a aplicação do referido instrumento, no estudo de caso em questão, não apoia o direito à cidade, tendo sido apropriado, através de arranjos e negociações, para responder ao grande empreendedor imobiliário. o qual, mesmo após a realização do TAC, não ficou impedido de dar seguimento ao empreendimento e ao longo do tempo, em razão da sua possibilidade de flexibilização poderá ser alterado constantemente. Por fim, registra-se a necessidade de discutir e debater outras formas de viabilizar o direito à cidade, de modo a evitar a abertura de arranjos específicos para empresas de grande porte, e combater o urbanismo corporativo.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betania M. ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato. FERNANDES, Edésio. SAULE JÚNIOR, Nelson. **Regularização da terra e da moradia. O que é e como implementar.** São Paulo, 2002, 175 p.

ALMEIDA, Paulo Henrique de. **A economia de Salvador e a formação de sua região Metropolitana.** Salvador, 2008, p. 11-53. In. CARVALHO, IMM., and PEREIRA, GC., orgs. *Como anda Salvador e sua região metropolitana* [online]. 2d. ed. rev. Salvador: EDUFBA, 2008. 228 p. SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

ANDRADE, A. B.; BRANDAO, P. R. B. **.Geografia de Salvador.** Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2009.

BACELLAR, GeizaBeyer. **Estudo de impacto de vizinhança e avaliação ambiental urbana: o caso de Salvador.** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Mestrado em Desenvolvimento Urbano – Pernambuco, 2016.

BORTOLO, Carlos Antônio de. Do espaço produzido ao espaço consumido: **A produção e apropriação do entorno do Lago Igapó – Londrina – PR.** Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 10, v.2, p. 36-53, 2010.

BOTELHO, Adriano. **A renda fundiária urbana: uma categoria de análise ainda válida.** GEOgraphia, Niterói, vol. 10, nº 19. pp. 24-45, 2010

CONCEIÇÃO, Antonio Carlos Lima da. **A bahia e a "civilização": a cidade do Salvador no Brasil republicano.** Revista Pindorama, v. N°1, p. 1-11, 2010.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4ª edição, 2ª reimpressão. São Paulo: Editora Ática, 2000.

CRAVO E CANELA, 27 set. 2011. **Comunidade unida para lutar**. Disponível em: <http://www.jornalcravoecanela.net/2011/09/comunidade-de-pernambues-unida-para.html>. Acesso em: 20 fev. 2016.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito do Alto de Paranaíba, Araxá, Minas Gerais, 2002. p.12-33.

FERNANDES, Rosali Braga. **Periferização sócio-espacial em Salvador: Análise do Cabula, uma área representante**. 319p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1992.

FERNANDES, Rosali Braga. **Processos Recentes de Urbanização / Segregação em Salvador: O Miolo, Região Popular e Estratégica da Cidade**. Revista Bibliográfica de Geografia Y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona V. 9 n. 523, 2004.

FERNANDES, Rosali Braga; REGINA, Maria Emília. **A Segregação Residencial em Salvador no Contexto do “Miolo” da Cidade**. Cadernos do Logepa, v. 4, n. 1, p.39-46, 2005.

FERNANDES, Rosali; PENA, João; LIMA, Jamile. **Os Cabulas de Salvador: Confrontando delimitações de 1992 e 2010**. Revista Geográfica de América Central. Costa Rica, 2011.

FERNANDES, Ana. **Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil**. In: GONZALES, Suely F. N., 2013.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme e PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática**. São Paulo, Rio e Janeiro, Livre Expressão, 2013.

FERREIRA, Cristiane Aneolito. **Termo de ajuste de conduta celebrado perante o Ministério Público do Trabalho**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

GOUVEIA, Anneza. **Um olhar sobre o bairro: aspectos do Cabula e suas relações com a cidade de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Bahia, 2010.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização – Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
 IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em:
 <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=292740>>. Acesso em: 14 maio.
 2016.

JUSTIÇA EM NÚMEROS 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça -
 Brasília: CNJ, 2017. Disponível em:
<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 26 de mar. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. de Rubens Eduardo Frias. São Paulo:
 Centauro, 2001.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Do Direito autoconstruído ao Direito à Cidade:
 porosidades, conflitos e Insurgências em Saramandaia**. Doutorado (Arquitetura e
 Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, 2016.

_____. **O direito à cidade e as zonas especiais de interesse social: um
 olhar sobre o município de Salvador**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico,
 v. 45, p. 5-19, 2013.

LEITE, Rinaldo César Nascimento. **E a Bahia civiliza-se**. Dissertação (Mestrado em
 História) – Universidade federal da Bahia, 1996.
 MAIS DE SALVADOR. **Praça da Sé**. Disponível em:
 <<http://maisdesalvador.blogspot.com.br/2012/04/praca-da-se.html>>. Acesso em: 06
 ago. 2017.

MARICATO, Erminia. **Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado: metrópoles
 brasileiras**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.

_____. **Cidades no Brasil: Sair da perplexidade e passar a ação!**
 Aula inaugural da Pós Graduação Arquitetura e Urbanismo na UFSC-201. Disponível
 em: <https://www.youtube.com/watch?v=GPcrGAX_Dj4> Acesso em 09 ago. 2017.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti; PATIÑO, Análida Rincón. **Urbanismo de exceção
 e transformação da norma Medellín-Colômbia**, São Paulo-Brasil.” XIII Seminário
 da RedIberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território, Salvador,
 2014.

Mazzilli, Hugo Nirgro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo:
 Saraiva, 2001.

NATAL, Jorge Luiz Alves; STOTZ, Eduardo Navarro. **Cidade e Capitalismo centrais em
 tempo de globalização - Uma contribuição à crítica da barbárie urbana em processo**.
 Redes (Santa Cruz do Sul. Impresso), v. 20, 2016.

NICOLIN, Janice de Sena. **Arte bagaço odeart: ecos que entoam a mata
 africano-brasileira do Cabula**. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade
 do Estado da Bahia, 2007.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Diretrizes Gerais**. In Belo Horizonte, 2002. p67-78

PENA, João Soares. **A especulação imobiliária chega à periferia urbana de Salvador: origens e perspectivas do cabula sob a ótica da habitação**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade do Estado da Bahia, 2010.

PEREIRA, Tatiana Cotta Gonçalves. **Os efeitos invisíveis do planejamento urbano na cidade corporativa: quando a revitalização do centro reforça a blindagem da periferia**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. São Paulo, 2014.

PINHEIRO, E.P. **Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)**. 2 ed. Salvador, EDUFBA, 2002.

PLANARQ. Planejamento Ambiental e Arquitetura. **Estudo de Impacto Urbanoambiental (EIUA) do Empreendimento Horto Bela Vista, localizado em Salvador/BA**. Tomo I, vol. 01. Diagnóstico do meio ambiente construído – aspectos físicos e socioeconômicos. Salvador, 2010.

PLANARQ, Planejamento Ambiental e Arquitetura. **Estudo de Impacto Urbanoambiental (EIUA) do Empreendimento Horto Bela Vista, localizado em Salvador/BA**. Tomo I, vol. 02. Caracterização do Empreendimento e Diagnóstico. Salvador, 2010a.

REALE, Miguel. **Questões de Direito Público**. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 132

REBOUÇAS, Thaís de Miranda. **Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder. O caso do PPDU de Salvador/BA**. Arquitectos – Vitruvius, ano 16, abr. 2016.

REBOUÇAS, T. M. **O TAC como instrumento de garantia do direito à cidade**. In: SEMINÁRIO URBANISMO DA BAHIA, 12., 2012, Salvador. Anais... Salvador: UrBa, 2012.

REGINA, Maria Emília Rodrigues; FERNANDES, Rosali Braga. **O acelerado crescimento dos bairros populares na cidade de Salvador-Bahia e alguns dos seus principais impactos ambientais: o caso do Cabula, geograficamente estratégico para a cidade**. In: Geosul, v.20, n.39, 2005.

SANTOS, Mário Augusto da Silva. **Crescimento urbano e habitação em Salvador (1890-1940)**. In: Revista de urbanismo e arquitetura, Salvador, v.3, n. 4-5, JUN./DEZ. 1990.

SANTOS, Elisabete; PINHO, José Antonio Gomes de; MORAES, Luiz Roberto Santos; FISCHER, Tânia. **O Caminho das Águas em Salvador: Bacias Hidrográficas, Bairros e Fontes**. Salvador: CIAGS/UFBA; SEMA, 2010.

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

SCHNEIDER, Manuela. **Mercado imobiliário e criação do espaço urbano: Estudo de caso sobre o empreendimento Bairro Jardim Europa**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PPGCS/PUC-RS: 2009.

SILVA, Adriana Maria Lage. **Aspectos Socioespaciais da cidade de Salvador na primeira República: o governo de J. J. Seabra'**. Dissertação. (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, 2013.

SILVA, B.; SILVA, M. **Crescimento Demográfico no Estado da Bahia, 2000 A 2010: Uma Contribuição Estatístico-Cartográfica**. In: GeoTextos, vol. 7, n. 2, dez. 2011. p.179-208.

SILVA, Jorge José Araújo da. **Diretrizes para o uso dos Manguezais do Pina, Recife - Uma análise crítica**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, 2001.

SIM. **Sistema de Informação Municipal de Salvador**. Disponível em: <<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/indicadores/index.php>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

SOUZA, Marcelo Lopez de. **O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política**. In:Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, v. 51, n.2, p.140-172, 1989.

TEIXEIRA Aparecida Netto. ESPIRITO SANTO, Maria Teresa Gomes. GORDILHO-SOUZA, Angela Maria. **O desafio da regulamentação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Anais. Mai. de 2007. Belém, Pará.

VAINER, Carlos. **"Cidade de Exceção: Reflexões a Partir do Rio de Janeiro"**. Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14, 2011.

VALVERDE,Thaiana de Souza. Comunidade **As estratégias de incorporação imobiliária e a configuração socioespacial de Salvador: O caso do empreendimento Horto Bela Vista**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

Material de jornal e publicações na internet:

A TARDE. **Construtora anuncia mais 19 torres residenciais para a capital**. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1253709-construtoraanuncia-mais-19-torres-residenciais-para-a-capital>> Acesso em: 22 ago. 2017.

_____. **Em oito anos, imóveis no Cabula registram valorização de 210%**. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/imoveis/noticias/1563980-em-oito-anos-imoveis-no-cabula-registram-valorizacao-de-210>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

PERNAMBUEÍS O BAIRRO MAIS NEGRO DA CIDADE: Disponível em:
<<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/somos/noticia/pernambues-o-bairro-mais-negro-da-cidade/?cHash=20f015298c02b16788eb11d09bb3fb6a>>. Acesso em: 10 marc. 2017.

TAC COMPROVA QUE OBRA NA PRAÇA ARTHUR LAGO, EM PERNAMBUEÍS, NÃO FOI CONCLUÍDA. Disponível em:
<http://metro1.com.br/noticias/cidade/5136,tac-comprova-que-obra-na-praca-arthur-lago-em-pernambues-nao-foi-concluida.html>. Acesso em: 21 jul. 2017.

VALORIZAÇÃO ALTERA PERFIL DE VIOLÊNCIA NO BAIRRO DO CABULA.
Disponível em: <http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/valorizacao-altera-perfil-de-violencia-no-bairro-do-cabula-menos-morte-mais-roubo/>. 20 de agosto de 2012.
Acesso em: 18 set. 2017.

SOBRE PRAÇA ARTHUR LAGO EM PERNAMBUEÍS: "FICOU PÉSSIMA", DIZ PROMOTORA DO MP. Disponível em:
<http://metro1.com.br/noticias/cidade/5599,sobre-praca-arthur-lago-em-pernambues-ficou-pessima-diz-promotora-do-mp.html>. Acesso em 20 ago. 2017.

Sites:

<http://www.jhsf.com.br/a-empresa/>

<http://www.hortobelavista.com.br>

<http://www.ppgau.ufba.br/>

APÊNDICE

Questões para a entrevista semi-estruturada

Associação de Moradores de Saramandaia (Salvador/BA)

- 1- Na sua opinião quais os impactos gerados pelo empreendimento Horto Bela Vista no bairro de Saramandaia?
- 2- Durante a construção do empreendimento o Ministério Público do Estado firmou um TAC com a incorporadora, como representante da associação, você acha que o TAC atendeu as necessidades dos moradores de Saramandaia?
- 3- Na sua opinião, o TAC foi integralmente cumprido?
- 4- Qual compromisso do TAC que mais beneficiaria os moradores de Saramandaia?
- 5- A partir do processo vivenciado, sobre o instrumento do TAC, qual sua avaliação na garantia dos direitos coletivos?