



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

A Cidade-Mercadoria:

A Produção do Espaço Urbano e a Injustiça Territorial em Salvador

The Commodity-City:

The Production of Urban Space and Territorial Injustice in Salvador

Rebeca Parente da Silva

Graduanda em Arquitetura e Urbanismo – UNIFACS, Brasil.

Acadêmica de Arquitetura e Urbanismo – UNIFACS, Brasil.

E-mail: pharente@gmail.com

Ana Licks Almeida Silva

Doutorada em Saúde coletiva – UFBA, Brasil.

Profª do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano – UNIFACS, Brasil.

E-mail: ana.licks@animaeducacao.com.br

Bruna de Souza Santos

Mestre em Desenvolvimento Regional Urbano – UNIFACS, Brasil.

Pesquisadora doutoranda – UNIFACS, Brasil.

E-mail: bruna1010@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, o planejamento urbano tem transformado as cidades em mercadorias e vitrines, em vez de espaços de convivência. Essa lógica reflete a transição de uma sociedade que deixa de ser de produção e passa a ser de consumo, conforme a perspectiva de Bauman, apresentado por Vale (2019), onde o principal motor social e econômico não é mais a produção, como se iniciou após a Revolução Industrial, mas agora passa a ser de aquisição e circulação de bens e serviços. Como resultado, as políticas públicas e o planejamento urbano são orientados para reforçar essa dinâmica. Em aliança com o setor imobiliário, o Estado passa a direcionar investimentos para projetos que elevam o potencial de consumo, como grandes empreendimentos e áreas turísticas “revitalizadas”, em detrimento de habitação social bem localizada e infraestrutura verde (Pinho, 2017).

Consequentemente, isso perpetua as relações históricas de poder e intensifica a segregação socioespacial e a gentrificação, negando o direito social à moradia digna, empurrando população de baixa renda para periferias carentes, onde lá conseguem se estabelecer financeiramente. Esse processo também compromete direitos civis, ao limitar o acesso igualitário à cidade e suas oportunidades, além de ferir os direitos culturais à medida que as pessoas são deslocadas de seus territórios de origem (Bourdieu, 1997). A degradação resultante da ocupação irregular em áreas de risco, e da impermeabilização do solo retrata um descuido ao direito ambiental e um meio ambiente equilibrado (Pereira, 2023). A gestão urbana em Salvador, funciona, portanto, como um mecanismo que permite a injustiça territorial por meio da negação desses direitos.

Para demonstrar essa dinâmica e realização do estudo, este resumo expandido é fruto de iniciação científica, por meio de uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. A metodologia consistiu no levantamento e análise crítica de uma diversidade de fontes, incluindo artigos científicos sobre desenvolvimento urbano, gentrificação, mudanças climáticas, políticas públicas e participação social; documentos oficiais e legais, como o



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador e o Estatuto da Cidade, relatórios e atas de audiência públicas; além de reportagens jornalísticas.

Para desenvolver essa análise, o trabalho examinou como a produção do espaço em Salvador se reflete na violação desses direitos fundamentais. Primeiramente, buscou-se expor como o PDDU tem sido utilizado como instrumento de mercantilização. Em seguida, discutiu como a fragilidade da participação popular enfraquece o exercício da cidadania e dos direitos civis no processo decisório. Por fim, o resumo demonstrou a relação indissociável entre a mercantilização do espaço, a exclusão social e a violação dos direitos sociais e ambientais na capital baiana.

2 O PLANEJAMENTO URBANO DE SALVADOR COMO INSTRUMENTO DE EXCLUSÃO

Para ordenar o crescimento urbano no Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Diretor como instrumento jurídico obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Essa estrutura foi aprimorada em 2001 pelo Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais para a política urbana, prevendo a participação popular, de especialistas e legisladores para melhor direção e futuro das cidades. No entanto, observa-se uma lacuna fundamental entre o planejamento e a prática: a gestão urbana, responsável por executar essas políticas, frequentemente se desvia das diretrizes propostas (Ling, 2019).

Segundo o mesmo autor, o uso de ferramentas de monitoramento, avaliação e diagnóstico de dados permitiria aferir a eficácia e a eficiência dos planos diretores. No entanto, em muitos casos, as decisões continuam a priorizar interesses econômicos, especialmente sob a forte influência do capital imobiliário. Segundo Ferreira (2013, *apud*. Coelho e Gurgel, 2021), no modelo atual de desenvolvimento urbano, o principal objetivo das empresas do setor imobiliário é obter o maior lucro possível. Isso significa que elas não estão interessadas em investir em infraestrutura que beneficie toda a população no geral. Em vez disso, os espaços projetados para lazer, por exemplo, tem a função de aumentar o valor dos empreendimentos imobiliários. O Estado, em vez de impedir essa situação, é ele quem é controlado pelo grupo dominante, perpetuando desigualdades sociais e econômicas.

Pinho (2017) também argumenta que o PDDU (2016) de Salvador foi direcionado para uma lógica incrementalista, repetindo modelos e aprofundando a gentrificação e a segregação socioespacial. A mesma lei municipal demonstra a existência de “centralidades”, onde se concentram comércios, serviços e grandes equipamentos, como terminais, aeroportos e centros empresariais. Segundo os estudos de Lopes, Rossetto e Fernandes (2024), essas centralidades demonstram que são alvos do capital imobiliário-financeiro, por valorizar algumas regiões enquanto outras são deixadas de lado.

A Centralidade Metropolitana Camaragibe (**Figura 01**), por exemplo, é a principal vitrine do urbanismo voltado ao mercado imobiliário (a região em que se encontram o Shopping da Bahia, Salvador Shopping, a rodoviária interestadual e prédios comerciais), concentram os maiores investimentos e Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). A Centralidade Av. Luís Viana/Av. 29 de Março (crescimento em torno da conhecida Avenida Paralela) não é muito diferente, abrigam condomínios fechados como *Alphaville 2* e *Le Parc*, possui alguns edifícios empresariais, uma classe de médio e alto padrão.

Na atual Centralidade Metropolitana Águas Claras/Cajazeiras predomina a área periférica da cidade, com baixo a médio IDH (0,500 a 0,699), mas que está projetada para receber a nova rodoviária interestadual integrada ao metrô. Com a chegada do VLT, que alcançarão esta centralidade metropolitana (Marques, 2025), terá mais integração urbana e facilidade de acesso.



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Apesar destes benefícios, a região já é alvo de valorização e especulação imobiliária (ex: empreendimentos da MRV e Tenda), tendo então risco de gentrificação indireta (Lopes, Rossetto e Fernandes, 2024). Certamente a população pobre irá ser escondida atrás dos imóveis caros, como acontece no bairro Santa Cruz e bairros vizinhos, que segundo Lopes (2021), em volta deles estão lugares de mais alto IDH (2010), como o bairro da Pituba, Candeal e Rio Vermelho, reforçando uma cidade gentrificada.

Figura 1 - “Panorama” das Centralidades Metropolitanas de Salvador



LEGENDA - CENTRALIDADES

- 1 - Centralidade Metropolitana Camaragibe
- 2 - Centralidade Metropolitana Retiro/Acesso Norte
- 3 - Centralidade Metropolitana Centro Antigo
- 4 - Centralidade Metropolitana Águas Claras
- 5 - Centralidade Metropolitana Av. Luís Viana/Av. 29 de Março

Fonte: Lopes, Rossetto e Fernandes (2024), com base em PDDU 2016 e bibliografia pesquisada; modificado pelos autores deste resumo.

Conforme previsto, também, no Estatuto da Cidade, um dos instrumentos capaz de democratizar a gestão pública e promover o direito à cidade é a participação popular efetiva na elaboração do PDDU. A participação popular é prevista legalmente como forma de assegurar que os planos não apenas reflitam interesses técnicos ou mercadológicos, mas também nas necessidades sociais e históricas da população. Quando tal ação acontece, permite debates públicos e audiências que conectam o cidadão ao processo da organização de uma cidade, possibilita a solução de demandas reais e inclui vozes diferentes, especialmente das periferias. Ou seja, decisões justas e sustentáveis poderiam ocorrer através dessa ferramenta obrigatória (Coelho e Gurgel, 2021).

Estudos de Santos e Silva (2021) indicam que nem o processo de elaboração, nem o próprio Plano Diretor foram conhecidos da maioria das pessoas, mesmo em Salvador, uma grande capital. As autoras também acrescentam que as informações divulgadas sobre as audiências são difíceis de serem achadas e acessadas, poucos têm o conhecimento. Muitos cidadãos não fazem ideia de que existe um plano que define onde pode haver moradia, comércio, indústrias, áreas verdes, transporte, etc. No entanto, quem mais conhece da realidade do território são as pessoas populares, são eles quem mais vivem, sofrem e desfrutam do lugar.



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Quanto àqueles que conseguem ter acesso às informações de local, data e horário das audiências, Santos e Silva (2021) destacam que, embora a legislação exija participação popular nos Planos Diretores, em Salvador, ela muitas vezes ocorre apenas como rito formal, sem efetiva escuta pública ou uso das contribuições dos cidadãos. Essas questões e a centralização do processo faz com que o PDDU seja tratado como assunto exclusivo de técnicos, políticos e empresários, reforçando assim uma relação entre burocracia e poder.

Como já apresentado neste texto, a restrição da participação cidadã, por desinteresse institucional, funciona como um mecanismo de poder que facilita o controle das decisões urbanísticas. Dessa forma pode-se dizer que no PDDU de Salvador há uma relação entre burocracia, poder e conflito. A burocracia (um sistema de administração caracterizado por regras, procedimentos e hierarquias oficiais) muitas vezes é visto como um instrumento de controle social e poder, em Salvador é dessa forma que o planejamento urbano age. Embora pareça um sistema neutro, na verdade é uma forma de poder, que quem o domina é, geralmente, um grupo pequeno que procura manter seu controle sobre a sociedade. Isso se reflete diretamente na forma como as cidades são planejadas e administradas, onde interesses econômicos, políticos e até criminosos se encontram e disputam.

3 CONSEQUÊNCIAS SOCIOTERRITORIAIS E AMBIENTAIS

O cego interesse pela valorização econômica, seja por meio de grandes empreendimentos, revitalizações voltadas ao turismo ou incentivos à especulação imobiliária levam à elevação do valor dos terrenos e imóveis nas áreas-alvo. A análise de exclusão socioterritorial de Bourdieu (1997) confirma essa lógica, revelando como áreas urbanas valorizadas se tornam exclusivas, transformando o endereço em um marcador de *status* e reforçando hierarquias sociais. A valorização do solo em áreas centrais eleva o custo de vida e empurra a população de baixa renda para periferias com infraestrutura deficiente, um processo que pode levar à queda populacional, como o déficit demográfico de 9,60% registrado em Salvador entre 2010 e 2022 (Rodrigues, 2023).

A localização das moradias em áreas periféricas, carentes de serviços e trabalho, impõe longas e crescentes distâncias entre a residência e o emprego, por este motivo o aumento da necessidade de carros, especialmente entre a população de baixa renda (mesmo que isso comprometa significativamente seus orçamentos) é uma consequência direta do “efeito barreira” causado pelas rodovias urbanas, da dificuldade de acesso a serviços e empregos e da ineficiência do transporte público (Neri e Junior, 2023). Em termos ambientais, esses acontecimentos aprofundam os impactos ambientais de várias formas, uma delas está no aumento da emissão de poluentes por veículos por longos trajetos (IEMA, 2019).

A posteriori, como já retratado, quando os centros das cidades estão com altos preços de custo de vida, surge a opção de ocupar encostas, como ocorre nas favelas e certas regiões periféricas. Essa ocupação leva ao desmatamento estabilizando o solo, expondo-o às chuvas e à erosão, o que gera maior risco de deslizamentos. Construções irregulares e descarte inadequado de lixo, agrava a instabilidade do solo e o escoamento superficial da água, aumentando o risco de deslizamentos e assoreamento dos rios (Pereira, 2023).

De acordo com a pesquisa de Nascimento (2023), Salvador apresenta uma vulnerabilidade a alagamentos que impactam desproporcionalmente as áreas mais pobres, revelando um problema enraizado no modelo de planejamento da cidade. Essa vulnerabilidade é confirmada por dados recentes da Codesal, em que, de 2016 a 2024 foram mapeadas 171 áreas de risco em Salvador (Codesal, 2024). A expansão urbana e grandes obras, como o BRT, resultaram na destruição de canais de drenagem e na perda de áreas verdes, reduzindo a capacidade natural de infiltração da



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

água. Essa lógica é refletida em dados que apontam a cidade como a segunda capital menos arborizada do país, o que intensifica os riscos de inundação (Teixeira, 2025).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o planejamento urbano de Salvador, este trabalho cumpriu seu objetivo ao evidenciar que a produção do espaço é guiada por uma lógica de mercantilização que aprofunda a injustiça territorial. A análise do Plano Diretor, dado central da pesquisa, revelou que este instrumento, embora legalmente destinado ao desenvolvimento equilibrado, funciona na prática para legitimar os interesses do capital imobiliário. Essa dinâmica, somada à frágil participação popular, nega o direito à cidade e perpetua um ciclo de exclusão e segregação socioambiental.

Fica evidente, portanto, que as desigualdades socioespaciais não são um subproduto inevitável do crescimento, mas sim o resultado de escolhas políticas deliberadas. O Estado direciona recursos para obras de alto impacto estético e turístico, em vez de investir em infraestrutura verde ou habitação social bem localizada. Essas escolhas, motivadas pelo retorno econômico imediato, reforçam a exclusão e criam uma cidade desigual e ecologicamente insustentável. Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se analisar se a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Salvador tem efetivamente servido para combater a especulação em áreas centrais ou se sua aplicação apenas consolida o modelo de segregação.

5 REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. Efeitos do Lugar – In BOURDIEU, P. (Org.). *Miséria do Mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997, pag.159 a 166.

CODESAL, Defesa Civil De Salvador. Relatório Anual 2024. **Prefeitura de Salvador**, 2024. Disponível em: https://codesal.salvador.ba.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/Relatorio_Anual_2024_denise_2_compressed.pdf. Acesso em: 12 Ago. 2025.

COELHO, Pedro Andrade; GURGEL, Victor de Assis. O PDDU de salvador é uma ideologia? **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.5, p. 44854-44868 *may* 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/29331/23135>. Acesso em: 16 Jul. 2025.

IEMA, Instituto de Energia e Meio Ambiente. Dia do Meio Ambiente: veículos são os principais culpados pela poluição do ar em centros urbanos. **Iema**, 2019. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/dia-do-meio-ambiente-veiculos-sao-os-principais-culpados-pela-poluicao-do-ar-em-centros-urbanos-2-20190101>. Acesso em 12 Ago. 2025.

LING, Anthony. Menos planejamento, mais gestão urbana. **Caos Planejado**, 2019. Disponível em: <https://caosplanejado.com/menos-planejamento-mais-gestao-urbana/>. Acesso em: 15 Jul. 2025.

LOPES, Kaíc Fernando Ferreira. **Cajazeiras XI: retratos da (i) mobilidade urbana e segregação socioespacial na periferia de Salvador**. Orientador: Dr. Antônio Heliódório Lima Sampaio. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, 2021. 140f.



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

LOPES, Kaïc Fernando Ferreira; ROSSETTO, Adriana Marques, FERNANDES, Rosali Braga. “Os Centros de Salvador”: Perspectivas sobre as Centralidades Metropolitanas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano De Salvador De 2016 (PDDU 2016). **Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades**, Curitiba, v.13, n.2, p. 01-20, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-420-2024>. Acesso em: 29 Jul. 2025.

MARQUES, Milena. Obras do VLT de Salvador alcançam 22%; linha de teste será operada ainda em 2025. **Correio**, Salvador, 2025. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/salvador/obras-do-vlt-de-salvador-alcancam-22-linha-de-teste-sera-operada-ainda-em-2025-0625>. Acesso em: 30 Jul. 2025.

NASCIMENTO, Beatriz. Salvador: as raízes de uma "cidade de papel". **Ciência e Cultura**, Agência de Notícias em C&T da Bahia, UFBA, Salvador, 2023. Disponível: <http://www.cienciaecultura.ufba.br/agenciadenoticias/noticias/salvador-as-raizes-de-uma-cidade-de-papel/>. Acesso em: 12 Ago. 2025.

NERI, Thiago Botion; JUNIOR, Carlos Alberto Prado da Silva. O Efeito Barreira de Rodovia Urbana e os Impactos sobre a Mobilidade e Despesas com Transportes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 15, e20210264, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.015.e20210264>. Acesso em 11 Abr. 2025.

PEREIRA, Kelly Marianne Guimarães. Papel da Vegetação no Âmbito dos Deslizamentos de Terra. **Mata Nativa**, 2023. Disponível em: <https://matanativa.com.br/vegetacao-e-deslizamentos-de-terra/>. Acesso em 11 Ago. 2025.

PINHO, Hortensia Gomes. “O PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. **Anais do XVII ENANPUR**, v. 17 n. 1, 2017. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1702>. Acesso em: 30 Jul. 2025.

RODRIGUES, Léo. Em 12 anos, Salvador perdeu 257 mil moradores e Rio de Janeiro 109 mil. **Agência Brasil**, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/em-12-anos-salvador-perdeu-257-mil-moradores-e-rio-de-janeiro-109-mil>. Acesso em: 8 Ago. 2025

SANTOS, Bruna de Souza; SILVA, Ana Licks Almeida. Participação social e as audiências públicas do plano diretor – mito ou verdade? Research, **Society and Development**, v. 10, n. 9, e19310918046, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i9.18046>. Acesso em: 17 Jul. 2025

TEIXEIRA, Thiago. Salvador é a segunda capital com mais ruas sem árvores do Brasil, aponta IBGE. **Bnews**, 2025. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/meio-ambiente/salvador-e-segunda-capital-com-mais-ruas-sem-arvores-do-brasil-aponta-ibge.html>. Acesso em 12 Ago. 2025.

VALE, Paulo Sá. Modernismo: afinal, por que ainda falamos sobre ele? **Caos Planejado**, 2019. Disponível em: <https://caosplanejado.com/afinal-por-que-ainda-falamos-sobre-o-modernismo/>. Acesso em: 15 Abr. 2025.