

**ANÁLISE DO PROJETO DE LEI N.º216/2007
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO
MUNICÍPIO DO SALVADOR
PDDU**

Parecer a ser encaminhado à
Câmara de Vereadores de Sal-
vador.

**Agosto / 2007
Salvador - Bahia**

Exm^o. Sr.
Ver. **Valdenor Cardoso**
Presidente da Câmara de Vereadores de Salvador

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Na qualidade de Presidente do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA/BA e Conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador – CONDURB, analisamos o Projeto de Lei n.º 216/07, encaminhado pelo Executivo Municipal a essa egrégia Casa Legislativa, e ratificamos nosso posicionamento manifestado no parecer enviado ao Presidente do CONDURB e Prefeito de Salvador, referente a análise da 2ª Minuta de Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU. Este documento é resultado do trabalho realizado pela equipe técnica do CREA/BA com a colaboração da Câmara Especializada de Arquitetura.

A seguir apresentamos nossas considerações sobre o Projeto de Lei.

1. Considerações iniciais

A iniciativa de revisão do PDDU representa um importante avanço para a definição da política de desenvolvimento urbano de Salvador, contudo deveria absorver as contribuições dos diversos segmentos da sociedade, tanto nas audiências públicas quanto nos encaminhamentos provenientes das variadas representações da sociedade civil organizada.

Neste sentido, a versão ora apresentada à Câmara de Vereadores, deveria ser também, resultado das contribuições do CONDURB, órgão consultivo, conforme estabelece a Lei Municipal n.º 3.345/83, que dispõe sobre o Processo de Planejamento e Participação Comunitária no Desenvolvimento do Município da Cidade do Salvador, de acordo com o Artigo 4º, parágrafos 2º, 3º e 4º, que estabelecem:

*“ § 2º - Recebidas e aprovadas as sugestões, o OCEPLAN elaborará a Segunda minuta do Plano, em prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, **incorporando as que forem pertinentes e justificando formalmente a não incorporação** das demais, após o que, dentro do prazo previsto, providenciará o seu encaminhamento à apreciação do CONDURB.*

§ 3º - Após o recebimento da Segunda Minuta do Plano, o CONDURB terá um prazo não superior a 45 (quarenta e cinco) dias para proceder à sua apreciação e recambiá-la ao OCEPLAN.

*§ 4º - A Segunda Minuta do Plano, apreciada e discutida conforme o parágrafo anterior, será remetida, com as eventuais recomendações, ao OCEPLAN, que elaborará a minuta final, **enviando-a ao Prefeito para encaminhamento à Câmara Municipal**, sob a forma de projeto de lei, em prazo não superior a 90 (noventa) dias.”(grifos nossos).*



Esta determinação, curiosamente, está ratificada no Artigo 293 do PL n.º 216/07, a qual não foi atendida conforme denúncias de integrantes deste CONDURB do qual o CREA-BA tem assento, podendo comprometer os resultados desejados para a versão final do PDDU e para a cidade a exemplo do PDDU – 2004 que, por não ser adequadamente discutido¹ na sociedade civil, tem surpreendido à cidade com a proliferação de edificações onde até então determinados portes e gabaritos não eram permitidos, a exemplo da Orla Atlântica de Salvador, ampliação dos shoppings Barra e Iguatemi, entre outros.

2. Ausência de Relatório Técnico Sintetizado (NBR 12.267/92 da ABNT)

Constatamos que continua a inexistir o Relatório Técnico sintetizado contendo a conclusão dos estudos técnicos realizados a partir de 1998, que possibilitassem a análise por qualquer munícipe, haja vista o expressivo volume de assuntos requerendo discussões especializadas, o que poderia ser solucionado com a disponibilização das conclusões no Relatório Técnico, mesmo porque há controvérsias sobre a metodologia das audiências públicas de acordo com pronunciamentos do Ministério Público do Estado da Bahia.

Reiteramos a necessidade do atendimento à NBR 12.267/92 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que trata do Plano Diretor e recomenda no seu item 5. “*Elementos mínimos do Plano Diretor*” a apresentação não só de peças gráficas, mas de relatórios que tornem o Plano Diretor “*um documento compreensível e acessível ao conjunto dos munícipes*”.

O Relatório do Plano Diretor possibilitará a análise de forma consistente e segura, além do permitir a consulta e pesquisa futura das propostas que subsidiaram o conteúdo da Lei do Plano. Entendemos que uma apresentação ou exposição da Prefeitura Municipal do Salvador é completamente insuficiente diante da complexidade de temas que encerra a proposta do PL.

3. Explicação da autoria declarada dos técnicos responsáveis pela elaboração do Plano.

Segundo a legislação profissional vigente, Leis Federais n.º 5.194/66 e 6.496/77 e Resoluções n.º 218/73 e 1.010/2005 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, os estudos técnicos que foram realizados necessitam de definição da autoria dos profissionais que atuaram no processo de elaboração da proposta em vigor e na presente alteração do Projeto de Lei do Plano Diretor.

A Decisão n.º PL-0267/2007, do CONFEA que trata da responsabilidade da coordenação técnica de Planos Diretores Urbanos e Regionais, deliberou que “*as atividades de coordenação técnica das equipes multiprofissionais de elaboração dos Planos Diretores Urbanos e Regionais são de competência do Arquiteto e Urbanista,*

¹ Nas audiências públicas do PDDU – 2004 assim como a do presente PL não se discute tecnicamente o zoneamento nem os novos parâmetros, inclusive os presentes nessas reuniões pouco entendem sobre TRANSCON, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Coeficiente de Aproveitamento, etc.



com atribuição definida nos arts. 2º e 21 da Resolução nº. 218, de 1973”, bem como “orientar os CREAs da necessidade de fiscalizar a responsabilidade técnica sobre as atividades de elaboração dos Planos Diretores dos municípios, em virtude da obrigatoriedade imposta pelo Estatuto das Cidades”.

Desta forma, cabe à Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM apresentar documentação comprovando a autoria técnica dessa alteração do Plano Diretor 2004 e do atual Projeto de Lei, procedendo os registros de autoria, através da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, prevista na Lei nº. 6.496/77.

4. Quanto ao atendimento à Lei Orgânica do Município do Salvador – LOM

Ainda que o PL 216/07 esteja fundamentado na Lei Orgânica do Município do Salvador (LOM), conforme disposto no Artigo 2º, constatamos que nem todos os dispositivos foram devidamente atendidos, a exemplo do artigo 74, que reza:

“Art. 74 - A elaboração do Plano Diretor, bem como sua revisão, atualização, complementação e ajustamento são da iniciativa e atribuição do Executivo, por intermédio de seus órgãos de planejamento, e dele deverá constar, como conteúdo básico:

I - análise e diagnóstico dos sistemas urbanos do município;

II - projeções relativas à demanda real de equipamentos, infra-estrutura, serviços urbanos e atividades econômicas em geral para os horizontes estudados;

III - diretrizes relativas à estrutura urbana, uso e ocupação do solo, zoneamento, áreas de interesse social e especial infra-estrutura urbana, além das diretrizes sócio-econômicas, financeiras e administrativas;”

Persiste a ausência de metas quantificáveis para os referidos equipamentos no PL, a exemplo das diretrizes para saúde e educação. A definição da distribuição espacial dos estabelecimentos de ensino (inciso VI do Art. 110) exige critérios como distribuição populacional, distribuição de renda e disponibilidade de investimento público, como base para o atendimento e definição da implantação dos equipamentos, mas que no PL apresentam-se sem a definição de dados já que não há o diagnóstico destas questões, sequer atualizado, vez que a relação de estudos datam de 1998 a 2001 conforme citado no próprio PL, no Anexo 4. Sendo o PL uma revisão, conforme assegura o Executivo Municipal, é necessária a apresentação de análises e diagnósticos atualizados. Pelo visto, como não há registro de estudos pós 2001, deduz-se que os mesmos não foram realizados resultando na fragilidade do presente PL.

Considerando a exigência do Art. 74 da Lei Orgânica do Município - LOM, de apresentação das conclusões, da análise e diagnóstico dos sistemas urbanos do município, o que não consta da presente versão do PL, recomendamos constar do Relatório Síntese do Plano Diretor, assim como as demandas de equipamentos e outros itens relacionados no citado artigo, bem como do Artigo 42, Inciso I, do Estatuto da Cidade.



Concluindo este item, o CREA-BA entende que a análise do PDDU -2007 só é tecnicamente possível com o Relatório Técnico e pressupondo um debate efetivamente democrático e sem cerceamento de publicização de informações. Embora criticado na época, o PDDU -2004 foi mais coerente já que incorporou no texto da lei anexos contendo dados importantíssimos para a análise.

5. Exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei N.º 10.257/2001)

A redação do Art. 7º, que trata da Política Urbana do Município não explicitou todos os princípios previstos no Estatuto da Cidade, bem como faltou objetividade nas definições. Destaca-se que as exigências estabelecidas no Artigo 40 do Estatuto da Cidade, em especial o constante do parágrafo 1º, não foi contemplado, haja vista que as Diretrizes e Prioridades do PDDU-2007 não estão claramente definidas no presente PL como exige o Estatuto da Cidade para subsidiar a discussão do orçamento participativo, limitando na forma com o PL está redigido, uma situação que dificultará a montagem dos instrumentos orçamentários.

Ademais a Resolução n.º 34, de 01/07/2005, do Conselho das Cidades vinculado ao Ministério das Cidades do Governo Federal, e que tem efeito legal, não foram atendidas, quais sejam:

- Os “temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade” (inciso III do Art. 1º);
- Definição de “áreas para atender as necessidades da população de equipamentos urbanos e comunitários...” (inciso I do Art. 2º);
- Definição do “prazo para notificação dos proprietários de imóveis prevista pelo Art. 5º, §4º do Estatuto da Cidade (inciso IV do Art. 3º).

O Estatuto da Cidade em seu Artigo 42, inciso I, que trata do conteúdo mínimo do Plano Diretor, estabelece a necessidade de considerar a existência de infra-estrutura e de demanda futura decorrente do aumento da densidade esperada para utilização de cada área, o que não está claro no presente projeto.

Com referência ao inciso II, do citado artigo do Estatuto da Cidade, que trata dos Instrumentos da Política Urbana, é necessária a apresentação do Relatório Técnico que fundamente as aplicações dos mesmos, a exemplo da utilização do instrumento da outorga onerosa em áreas já densamente habitadas onde se deve verificar como foi considerada a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade na área. No que tange ao Inciso III do supracitado artigo que estabelece que o Plano Diretor deve conter um sistema de acompanhamento e controle, o mesmo é apresentado burocraticamente, mas sem os instrumentos e indicadores que permitam à sociedade monitorar os resultados da implementação do Plano Diretor. Repete-se a mesma situação na vigência do Plano de 2004, quando ninguém sabe sobre acompanhamento e implementação. Sequer, o aludido PL, estabelece o prazo para a instalação do Conselho Municipal de Salvador ou para a realização da primeira Conferência Municipal de Salvador após a promulgação da lei.



Constatamos que persistem conflitos de atribuições para a implementação, acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor. O Artigo 256 (§2º) que trata da monitoração da utilização da outorga onerosa no PL, determina que cabe ao órgão de planejamento fazê-lo. Há contradição quando no Artigo 297 (Inciso V) atribui ao Conselho Municipal de Salvador a competência para monitorar sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana.

Estas atribuições devem ser definidas com clareza, a fim de evitar problemas decorrentes da sobreposição de competências, pois além de ser uma exigência legal, é indispensável a existência de um sistema de monitoramento, controle e acompanhamento, capaz de detectar erros e se antecipar às necessárias correções ao longo da implementação do Plano Diretor, o que não está contemplada na redação proposta do Projeto de Lei.

6. Quanto à redação do Projeto de Lei (PL n.º 216/07)

A redação do projeto de lei manteve a complexidade do texto da Lei do Plano Diretor de 2004, o que dificulta a compreensão de seu conteúdo pela comunidade em geral. O Plano Diretor 2004, não identifica qual a cidade ou município que se projeta para o futuro, como ocorre também na presente proposta, não definindo como ocorrerá o seu desenvolvimento dentro de premissas de sustentabilidade.

Da mesma forma, o Plano não estabelece um horizonte temporal de alcance das metas propostas para o desenvolvimento da cidade, não define e prioriza as intervenções, tampouco o que se pretende implementar a curto, médio e longo prazos. O entendimento dos oito anos para a revisão do Plano Diretor conforme previsto no Artigo 4º do PL, não quer dizer que este seja seu ano-horizonte, mas, uma etapa metodológica para revisão e operacionalização de providências de curto e médio prazos. No PDDU – 2004 há estudos que indicam o crescimento da população até o ano 2030, o que nos pareceu importante, mas que o atual PL, no Art. 346, revoga “inteiramente a Lei 6.586/2004”, ou seja, todo o conteúdo desta Lei é nulo para efeitos de uma possível análise e estudos.

A limitação redacional do Art. 130, Inciso IV, do PL, foi mantida, vez que considera os sistemas de circulação e transportes vinculados às “demandas existentes”, demonstrando uma desarticulação com as indicações das redes de transportes projetadas para o futuro, ou seja, estão sendo consideradas demandas atuais, embora sem explicitação temporal e sem considerar as projeções das demandas vindouras.

7. Persistência da não identificação da Cidade

O Plano não identifica a cidade para a qual será aplicado. Analisando-se o texto não se tem uma leitura dos problemas, das necessidades, das peculiaridades e da diversidade sócio-econômica-racial-cultural da cidade do Salvador.

A grave situação do uso e da ocupação do solo da cidade não está evidenciada no texto, cujo índice atinge cerca de 70% de edificações, principalmente para fins habitacionais em situação irregular de informalidade, construídas de forma precária, com



alto índice de insalubridade, sem possuir serviços de infra-estrutura urbana, localizadas, em sua maioria, em áreas de risco, sem acompanhamento técnico especializado nas fases de projeto e execução, tampouco as formas de intervenção para minimizar e interromper este processo desordenado de degradação urbana. Salvador apresenta grandes contrastes, cuja população é composta, em sua maioria, de afro-descendentes, historicamente excluídos, o que se constata na ocupação do solo, configurando-se em uma segregação urbanística e social.

O Projeto de Lei do Plano Diretor não reflete, portanto, a identidade da cidade, com suas particularidades. Reforçamos que o PL deveria apresentar um tratamento específico e diferenciado em sua abordagem e estruturação, possibilitando ao leitor a percepção da cidade real e da cidade que se deseja projetar para o futuro, compartilhada com sua população, principalmente com os segmentos mais desfavorecidos.

Esta grave falha se deve não só à metodologia adotada nas apresentações que antecederam a elaboração do PL, mas, sobretudo, pela postura da SEPLAM em não querer compreender o significado de um processo democrático de discussão do futuro da Cidade e que não poderia ser resumido na forma tecnocrática, como foi denunciado por próprias lideranças comunitárias em alguns dos eventos.

8. Estrutura do Projeto de Lei (PL-216/07)

O Projeto de Lei apresenta uma estrutura complexa, contendo dez títulos, a saber: I- Das Disposições Preliminares; II- Da política Urbana do Município; III- Do Desenvolvimento Econômico; IV- Do Meio ambiente; V- Da Cultura; VI- Da Habitação; VII- Dos Serviços Urbanos Básicos; VIII- Do Ordenamento Territorial; IX - Do Desenvolvimento Político-Institucional e X – Das Disposições Transitórias e Finais.

Persiste a necessidade de ordenamento lógico dos conteúdos dos títulos e suas correspondentes inter-relações (transversalidade), bem como a definição das Diretrizes e Prioridades do Plano Diretor, não contidas no PL, de forma a tornar clara a compreensão para todos que o consultem, permitindo a aplicação adequada da legislação inclusive quando da elaboração do Planejamento Municipal, elaboração do Orçamento Participativo, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e das prioridades estabelecidas.

Ressalte-se que a visão do Estatuto da Cidade e da Política Urbana Nacional não restringe o Plano Diretor apenas como um instrumento para regular a Lei de Ordenamento e Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS) ou o Código de Obras. Exige-se, hoje, que um Plano Diretor seja objetivo e operacional para superação dos problemas dos territórios antropizados ou não.

Com relação aos mapas disponibilizados no Anexo III na versão no Diário Oficial do Legislativo Municipal, logo a confiável, tornou-se difícil fazer qualquer análise, considerando que os elementos fornecidos não estão legíveis, não sendo possível a visualização do seu conteúdo e, portanto, sua compreensão.



Neste particular, a Câmara Municipal do Salvador tem que publicar os mapas de forma legível não só para os próprios vereadores, mas para toda a comunidade que tenha acesso ao citado Diário Oficial ou queira participar do processo de discussão do PDDU no legislativo. Neste sentido, é importante que a Câmara promova a edição de uma cartilha simples informando aos munícipes o que muda na cidade do cotidiano com a proposta do PL, a exemplo do crescimento demográfico nos bairros pobres como Valéria, Subúrbio, Tancredo Neves e Pau da Lima onde o novo Plano nada propõe de objetivo, que não discurso, para estas áreas.

Exemplificando, as Administrações Regionais de Pau da Lima, Subúrbio e Tancredo Neves experimentarão um incremento populacional até 2015 da ordem de 45,75% (221.020 habitantes) enquanto as AR's de Barra, Rio Vermelho, Pituba, Boca do Rio e Itapuã, região do alto interesse fundiário e imobiliário, deverão ter um incremento de apenas 14.421 habitantes ou 23,68% do total projetado pelo PDDU-2004, logo uma não expressiva prioridade frente às demais demandas de outras RA's.

A saber, e mais preocupante, Salvador até 2030, terá cerca de 1 milhão de novos habitantes que já estão sendo incorporados desde agora, maioria excessivamente pobre como atesta o PDDU – 2004 e que não vão morar na faixa da Orla Atlântica, inexplicavelmente *locus* do maior interesse do Executivo Municipal em oferecer parâmetros urbanísticos generosos e que comprometerão os recursos ambientais, dentre eles, a paisagem.

9. Necessidade de revisão do Texto

Manteve-se a redação do Inciso V, do Art. 14, que propõe “*vantagens locacionais ou incentivos fiscais para a implantação de empresas*”, persistindo a falta de definição da operacionalização desta proposição. Mais uma vez, fica caracterizado o quanto é confuso, complexo e sem objetividade o entendimento das proposições do PL, que dificilmente serão absorvidas pela população.

Na Seção III, Artigo 25, Inciso III, que trata do conforto ambiental urbano há uma diretriz recomendando a arborização de espaços abertos e urbanizados sem, no entanto, estabelecer uma meta, ou as áreas prioritárias². No tocante ao Meio Ambiente o PL recomenda a elaboração do Plano Municipal de Meio Ambiente como “instrumento básico” da política setorial (alínea “a”, inciso VIII do Art. 20 e Art. 34), sem precisar prazos para sua elaboração.

O Programa de Qualidade Ambiental Urbana (alínea “d”, inciso VII do Art. 20) prescinde ao detalhamento do Art. 34, Inciso V, delimitação das bacias hidrográficas e as áreas de risco para a ocupação humana. Como se vê, temas tão simples referenciados na PL ficam numa indefinição para sua operacionalização e implementação.

Considerando a questão ambiental relevante para o município de Salvador, a proposta teria que detalhar melhor o tema, a exemplo dos remanescentes de Mata Atlântica. Não foi possível verificar nos mapas se há definição das poligonais, zone-

² Esta temática é tão importante, principalmente diante da atual problemática do clima, que o citado plano de NY estabelece a meta de 1 milhão de árvores e novos parques até 2030.



amento e parâmetros urbanísticos em função da resolução gráfica dos mesmos que não permitem a leitura dos dados.

Foi mantida a redação do inciso VII, do Art. 8º que trata dos objetivos da Política Urbana vinculada à Região Metropolitana de Salvador – RMS, que não guarda correspondência com o inciso X, do Art. 130. No primeiro caso, o Município tem uma postura autoritária para com os demais municípios da RMS e, no segundo, apresenta-se conciliador com as políticas de ordenamento territorial dos mesmos.

10. Da Questão Habitacional

No PL em análise constata-se que o tema habitação permaneceu limitado à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PHIS, não contemplando uma política para a habitação formal.

No Título VI, que trata da habitação, a redação não deixa bem claro, quais são as diretrizes para o subsistema habitação como um todo. Da mesma forma, o PL não contempla a política para habitação a não ser a de interesse social. Não foram estipuladas diretrizes para os extratos da classe média que buscam o acesso à habitação pelos canais de financiamento oficial. A falta de critérios urbanísticos e/ou condicionantes para as habitações formais poderá comprometer sua regulamentação na legislação complementar em função de não haver previsão do trato das mesmas na lei do Plano Diretor.

Não foram determinados prazos no capítulo da Habitação para a consecução de suas proposições, principalmente na implementação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e dos programas constantes no capítulo do atendimento às necessidades habitacionais, remetendo as iniciativas neste subsistema com a elaboração do Plano Municipal de Habitação.

Tem-se que estabelecer normas de ordem pública e interesse social para regular a propriedade urbana em prol do bem coletivo. No PL não se estabeleceram indicadores para a democratização do acesso a terra urbanizada no sentido de amenizar a forte segregação urbana existente. Ademais, o Estatuto da Cidade prevê em seu Artigo 2º, Inciso III a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social, o que, não ficou bem definido no PL.

Continua sem identificação no PL, de previsão de mecanismos para evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, em face da não definição de políticas claras para o planejamento do desenvolvimento de Salvador. A verticalização, por se só, não solucionará o problema do déficit habitacional existente, pois não atenderá a maioria da população (cerca de 70%), que possui baixo poder aquisitivo.

Somente a AR da Pituba apropriou-se da renda municipal da ordem de 30,05% em 2000, projetando-se para 34,66% em 2013 segundo o PDDU – 2004. As AR's de São Caetano, Itapagipe, Valéria, Cajazeira, Pau da Lima e Tancredo Neves, que



abrigarão incremento de população da ordem de 48,75% (mais 235.539 novos habitantes) e com maioria de baixa renda terão incremento de renda de apenas 1,27%. Estes são os dados que o PDDU-2007 ignora e dos quais não podemos registrar nossas preocupações.

Ressalte-se que a instalação de empreendimentos ou atividades, a exemplo de hotéis e edifícios multiresidenciais ou mistos, que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente, vai de encontro ao que dispõe a boa ordenação e controle do uso do solo, conforme previsto no Estatuto da Cidade.

As ZEIS tratam a reurbanização das áreas ocupadas pelas habitações subnormais, bem como a regularização fundiária, entretanto não prevêm as novas demandas populacionais, tampouco o incremento de áreas ocupadas informalmente, estabelecendo critérios e parâmetros para deter o processo de expansão urbana de forma desordenada. O PL não fixa tempo, nem quantifica o percentual de população que será atendida.

Apesar de reconhecermos que para solucionar o déficit habitacional existente, requer a construção de novas unidades conforme estabelece o Art. 67 do PL, necessita-se também democratizar o acesso à oferta de terra urbanizada como nos empreendimentos de novos parcelamentos e operações urbanas, entre outros, no sentido de amenizar a forte segregação urbanística existente.

11. Do Ordenamento Territorial

O Estatuto da Cidade oferece os instrumentos para aplicação dos estudos urbanísticos para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Um dos principais objetivos da política urbana, quando trata do ordenamento territorial, é a redução das desigualdades urbanísticas e sociais. Esta diretriz existe no PL, porém não se verificam mecanismos para sua implementação, não sendo definidos prazos e quantificadas as intervenções a serem feitas para concretizar esta meta.

A boa ordenação e controle do uso do solo, conforme previsto no Estatuto da Cidade, pressupõe que a instalação de empreendimentos ou atividades para usos diversos, a exemplo de hotéis e edifícios multiresidenciais ou mistos, que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, contemplem a infra-estrutura correspondente de modo a não comprometerem a ordenação adequada do espaço urbano.

Não há transversalidade entre as diretrizes setoriais, pois estas não dialogam entre si. Observa-se que as diretrizes estabelecidas para educação, saúde, lazer e esportes não fazem referência às ZEIS, que deveriam ser o indicador para as demais ações de cunho social e urbanístico mesmo porque, como demonstramos, o fato urbano mais evidente está acontecendo nos bairros mais pobres do município. Destaca-se, mais uma vez, a ausência do Relatório Técnico que fundamente as decisões que nortearam o PL, apresentando justificativas técnicas que possibilitem a sua análise.



12. Da Proposta de Zoneamento

Em relação aos mapas, não foram identificados os estudos prévios que fundamentaram as decisões relativas ao zoneamento, gabaritos, sistema viário, etc. Verifica-se, também, que não se faz referências aos pedestres, quando trata da adequação prioritária do espaço para circulação. Esta é uma questão conceitual e pouco discutida nas audiências públicas. Qual o conceito de Cidade que a sociedade deseja principalmente na sua mobilidade diante do crescimento acelerado da propriedade de veículos privados como solução de transporte urbano?

No Artigo 164, inciso VII, persiste a visão de prioridade para os veículos automotores, apesar de se tratar dos corredores viários de transportes que, por conseguinte, atraem muitos pedestres decorrentes da localização de atividades econômicas, merecendo, portanto, atenção especial dentro do moderno conceito de mobilidade que, antes de tudo, considera o pedestre como fator proeminente para o padrão urbanístico das áreas e zonas urbanas.

A redução das desigualdades sociais e da violência urbana poderiam ser contempladas no PL, vez que há correlação destes fatores com os tratamentos urbanístico e arquitetônico que venham a ser adotados na cidade. Quando no Capítulo IV da Mobilidade Urbana, propõem a utilização de transporte cicloviário, Artigo 197, não se apresenta mecanismos para garantir a integridade física dos usuários, tampouco quando trata do deslocamento de pedestre e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Na 2ª Minuta do Plano, apresentada ao CONDURB, não foi tratado o tema gabarito de altura das edificações sendo informado que este seria contemplado em legislação regulamentadora. Posteriormente, o tema foi inserido ao corpo do PL, somente para as edificações da Orla Atlântica, sem justificativa e tampouco foi apresentado estudo fundamentado para definição dos critérios utilizados para determinação dos gabaritos nas zonas de ocupação urbana.

A alteração de gabarito deveria ser precedida de estudos técnicos e análises conjuntas dos diversos órgãos envolvidos, obedecendo critérios que considerassem as legislações federais e estaduais vigentes. Deveriam ser contempladas as análises dos planos de massas; estudos de impacto de vizinhança e impacto ambiental, conforto ambiental, sombreamento, de forma a garantir que os novos limites atendam aos critérios técnicos e legais.

13. Dos Instrumentos da Política Urbana

O Estatuto da Cidade, em seu Artigo 42, Inciso II, prevê os instrumentos mínimos da política urbana, que deverão ser contemplados no Plano para direcionar as ocupações do território de forma ordenada, contribuindo para a regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenamento da expansão urbana, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes e implantação de equipamentos urbanos e comunitários.



Para tanto, torna-se necessário proceder à correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, assegurando a redução das desigualdades sociais e da violência urbana.

O Plano deve definir claramente as áreas de aplicação do instrumento de TRANSCON e seu controle, a fim de evitar distorções e beneficiamento de proprietários de terrenos urbanos, a exemplo dos que já utilizaram ou deixaram que utilizassem o seu direito de construir. Não deveria haver vinculação da utilização do esgotamento do estoque da TRANSCON existente com a Outorga Onerosa do Direito de Construir, (artigo 263, inciso III, parágrafo único). Deverá ser avaliada a existência de incompatibilidade na aplicação simultânea dos instrumentos TRANSCON e Outorga Onerosa.

Com relação ao Direito de Superfície, o PL não fixou, no artigo 269, o prazo máximo de vigência para decurso do prazo inicial deste direito, conforme estabelecido no artigo 25, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, que fixou em cinco anos o prazo máximo.

Reafirmamos que a liberação de todos os Instrumentos da Política Urbana deveriam ser prerrogativas do Chefe do Poder Executivo, após parecer favorável do Conselho Municipal de Salvador, devendo ser previsto o monitoramento, acompanhamento e a fiscalização pelo órgão Municipal de Planejamento e, de acordo com a intervenção a ser realizada, prever a apresentação de estudos de massa, estudo de impacto de vizinhança e estudo de impacto ambiental.

14. Tratamento da Zona Rural (continental e ilhas)

O Estatuto da Cidade determina em seu Artigo 2º, Inciso VII, que se proceda a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência, o que não se verificou no presente PL, vez que não foi considerada a vinculação entre os espaços urbano e rural, nem entre o continente e as ilhas.

O PL não considerou no zoneamento do uso do solo o grande potencial da Baía de Todos os Santos e de suas Ilhas para as atividades náuticas e do ecoturismo. Da mesma forma não considerou as ilhas de Maré e dos Frades como áreas de risco ambiental, em face do lançamento dos resíduos pelas indústrias situadas ao longo da Baía de Todos os Santos, dos resíduos provenientes da limpeza de navios, além dos dejetos lançados pelo sistema de esgotamento sanitário que as atinge.

É necessário que sejam definidas diretrizes que contemplem os sistemas de esgotamento sanitário das áreas urbanas insulares, pois apresentam problemas devido às características do solo rochoso, limpeza urbana, energia e iluminação pública.



15. Orla Marítima

Salvador é uma península constituída por duas orlas - Orla Atlântica e a Orla da Baía de Todos os Santos, apesar de contínuas, apresentam como peculiaridade uma diversidade de paisagens, com características bem específicas, que as administrações municipais nunca souberam dar um tratamento singular e não foram capazes de acompanhar a expansão urbana da cidade, antecipando um tratamento urbanístico que privilegiasse os espaços públicos destinados ao lazer e à valorização da paisagem.

A Orla de Salvador é considerada no PL somente como área destinada às atividades voltadas ao turismo, priorizando a hotelaria, além de promover a especulação imobiliária, o que fica demonstrado com a incorporação no corpo do Plano do tema gabarito de altura das edificações, que não constava da 2ª Minuta apreciada pelo CONDURB.

Considerando o elevado interesse do capital imobiliário, que busca usufruir o máximo das vantagens locacionais, a Orla nunca foi pensada como um todo, mas sempre limitada ao gabarito, o que foi reforçado neste PL, deixando, mais uma vez, de usufruir o potencial de lazer e da paisagem existentes, voltando às costas para o mar, utilizando grande parte desta área como Porto, equipamento importante para a economia do município.

Não foram apresentados os estudos e critérios adotados para a definição dos parâmetros constantes do mapa 08, que trata dos gabaritos de altura das edificações da Borda Marítima, bem como não foram definidas as formas de implementação de algumas diretrizes para a Borda Atlântica, tais como: ampliação das calçadas à beira mar; incentivo para substituição de edificações deterioradas e ocupação de espaços subutilizados localizados nas quadras próximas ao mar.

Reforçamos que a Encosta da Vitória deve ser tratada da mesma forma que as áreas adjacentes, pois possui as mesmas características dos demais trechos constantes da poligonal da Área de Borda Marítima, além de atender à definição apresentada no Artigo 236 do PL. Este equívoco deve ser corrigido no Projeto de Lei e adotadas as mesmas restrições de gabarito no restante da encosta.

Ressaltamos a necessidade de uma proposta de Plano Urbanístico específico para a Orla Atlântica da Cidade, em virtude de sua grande importância e do grau de ameaça a que está constantemente submetida. Uma gestão específica para a Orla Atlântica poderia incluir um programa de impacto contemplando: a gestão conjunta com todas as instâncias de intervenção nos âmbitos municipal, estadual e federal, o desenvolvimento de um projeto que valorize sua paisagem e atributos de lazer, além de prever a utilização de instrumentos da política urbana como a Outorga Onerosa, Operação Urbana Consorciada e Direito de Preempção.

O PL se omite diante da série problemática levantada pela Justiça Federal na Bahia quanto a irregular ocupação da faixa de marinha que envolve não só os permissionários de atividades de serviços de abastecimento alimentar na tipologia de empre-



endimento *barraca*, mas as inúmeras construções que aos poucos vão impedindo não só a visão do mar, mas antes de tudo o sagrado direito constitucional de livre acesso às praias. Situações que contradizem o interesse turístico que deveria ser um dos pilares da economia de Salvador. Esta questão demonstra a fragilidade do PL ao não estabelecer a Cidade que seus moradores desejam e não a do interesse da Administração Municipal.

Acrescenta-se ainda, a questão do tombamento federal da área entre as Praias Chega Negro e a de Piatã, cujo enfoque não poderia ser omitido no PL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo Plano Diretor de Salvador, ora em discussão, apesar de ter a função teórica de orientar o desenvolvimento e expansão urbana, organizando os espaços destinados a moradia, serviços e demais atividades sociais e culturais não estabelece parâmetros claros para efetivar a redução da desigualdade social existente no Município, promovendo uma melhor qualidade de vida e justiça social, conforme estabelece o Estatuto da Cidade em seu Artigo 39.

A Proposta do Projeto de Lei n.º 216/07 só poderá ser considerada como Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano se complementada por um relatório ou documento técnico que subsidie a análise do texto, para que o mesmo esteja de acordo com um documento ou relatório resultante do debate democrático e participativo com a sociedade.

Mais uma vez constata-se que o texto do Projeto de Lei apresenta-se complexo, exigindo que a análise seja muito apurada e cuidadosa, tendo em vista o elevado número de temáticas abordadas, resultando num Plano Diretor que a cidade não entende da mesma forma que o existente e aprovado em 2004. Constata-se que não há transversalidade entre os diversos enfoques setoriais no Projeto de Lei.

Mesmo para especialistas, o conteúdo do Projeto de Lei sem um relatório técnico, é de difícil compreensão, quanto mais para a maioria da população. A metodologia redacional não conseguiu responder aos anseios dos munícipes, tais como: Qual a cidade que se deseja? Como será o desenvolvimento urbanístico da cidade? Como se dará a redução das desigualdades e da segregação urbanística? Qual a perspectiva de melhoria das condições de vida para a maioria da população pobre? Quais as diretrizes para Pau da Lima, Subúrbio e Tancredo Neves diante de seu acentuado crescimento demográfico? Como e onde acomodar 1 milhão de novos habitantes até 2.030?

É necessário caracterizar a cidade real e estabelecer diretrizes claras para a cidade projetada. A redação, apesar de cheia de boas intenções, não tem efeito prático e objetivo para sua consecução, poderia se referir a qualquer outra proposta de planejamento para qualquer outra cidade. Torna-se imprescindível estabelecer marcos temporais para a realização das medidas indicadas no Plano Diretor, de modo que a sociedade venha a cobrar da administração municipal.



Na questão de prazos, que se fazem necessários para o controle social e montagem do Orçamento Participativo, há necessidade de definir compromissos que a administração municipal tem que assumir, inclusive para facilitar a captação de recursos, o que deve ser revisto, especialmente para atender a uma das resoluções do Conselho da Cidade.

Os estudos para o PDDU para o município do Salvador foram iniciados em 1998 e devem ter representado elevados custos ao contribuinte e se observa que no decurso de prazo, até o presente momento, cerca de nove anos, a minuta de Projeto de Lei ainda é uma proposta insatisfatória para questões como educação, saúde, lazer, esportes, segurança e demais serviços urbanos básicos, ou seja, não foram estabelecidas metas quantificáveis para subsidiar, inclusive, definição de prioridades, custos, Orçamento Participativo e atender a Lei Orgânica do Município.

Destaca-se a necessidade de dar um tratamento específico às áreas da Borda Marítima da Cidade, em virtude de sua grande importância, especialmente a Borda Atlântica. Neste sentido, recomenda-se uma gestão específica para a Borda Marítima de todo o município e suas ilhas que incluiria um programa de impacto contemplando: a gestão conjunta com todas as instâncias de intervenção nos âmbitos municipal, estadual e federal, o desenvolvimento de um projeto que valorize sua paisagem e atributos de lazer, além de prever a utilização de instrumentos da política urbana.

O Projeto de Lei ao tratar da alteração de gabarito deveria condicionar os critérios levando em consideração as legislações federais e estaduais vigentes, no caso das áreas tombadas pelo patrimônio histórico; de preservação ambiental; e do patrimônio da União. Deveriam ser precedidos de estudos técnicos e análises conjuntas, considerando os planos de massas; estudos de impacto de vizinhança e impacto ambiental de forma a garantir que os novos limites sejam estabelecidos de forma criteriosa e tecnicamente embasada.

Por tudo o exposto, o CREA/BA, na qualidade de órgão de fiscalização profissional em defesa da sociedade, entende ser indispensável a revisão do Projeto de Lei n.º 216/07, com base nas contribuições das audiências públicas, dos diversos órgãos representantes da sociedade civil organizada, de forma a refletir os anseios legítimos da comunidade, traduzido em um documento claro, sucinto e objetivo, a cidade que desejamos, considerando sua dinamicidade, suas características específicas, buscando reduzir as desigualdades sociais, suprimir a segregação urbana em busca do bem coletivo, da segurança e da auto sustentabilidade, assegurando uma melhor qualidade de vida para todos.

Salvador, 28 de agosto de 2007.

Engº Jonas Dantas dos Santos

Presidente do CREA/BA e Membro titular representante do COMAM no CONDURB