



CREA-BA

Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura
e Agronomia da Bahia

**ANÁLISE DA 2ª MINUTA DO
PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO DO
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO
DO MUNICÍPIO DO SALVADOR – PDDU**

Parecer a ser apresentado no
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador

**Maio / 2007
Salvador - Bahia**

ANÁLISE DA 2ª MINUTA DE PROJETO DE LEI DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DO SALVADOR – PDDU

Exmº Sr.

João Henrique de Barradas Carneiro
Prefeito de Salvador

Excelentíssimo Senhor Prefeito:

Na qualidade de representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador – CONDURB, apresentamos a V. Exª. o presente parecer, contendo as análises, observações e sugestões para a 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 Conselho de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia – CREA/BA com a colaboração da Câmara Especializada de Arquitetura.

1. Considerações iniciais

O processo de elaboração do PDDU de Salvador representa uma importante iniciativa para a definição da política de desenvolvimento urbano, porém deveria ser precedido de uma contextualização histórica, social, política, cultural e econômica de Salvador que possibilitasse a definição de que cidade se deseja, definindo diretrizes, objetivos e elementos estruturantes, proporcionando sua avaliação como instrumento técnico-político de ação do Município.

O objeto desta análise, não esgotando todo o conteúdo decorrente da complexidade que é a proposta em epígrafe, é constituído por um único volume denominado de 2ª Minuta de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador datado de março de 2007, na formatação de um documento legislativo e com um carimbo indicando tratar-se de uma alteração do PDDU.

Observa-se que usa uma terminologia que não nos parece adequada, ou seja, corresponde a uma Minuta de Projeto de Lei e não uma Minuta de Lei como está grafado. Outrossim, o Art. 74, da Lei Orgânica do Município do Salvador (LOM) não considera o termo “*alteração*” e sim: *revisão, atualização, complementação e ajustamento*. Caso fosse uma simples alteração não se justificaria uma proposta com 342 artigos e a revogação da lei do Plano Diretor de 2004.

Não há qualquer referência ou documento sintetizado que traduza o resultado do que a Prefeitura ouviu dos moradores de Salvador, nem o necessário Relatório Técnico que abordaremos no decorrer do presente. A posição, neste particular, é burocrática, ou seja, há relatórios de depoimentos e de reuniões no *site* da SEPLAM sobre o Plano Diretor de 2004, mas nada se registra quanto às audiências públicas das

discussões para o Plano Diretor 2007, nem a veiculação do presente documento até a data em que concluímos esta análise¹.

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

A Minuta do Projeto de Lei (MPL) apresenta um expressivo volume de assuntos requerendo discussões especializadas, o que poderia ser solucionado com a disponibilização das conclusões de um Relatório Técnico que pudesse auxiliar a análise, mesmo porque há controvérsias sobre a metodologia das audiências públicas de acordo com pronunciamentos do Ministério Público do Estado da Bahia e veiculação na imprensa.

Não foi apresentado o Relatório Técnico do Plano Diretor que contenha, de forma sintetizada, a conclusão dos cinquenta estudos técnicos realizados a partir de 1998, permitindo adequada análise que ora é solicitada aos membros do CONDURB para averiguação dos pressupostos que determinaram a versão, na forma legislativa, do presente documento.

A NBR 12.267/92 da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT que trata do Plano Diretor 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 municípios*. Na relação que a NBR apresenta neste item, o anteprojeto de Lei do Plano é apenas um de seus componentes² e é tão somente o produto que se dispõe nesta análise.

Tal exigência é importante para que a análise se dê de forma consistente e segura, principalmente para os componentes do CONDURB, além do Relatório do Plano Diretor permitir a consulta e pesquisa futura das propostas que subsidiaram o conteúdo da Lei do Plano. Vale destacar que este entendimento é compartilhado pela Prefeitura no §3º do Art. 271 da minuta de Projeto de Lei que exige que um determinado documento técnico “*deverá apresentar a conclusão do EIV de forma resumida e em linguagem acessível...*”, o que reforça nossa solicitação para disponibilização do Relatório do Plano Diretor.

3. Quanto à legislação profissional dos técnicos em planejamento

Embora um anexo desse documento relacione os estudos técnicos que foram realizados a partir de 1998, não há definição da autoria dos profissionais da presente proposta de alteração do Plano Diretor que se encontra em vigor. Como a legislação profissional dá atribuições a arquitetos e urbanistas para atuarem no planejamento urbano, sendo os mesmos vinculados ao Sistema Confea/Crea/Mutua, (Lei federal nº 5.194/66 e Resoluções nº 218/73 e 1.010/2005 do CONFEA), faz-se necessário requerer da Secretaria Municipal do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente – SEPLAM, a autoria técnica dessa “*alteração*” do Plano Diretor 2004.

¹ Análise concluída em 02 de maio de 2007.

² A NBR 12.267/92 relaciona sete elementos mínimos para constar de um Plano Diretor.



Não se pode considerar que a versão adotada pela SEPLAM na formatação de legislação venha a substituir a autoria técnica de um documento que trata de conteúdos que dizem respeito ao exercício profissional do arquiteto e urbanista. Portanto se faz necessária a explicitação da equipe técnica, com os respectivos cargos e funções, bem como proceder os registros de autoria, através da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, prevista na Lei nº. 6.496/77.

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

Embora o Art. 2º da MPL fundamente que o Plano Diretor está de acordo com a Lei Orgânica do Município do Salvador (LOM) podemos observar que ainda é necessário atender alguns dispositivos da Lei Maior.

A LOM define, no seu Art. 74, como conteúdo básico do Plano Diretor as projeções para a demanda de equipamentos e outros sistemas e serviços urbanos.

“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;”

Como equipamento, conforme citado no inciso II do Art. 74 da LOM se compreende, o que consta no próprio glossário da MPL, as “instalações públicas ou privadas destinadas ao apoio às necessidades da comunidade atendida, localizada dentro de uma área urbana”, no que se incluem escolas, estabelecimentos de saúde, creches, etc., conforme estabelece a Lei Federal Nº 6.766/79.

Verificamos a ausência de metas quantificáveis para os referidos equipamentos na MPL, 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, sem a definição de dados.

Face ao exposto, e 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 da MPL, sugerimos 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.

5. Quanto ao Estatuto da Cidade (Lei N.º 10.257/2001)

A Resolução N.º 34, de 01/07/2005, do Conselho das Cidades vinculado ao Ministério das Cidades do Governo Federal, torna obrigatório que o Plano Diretor apresente, entre outras exigências:

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

Analisando a minuta do Projeto de Lei, constatamos que não foram contemplados os itens acima relacionados.

Ademais, o monitoramento e acompanhamento dos Planos Diretores e sua revisão, está previsto no Artigo 40 (§ 4.º), do Estatuto da Cidade, e visa assegurar a participação democrática da sociedade no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação, através da realização de audiências públicas, debates, divulgação através da mídia e disponibilização das informações para qualquer interessado, o que ainda não ocorreu, conforme dispõe o Artigo 293 (§6.º) da MPL.

O Artigo 42 do Estatuto da Cidade, em seu Inciso III, estabelece que o Plano Diretor deverá conter, no mínimo, um sistema de monitoramento e controle. Analisando a MPL verificamos a ausência de uma estratégia claramente formulada para a implementação, acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor. Embora fique subentendido no Artigo 262 (§2.º), da MPL que caberia 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.

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 definido na redação proposta.

6. Quanto à redação da Minuta de Projeto de Lei (MPL)

A redação da minuta do projeto de lei ainda guarda a complexidade da Lei do Plano de 2004, dificultando a compreensão de seu conteúdo, às pessoas em geral. É “a antiga visão tecnocrática de que Plano Diretor só pode ser feito por quem entende”, conforme assegura o Ministério das Cidades³, concluindo como “ultrapassada”.

³ Cf. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p.13.

Da mesma forma que o Plano Diretor anterior (2004), o leitor fica sem entender qual a cidade ou município que se projeta para o futuro com a presente proposta e como ocorrerá o seu desenvolvimento dentro de premissas de sustentabilidade. Não se pode, simplesmente, admitir um futuro de apenas oito anos como situa a minuta de Projeto de Lei, a cidade tem que ser projetada para horizontes mais longos, principalmente diante de nosso quadro social e oferta insuficiente de infra-estrutura.

O entendimento dos oito anos para a revisão do Plano Diretor como consta da Lei Orgânica do Município não quer dizer que este é o seu ano-horizonte, mas, uma etapa metodológica para operacionalização de providências de curto e médio prazo.

Reafirmando o exposto, constatamos que a proposta para o transporte de alta capacidade (metrô) avança na atual “alteração”, pois, integra o sistema metroviário ao município de Simões Filho. Neste particular a visão de mobilidade, desde o Plano anterior, é contemporânea enquanto as questões do cotidiano da população não seguem a mesma diretriz, como se as equipes técnicas apresentassem defasagem ou desencontros nos níveis do conhecimento das necessidades reais do Município.

Verificamos uma limitação redacional no Inciso IV, do Art. 130 da minuta do PL, que considera os sistemas de circulação e transportes vinculados às “demandas existentes”, demonstrando uma desarticulação com as indicações das redes de transportes constantes na cartografia para o futuro o que significa que são demandas futuras que estão definindo as redes de transportes e não apenas as existentes.

Recentemente, a cidade New York⁴ reafirmou sua posição de primeira cidade mundial ao apresentar um plano para 2030, estabelecendo metas facilmente compreensíveis por qualquer pessoa que tenha acesso à sua leitura, inclusive para quem não é residente naquela cidade. A MPL do Plano Diretor de Salvador não conseguiu estabelecer esta referência diante da metodologia adotada quer no processo pouco produtivo de consulta à população, quanto à complexa redação desse documento sob análise.

7. Ausência de identificação da Cidade

Salvador é uma cidade que apresenta grandes contrastes sociais, fruto da desigualdade sócio-econômica, do baixo poder aquisitivo da população, do baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), da baixa escolaridade. Sua população é composta por 80% de afro-descendentes, historicamente excluídos, o que se constata na forma de uso e ocupação do solo, habitando as áreas de risco, desprovidas de serviços e infra-estrutura, gerando conflitos urbanos, configurando-se em um “*apartheid*” social e urbanístico.

⁴ O plano de NY compreende 5 principais estratégias: uso do solo, água, transporte, energia e mudança climática/atmosfera e foi divulgado em 23 de abril de 2007. Está disponível no site www.nyc.gov como planNYC 2030 onde consta o Relatório do Plano (Full Report by chapter).

Neste particular, Salvador concentra o maior contingente de negros fora do continente africano, apresentando uma grande diversidade cultural, caracterizando-a uma cidade peculiar, com características únicas.

A cidade, na condição de península, possui a maior orla marítima do país, o que lhe confere uma paisagem singular e clima privilegiados, cuja geografia se diferencia pelo seu relevo irregular, além de possuir o maior sítio histórico da América Latina, berço da história do país, considerado pela UNESCO como Patrimônio da Humanidade.

Por todos estes aspectos, a segunda minuta de revisão do Plano Diretor não reflete a identidade da cidade, com suas particularidades tão marcantes. O novo Plano 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 pobres e não representados neste CONDURB.

8. Estrutura da Minuta do Projeto de Lei (MPL)

A minuta apresenta sete títulos: Desenvolvimento Econômico; Meio ambiente; Cultura; Habitação; Serviços Urbanos Básicos; Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Político-Institucional. Esta estrutura deveria ser objeto de avaliação e aprovação numa audiência pública conclusiva, permitindo que o capítulo II “*Dos Objetivos*” fosse melhor redigido, numa seqüência lógica e cronológica com a realidade sócio-urbanística do município.

Neste sentido, há necessidade de definição das estratégias para que a leitura se dê de forma bem clara para todos os que consultem o Plano Diretor e assim contribuam melhor para a concretização das propostas de melhoria de qualidade de vida e de cidadania no município e na elaboração do Orçamento Participativo e não apenas como se o Plano Diretor fosse um produto para regular a Lei de Ordenamento e Uso do Solo (LOUS) ou o Código de Obras. Esta não é a visão do Estatuto da Cidade nem da Política Urbana Nacional.

O excesso de conceitos, princípios e pressupostos na redação da minuta, além de tornar a leitura cansativa e sem objetividade, dá a entender que a proposta de Minuta de Lei se apóia em base teórica com boas intenções, porém pouco operacional para a fase de implementação do Plano, razão das tantas considerações que não dão o devido suporte às conclusões e às ações concretas, como prazos que determinem sua consecução. A minuta do Projeto de Lei se identifica muito mais como um Termo de Referência para elaboração de novos estudos.

Exige-se, hoje, que um Plano Diretor seja objetivo e operacional para superação dos problemas dos territórios antropizados ou não. Após a leitura da minuta do Projeto de Lei a impressão que fica é que a cidade ou o município encontra-se num estado de desorganização estrutural e que tudo está para ser feito, ou que os programas de governo constantes no plano plurianual e no orçamento municipal não guardam

qualquer princípio de planejamento. O melhor indicador é a relação de 18 planos⁵ para serem elaborados, embora os estudos do PDDU fossem desenvolvidos há cerca de oito a nove anos e pouco de objetivo desses estudos possibilitou outra formulação na MPL e que agora é cobrado dentro de nossa análise.

9. Necessidade de revisão do Texto

No Inciso V, do Art. 14, propõe-se “*vantagens locacionais ou incentivos fiscais para a implantação de empresas*”, porém falta definir a operacionalização desta proposição, o que poderia ser esclarecido no Relatório do Plano Diretor qual a política fiscal decorrente do Plano Diretor.

Com este exemplo fica caracterizado o quanto é confuso, complexo e sem objetividade o entendimento das proposições da minuta que, de tão generalizadas, dificilmente serão absorvidas pela Cidade/Município. Na seção 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 prioritárias⁶.

Observa-se que só se definem situações concretas na minuta naquilo que é de domínio espacial e territorial ou das questões de gestão administrativa e burocrática como a criação do Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA; a nova denominação do Conselho Municipal de Habitação (Art. 77); e uma inexplicável diretriz para constar em um Plano Diretor como a “instalação e oferta de condições para funcionamento do Conselho Municipal de Esportes e Lazer” (inciso IX do Art. 113).

O tratamento do Meio Ambiente 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), o Programa de Qualidade Ambiental Urbana e o Sistema de Monitoração do Município. Para o primeiro há um capítulo específico que é o III, mas sem precisar prazos para sua elaboração. Ademais, prescinde ao detalhamento dos incisos do Art. 20 a delimitação das bacias hidrográficas e as áreas de risco para a ocupação humana ou definir em que momento deverá ser implementado, nos currículos escolares, as disciplinas sobre história da Bahia e da Cidade do Salvador, entre outros (inciso VI do Art. 49). Como se vê, temas tão simples referenciados na MPL ficam numa indefinição para sua operacionalização. Não se sabe quando serão efetivados.

Sendo a questão ambiental tão importante para um município como Salvador, a proposta teria que precisar esta temática, como na dos remanescentes de Mata Atlântica. A minuta não define as poligonais, o zoneamento, os parâmetros urbanísticos, mesmo num nível preliminar e se apoiando na vasta experiência dos técnicos da

⁵ Dentre os verificados na análise temos: Plano Municipal de Meio Ambiente (alínea a, inciso VIII do Art. 20); Plano Municipal de Saneamento Ambiental (Art. 104); De Saúde (Art. 108); De Educação (Art. 110); De Assistência Social (Art. 112); Plano Diretor de Iluminação Pública (Art. 119); Plano de Contingência da Defesa Civil (Art. 122); Plano Municipal de Habitação (Art. 64); Plano Urbanístico para o Centro Municipal Camaragibe (Art. 173); Plano Urbanístico para o Centro Municipal Retiro-Acesso Norte (Art. 174); Planos e projetos específicos para os Subcentros Municipais (Art. 176); Plano Urbanístico da Zona Industrial 1, na Br- 324 (Art. 178); Plano funcional das vias de suporte aos Corredores Supramunicipais, Municipais, Regionais e Especial de Borda Marítima (Art. 184); Planos urbanísticos dos Corredores Supramunicipais, Municipais, Regionais e Especial de Borda marítima (Art. 184); Plano Diretor do Sistema Viário (Art. 194); Plano Diretor de Transporte Urbano de Passageiros (Art.200); Plano Diretor de Transporte de Cargas (Art. 206); Plano de Monitoramento do Tráfego do Município.

⁶ 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.

SEPLAM/SUCOM, inclusive para as áreas em estado de regeneração da Mata Atlântica, especialmente ao longo da Av. Paralela. Como se vê, não se estabelece objetividade para um assunto como este que impacta o mercado imobiliário, a vida das pessoas e o meio-ambiente.

A redação do inciso VII, do Art. 8º, que trata dos objetivos da Política Urbana vinculada à Região Metropolitana de Salvador - RMS 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.

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 e estrutura.

10. Da Questão Habitacional

Na minuta proposta constata-se que o tema habitação limitou-se à Política Municipal de Habitação de Interesse Social – PHIS, não contemplando uma política para a habitação legal.

No Título VI, que trata da habitação, a redação não acompanha a metodologia adotada para outros subsistemas urbanos e, não deixa bem claro, quais são as diretrizes para o subsistema habitação como um todo. Ademais o município ignora, nesta proposta da MPL, a política para habitação que não a de interesse social, como para os estratos da classe média menos afortunada e que buscam o acesso à habitação pelos canais de financiamento oficial. Há necessidade de se contemplar diretrizes para estes segmentos, pois as habitações que não se enquadram como de interesse social não foram consideradas no Plano, o que poderá comprometer sua regulamentação na legislação complementar decorrente da do Plano Diretor, haja vista não ter nenhuma previsão do trato das mesmas na lei maior do planejamento municipal, inclusive para subsidiar a definição de parâmetros urbanísticos e edifícios.

O capítulo da Habitação, a exemplo dos demais, não apresenta definição temporal para a consecução de suas proposições, principalmente na deflagração da 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.

Embora se reconheça que as “necessidades habitacionais requer a construção de novas unidades” (Art. 67) não se estabeleceu indicador(es) para a plena democratização de acessibilidade à oferta de terra urbanizada como nos empreendimentos de novos parcelamentos, reurbanização e operações urbanas, entre outros, no sentido de amenizar a forte segregação urbanística existente. A proposta habitacional da minuta de PL apenas consolida urbanisticamente o *status quo* segregacional. Exemplificando, ao não considerar que determinados parâmetros urbanísticos que constam da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – Louos contribuem para a manutenção do quadro segregacional, não se avança numa perspectiva que atenuem as pressões sociais.

Remete-se a questão para ser solucionada pelos demais subsistemas urbanos, quando se sabe das grandes dificuldades que o poder público apresenta em efetivamente qualificar todas as áreas ocupadas, quer de interesse social ou não. Um outro aspecto é que a MPL não apresenta uma projeção de oferta geral de habitação para todos os municípios para o ano-horizonte a que se propõe, tanto de HIS quanto para os demais extratos, aspecto que subsidia o dimensionamento das redes de infra-estrutura.

11. Do Ordenamento Territorial

O elenco de objetivos do ordenamento territorial da minuta reflete uma visão distanciada de engajamento social e destoante da realidade da cidade do Salvador, vez que não prevê a possibilidade de reversão de situações consolidadas nos bairros desassistidos e excluídos urbanisticamente.

O principal objetivo de uma política urbana para a maioria das cidades brasileiras é a redução das desigualdades urbanísticas e sociais e foi para isso que se consagrou o Estatuto da Cidade, como diploma que oferece os instrumentos até então inexistentes no marco jurídico do urbanismo. Logo, qualquer que sejam os objetivos de ordenamento territorial, o primeiro de todos é o enfrentamento do desafio desta grande parte da cidade o que não se resume apenas à institucionalização das ZEIS.

O enfrentamento em um Plano Diretor tem que ser muito mais do que isso e, no nível de um esforço conforme consta nas Metas do Milênio da ONU, que são ignoradas na minuta. Mais uma vez, as diretrizes setoriais não dialogam entre si, daí que nas de saúde, educação, lazer e esportes não há qualquer referência as ZEIS, que devem ser o indicador que catalisa as demais ações de cunho social e urbanístico frente ao que está registrado na cartografia disponibilizada, onde é impressionante a grandeza da espacialidade das ZEIS.

Este aspecto demonstra como as audiências públicas promovidas pelo executivo municipal não foram capazes de traduzir para as próprias lideranças populares questões importantes para constar no elenco de objetivos para o planejamento do município. Seguramente, porque não foram postas na ordem do dia como matéria essencial para a discussão junto à população⁷, mas que o colegiado do CONDURB deve apreciar com a devida cautela, uma vez que estamos diante de um fato inédito na prática do planejamento urbano em Salvador, pois não se trata de alteração de um ou dois dos dispositivos do Plano Diretor em vigor, mas a revogação de toda uma lei referendada pelo próprio CONDURB, há pouco tempo.

Outros capítulos da minuta que se seguem, como a proposta do macrozoneamento dentro de uma nova concepção e configuração não apresentam justificativas técnicas que possibilitem a sua análise.

⁷ A abordagem de temas como o zoneamento ou a espacialização das poligonais para a aplicação dos instrumentos urbanísticos na metodologia como ocorrida nas audiências públicas não pode caracterizar a efetividade de uma discussão democrática e adequada para compreensão da cidade/município. Foi apenas um brevíssimo relato projetado com belas cores, mas incompreensível para grande parte dos participantes.

12. Da Proposta de Zoneamento

Quanto ao zoneamento proposto, a alusão aos “deslocamentos”, como situa o inciso II do Art. 164, deveria ser acrescentado o termo “motorizados”, já que o centro da questão é melhorar a qualidade ambiental dos assentamentos urbanos com redução do uso de veículos motorizados. Por outro lado, não se faz referências, neste mesmo artigo, quanto à adequação prioritária do espaço de circulação para os caminhantes ou pedestres. Esta é uma questão conceitual e não discutida nas audiências públicas, qual o conceito de Cidade que a sociedade deseja.

Persiste a visão de prioridade para os veículos automotores como consta no inciso VII, apesar de se tratar dos corredores viários de transportes que, por seguinte, atraem muitos caminhantes decorrente da localização de atividades econômicas, logo, atenção especial tem que ser conferida ao pedestre. O Plano deveria considerar o tratamento urbanístico e arquitetônico como fatores de redução da desigualdade social e da violência urbana, tema mais do que contemporâneo, mas sem abordagem na MPL.

A classificação de “*Zonas de Usos Não-Residenciais*” não é a mais adequada e acrescenta mais confusão para o entendimento do que se propõe, uma vez que não recomenda a especialização funcional de usos e atividades, inclusive como consta no Art. 172 que trata do Centro Tradicional de Salvador enquadrado nesta categoria de zona não residencial, mas com o inciso IV, alínea “a” recomendando a prioridade para o uso residencial e atividades complementares no Centro Histórico localizado em zona multifuncional. Fica-se sem compreender se a área é ou não zona não-residencial e qual o significado das zonas multifuncionais com as zonas de usos não-residenciais. O cidadão comum não entenderá o que, finalmente, está proposto.

Apesar de a minuta incorporar o coeficiente de aproveitamento mínimo para atendimento ao Estatuto da Cidade, não se entende que o mesmo não esteja na seção que trata da questão, dificultando a consulta dos interessados, (Art. 247).

13. Dos Instrumentos da Política Urbana

O Plano deve disciplinar o uso dos instrumentos de política urbana, previsto no Estatuto da Cidade, com o objetivo de possibilitar ao Município as condições 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, através da correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, assegurando a redução das desigualdades sociais e da violência urbana.

A Lei Municipal nº 3.805/1987, que regulamenta a aplicação da TRANSCON em Salvador, permite que o construtor transfira o potencial construtivo de áreas periféricas da cidade para áreas de maior interesse do mercado imobiliário. A aplicação da TRANSCON em Salvador mostra muitos problemas no processo de concessão e da

emissão do Certificado do Direito de Construir, algumas vezes ferindo a própria legislação, inclusive pela ausência de controle social nesta etapa. A minuta nada propõe para que este processo avance. Deverá ser claramente definida as condições de aquisição do Certificado, condicionando a análise e aprovação de instâncias de representação social, a exemplo do Conselho Municipal de Salvador.

O direito de construir é determinado no momento da transferência do imóvel, constando do Certificado de Potencial Construtivo, em metros quadrados, e desvinculado do imóvel de origem. É necessário estabelecer a equivalência do direito de construir entre os imóveis de origem e receptor.

Como instrumento de regularização fundiária, a TRANSCON deveria ser aplicada como facilitadora para a aquisição de novas áreas necessárias para a regularização urbanística associada à regularização fundiária. É necessário que o Plano defina claramente esta questão, para evitar distorções e beneficiamento de proprietários de terrenos urbanos que já utilizaram ou deixaram que utilizassem o seu direito de construir.

Não deve haver vinculação da utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir com o esgotamento do estoque da TRANSCON existente. Deverá ser avaliada a existência de incompatibilidade na aplicação simultânea dos instrumentos TRANSCON e Outorga Onerosa.

Ressalte-se 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)

A minuta deverá considerar a vinculação entre os espaços urbano e rural, o primeiro como suporte de serviços para a população rural e o segundo como suporte econômico e ambiental para a vida urbana.

As zonas rurais que não estão compreendidas em Áreas de Preservação Ambiental – APA deveriam ser articuladas com a política municipal de abastecimento, pois compreendem áreas com potencial para produção agrícola familiar, possibilitando a geração de emprego e renda para os moradores dos bairros periféricos, além de se constituir em áreas de interesse para preservação ambiental, pois dispõem de recursos hídricos e maciços vegetais, onde as ocupações ainda apresentam baixos graus de consolidação.

Alguns aspectos não estão bem resolvidos, como o zoneamento do uso do solo, bem como o grande potencial da Baía de Todos os Santos e de suas Ilhas para as atividades náuticas e o ecoturismo que não foi devidamente definido na redação da Minuta de Projeto de Lei. A Zona Rural Continental é apresentada nas plantas de

zoneamento como um grande espaço verde uniforme, ignorando inclusive a ocupação existente, a exemplo do corredor de uso CIA / Aeroporto.

Tem que se considerar 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.

As áreas urbanas insulares não dispõem de diretrizes que contemplem os sistemas de esgotamento sanitário, que apresentam problemas devido às características do solo rochoso, limpeza urbana, energia e iluminação pública. Também o transporte coletivo carece de propostas de gestão na minuta de Projeto de Lei.

15. Orla Marítima

A Orla de Salvador é constituída pela Orla Oceânica e a Orla da Baía de Todos os Santos, apesar de contínua, apresenta também como peculiaridade uma diversidade de paisagens, com características bem específicas. No entanto, o Município nunca tirou partido desta condição peculiar e não foi capaz 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 nunca foi pensada como um todo, mas sim, sempre limitada ao gabarito. De um lado o interesse do capital imobiliário, buscando usufruir o máximo das vantagens locacionais e do outro um corpo técnico dos órgãos de planejamento limitado aos padrões pré-existentes. Na Orla da Baía de Todos os Santos, à exceção do bairro de Itapagipe, a cidade não usufrui a paisagem e o potencial de lazer, em parte, voltando às costas para o mar e, outra, utilizando-a como Porto.

Analisando a minuta do Plano constatamos que não está incluído na poligonal, referente à Área de Borda no mapa 07 - Sistemas de Áreas de Valor Ambiental e Cultural – SAVAM, o trecho da encosta e da primeira cumeada, entre o Campo Grande e o Largo da Vitória. A Encosta da Vitória deve ser tratada da mesma forma que as demais 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 237 da minuta do Projeto de Lei. Este equívoco deve ser corrigido na presente minuta e adotadas as mesmas restrições de gabarito, conforme prevê o parágrafo 2º do retrocitado artigo.

Considerando a grande importância da Orla Atlântica para a Cidade e pelo grau de ameaça a que está constantemente submetida, caberia uma proposta de Plano Urbanístico específico. A estratégia de implantação de 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



A Minuta de Projeto de Lei do PDDU – 2007 de Salvador não pode ser considerada como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – 2007 uma vez que se trata de um documento em versão legislativa. Um Plano Diretor requer a complementação de um relatório ou documento técnico que subsidie a análise do texto da Minuta de Projeto de Lei para que a mesma esteja de acordo com um documento ou relatório resultante do debate democrático e participativo com a sociedade.

Há aspectos que deveriam ser melhor analisados com referência às disposições da Lei Orgânica do Município do Salvador, da Resolução N^o 34/2005 do Conselho das Cidades, da NBR 12.267/91 da ABNT e da Lei N^o 5.194/66, conforme justificado no corpo do presente parecer.

O novo texto na forma de minuta de Projeto de Lei apresenta-se também complexo, exigindo que a análise seja muito apurada e cuidadosa, tendo em vista o elevado número de temáticas abordadas, no que não muda muito da proposta de 2004: um Plano Diretor que a cidade não entende.

O conteúdo da minuta de Projeto de Lei, mesmo sem um relatório técnico, é de difícil compreensão para especialistas, quanto mais para a maioria dos munícipes. Esta dificuldade reside na metodologia redacional que não conseguiu explicitar como se dará o futuro da cidade dentro de uma perspectiva de melhoria das condições de vida para a maioria de sua população pobre, redução das desigualdades e segregação urbanística, além de não conseguir caracterizar a cidade real e estabelecer a projetada.

Os capítulos destinados às questões que tratam de espacialidade e territorialidade são evasivos e generalistas, demonstrando que não houve um aprofundamento dessas questões, como se observa nos artigos referentes ao desenvolvimento econômico, saúde, educação, lazer, etc.

Há uma redação cheia de boas intenções, mas sem efeito prático e objetivo para sua consecução e que podem constar de qualquer outra proposta de planejamento para qualquer outra 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 oito 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.

Os temas na minuta de Projeto de Lei não apresentam conteúdo satisfatório para uma proposta de Plano Diretor, tampouco estabelece qualquer marco temporal para que a sociedade venha a cobrar da administração municipal a realização de parte das medidas indicadas, considerando que nem todas que estão apresentadas são significativas para um Plano Diretor.



Considerando que a especialidade do órgão de planejamento do município ainda é muito vinculada aos aspectos espaciais e territoriais, a minuta reflete a superada visão tecnicista, focada no uso e na ocupação do solo. Isto conduz que a minuta de Projeto de Lei detalhe, por excelência, os temas que tratam do macrozoneamento, zoneamento, parâmetros urbanísticos e transportes em detrimento dos temas vinculados à exclusão urbanística e social.

Nota-se, de forma muito clara, a ausência de transversalidade entre os diversos enfoques setoriais na minuta de Projeto de Lei, fato este constatado no Plano Diretor - 2004. Embora a situação de carência urbanística de grande parte dos assentamentos humanos no município seja retratada no mapa nº 03 da minuta, como as 108 ZEIS, assim como, a evolução da renda municipal, constante do Plano Diretor – 2004, apresente uma situação dramática⁸, não foram suficientes para sensibilizar que este fato urbano é o maior desafio para o Plano Diretor.

Nas diretrizes do conjunto de subsistemas urbanos no que se reuniu na minuta de Projeto de Lei como “serviços urbanos básicos” não há uma menção, sequer, de interface com as ZEIS, nem a citação deste verbete no nível de prioridades. Isto faz entender o quanto as questões sociais do município ainda estão longe do adequado enfoque. Reforçando esta tese, nem nos objetivos da Política Urbana há citação específica da existência das ZEIS. Em alguns trechos da minuta são utilizadas adjetivações como se fossem substitutas das ZEIS, a saber: “*assentamentos precários, áreas de risco, regiões mais pobres, segmentos populacionais em situação de pobreza, áreas municipais periféricas, grupos sociais específicos, bairros populosos e de menor poder aquisitivo, etc.*”. A redação da minuta deveria refletir outro conceito de cidade e processo de urbanização.

Dos seus 342 artigos, 158 (46,19%) são destinados aos aspectos do ordenamento territorial, pelo que se pode concluir a importância e a crença em que as questões técnicas do planejamento territorial ainda são os fatores que mais contribuirão, decisivamente, para o desenvolvimento do município. Os planos e leis urbanísticas anteriores acreditaram neste paradigma, da mesma forma que parte das intervenções urbanísticas que foram realizadas pelo poder público, mas a verdadeira cidade real, distribuída entre baixadas, encostas e terrenos de massapê que aí está não é a resultante dos planejadores nem da atual legislação urbanística. É a cidade que não pode mais esperar esta visão derrotista inserida na estrutura de gestão do poder público e de uma postura técnica que admite a não reversão da problemática e que, enquanto membro deste CONDURB, recusamos em admiti-la e como consta nesta minuta de Projeto de Lei.

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

⁸ Os dados da apropriação da renda municipal no PDDU-2004 demonstram uma perversa concentração da renda e que vai se espacializar, até 2013, no vetor da costa atlântica do município de Salvador enquanto áreas com ocupação de baixa renda terão inexpressivos incrementos de renda.

que deve ser revisto, especialmente para atender a uma das resoluções do Conselho da Cidade.

Por tudo o exposto, é fundamental que a minuta do PDDU ora em discussão apresente diretrizes e limitações claras para os parâmetros que serão definidos em leis complementares, a exemplo da utilização dos instrumentos da política urbana; do gabarito de diversas áreas da cidade, como na Orla Marítima.

A minuta de lei deveria estabelecer critérios para alteração de gabarito nestas áreas, 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, serem precedidas de estudos técnicos e análises conjuntas dos diversos órgãos envolvidos, envolvendo inclusive 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.

Sugerimos que o novo PDDU estabeleça que todas as leis municipais relativas a aspectos em que haja sobreposição com a legislação estadual ou federal, tais como: patrimônio cultural, histórico e áreas de SAVAM, sejam analisadas pelos órgãos correspondentes antes de serem encaminhadas ao CONDURB, de forma a evitar discrepâncias e contradições.

Não adianta aprovar um outro Plano Diretor em tão curto espaço de tempo da homologação do anterior, quando a proposta da minuta guarda as mesmas dificuldades de leitura e de conceitos do Plano Diretor 2004. A população não compreenderá a cidade projetada pela minuta de projeto de Lei, principalmente a dos bairros populares.

Finalizando, entende o CREA-BA que o colegiado do CONDURB, apesar de sua limitada representatividade social, é uma instância que não pode deliberar, exclusivamente, sobre a cidade, sem que haja antes a convocação de uma audiência pública de iniciativa do Executivo Municipal onde seja apresentada a versão final resultante da análise e discussão da minuta do projeto de Lei. Vale ressaltar, não apenas a realização de mais uma audiência pública, mas um processo em que se possa discutir e debater questões basilares como o encaminhamento da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e a estratégia de desenvolvimento que subsidiará a elaboração e discussão do Orçamento Participativo.

Salvador, 10 de maio de 2007.

Engº Jonas Dantas dos Santos

Membro titular representante do COMAM no CONDURB