

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU/2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei

Fernando Teixeira¹

1. Introdução

Em agosto de 2004 foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 6.586/04, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU, que veio substituir o plano anterior aprovado em 1985, cuja revisão já tardava 12 anos. Iniciada em 1998, a retomada do processo de planejamento municipal teve como ponto de partida a recomposição da base de informações sobre o Município, que se encontrava desatualizada há mais de 20 anos, mediante a elaboração de uma abrangente série de estudos e análises sobre a realidade municipal para embasamento das propostas do Plano.

No que pesem os esforços realizados pelo Município, a elaboração do novo Plano Diretor, e principalmente a sua aprovação, foram cercadas de controvérsias e bastante criticadas por não ter sido observado o princípio da participação da sociedade nas várias etapas do processo. Essa crítica tornou-se ainda mais contundente após a promulgação, em 2001, do Estatuto da Cidade, lei federal que veio regulamentar os artigos da Constituição Federal que tratam da Política Urbana e definir critérios para elaboração de Planos Diretores municipais em todo o país. De acordo com o Estatuto, a participação da sociedade é condição necessária ao processo de planejamento, que dela não pode prescindir.

Em razão do conturbado processo de aprovação da lei do PDDU/ 2004, que deu origem, inclusive, a ações judiciais arguindo a sua nulidade, o restabelecimento do processo de discussão e a revisão da lei do Plano Diretor constituíram-se desde o primeiro momento num compromisso da atual Administração, ficando a condução do processo a cargo da SEPLAM. Durante o ano de 2005 foi estabelecida uma extensa programação de reuniões e consultas públicas, com o objetivo de dar conhecimento e discutir a lei aprovada em 2004, de modo a resgatar a legitimidade do instrumento que deverá orientar o desenvolvimento do Município no horizonte de até oito anos a partir da data de sua promulgação.

Os cerca de 50 eventos realizados em vários locais do Município envolveram segmentos comunitários, acadêmicos, profissionais e políticos, com destaque para as lideranças das Regiões Administrativas de Salvador, que pela primeira vez tiveram oportunidade de discutir o Plano Diretor e apresentar as suas críticas e reivindicações. Internamente, no âmbito da Administração Municipal, foram realizadas consultas e discussões envolvendo técnicos e titulares de praticamente todos os órgãos e entidades que a integram, num processo com

poucos precedentes no Município. Também foram realizadas reuniões com representantes de municípios vizinhos, órgãos e entidades estaduais e concessionárias de serviços públicos que atuam em Salvador.

Como um dos primeiros resultados do processo de discussão, ficou evidenciado a inadequação da lei de 2004, não apenas pela extensão e complexidade do documento, mas também pela forma em que se encontra estruturado, ocasionando dificuldade de leitura, de compreensão e de concatenação das partes. Por sua vez, vários conteúdos careciam de revisão em razão de problemas identificados após a vigência da lei, mas, também, em decorrência de avanços no campo normativo, especialmente no que se relaciona à regulamentação e implementação dos instrumentos de Política Urbana introduzidos pelo Estatuto da Cidade.

Conseqüentemente, o processo de revisão, que de início seria apenas tópico, resultou na elaboração de uma nova proposta de lei que pudesse substituir integralmente a lei aprovada em 2004, recuperando seus conteúdos básicos, porém complementando-a no que fosse pertinente e incorporando novos conteúdos demandados pela sociedade, especialmente no que diz respeito às formas de participação e controle social no processo de planejamento e gestão urbanos.

Sob esse último aspecto, devem-se destacar os avanços da nova proposta de lei, que incorpora os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade relativas ao planejamento participativo. Após a sua aprovação, a nova lei do Plano Diretor deverá substituir não apenas a Lei nº 6.586/2004, mas, também, a Lei nº 3.345, de 01 de dezembro de 1983, que dispõe sobre o processo de planejamento e a participação comunitária na elaboração de planos, programas e projetos no Município. Dessa maneira, ficarão reunidos numa única lei dois dos principais instrumentos de regulamentação do planejamento em Salvador.

Deve-se ressaltar que o processo de revisão em curso não pretendeu ter o alcance de um novo plano para o Município, caracterizando-se mais como a adequação da lei aprovada em 2004 aos princípios e diretrizes estabelecidos nacionalmente para a elaboração de Planos Diretores. A introdução de novos conteúdos só foi possível pelo resgate de estudos e informações que já se encontravam disponíveis, produzidos como parte do processo de elaboração do plano.

2. Estrutura da nova Lei

A minuta da nova lei do Plano Diretor² mantém os conteúdos básicos do PDDU/ 2004, porém amplia substancialmente o tratamento conferido às várias matérias, incorporando avanços significativos especialmente no campo político-institucional. A lei permanece abrangente a todos os aspectos inerentes à vida urbana, constituindo-se em documento de referência para a atividade de planejamento e gestão no âmbito municipal.

Do ponto de vista formal, procedeu-se à total reformulação do documento, desde a reestruturação das partes até a reconstrução dos textos e elementos gráficos que o integram. Algumas das principais mudanças dizem respeito à redução do número de anexos e à eliminação das informações de referência que tornavam a lei desnecessariamente volumosa e de difícil leitura, além de provocar confusão entre matérias de diagnóstico e as diretrizes e proposições do Plano, que constituem a matéria por excelência da Lei.

A nova proposta adota a forma clássica de texto corrido, subdividido em títulos, capítulos, seções e subseções, que, por sua vez, são estruturados em artigos, incisos, alíneas e itens. Permanecem como anexos apenas tabelas e quadros, listagens e mapas.

A opção pela forma tradicional teve como objetivo facilitar não apenas a leitura, mas também o manuseio e a reprodução do documento, dificultados pela extensão e complexidade

do documento, que constituía um dos problemas apontados pelos usuários em relação à lei de 2004.

3. Conteúdos principais e diferenças em relação à Lei nº 6.586/2004

3.1. Título I – Das Disposições Preliminares

O Título introdutório determina a aprovação da lei, reportando à base legal que lhe dá sustentação jurídico-institucional; explicita as finalidades, o prazo de revisão, a necessidade de acompanhamento e de avaliação periódica; vincula os elementos complementares na forma de anexos e indica o local onde ficarão guardados os documentos técnicos e de apoio, disponíveis para consulta pública.

Este Título não introduz alterações significativas em relação à Lei nº 6.586/04, apenas atualiza algumas informações e se refere à nova estrutura da Lei.

3.2. Título II – Da Política Urbana do Município

No Título II são estabelecidos os princípios, os objetivos e os instrumentos da Política Urbana do Município, elementos gerais que orientam toda a concepção do Plano Diretor.

Em relação à Lei de 2004, a proposta avança ao estabelecer e definir claramente, num capítulo específico, os princípios da Política Urbana municipal: a função social da cidade, a função social da propriedade imobiliária urbana, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade. Particularmente no que se refere à função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana, a não explicitação na lei do Plano Diretor desses conceitos era uma crítica recorrente, uma vez que assim exige o Estatuto da Cidade.

No capítulo dos objetivos são enfatizados: o fortalecimento do papel de Salvador no cenário nacional e mundial, a necessidade de ampliação da base econômica e da renda municipal, a consolidação do Município como centro produtor de serviços, bem como a superação dos principais entraves para o seu desenvolvimento nos vários campos, e a inclusão plena de todos os cidadãos no processo de desenvolvimento urbano. São também destacadas questões relacionadas à valorização da cultura soteropolitana, à promoção do desenvolvimento urbano de forma compatível com a capacidade de expansão das redes de infra-estrutura e com a sustentabilidade ambiental, e à garantia do direito à informação como condição indispensável ao estabelecimento de uma gestão democrática e participativa.

No capítulo dos instrumentos da Política Urbana são relacionados aqueles cuja aplicação a lei disciplina, tratados posteriormente nos demais capítulos do Plano Diretor.

3.3. Título III – Do Desenvolvimento Econômico

O Título III trata do Desenvolvimento Econômico do Município. Às diretrizes e proposições relativas a esse campo incluídas na lei do Plano Diretor aprovada em 2004, acrescentaram-se importantes contribuições resultantes do processo de discussão estabelecido durante o ano de 2005 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Emprego e Renda – SEMPRE, envolvendo segmentos econômicos e representativos da sociedade local, e que resultaram na formulação da “Estratégia de Desenvolvimento Econômico do Município”³.

As diretrizes relativas ao desenvolvimento econômico enfatizam o papel do Município como protagonista do desenvolvimento municipal em articulação permanente com os demais agentes econômicos e sociais. Para tanto são previstas ações no campo regulatório, no fomento à produção de bens e serviços, especialmente no setor de turismo, na modernização da infraestrutura, com destaque para a logística, no apoio à pequena e microempresa e ao trabalho autônomo, na formação de recursos humanos e no incentivo à inovação em todos os âmbitos.

Particularmente são focalizadas as ações que deverão contribuir para a redução do desemprego e a ampliação da renda pessoal e agregada, um dos principais desafios que se impõem ao desenvolvimento municipal. Merece destaque o fortalecimento do setor de serviços, que já tem grande expressão econômica em Salvador, priorizando-se aqueles altamente especializados e que envolvem o emprego de tecnologia de ponta, particularmente estratégicos por agregar maior valor e possibilitar postos de trabalho formais, de melhor qualidade e consequentemente mais bem remunerados. Enfatiza-se também o desenvolvimento das chamadas indústrias criativas e das atividades relacionadas à economia do mar, com o pleno aproveitamento do imenso potencial, ainda pouco explorado, da Baía de Todos os Santos.

3.4. Título IV – Do Meio Ambiente

A Política do Meio Ambiente foi objeto de intensa discussão durante o ano de 2005 num grupo de trabalho criado e coordenado pela então recém-criada Superintendência de Meio Ambiente – SMA, envolvendo a participação de entidades ambientalistas e outros segmentos representativos da sociedade local. Desse processo de discussão resultou o “Relatório do Grupo de Estudos sobre Aspectos Ambientais do PDDU”⁴, documento com críticas ao Plano Diretor e orientações para sua revisão, que se constituiu em importante subsídio à elaboração da proposta de lei.

Deve-se ressaltar que as matérias relacionadas ao meio ambiente foram algumas das mais criticadas no Plano Diretor aprovado em 2004, principalmente por não se aterem às formulações já consagradas pela União e o Estado da Bahia. Nesse sentido, a proposta atual pretende reconstituir e reforçar esses vínculos de forma sistêmica, tanto no campo normativo, quanto no organizacional e interinstitucional, o que é bastante oportuno na medida em que o Município acaba de estruturar o seu órgão ambiental e reativar o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o COMAM.

O Título que trata da Política Ambiental do Município resgata os conteúdos da lei de 2004, porém complementa-os substancialmente, em especial nos aspectos relativos à gestão ambiental, tratada em capítulo próprio. Nesse âmbito, a atuação do Município passa a ser bastante evidenciada, inclusive no que tange ao licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades no território de Salvador, estabelecendo-se as bases para a sua regulamentação.

3.5. Título V – Da Cultura

A Política Cultural se constituiu num dos elementos inovadores do PDDU/2004, inicialmente pela abordagem inédita da matéria no Plano Diretor, que reconheceu a importância da cultura numa cidade com a história e as especificidades de Salvador, e também pelas muitas interfaces mantidas com a política de desenvolvimento. Entretanto, apesar do destaque recebido, a matéria carecia de uma revisão no sentido de um tratamento mais abrangente e mais bem articulado com a discussão recente no âmbito mundial, em que a cultura aparece como importante fator de afirmação das identidades locais e de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, a proposta procurou conferir um

tratamento mais amplo e transversal às questões culturais, entendendo a cultura como espaço de afirmação da cidadania e também de participação e interação dos múltiplos agentes sociais, e também dar maior visibilidade – como a rigor em todo o Plano – às questões relacionadas às especificidades étnicas, sociais, de gênero e outras que se encontravam diluídas no texto anterior.

Houve também um esforço no sentido de definir mais precisamente o interesse local nos aspectos relacionados à produção e gestão cultural, bem como em estabelecer o papel do Poder Público na articulação dos múltiplos agentes produtores e consumidores de cultura no território de Salvador e na integração da Política Cultural com as demais políticas públicas.

3.6. Título VI – Da Habitação

A Política Habitacional foi possivelmente um dos campos mais beneficiados pelo processo de revisão do Plano Diretor, uma vez que a nova proposta passa a definir com muito mais rigor e clareza o papel do Município da gestão da moradia, focalizando a Habitação de Interesse Social. Promoveu-se uma ampla revisão dos conceitos, objetivos, procedimentos e instrumentos habilitados, que ampliaram substancialmente a capacidade de intervenção do Poder Público na questão habitacional, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

Merece destaque a revisão e ampliação das categorias das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que se constituem num dos principais instrumentos do Plano Diretor para atuação do Município na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos espontâneos ocupados por população de baixa renda e também para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social. O universo dessas áreas no Município é muito abrangente, envolvendo parte significativa do tecido urbano e a maior parcela da população residente.

São também redefinidos os procedimentos para regularização urbanística e fundiária dos assentamentos classificados como ZEIS, que envolvem os aspectos próprios do planejamento, da produção da moradia, da gestão e da participação da população beneficiária do processo.

Conduzida pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, a formulação da Política Habitacional de Interesse Social – PHIS, que passa a integrar o Plano Diretor, contou com a participação de consultores consagrados nacionalmente e também de representantes dos movimentos sociais locais vinculados à questão da moradia. Esses especialistas interagiram em dois fóruns de discussão e numa audiência pública especificamente convocada para aprovação da Política Habitacional, antecipando a discussão de uma importante componente do Plano Diretor municipal.

3.7. Título VII – Dos Serviços Urbanos Básicos

Esse Título passou a condensar de forma articulada as diretrizes e proposições para os campos do saneamento ambiental (envolvendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana), da saúde, da educação, da assistência social, do lazer, recreação e esportes, da segurança alimentar nutricional e do abastecimento alimentar, da iluminação pública, dos cemitérios e serviços funerários, da defesa civil, da segurança pública, da energia e das telecomunicações.

A revisão procurou privilegiar a ótica setorial, mediante a consulta aos respectivos órgãos e entidades municipais e concessionários diretamente envolvidos no planejamento e gestão dos serviços, resultando não apenas numa atualização das diretrizes e proposições, mas, em vários casos, numa substancial mudança de enfoque conceitual e de tratamento.

A proposta de lei procura conceituar os diversos serviços, definindo o papel do Município na sua produção e gestão, e também os vínculos institucionais existentes quando prestados por concessionárias e por agentes de outras esferas governamentais.

3.8. Título VIII – Do Ordenamento Territorial

O Título VIII contempla os rebatimentos espaciais da Política Urbana no território da Cidade, materializados nas diretrizes e proposições para os sistemas urbanos estruturais, em especial o sistema viário, o de transportes e o de áreas de valor ambiental e cultural, e para o ordenamento do uso e ocupação do solo mediante as definições do zoneamento e das orientações para aplicação dos instrumentos de Política Urbana.

O Capítulo I particulariza os objetivos que orientam o ordenamento territorial, destacando a qualificação crescente das áreas urbanas dotadas de infra-estrutura e a provisão de infra-estrutura e serviços nas áreas não atendidas, sejam aquelas já ocupadas ou passíveis de ocupação.

No Capítulo II fica definido o macrozoneamento do Município, que tem por finalidades conjugar as demandas de espaço no território municipal com a conservação ambiental e a otimização da infra-estrutura existente e projetada, estabelecer bases para a distribuição e dimensionamento das redes de infra-estrutura e de equipamentos urbanos, e orientar a aplicação dos instrumentos de Política Urbana habilitados pelo Plano Diretor conforme determina o Estatuto da Cidade. O território do Município fica dividido em duas macrozonas – a Macrozona de Ocupação Urbana e a Macrozona de Proteção Ambiental –, por sua vez subdivididas em sete macroáreas com características e finalidades distintas. Para cada macroárea o Plano Diretor estabelece objetivos e diretrizes específicos para o ordenamento territorial que devem orientar o seu desenvolvimento no sentido de consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo.

A concepção do macrozoneamento sofreu alterações estruturais em relação à lei de 2004, transformando-se num instrumento mais determinante no ordenamento territorial do Município, em conformidade com as demais diretrizes da Política Urbana. Na nova concepção ficam estabelecidas, desde logo, as principais orientações para o desenvolvimento urbano, especialmente no que tange às áreas para as quais se propõe adensamento populacional ou uso mais intensivo do solo, ou aquelas que serão objeto de políticas de preservação em razão de atributos ambientais, sociais ou culturais significativos. Para cada macroárea são estabelecidos também os instrumentos de Política Urbana passíveis de serem utilizados para consecução dos objetivos de desenvolvimento, cujos limites e critérios de aplicação são definidos no capítulo específico que trata dos instrumentos e no zoneamento de uso e ocupação do solo.

O Capítulo III trata do zoneamento propriamente dito, no qual são definidos critérios e restrições para a utilização do espaço da Cidade segundo zonas e corredores. Diferentemente da lei aprovada em 2004, procurou-se vincular mais estreitamente o zoneamento ao macrozoneamento do Município, uma vez que ambos os instrumentos são complementares e devem atender aos mesmos objetivos de desenvolvimento urbano. O zoneamento de uso do solo deve operacionalizar no espaço o partido definido em linhas gerais pelo macrozoneamento. Na lei de 2004 a desvinculação entre os dois instrumentos era flagrante, refletindo visões diferenciadas de desenvolvimento urbano, o que também se constituía numa crítica recorrente ao documento agora em revisão.

O zoneamento proposto introduz várias adequações de terminologia e cria algumas categorias novas de zonas e corredores. As modificações mais relevantes dizem respeito à eliminação das Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER), criadas pelo PDDU/ 2004, em razão

do enrijecimento que ocasionaram no ordenamento urbano de Salvador. Estas zonas voltaram à categoria de Zonas Predominantemente Residenciais (ZPR), conforme a definição já consagrada pela legislação de ordenamento do uso e ocupação do solo de Salvador. Manteve-se, entretanto, as Zonas Uniresidenciais, ZEU, também criadas pela lei de 2004, que passam a se denominar Zonas Predominantemente Uniresidenciais (ZPU), e as zonas regulamentadas de acordo com os Termos de Acordo e Compromisso (TACs) de loteamentos, agora denominadas Zonas Sob Regime Urbanístico Especial (ZRE).

Outra alteração importante diz respeito aos coeficientes de aproveitamento básicos e máximos (CAB's e CAM's) que passam a estar vinculados diretamente às zonas e corredores definidos no zoneamento do Plano. De modo geral foram mantidos os níveis de utilização do solo definidos pelo PDDU/ 2004, embora alguns ajustes tenham sido realizados e devam ser mais bem avaliados durante a discussão pública da proposta.

É fato que algumas áreas da cidade começam a revelar sinais de esgotamento na sua capacidade de absorver impactos de novos empreendimentos, a exemplo do centro Camaragibe (Iguatemi), enquanto outras necessitam de nova infra-estrutura para se viabilizar plenamente, como o centro Acesso Norte/ Retiro que está ancorado no corredor do transporte de massa ainda não concluído. Para esses dois centros foram propostos na lei de 2004 os maiores coeficientes de aproveitamento do Município, CAB=2,5 e CAM=4,0. A nova proposta recomenda a redução dos coeficientes nesses centros para CAB=2,0 e CAM=3,0 até que novos investimentos em infra-estrutura viária e de transportes sejam concluídos, possibilitando melhores condições de acessibilidade e circulação nesses espaços.

Outro aspecto importante relativo aos coeficientes de aproveitamento diz respeito aos usos e à ocupação do solo nas margens e na área de influência da Avenida Paralela. A proposta pretende conciliar o uso do corredor, especialmente nos terrenos com acesso direto para a Avenida Paralela, já bastante antropizados, com uma utilização mais controlada das áreas no entorno do corredor, que ainda apresentam atributos ambientais relevantes protegidos pela legislação federal e estadual. Mantém-se, entretanto, a área como um importante vetor de expansão urbana do Município.

Finalmente são propostas no zoneamento algumas zonas especiais destinadas ao fomento de atividades consideradas estratégicas para o desenvolvimento econômico de Salvador, a exemplo das áreas destinadas à implantação de equipamentos de hotelaria na Orla Atlântica, e também do Parque Tecnológico, que concentrará empresas voltadas à pesquisa e à produção de bens e serviços de alta tecnologia.

O Capítulo IV trata da mobilidade urbana, estabelecendo as orientações gerais para a integração dos espaços da Cidade por meio da estruturação do sistema viário e da integração funcional e operacional dos diversos modos de deslocamento existentes no Município. Em relação à proposição de 2004, foi reavaliado o modelo operacional de transporte baseado na integração fechada em terminais, porém foram mantidas as principais proposições relativas à expansão e melhoria da rede viária, a concepção dos corredores de média e alta capacidade que estruturam o sistema de transportes, e o tratamento conferido ao transporte de cargas mediante a definição de rotas e proposição de corredores privilegiados.

Também merece destaque o tratamento diferenciado conferido ao deslocamento de pedestres, de ciclistas e de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, com a definição de diretrizes e proposições que priorizam a observância de suas necessidades específicas desde o planejamento até a intervenção no espaço urbano. Porém os maiores avanços dizem respeito à atenção e ao tratamento transversal dado pelo Plano ao atendimento das necessidades das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, que deixa de ter um caráter meramente

assistencialista para contemplar a inserção plena desses cidadãos nas políticas públicas em todos os âmbitos.

No Capítulo V é reestruturado o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM, que se constitui num dos principais instrumentos da Política Ambiental do Município. A concepção original desse sistema, criado pela lei de 2004, foi objeto de contundentes questionamentos, especialmente dos ambientalistas, por não terem sido observadas as categorias já instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A proposição atual pretende antes de mais nada compatibilizar o sistema municipal com os demais sistemas existentes no âmbito da União e do Estado da Bahia, bem como recepcionar as normas e diretrizes ambientais intervenientes no território municipal estabelecidas pelos demais entes da Federação. O SAVAM mantém, entretanto, algumas categorias já consagradas pela legislação urbanística municipal, em razão de algumas especificidades locais, a exemplo das Áreas de Proteção Cultural e Paisagística (APCP) e das Áreas de Proteção a Recursos Naturais (APRN).

As APCP abrangem situações diversificadas, como a proteção de elementos da paisagem natural, de sítios e monumentos históricos, de espaços vinculados a tradições culturais e manifestações representativas da cultura local, e também de áreas de interesse ou valor arqueológico comprovado. As APRN correspondem a áreas de interesse ambiental, tanto por abrigarem elementos ainda preservados do ambiente natural, como por se localizarem no entorno de unidades de conservação ambiental funcionando como zonas de amortecimento dos impactos ambientais sobre essas unidades, entre outras situações previstas em lei.

Também fazem parte do SAVAM, as restrições e critérios estabelecidos para a ocupação da Área de Borda Marítima de Salvador, com destaque para o controle do gabarito de altura das edificações localizadas nesse trecho da Cidade. No âmbito da revisão do Plano Diretor os gabaritos fixados pela lei de 2004 foram revistos no sentido de possibilitar um melhor aproveitamento dos espaços da orla, favorecendo sua renovação urbanística, edilícia e econômica. De modo geral foram ampliados os limites de altura definidos para os vários trechos, de Paripe até Itapuã. Entretanto, a elevação dos gabaritos teve como contrapartida a ampliação dos recuos frontais e laterais exigidos para as edificações, de modo a impedir a formação de barreiras visuais e assegurar a circulação dos ventos, e também a adoção de critérios especiais que evitem a incidência de sombras na faixa de praia. Para uniformizar os procedimentos de controle, a altura das edificações passa a ser fixada em metros e não mais em número de pavimentos, induzindo um desenho urbano mais evidente.

O Capítulo VI estabelece critérios para a aplicação dos Instrumentos de Política Urbana definidos pelo Plano Diretor conforme exigido pelo Estatuto da Cidade. As matérias desse capítulo também sofreram modificações e complementações significativas em relação ao tratamento dado pela lei de 2004, principalmente por se dispor atualmente de um maior conhecimento sobre o alcance desses instrumentos, decorridos alguns anos de sua aplicação em vários municípios brasileiros.

De modo geral foram incorporados à proposta de lei os principais avanços relacionados a cada instrumento, especialmente no caso daqueles que já vêm sendo empregados ou que têm precedentes no Município. Sob esse aspecto, destacam-se a Transferência do Direito de Construir (TRANSCON), utilizada há quase duas décadas em Salvador e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que guarda similaridade com o instrumento da contraprestação prevista na Lei Orgânica do Município. Na proposta de lei, a experiência acumulada na aplicação desses instrumentos foi consolidada mediante o estabelecimento de critérios e normas que dispensassem mecanismos complementares de regulamentação. Dessa maneira, foram incorporadas ao texto até mesmo a fórmula de cálculo das contrapartidas da Outorga e da

equivalência do direito de construir da TRANSCON, tornando os instrumentos imediatamente aplicáveis na medida em que seja aprovada a nova lei do Plano.

Muitos dos instrumentos de Política Urbana habilitados pelo Plano Diretor ainda carecerão de alguma forma de regulamentação por lei específica, seja pela inadequação de se promover um maior detalhamento no âmbito do Plano, seja por demandarem informações cadastrais atualmente não disponíveis. No primeiro caso destaca-se o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que deverá ser regulamentado na nova lei de ordenamento do uso e ocupação do solo, a ser apreciada após a revisão do Plano Diretor; no segundo caso incluem-se o Direito de Preempção, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, e até mesmo a destinação de áreas para criação de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) por exigirem a identificação imobiliária dos imóveis passíveis de afetação. Por sua vez, instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas demandam até mesmo estudos de viabilidade, por exigirem garantias de longo prazo, formas complexas de monitoramento e gestão, e de articulação público-privada.

3.9. Título IX – Do Desenvolvimento Político-Institucional

O Título IX compreende um vasto conjunto de instrumentos relativos ao desenvolvimento político-institucional, bem como disposições referentes à democratização da gestão municipal e à participação da sociedade no processo de planejamento, e ainda orientações do Plano Diretor para a elaboração da legislação complementar e adequação da legislação municipal em decorrência de suas disposições.

Propõe-se a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG, compreendendo o conjunto de órgãos e meios necessários à coordenação da ação planejada da Administração Municipal, integrando o planejamento do desenvolvimento urbano, a estratégia das ações governamentais e o planejamento orçamentário, de modo a direcionar permanentemente o desenvolvimento do Município em conformidade com a Política Urbana expressa no Plano Diretor.

Ao SMPG são integrados importantes mecanismos de participação da população no planejamento e gestão, com destaque para a criação do Conselho Municipal do Salvador, órgão colegiado, consultivo e deliberativo, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil, ao qual compete acompanhar e avaliar os resultados da implementação do Plano Diretor, bem como monitorar e deliberar sobre a aplicação dos instrumentos da Política Urbana. Neste âmbito também são propostos a Conferência Municipal do Salvador, que funcionará como etapa municipal das Conferências Estadual e Nacional de Cidades, e o Fórum dos Conselhos de Salvador, instância de articulação e integração das políticas setoriais a ser convocada anualmente pelo Prefeito municipal para avaliação conjunta da atuação dos órgãos colegiados em funcionamento no Município.

Outra proposição importante no âmbito do desenvolvimento político-institucional é a criação do Sistema de Informação Municipal – SIM/SALVADOR, já previsto na lei de 2004, com a finalidade de estabelecer uma base de informações padronizada e confiável na Administração Municipal, capaz de subsidiar o planejamento e a gestão democráticos, em especial a elaboração e revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Também é instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano de Salvador, com a finalidade de dar suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do Plano Diretor.

Outras matérias tratadas nesse título dizem respeito à articulação interinstitucional e intergovernamental, especialmente no âmbito metropolitano, descentralização administrativa,

modernização e inovação na gestão municipal, e educação para a cidadania, em que é contemplada a assistência técnica e jurídica à população pobre na implementação de ações que a atinjam diretamente, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade.

Finalmente são estabelecidas diretrizes para a formulação da legislação urbana, especificamente para a nova lei de ordenamento do uso e ocupação do solo, a legislação de edificações e outras obras, o código ambiental, e propostas adequações na legislação tributária e de rendas em decorrência da aplicação de alguns instrumentos previstos no Plano Diretor.

3.10. Título X – Das Disposições Transitórias e Finais

Este título reúne orientações e disposições para aplicação das normas da Lei do Plano Diretor até que sejam aprovadas as regulamentações requeridas e a legislação complementar, especialmente a que trata do ordenamento do uso e ocupação do solo. As disposições transitórias devem ser integralmente absorvidas pela legislação defluente, deixando de integrar o documento do Plano.

3.11. Anexo 1 – Glossário

Na proposta, o glossário é um elemento assessorio para a leitura e entendimento do Plano Diretor, no qual são relacionados e conceituados os principais termos utilizados no texto da minuta de lei. De modo geral, não são introduzidos nesse anexo conceitos ou definições que não integrem o corpo da lei, a não ser no caso de termos ou de expressões que não são de uso corrente, ou que assumem significado específico no contexto do plano de Salvador.

3.12. Anexo 2 – Quadros e Tabelas

Os quadros e tabelas integrantes deste anexo tratam de parâmetros urbanísticos, de características funcionais e operacionais de vias, programas de intervenções e indicadores necessários à aplicação do Plano Diretor. Em relação à lei de 2004 os quadros e tabelas da proposta guardam a seguinte correspondência:

MINUTA DE LEI PDDU/ 2006	LEI Nº 6.586/ 2004
QUADRO 01. Zoneamento - Coeficientes de Aproveitamento	Anexo A.68: Coeficientes de aproveitamento - Valores básicos fixados (quadro não numerado) PR A.74.4: Instrumentos de Política Urbana/ Outorga Onerosa a e TRANSCON
QUADRO 02. Características funcionais das vias segundo categorias	Anexo A.65: Estrutura viária - Tipologia e características funcionais (quadro não numerado)
QUADRO 03. Características físico-operacionais das vias segundo categorias	Anexo A.65: Estrutura viária - Características físico-operacionais (quadro não numerado)
QUADRO 04. Programa de intervenções no Sistema Viário Estrutural	Anexo A.65: Estrutura viária - Características físico-operacionais - Intervenções a executar (quadro não numerado)
TABELA 01. População e densidade populacional bruta segundo Regiões Administrativas - 2000/ 2015	Anexo A.72: Quadro/ Tabela A.72.1 - População e densidade populacional bruta por Macrozonas e Regiões Administrativas - 2000/ 2015

3.13. Anexo 3 – Mapas

Dos mapas que integram este anexo, os de números 01 a 08 remetem-se ao Título VIII, do ordenamento territorial, e o mapa 09, ao Título IX, do desenvolvimento político-institucional. As peças gráficas georreferenciadas abrangem todo o território de Salvador, tratando tanto a parte continental como as ilhas do Município nas mesmas escalas (1:50.000 e 1:30.000) e com o mesmo nível de informação.

Os mapas da proposta guardam a seguinte correspondência em relação à lei de 2004:

Minuta de Lei PDDU/ 2006	Lei nº 6.586/ 2004
Mapa 01. Macrozoneamento do Município	PR A.64.1 - Macrozoneamento
Mapa 02. Zoneamento	PR A 68.1 - Zoneamento de Usos do Solo PR A 68.2 - Zoneamento de Usos do Solo (Coeficientes de Aproveitamento Básicos) PR A 74.4 - Instrumentos de Política Urbana/ Outorga Onerosa e TRANSCON
Mapa 03. Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS	PR A.74.1 - Regularização e Implantação de Áreas de Especial Interesse Social
Mapa 04. Sistema Viário Estrutural	PR A.65.1 - Sistema Viário Estrutural
Mapa 05. Sistema de Transportes Coletivos de Passageiros	PR A.66.1 - Transporte Público de Passageiros/ Sistema Integrado de Transporte Coletivo - SITC
Mapa 06. Sistema de Transportes de Cargas	PR A.67.1 - Sistema de Transporte de Cargas
Mapa 07. Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, SAVAM	PR A. 69.1 - Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural
Mapa 08. Gabaritos de Altura das Edificações da Borda Marítima	PR A.71.1 - Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (Gabarito de Altura das Edificações)
Mapa 09. Regiões Administrativas do Município do Salvador	PR A.63.1 - Áreas Urbanas e Rurais/ Regiões Administrativas - RA 's (Unidades de Planejamento e Gestão)

3.14. Anexo 4 – Estudos e análises desenvolvidos para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador (1998-2001)

Nesse anexo, são relacionados os documentos que embasaram as diretrizes e proposição do Plano Diretor desde a sua primeira versão, que se encontram disponíveis para consulta no setor de documentação da Secretaria de Planejamento e na Biblioteca da Fundação Mário Leal Ferreira.

4. Conclusões

As discussões apresentadas neste artigo tomaram como ponto de partida os avanços e principais alterações, tanto de conteúdo quanto da estrutura do plano, realizadas quando da revisão da minuta do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da cidade do Salvador. Consideramos que o principal avanço e a riqueza do processo de revisão não se referem apenas aos aspectos técnicos dos estudos/análises que fundamentaram o plano, mas, tratam-se da participação da sociedade civil nas discussões realizadas junto às lideranças das Regiões Administrativas, entidades ambientalistas, segmentos acadêmicos, comunitários, profissionais e políticos. Esta ampliada participação reitera a crença de que é possível uma aposta entre a

sociedade civil e o Estado no planejamento e implementação das políticas públicas em qualquer das esferas de governo.

Esta crença também fundamenta a proposição de espaços participativos de decisão presentes na minuta desta nova lei, que funcionarão como instâncias de articulação, decisão e controle das políticas públicas a serem implementadas. Reconhecemos que estes avanços podem contribuir para consolidação de instâncias político-institucionais de fortalecimento do planejamento e gestão urbanos.

Resumo

Este artigo apresenta a estrutura e conteúdo da minuta de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador - PDDU/2006 que marca o restabelecimento das discussões e revisão de uma nova proposta de lei que pretende substituir integralmente a Lei nº 6.586/2004. A referida minuta recupera conteúdos básicos da lei anterior, porém complementando-a e incorporando novos conteúdos demandados pela sociedade civil, especialmente no tocante à participação e controle social no processo de planejamento e gestão urbanos. Deve-se ressaltar, entretanto, que o processo de revisão em curso não pretendeu ter o alcance de um novo plano para o Município, caracterizando-se mais como a adequação da lei aprovada em 2004 aos princípios e diretrizes estabelecidos nacionalmente para elaboração de Planos Diretores. Desse modo, o artigo estrutura-se da seguinte forma: na primeira parte, apresenta a estrutura da nova lei. Em seguida, apresenta, por capítulo, os principais conteúdos e diferenças apresentadas em relação à Lei nº 6.586/2004. Por fim, apresenta as principais conclusões sobre o referido processo.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, planejamento, gestão urbana

Abstract

This article presents the structure and contents of the draft law of the Urban Development Master Plan of the City of Salvador - PDDU/2006 which sets the reopening of the discussions and review of a proposition for a new law that intends to replace fully Law n. 6.586/2004. The referred draft recovers basic contents of the previous law, complementing and incorporating new contents demanded by the civilian society, especially on what refers to participation and social control in the process of urban planning and management. It should be emphasized, however, that the current revision process has not intended to develop a new plan for the city, but rather to adequate the law approved in 2004 to the principles and directives nationally established for the making of Master Plans. Thus, this article is structured in the following way: in the first part it presents the structure of the new law. Following, it presents, by chapter, the main contents and differences presented in relation to Law n.6.586/2004. Finally, it presents the main conclusions about the referred process.

Keywords: Urban Development Master Plan, planning, urban management.

¹ Arquiteto pela Universidade Federal da Bahia - UFBA e Coordenador de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da SEPLAM/PMS.

² Documento disponível na Internet no endereço <http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/pddu/>

³ As ações da SEMPRES relativas à Estratégia Econômica do Município podem ser acompanhadas no endereço <http://www.estrategiaeconomica-ssa.com.br/pauta.htm>.

⁴ Documento disponível na Internet <http://www.seplam.salvador.ba.gov.br/>