

P

lanejamento Urbano

O Planejamento Urbanístico de Salvador

Fernando Teixeira / CPM

Pelo menos vinte planos urbanísticos foram elaborados entre 1976 e 1990 para o município. São produtos heterogêneos na forma, na abordagem e no conteúdo, concebidos sobre bases metodológicas distintas. Uns pecam pelo globalismo das suas análises e pela falta de objetividade. O município tem nisso sua parcela de responsabilidade, já que nunca enfatizou o planejamento setorial que deve preceder a abordagem urbanística. A descontinuidade dos planos tem dificultado melhor estruturação espacial da cidade.

A legislação do município do Salvador define planejamento urbanístico como um dos níveis do plano específico, que por sua vez é a "representação particularizada e parcializada dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU".

Ao contrário do planejamento setorial, cuja abordagem é voltada para a estruturação dos sistemas urbanos (educação, saúde, transportes, etc.), o planejamento urbanístico tem como objeto o espaço físico, consubstanciando-se num modelo espacial para um determinado segmento do tecido urbano, compreendendo de forma integrada elementos como traçado de vias e logradouros, localização de equipamentos urbanos, reurbanização total ou parcial, tratamentos paisagísticos diversificados, explicitação e detalhamento de diretrizes e normas para o ordenamento do uso e ocupação do solo, etc.

Nos últimos quinze anos, desde a experiência do Plandurb, no final dos anos setenta (1976-1978), foram desenvolvidos para Salvador vários planos abrangendo diferentes porções de seu território (ver quadro sinótico). Mesmo que muitas vezes não correspondam na forma e no conteúdo ao modelo estrito de plano urbanístico incorporado à legislação vigente - principalmente à Lei

do Processo de Planejamento e da Participação Comunitária (Lei 3345/83) -, não há outro rótulo sob o qual possam ser reunidos esses estudos sem gerar ambiguidades conceituais.

Ambiguidades, aliás, não faltam nem à legislação, nem à prática de planejamento. Estudo recente realizado pelo CPM sobre a produção de planos urbanísticos em Salvador no período de 1976-1990 revelou um significativo universo de produtos heterogêneos na forma, na abordagem e no conteúdo, concebidos sobre bases metodológicas também diversificadas. Alguns desses planos vão muito além do que seria o urbanismo propriamente dito, avançando em aspectos que estariam melhor equacionados numa abordagem setorial, ou mesmo no Plano Diretor.

Descompassos no processo de planejamento, cujo sintoma mais evidente foi a defasagem de quase dez anos entre a elaboração dos principais produtos do Plandurb e a institucionalização da Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU (Lei 3575/85), certamente contribuíram para que os planos urbanísticos ocupassem o hiato existente, tornando-se quase mini-planos diretores para subespaços de Salvador.

Nessa trajetória, a especificidade do "urbanístico" - a intervenção no espaço físico - diluiu-se em nome de uma perspectiva analítica mais ampla, e essa

distorção acabou se incorporando tanto à prática do planejamento, que hoje é até difícil resgatar o sentido original que se quis dar à matéria.

A ampliação da esfera de abordagem resultou numa ênfase cada vez maior nas etapas de diagnósticos e, conseqüentemente, numa maior complexidade dos produtos. O globalismo da análise, entretanto, nem sempre conduziu a uma melhor compreensão da realidade e sim à proliferação de generalidades de limitado conteúdo, seja pela falta de objetividade, seja pela redundância em relação a outros níveis de planejamento.

Essa tendência não se manifestou da mesma forma em todos os casos. De modo geral os resultados variaram em função do tamanho da unidade espacial de análise e da escala de abordagem dos planos.

Os estudos para grandes áreas do município, como o miolo de Salvador - área delimitada pela Av. Paralela e pela BR-324 - por exemplo, tenderam a se aproximar da abordagem em escala macro, mantendo uma perspectiva global muito próxima à do Plano Diretor. Os planos para pequenas áreas (bairros, invasões, etc.) aproximaram-se mais do perfil de plano urbanístico definido pela "Lei do Processo", chegando a um nível maior de detalhamento das propostas.

Aqui cabe uma ressalva: o PDDU

* Fernando Teixeira é arquiteto, técnico da Gerência de Desenvolvimento Municipal

pretendeu que o planejamento urbanístico de Salvador fosse desenvolvido a partir das Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs), instituídas em lei. Essas unidades, correspondentes a uma meso-escala de abordagem, seriam a base de referência para a estruturação dos sistemas urbanos, através do que se daria o rebatimento no espaço das diretrizes globais e setoriais definidas para o município.

Contrariamente à orientação metodológica do Plano Diretor, contudo, nunca foi obedecido um modelo rígido e simétrico para o planejamento dos vários subespaços de Salvador. As UEPs poucas vezes foram utilizadas como base para a elaboração de planos urbanísticos, e o receituário de elementos da "Lei do Processo" – que deveria orientar essa elaboração – também foi apropriado de forma diferenciada por cada estudo.

Por outro lado, a pouca ênfase dada pelo município ao planejamento setorial, consubstanciada inclusive na ausência de ações sistemáticas e de políticas setoriais de horizontes de longo prazo, impôs sérios limites ao modelo de planejamento que se quis implantar.

Ainda que não haja consenso, e o PDDU não se posicione sobre o assunto, é lógico presumir que a abordagem

setorial deva preceder a urbanística na organização dos sistemas urbanos. A concepção das redes numa perspectiva macro-espacial (setorial-global) torna-se indispensável ao planejamento urbano, especialmente se este é desenvolvido de forma segmentada por sub-áreas do território municipal, conforme prevê o PDDU.

Na história do planejamento de Salvador, o que se observa é justamente o contrário. O planejamento urbanístico se antecipou em muitos casos ao planejamento setorial na estruturação dos serviços urbanos. O planejamento setorial não conseguiu se manter como uma atividade regular dentro da organização municipal, e mesmo os planos desenvolvidos só raramente lograram abranger o município como um todo, adotando uma ótica igualmente segmentada, ora por subespaços ora por aspectos particularizados dos sistemas.

A consequência mais imediata dessa situação é que o planejamento, enquanto "processo", jamais se consolidou realmente dentro do município – pelo menos, conforme o modelo idealizado. Dentre os três níveis de planejamento previstos pelo PDDU (global, setorial e urbanístico), apenas o planejamento urbanístico, com todas as deformações que lhe foram incorporadas,

conseguiu apresentar uma certa continuidade no tempo e no espaço.

Realmente, durante o período de 1976 a 1990 foram elaborados para o município de Salvador pelo menos vinte trabalhos que, dentro de uma acepção ampla, podem ser enquadrados na categoria de planos urbanísticos. Juntos, esses estudos chegam a abranger, com várias superposições, mais de 70% do território municipal.

A maioria dos planos foi elaborada diretamente pelo órgão de planejamento do município (OCEPLAN até 1984, e SEPLAM de 1984 até 1990), alguns com a participação conjunta de entidades do Governo do Estado da Bahia. Apenas nos últimos anos começou-se a registrar a incidência de planos desenvolvidos total ou parcialmente por particulares, fato que se ainda não pode ser apontado como uma tendência, pelo menos abre novas perspectivas para a atividade de planejamento.

Não é tarefa fácil tentar caracterizar a produção de planos urbanísticos em Salvador nesses quinze anos. De modo geral, no entanto, podem ser identificadas algumas fases mais ou menos distintas.

No final dos anos setenta e início da década de oitenta, por exemplo, observa-se uma nítida tendência à aborda-





gem em escala micro, privilegiando-se principalmente os assentamentos de população de baixa renda. Nesse rol podem ser incluídos desde os estudos de Zonas Homôgeneas, alguns desenvolvidos concomitantemente ao Plandurb, até os planos vinculados a projetos de financiamento de infra-estrutura, como o Cura da Boca do Rio e o Projeto Vale do Camurujipe.

Em meados da década de oitenta – de 1983 a 1986 aproximadamente – a atuação do poder público municipal e estadual desloca-se para a estruturação das áreas de expansão urbana, especialmente o miolo e a orla marítima de Salvador. No rastro de grandes investimentos realizados, como o complexo habitacional Cajazeira/Fazenda Grande e o Projeto de Valorização da Orla Marítima, foram desenvolvidos três grandes planos: o Plano de Ocupação para a Área do Miolo (com a participação da Conder); o Plano de Estruturação da Orla Marítima e o Plano Diretor do Distrito Industrial Urbano de Salvador (elaborado pela Secretaria de Indústria e Comércio do Estado da Bahia).

Esses planos, que sozinhos abrangem mais de 40% do território do município, são na verdade produtos bem mais complexos que o plano urbanístico definido pelo PDDU. São estudos para macro-áreas, cuja ótica está muito mais

próxima do global do que do específico. Esse nível intermediário de abordagem entre a escala do município e a das Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs) – transformadas em Regiões Administrativas em 1987 – seria posteriormente reinterpretado e absorvido na proposta do I Plano Municipal de Desenvolvimento (PMD I), elaborado em 1986 com o objetivo de atualizar o Plano Diretor.

O PMD I não chegou a se constituir em elemento fundamental para a revisão e atualização do Plano Diretor, conforme pretendia. Dele resultaram apenas os planos para a RA VII (Rio Vermelho) e RA XVI (Subúrbios Ferroviários), além da segunda versão do Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador, todos realizados entre 1987 e 1988.

Os planos para as duas RAs são provavelmente os produtos que mais se aproximam do modelo de plano urbanístico definido em lei. Mesmo que muitas vezes não consigam contemplar todos os elementos previstos, representam uma rara tentativa de levar a termo a proposta do PDDU e estruturar o planejamento em escala meso a partir das UEPs/RAs.

Em 1989, com o advento da “Lei da Contrapartida” (Lei 3993/89), surge o mais polêmico conjunto de planos ur-

banísticos dessa trajetória. Elaborados para acionar os dispositivos da Lei, esses planos caracterizam-se pelo enfoque dirigido, que se detém, quase exclusivamente, na alteração de parâmetros urbanísticos, especialmente o gabarito de altura das edificações. Não existe, senão muito superficialmente, uma preocupação com um tratamento integrado da malha urbana, que é o requisito básico da abordagem urbanística. Além dos novos índices, as propostas apenas procuram reduzir os impactos da intensificação do uso e ocupação do solo nas áreas afetadas.

Todos esses planos exaustivamente elaborados desde os anos setenta – é bom ressaltar – nunca conseguiram consubstanciar políticas e sustentar diretrizes com perspectiva de médio e longo prazo. Alguns sequer chegaram a ser divulgados de forma ampla; outros foram completamente ignorados pela Administração Municipal. Muitos deles, no entanto, tiveram suas propostas implementadas, mesmo que parcialmente, transformando-se em importantes instrumentos para a estruturação espacial do município.■

**PLANOS URBANÍSTICOS
1975/1990**

TÍTULO DO PLANO	ANO	ESCALA PLANEJAMENTO	UNIDADE ESPACIAL DE ANÁLISE	ÁREA ABRANGIDA (BAIRROS)	DOCUMENTOS BÁSICOS DE REFERÊNCIA
Zona Homogênea da Pituba DEC. 5065/76	1975	Micro	Sub-Área da UEP C7	● Pituba	● Plandurb
Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina DEC. 5403/78	1978	Micro	Sub-Área da UEP C7 APSE *	● Nordeste de Amaralina Santa Cruz	● Plandurb
Projeto Cura Boca do Rio	1980	Micro	Área Cura-Boca do Rio (Sub-Área da UEP C8)	● Boca do Rio/Armação/ Pituaçu	● Manual de Financiamento do Banco Nacional da Habitação
Vale da Muriçoca	1981	Micro	Sub-Área da UEP C6	● Vale da Muriçoca	
Calabar - Proposta de Urbanização	1981	Micro	Área definida pelo DEC, Nº 6037/80 (Sub-Área da UEP - C6)	● Calabar	
Projeto Vale do Camuruípe - Unidade Espacial C4 Liberdade	1981	Meso	UEP - C4	Liberdade, Caixa D'Água, Cidade Nova, Sertanejo, Pau Miúdo, Pero Vaz, IAPÍ	● Plandurb/ ● Projeto Vale do Camuruípe - Seleção de Áreas Intervenção 1980
Projeto Vale do Camuruípe - Santa Mônica	1981	Micro	Sub-Área da UEP - C4	Santa Mônica	● Idem ● Projeto Vale do Camuruípe = Unidade Espacial
Projeto Vale do Camuruípe - Antônio Balbino	1981	Micro	Sub-Área da UEP - C4	Antônio Balbino	● Idem
Projeto Vale do Camuruípe - Sertanejo/Pirineus	1981	Micro	Sub-Área da UEP - C4	Sertanejo e Pirineus	● Idem
Projeto Vale do Camuruípe - Nova Divinêia/Rocinha do IAPÍ	1982	Micro	Sub-Área da UEP - C4	● Nova Divinêia e Rocinha do IAPÍ	● Idem
Projeto Vale do Camuruípe - Unidade Espacial - C3 São Caetano	1982	Meso	UEP - C3	● São Caetano/Fazenda Grande do Retiro/ Lobato	● Plandurb ● Proj. Vale do Camuruípe Seleção de Áreas para Intervenção
Dinurb - Plano Diretor - Distrito Industrial Urbano de Salvador SIC-Bahia	1983	Meso	Áreas Lindeiras à BR-324 Sub-Áreas das UEP's C4, C12, C13, C14, C16	● Retiro, Mata Escura, Porto Seco, Campinas Pituaçu, Águas Claras, Valéria	● Plandurb ● Plano Metropolitano de Desenvolvimento (1977)
Plano de Ocupação para a Área do Miolo de Salvador	1985 (1983/84)	Meso	UEP's (C11, C12, C13, C14, C15 e Parte da C9)	● Cabula, Pernambuco, Beiru, Engomadeira, Mata Escura, Sussuarana S. Marcos, Pau da Lima, Sete de Abril, Castelo Branco, Cajazeiras, São Cristó- vão Mussurunga	● Plandurb/PDDU ● Estratégia de Desenvolvimento da RMS. ● Termos de Referência...
Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador	1985	Meso	ZR's (18, 19, 23, 25, 28, 29, 12*, 17*, 33*, 34*) * Parte da ZR	● Amaralina, Pituba, Costa Azul, Silep, Armação, Boca do Rio, Pituaçu, Palmares, Piauí, Itapuaçu, Abaeté	● PDDU/LOUS ● Estratégia de Desenvolvimento da RMS ● Projeto de Valorização da Orla Marítima
Termos de Referência para o Plano Urbanístico da Unidade Espacial de Planejamento C2 - Itapicuípe	1985	Meso	EUP - C2	● Ribeira, Calçada, Bonfim, Alagados	● PDDU/LOUOS ● Termos de Referência
Plano Urbanístico de Itapuaçu	1985	Micro	Sub-Área da UEP - IX	● Itapuaçu/Nova Brasília/ Abaeté/Alto do Coqueirinho	● PDDU ● Estratégia de Desenvolvimento da RMS

<i>PMD - Plano Urbanístico da RA XVI - Subúrbios Ferroviários</i>	1988	<i>Meso</i>	<i>RA - XVI</i>	● <i>Plataforma, Periperi, Lobato, Coutos, Paripe, Base Naval</i>	● <i>Termo Referência do Plano Urb. das RA's</i> ● <i>PDDU</i> ● <i>Plano Munic. de Desenv. (PMD I)</i> ● <i>Lei nº 3688/86</i> ● <i>Estratégia de Desenvolvimento da RMS.</i> ● <i>Trensurb</i>
<i>PMD - Plano Urbanístico da RA - VII do Rio Vermelho</i>	1988	<i>Meso</i>	<i>RA - VII</i>	● <i>Federação, Eng. Velho Federação, Calabar, Alto das Pombas, Rio Vermelho, Amaraena, Santa Cruz, Nordeste</i>	● <i>PDDU/LOUOS</i> ● <i>Plano Mun. Desen. PMD I</i> ● <i>Lei nº 3688/86</i> ● <i>Estratégia de Desenvolvimento das RMS</i> ● <i>Termos de Referência dos Planos Urbanísticos das RA's</i>
<i>PMD - Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador Trecho Pituba/Itapuã</i>	1988	<i>Meso</i>	<i>Parte das RA's VIII, X e RA IX</i>	● <i>Pituba, Costa Azul, Stiep, Armação, Boca do Rio, Pituaçu, Patamares, Piauí, Itapuã Abaeté</i>	● <i>PDDU/LOUOS</i> ● <i>Plano Mun. Desen. PMD I</i> ● <i>Lei 3688/86</i> ● <i>Est. de Desenv. da RMS</i> ● <i>Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador</i> ● <i>Projeto de Valorização da Orla Marítima</i> ● <i>Termos de Referência p/ a elaboração do Plano de Est. da Orla Marítima</i>
<i>Plano Urbanístico Amaraena - Costa Azul DEC. 8403/89</i>	1989	<i>Micro</i>	<i>Sub-Área da RA - VIII</i>	● <i>Pituba, Costa Azul, Stiep</i>	● <i>LOUOS</i> ● <i>Plano de Estruturação da Orla Marítima de Salvador Trecho Pituba/Itapuã</i> ● <i>Lei 3993/89 - Lei da Contrapartida</i>
<i>Plano Urbanístico Ondina - Rio Vermelho Dec. 8453/89</i>	1989	<i>Micro</i>	<i>Área definida pelo Dec. nº 5506/78 Sub-Áreas da RA's VI e VII</i>	● <i>Ondina, São Lázaro Cardeal da Silva, Rio Vermelho</i>	● <i>LOUS</i> ● <i>Dec. de São Lázaro</i> ● <i>Lei da Contrapartida Nº 3993/89</i>
<i>Plano Urbanístico da Avenida Luiz Viana Filho - Paralela Dec. 8453/89</i>	1989	<i>Micro</i>		● <i>Faixas Lindeiras à Avenida com 200m de Profundidade</i>	● <i>LOUS</i> ● <i>Lei da Contrapartida Nº 3993/89</i>
<i>Plano Urbanístico da Barra Dec. 8503/89</i>	1989	<i>Micro</i>	<i>Sub-Área da RA VI</i>	● <i>Barra</i>	● <i>LOUS</i> ● <i>Lei da Contrapartida</i>