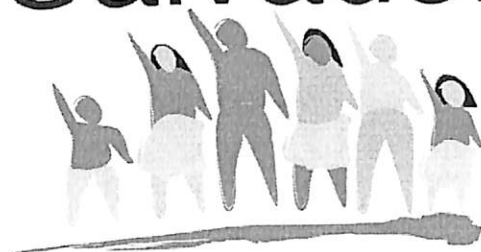


PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR
SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, URBANISMO E MEIO
AMBIENTE

Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Salvador



Prefeitura
de Participação
Popular

AVALIAÇÃO DA LEI nº 6586/04 – PDDU 2004

Ana Fernandes

Salvador, 2005

LEJ-309

e.1



5957

O PPDU-2004 E O ESTATUTO DA CIDADE

**ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO
URBANO DE SALVADOR 2004
LEI Nº 6.586/2004**

RELATÓRIO FINAL

**Ana Fernandes (coord.)
Liana Viveiros
contrato de consultoria n.003/2005**

Salvador, dezembro de 2005

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO

2. PERCEPÇÃO DO PDDU-2004 ENQUANTO TOTALIDADE

2.1 Forma do Plano

2.2 Estrutura do Plano

2.3 Processo do Plano

2.4 Estrutura Espacial Proposta

2.4.1 Inserção Regional

2.4.2 Macrozoneamento

2.4.3 Centralidades

2.4.4 Proteção Ambiental

2.4.5 Política Fundiária

2.5 Apropriação da Valorização Imobiliária no PDDU-2004

3. A LUTA PELA REFORMA URBANA, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

3.1 Princípios e Diretrizes da Política Urbana Brasileira Atual: um Breve Apanhado sobre o Percurso de sua Concepção e Afirmação

3.2 Os Princípios e Diretrizes do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU - 2004

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

4.1 Considerações Gerais

4.2 Instrumentos de Política Urbana Indicados no PDDU-2004

5. PERSPECTIVAS

5.1 Trabalho a ser Implementado

5.2 Propostas

1. APRESENTAÇÃO

Este relatório constitui o produto final previsto no contrato de consultoria n.003/2005, de 10 de maio de 2005, firmado entre a Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura do Município de Salvador e a coordenadora do trabalho, professora da Faculdade de Arquitetura da UFBA. Esse contrato foi autorizado pelo Departamento da Teoria e Prática do Planejamento da referida instituição, em reunião de 11/07/2005. Foi convidada a participar da atividade Liana Viveiros, professora substituta do mesmo departamento.

O objeto do contrato é **a análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU-2004**, aprovado em 05 de julho de 2004 (Lei nº 6.586/2004), **sob a ótica da utilização nele feita dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade – Lei n. 10257/2001 e MP n. 2.220/2001** – que regulamenta, entre outros, o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores no Brasil.

Preliminarmente, cabe registrar a importância do processo de revisão do PDDU-2004, implementado pela Secretaria do Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Salvador a partir de abril de 2005. É nesse quadro que o presente contrato adquire significado.

Por outro lado, a retomada dos trabalhos de atualização do plano diretor de Salvador em 1998, cujo prazo legal de vigência estava vencido desde 1992, deve ser ressaltada. O documento daí resultante, bem como os estudos complementares realizados, demonstram um grande volume de trabalho implementado, com coleta e análise de dados inéditos e abrangentes sobre a cidade, tendo mobilizado uma equipe técnica de servidores e de consultores com experiência na área. Como resultado, ele contribui e traz propostas interessantes para a cidade, embora muitas das indicações feitas ao longo do processo não tenham sido incorporadas à versão final do documento. No entanto, em função do objeto analisado e do enfoque analítico aqui adotado, constata-se omissões, inconsistências e equívocos que atestam a justa necessidade do processo de revisão ora em curso.

Nossa análise está organizada nos seguintes pontos: percepção do PDDU 2004 enquanto totalidade; a concepção de plano diretor contida no Estatuto da Cidade; análise dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade no

contexto do plano; trabalho a ser implementado e propostas decorrentes da análise.

2. PERCEPÇÃO DO PDDU 2002 ENQUANTO TOTALIDADE

2.1 Forma do Plano

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, na sua forma de lei – única forma adotada, até 2005, para sua divulgação –, é composto por 179 artigos e 91 anexos, sendo que os 67 artigos e 42 anexos iniciais tratam do diagnóstico feito para a cidade em seus vários aspectos. A parte propriamente propositiva do plano está organizada em 7 títulos (do VI ao XII), 112 artigos e 49 anexos. A publicação do plano foi feita em um único volume, que integra o Diário Oficial do Município (n. 3747, de 03 de agosto de 2004).

O documento, de grande complexidade, apresenta dificuldade de manuseio, de compreensão e de visão geral do conjunto de proposições e instrumentos ali colocados para o território da cidade. Assim, constata-se a opção por uma abordagem ampla, porém fragmentada da realidade urbana.

Esta dificuldade resulta de cinco características principais:

- 1. a de ser divulgado apenas em sua forma de lei.** Do ponto de vista da organização dos conteúdos do plano, a forma da Lei implicou em uma desconexão de conteúdos e na conseqüente dificuldade de compreensão geral do Plano. São diversos os exemplos capazes de sustentar esta afirmação, embora alguns aspectos sejam mais explícitos, como a separação entre a política ambiental e as disposições relativas ao Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM); a dissociação do instrumento das AEIS – áreas especiais de interesse social – da política habitacional, uma vez que aquele atende exclusivamente à política habitacional de interesse social; a dissociação da definição do gabarito de altura, definido apenas para as áreas de borda, da subseção que trata da ocupação e do aproveitamento do solo, entre outros. A inexistência de um documento que explicitasse estas, e muitas outras questões, fragiliza enormemente o plano. É de se notar que o artigo 177 da lei autoriza a edição de versão condensada do PDDU somente após a aprovação do mesmo, para fins de “divulgação e apoio à participação da população no processo de implantação”.

2. a de incorporar, na lei, o diagnóstico realizado. O Plano, como já colocado, dedica grande parte dos artigos ao diagnóstico, apresentados como fundamentos dos conteúdos propositivos. Cabe questionar, neste aspecto, que sentido tem o legislativo municipal aprovar e transformar em lei um diagnóstico? Que decorrências legais podem ser previstas em caso de constatação de equívoco, de erro ou de mudanças no diagnóstico, numa realidade urbana tão dinâmica quanto a das cidades brasileiras? Já se imaginou o que aconteceria se os dados do IBGE ou do IPEA se transformassem em lei?

Assim, e apenas para ficar em alguns exemplos, transformaram-se em lei, a partir do diagnóstico:

- os dados sobre evolução e projeção da população (artigo 11 e anexo 04), que “passam a se constituir em referência obrigatória para todos os planos e programas do Município que requeiram projeções populacionais”;
- os índices e taxas de mortalidade em Salvador (artigo 22, anexo 12);
- as distribuições modais, volumes, operações e demais dados relevantes do transporte de passageiros (artigo 52, anexo 29), bem como de todos os outros setores de serviços urbanos;
- os dados referentes à evolução do assentamento e à configuração de espaços urbanos e não urbanos, bem como a área urbana efetivamente ocupada, a área comprometida e a área vazia (artigo 61 e anexo 37);
- as densidades de assentamento e os padrões tipológicos de ocupação considerados (artigo 62 e anexo 38).

Acrescentem-se a isso dois problemas: a explicitação dos significados contidos em cada um desses artigos ou anexos do diagnóstico é, em geral, incompleta. A que se referem as designações utilizadas e como foram construídas? Se tomarmos o mesmo artigo 62 e o anexo 38 para ilustrar essa questão, eles contêm classificações interessantes em princípio, mas impossíveis de serem entendidas. Os padrões tipológicos são classificados em ocupação horizontal (I a V), ocupação vertical (I a II), conjunto horizontal, conjunto vertical (I a II), concentração de galpões e

grandes edificações e complexos urbanos. Qual o significado destas tipologias? Inexistem respostas no documento do plano. Faz falta, aqui como em vários outros momentos, uma explicitação clara do universo metodológico ao qual os dados se referem. Em segundo lugar, parece ficar estabelecida uma contradição em termos: se os dados do diagnóstico são leis, como operar com as transformações propostas no próprio plano? Assim, se o artigo 61 e o anexo 37 definem a área vazia, como se operaria, do ponto de vista jurídico, a ocupação dessas áreas previstas pelo próprio plano?

3. **a de reportar a parte substantiva do Plano a anexos.** Assim, o corpo do instrumento é composto apenas por enunciados gerais, princípios e algumas diretrizes. Considerando tratar-se do instrumento básico da política urbana para o Município, deveria apresentar uma forma mais clara e direta, para facilitar o conhecimento de quem o aplica e dos demais interessados. Além disso, essa opção pode vir a facilitar alterações casuísticas dos anexos, mantendo intactos os enunciados gerais dos artigos.
4. **a de não ter incorporado um índice de consulta e nem mesmo numeração das páginas** do extenso volume de anexos (são 74 páginas numeradas do corpo principal da Lei e 534 páginas não numeradas dos anexos); e
5. **a de ter utilizado escala muito pequena para os mapas que compõem o documento (1:1km)** o que, para o nível de detalhes que trazem, torna a compreensão imprecisa ou, em alguns casos, impossível.

Dado que o espaço sobre o qual se sobrepõe o conjunto de normas e regras é único, esse tratamento completamente fragmentado dado ao Plano dificulta enormemente a legibilidade e a inteligibilidade do plano. Em decorrência, não se consegue perceber com clareza a política de desenvolvimento urbano ou a concepção de cidade que o plano traz. Afinal, qual cidade se quer?

2.2 Estrutura do Plano

A estrutura do PDDU-2002 é híbrida e pouco clara, revelando sobreposições conceituais, metodológicos e instrumentais de três tipos de planos: o plano diretor, o plano estratégico e o plano setorial.

1. O **plano diretor**, no Brasil, pode ser dividido em duas tradições: aquela que vigorou sob a égide do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, nos anos 60 e 70, organismo que, criado em 1964, incentivou, a partir de 1967, a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado, para que se pudesse ter acesso a recursos federais, sobretudo os destinados à infra-estrutura. Esse período ficou caracterizado por ter produzido uma fábrica de planos diretores, caracterizados por amplos diagnósticos, pouca ou quase nenhuma definição de prioridades, por seu caráter altamente tecnocrático e pela exterioridade de sua concepção e condução em relação aos serviços públicos municipais. O PDDU-2002, à exceção do fato de ele ter sido gestado no âmbito do setor público municipal, repete essas mesmas características.

A segunda tradição dos planos diretores, bem mais recente, parte de uma crítica ferrenha à concepção de plano diretor anteriormente formulada, e é aquela que vem sendo chamada de planos diretores participativos, os quais, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, têm sido entendidos enquanto instrumento constitucional de enfrentamento da questão urbana brasileira, em particular no seu papel em fazer cumprir a função social da propriedade. Esse tópico será analisado especificamente nos pontos 3 e 4 do presente relatório, mas pode-se desde já adiantar que o PDDU-2002 distancia-se bastante dessa postura.

2. O **plano estratégico**, formulação que se generaliza para as cidades brasileiras na década de 90, modifica sensivelmente o enfrentamento da questão urbana, ao vincular as possibilidades de transformação das cidades às suas condições de inserção e competição no mercado internacional e ao postular a aliança social estratégica – e indiferenciada – como meio de formação de consenso, método que seria o mais adequado para se conquistar novos horizontes urbanos. Pode-se apontar o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (1993) como a realização pioneira no Brasil desse tipo de plano e outros, como o de Juiz de Fora e o da Região Metropolitana de Fortaleza (1997) ou o de Nova Iguaçu (1998), fortemente influenciados pela experiência referencial de Barcelona (1987) e nela ancorada, inclusive no que se refere ao corpo de consultores.

No caso do PDDU-2002, embora com caráter bastante difuso, essa postura sobressai mais explicitamente nos pressupostos da política geral de desenvolvimento urbano – com nítida preocupação com a atratividade e competitividade do Município –, nos seus princípios orientadores – onde se destacam a busca de aproveitamento da posição de Salvador no contexto das relações globalizadas, bem como das oportunidades que se oferecem a essa inserção estratégica – e nas questões afeitas ao desenvolvimento econômico, com proximidade muito grande dos ideais de empresariamento urbano e no total desequilíbrio no tratamento do espaço. Utilizando uma terminologia de Milton Santos, os espaços luminosos – ou dominantes – são tratados com maior interesse e acuidade, deixando na zona de penumbra ou mesmo de obscuridade aqueles considerados menos estratégicos. Vale ressaltar, por outro lado, a positividade e a consistência das diretrizes do Plano relativas às micro-empresas aspirantes à formalização e à formação dos trabalhadores do setor informal. Apesar dessa filiação do plano, não há definição de projetos estratégicos ou estruturantes (exceção para o metrô, já em curso, e alguns projetos viários). O Parque Tecnológico da Bahia, ou pólo tecnológico, por exemplo, iniciativa do governo estadual ao qual se agregou o município de Salvador, comparece no Plano apenas como localização, embora ele esteja formulado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI) enquanto iniciativa estratégica na atração de empresas produtoras de bens de alto valor agregado, a exemplo da tecnologia da informação, da tecnologia da saúde, da energia e da biotecnologia.

- 3. O plano setorial**, de uso também corrente nos anos 70 e 80, elege como objeto as redes de infra-estrutura urbana (transportes, saneamento), de equipamentos coletivos (saúde, educação) e de habitação, e lhes dá tratamento sistêmico, com alto grau de visão técnica e quase ausente capacidade de articulação inter-setorial. O PDDU-2002 incorpora corretamente o tratamento dos principais setores da vida urbana e, surpreendentemente, esse é um dos raros momentos em que se explicita a defesa da municipalização da gestão de vários dos serviços urbanos, bem como uma visão essencialmente descentralizadora na distribuição dos equipamentos pelo território municipal. No mesmo sentido, algumas prioridades são

definidas e especializadas, embora, em muitos casos, persista a dificuldade de compreensão dos indicadores utilizados, como é o caso das prioridades de educação, definidas como de mesmo nível de necessidades para as ilhas e para a região administrativa da Barra. Persiste uma grande dificuldade em articular essas políticas no território, o que redundava em reforço da fragmentação dos diversos aspectos do plano.

Assim, apesar da nítida pretensão de um tratamento abrangente da realidade urbana – deduzida mais dos amplos levantamentos e estudos complementares do que das razões conceituais explicitadas – acaba caindo na armadilha da fragmentação temática, onde cada tema é pensado em si mesmo, sem deixar claro, na maior parte das vezes, mesmo dentro de cada setor, as questões que, pela relevância para o desenvolvimento urbano, mereceriam destaque ou prioridade. Essa opção dificulta a percepção do que seria essencial ser encaminhado na temporalidade definida para o plano (vigência de oito anos a partir de sua aprovação, isto é, até 2012). E assume gravidade maior por não revelar claramente qual o papel de cada setor na consecução dos objetivos delineados pelo Plano.

Do ponto de vista conceitual, vale a pena registrar, no documento do plano, a utilização de conceitos desconhecidos – e não explicitados – ou o uso incomum de conceitos existentes:

- **cabeceira de região**, para designar cidade principal. A utilização mais corrente é cabeça de região, termo usado na linguagem corrente para indicar as aglomerações mais importantes de uma região e, particularmente, pelos geógrafos, em trabalhos sobre hierarquia urbana. Em pesquisa na internet, constata-se apenas uma ocorrência da utilização desse termo no mesmo sentido do presente no PDDU-2002, qual seja, no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista, em 2002.
- **inserção social**, como diretriz do plano, presente no artigo 75, inciso II, que trata da política geral de desenvolvimento urbano. Em geral, e sobretudo, a partir da década de 90, o termo mais utilizado é o de inclusão social, que compõe o ideário das lutas pelas reformas sociais, sobretudo nos países pobres. Não há

qualquer explicação sobre qual seria o significado da inserção social.

- **plano de massa**, no PDDU-2002, é um mapa síntese dos chamados partidos estruturadores do plano. Não há qualquer análise ou projeção volumétrica das propostas contidas no Plano, essência daquilo que é chamado de plano de massa na área da arquitetura e do urbanismo.
- **centro sub-municipal** é utilizado ao invés do tradicional sub-centro municipal. Não há explicitação do significado desse recorte administrativo e nem justificativa de sua melhor adequação ao plano do que o conceito de hierarquia intra-urbana.
- **urbano** parece comparecer em lugar de **urbanístico**, quando se reporta a padrões de qualidade “urbano-ambiental”, no anexo 64, e ao código que tratará das disposições urbanísticas e ambientais complementares, mencionado como código urbano-ambiental, no artigo 168.
- **área de borda** deixa de ser um conceito geográfico ou geométrico para significar, incorretamente, área sujeita a controle de gabarito, como se este parâmetro estivesse apenas associado a uma questão de proteção paisagística. Dessa forma, regiões que compõem geografica ou geometricamente as áreas de borda da cidade, podem ser excluídas dessa definição, como acontece com a Vitória. Isso fica patente (e é elemento contraditório do plano) ao olharmos as áreas selecionadas do SAVAM, que considera a encosta da Vitória como área de proteção. Em termos de gabaritos para as áreas de borda, conforme definidas no Plano, chama a atenção a definição do ângulo de 21°48' para o limite de gabarito para empreendimentos hoteleiros no Jardim Armação, num contexto de abordagens bem mais genéricas. Vale notar ainda a ausência de referências à relação entre gabaritos e morfologia da cidade, ficando seu controle restrito às áreas de borda.

Desse conjunto de equívocos e imprecisões, resulta um plano baseado num emaranhado de definições, na ausência de prioridades e na falta de articulação entre os vários setores de intervenção, deixando a cidade à deriva em termos de uma política geral e efetiva de desenvolvimento urbano.

2.3 Processo do Plano

Terminada a fase chamada de anteprojeto, em dezembro de 2002, inicia-se o que deveria ter sido um processo amplo de discussão do plano. Até a sua aprovação, em julho de 2004, no entanto, assistiu-se a um sério embate entre o executivo municipal e vários movimentos da sociedade civil organizada, universidades, partidos políticos de oposição, quadros técnicos do próprio Município e o ministério público estadual. Este, por repetidas vezes, interpôs liminares de suspensão da continuidade do projeto, por entender como legais as petições de associações de bairro e organizações ambientalistas, que consideravam insuficientes e equivocados, do ponto de vista democrático e técnico, a elaboração do plano e o seu limitado processo de discussão. As principais questões alegadas eram a enorme dificuldade de acesso ao conjunto de documentos do plano, o pouco tempo, dada a sua complexidade, para sua análise, entendimento e proposição, a forma de organização, o tempo restrito de convocação e a não-inclusão de uma série de entidades envolvidas com os problemas urbanos nas audiências públicas.

Afinal, após uma batalha jurídica e sob intensos protestos, a Câmara Municipal de Salvador aprovou o projeto por maioria absoluta de seus membros. É de se perguntar como o PDDU-2004 foi aprovado pelo legislativo municipal com tantas inconsistências de forma, de estrutura e de processo, além dos equívocos e lacunas relativos às diretrizes de desenvolvimento urbano, que serão analisados a seguir.

Vale ressaltar que, no momento atual, o Plano ainda está *sub judice*, com arguição de inconstitucionalidade pelo Ministério Público Estadual.

2.4 Estrutura Espacial Proposta

2.4.1 Inserção regional

Salvador, no PDDU-2004, está de costas à sua Região Metropolitana e ao Recôncavo, seu papel regional mais evidente. É curioso notar que, tanto na caracterização da problemática do desenvolvimento (ver artigo 09, anexo 02), quanto nas proposições relativas aos desafios e perspectivas desse mesmo desenvolvimento (artigo 10, anexo 03) – ambos os tópicos compondo a parte dedicada ao diagnóstico do Município –, essa escala regional é praticamente desconhecida. Uma breve menção a seu papel de

“cabeceira de sua região metropolitana e de sua região de influência” e a investimentos em curso nas cidades vizinhas, implementados pelo Governo Estadual, resume essa complexa questão. A articulação para o desenvolvimento com outros municípios ou a indicação de instâncias de gestão compartilhada para o território, numa conjuntura de completa ausência de política regional metropolitana, não existe ou é relegada a breves tópicos nas diretrizes e proposições de várias ordens, como a de consórcios de bacias hidrográficas, proteção de recursos naturais ou elementos de infra-estrutura (a exemplo da disposição de resíduos sólidos ou redes de transportes).

Opera-se portanto, com Salvador recortado de seu território imediato e destaca-se apenas a relação competitiva com metrópoles outras, nacionais e internacionais. Salta ainda aos olhos o fato de se outorgar a Salvador, enquanto metrópole nacional, um papel restrito à questão da identidade – conceito já bastante discutível em si –, de onde poderiam decorrer suas possibilidades de pólo de atração cultural em nível mundial.

2.4.2 Macrozoneamento

O Plano define o macrozoneamento da seguinte forma:

Instrumento que define a macro-organização do assentamento residencial em face às condições do desenvolvimento socioeconômico e espacial do Município, considerados a capacidade de suporte do ambiente e das redes de infra-estrutura para o adensamento populacional, devendo orientar a política urbana no sentido da consolidação ou reversão de tendências quanto ao uso e ocupação do solo. (artigo 112)

O entendimento do instrumento, embora incluía corretamente vários aspectos, particularmente o da disponibilidade de infra-estrutura e o relativo à questão ambiental, apresenta três problemas principais. O primeiro deles diz respeito à exclusão analítica de todo o conteúdo relativo aos setores de atividades econômicas e aos padrões de centralidade para a delimitação das macrozonas, uma vez que considera apenas as características dos assentamentos residenciais para tal definição. A segunda questão a ser levantada é relativa à ausência de indicadores que possibilitem apontar com clareza, para cada macrozona, os limites de ocupação e as características desejáveis de uso e ocupação do solo. Em terceiro lugar, é marcante constatar que, numa cidade como Salvador, a questão do patrimônio histórico não compareça como dado definidor de delimitação territorial.

Dessa postura deriva uma compreensão fria das 07 macrozonas definidas, simples somatória de Regiões Administrativas. Mesmo compreendendo a necessidade de fazer confluir bases estatísticas e bases territoriais para o planejamento, o que, em princípio, poderia ser facilitado pelo agrupamento de RA's, esse modo de operar o território não redundaria em instrumento de política urbana. Por outro lado, entre os poucos indicadores apresentados por macrozonas, se apenas considerarmos as diferenças tipológicas presentes no estudo da ocupação do solo, já seria pertinente questionar a RA como unidade de referência para a política de macro-estruturação do espaço.

Não emerge, desse processo, uma compreensão substantiva das macrozonas; ao contrário, as diretrizes e proposições que daí resultam são genéricas e muito semelhantes: adensar onde há vazios ou sub-utilização do espaço, controlar a densidade nas áreas ocupadas pela população de baixa renda, abrir espaços públicos. Função dessa abordagem incompleta, as macrozonas não têm necessariamente um conteúdo comum que as aglutine. Talvez daí derive a inexistência de nomes para elas: são apenas numeradas em ordem seqüencial e seguidas, nos anexos (anexo 64), de objetivos, diretrizes e proposições. Salta à vista, por exemplo, a junção, em uma mesma macrozona, de São Caetano e Liberdade, bairros com problemas históricos de infra-estrutura, bens e equipamentos e população majoritariamente pobre, e Barra, Rio Vermelho e Pituba, bairros dos mais bem servidos da cidade.

Em geral o macrozoneamento deveria explicitar uma leitura abrangente do território municipal e, a partir dela, delimitar trazer diretrizes e intervenções estruturantes. Articuladas em si e entre si, elas definiriam a concepção de cidade colocada pelo Plano contemplando:

- os grandes eixos de articulação/ mobilidade;
- os espaços de proteção ambiental;
- os níveis de consolidação/adensamento pretendidos;
- as intervenções de estruturação espacial.

Uma concepção mais ampla de macrozoneamento deveria evidenciar, portanto:

- o princípio estruturador da política de desenvolvimento urbano;
- as condicionantes da estruturação do espaço;
- as orientações para consolidação, reversão de tendências (como coloca o PDDU) ou indução de novos processos;

- a articulação e formas de utilização dos instrumentos complementares de política urbana.

Ao que parece, a falta de precisão decorre de uma opção de macrozoneamento que não define diferenciações de orientações para a estruturação do espaço segundo características específicas geoambientais, do estágio atual de urbanização e das próprias lógicas de uso e ocupação do solo presentes. O objetivo é apenas otimizar o aproveitamento do solo e evitar o adensamento das áreas mais precárias da cidade? Diante de tamanhas desigualdades sócio-espaciais não seria necessária uma política clara de redução dessas diferenças entre os espaços da cidade?

No mesmo sentido, podemos observar que o zoneamento utilizado no PDDU não está correlacionado com o macrozoneamento. Não é um desdobramento deste. Perde-se aí um elo importante para a compreensão dos objetivos/ intenções do PDDU e da concepção de cidade que o orienta.

2.4.3 Centralidades

A grande questão neste aspecto é: Salvador teria condições de arcar com um terceiro centro?

O PDDU-2204, ao lado da constatação de que Salvador se caracteriza por já ser essencialmente policêntrica, identifica dois centros de porte municipal, o centro tradicional e o centro Camaragibe, e propõe um terceiro, o centro Retiro (Acesso Norte), todos já caracterizados ou, no caso do novo centro, a vir a se caracterizar por atividades diversificadas, especializadas e de tamanhos variados, de alcance municipal, metropolitano e estadual, e com intensa movimentação de transportes públicos e privados (artigo 120 e anexo 68).

A esse propósito, duas linhas de raciocínio podem ser tomadas. Por um lado, existe lógica, em termos abstratos, de se pensar na estruturação de centralidades a partir da concentração de infra-estrutura disponível, sobretudo a de transporte de massa. No caso do Acesso Norte, ponto de confluência estratégico das duas linhas previstas no projeto do Metrô de Salvador, é correto pensar nas possibilidades ali abertas de intensificação de uso e ocupação do solo. Parece ser esse o pressuposto do Plano, ao

indicar, para aquela região, a utilização de coeficientes máximos de aproveitamento. No entanto, é necessário levar em consideração que esse processo possível depende de uma série de fatores para sua efetivação. Assim, a partir da experiência de outras cidades brasileiras, que já contam com uma rede metroviária em funcionamento, podem-se derivar duas observações: a de que o tempo necessário à intensificação dos usos em função de modificações importantes na infra-estrutura de transportes varia conforme o conjunto de outros setores e conforme cada lugar específico da cidade; e que, em muitos casos, novas centralidades são constituídas de forma desvinculada dos processos de expansão dessa rede de infra-estrutura. O papel da divisão econômica e social do espaço é, assim, fundamental para o entendimento e a proposição do processo.

Por outro lado, é necessário enfrentar a questão das duas áreas centrais já existentes em Salvador, visto que ambas estão hoje em crise: uma, a antiga, em crise de estagnação; a outra, a nova, em crise de crescimento. Ambas negam à cidade, cada uma à sua maneira, o caráter pleno de um centro urbano: ser um espaço público que agregue dinâmica urbana, centralidade política e caráter simbólico e comemorativo da cidade.

O Centro Tradicional, dividido entre a cidade alta (Pelourinho/ Baixa dos Sapateiros/ Avenida Sete de Setembro) e a cidade baixa (Comércio), se caracteriza hoje por uma crise de estagnação. Investimentos e políticas que redirecionaram o crescimento de Salvador, desde os anos 60, impuseram a esses espaços centrais o esvaziamento de equipamentos e um caráter quase monofuncional. Em períodos distintos da história recente dessas duas áreas, o uso habitacional dali foi expulso. Além disso, a chamada reestruturação econômica dos anos 90 gerou um processo de reconcentração de atividades terciárias e quaternárias, particularmente as bancárias e financeiras. O Comércio expressa de forma intensa esse processo, com a extinção dos bancos regionais e a mudança das atividades de direção de várias empresas para as metrópoles do sudeste. Parte importante da crise que hoje pode ser localizada nessas duas áreas decorre desses vários processos. Por outro lado, os investimentos realizados, também a partir da década de 90, na recuperação do chamado centro histórico de Salvador, na cidade alta, não conseguiram, até o momento, reverter a tendência de incapacidade da área de se manter em níveis adequados de reprodução urbana. Esvaziamento progressivo ou

dinâmica artificial, mantida a altos níveis de subsídio estatal, são expressões de um processo contínuo e infindável de produção de novas obsolescências nesses espaços. Além disso, o tratamento em separado dessas duas áreas do centro tradicional revela fragilidade na política urbana implementada, além do fato de o Município ter mantido participação quase inexpressiva na sua concepção e implementação.

O Centro Camaragibe ou a chamada região do Iguatemi: explícita, em Salvador, a característica de expansão dos centros na cidade contemporânea, ou seja, por fragmentação de funções e atividades. Seu crescimento é organicamente ligado ao esvaziamento do centro antigo da cidade e a maneira como vem sendo produzido - independentemente de avaliações de infra-estrutura e de uma concepção clara de centro de cidade - o caracteriza como um espaço que, contraditoriamente, apresenta, ao lado de vazios urbanos ainda significativos, sinais nítidos e crescentes de congestionamento urbano. Por outro lado, apresenta uma característica que talvez compareça em muito poucas cidades, por seu caráter essencialmente privado, conflituoso e indesejável. Além disso, o seu núcleo é constituído por um imenso complexo viário, incompatível com seu caráter de centro e onde o espaço para o cidadão inexistente, seja do ponto de vista do movimento, do estar ou da expressividade.

Torna-se assim fundamental uma abordagem consistente e fundamentada da questão da centralidade em Salvador, uma vez que o processo contemporâneo de produção de novos centros tem gerado uma infinidade de novos problemas, e não elementos para sua solução. No Brasil, os últimos 30 anos vêm sendo sistematicamente dedicados a produzir obsolescência de centros urbanos, com abertura seguida de novas "fronteiras de centralidade" e através da exploração de todo tipo de novas fórmulas de propriedade. Não deveria, portanto, surpreender o resultado do censo 2000 para as cidades brasileiras, que dimensiona, no mesmo patamar quantitativo, o número de unidades vazias e o déficit estimado em novas unidades, particularmente habitacionais. O crescimento dos centros por fragmentação ou por saltos já foi bastante trabalhado na literatura dedicada às questões urbanas e à sua estruturação espacial. Surpreende, no entanto, a partir da segunda metade dos anos 90, o que parece ser o ápice desse processo, com a produção direta do que podemos chamar de "vazios urbanos construídos", ou seja, a construção de edifícios ou conjuntos sem destino ou cuja destinação inicial se torna

rapidamente obsoleta ou mergulhada numa crise de super-produção. Vários são os exemplos que invadiram as cidades européias e norte-americanas nesse período, com produção de unidades, sobretudo para escritórios, mas também para comércio, que não encontraram possibilidades de utilização no mercado. Os exemplos da produção imobiliária ociosa em Buenos Aires ou a rápida decadência de alguns tipos de *shopping center* – particularmente os dedicados ao lazer e entretenimento, como é o caso do Aeroclub em Salvador – reforçam essa nova vertente de produção do espaço central.

Essa articulação intrínseca entre os processos de produção de centralidades exige que eles sejam trabalhados em conjunto para se definir perspectivas ou avaliar alternativas de desenvolvimento urbano. O PDDU-2004 não enfrenta essa questão dessa forma. Por exemplo, ele não relaciona entre si os potenciais construtivos definidos para cada uma das áreas em questão, não define com clareza o processo de transferência desses mesmos potenciais, nem mesmo hierarquiza os limites colocados pela infra-estrutura de transportes e serviços urbanos para essas áreas. Experiência interessante implementada na cidade do México priorizou os investimentos no centro tradicional ao tempo em que proibiu a expansão na periferia. Uma postura semelhante a essa, que integra o PDDU-2004, no que diz respeito à prevenção da ocupação prematura de espaços e da abertura indiscriminada de novas frentes de urbanização (artigo 75, inciso III, tópicos 7 e 8) não se repete, infelizmente, quando se trata de direcionar o processo de expansão das centralidades na cidade. No mesmo sentido, seria desejável que a abordagem centrada na complementaridade entre a produção de novos espaços e a reutilização de espaços ociosos, pudesse dar plena utilização aos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Um outro fator a ser considerado de forma articulada na discussão das centralidades é aquele relativo ao caráter nitidamente descentralizador do plano no que se refere a algumas diretrizes setoriais: educação, saúde, assistência social, abastecimento, entre outros, buscam aproximar centros de serviços, comércio e emprego ao cotidiano da população. Impõe-se, portanto, examinar detidamente o que isso significa em termos de decorrências sobre a estruturação dos espaços centrais.

2.4.4 Proteção Ambiental

Não se pode deixar de destacar a forma problemática como é tratada a questão ambiental no PDDU-2004, mesmo que de forma sucinta. São definidos vários recortes para as áreas de proteção ambiental, com várias categorias, embora, como já dito, elas interfiram pouco na definição do macrozoneamento ou guardem relação fragmentada com a mesma. O plano não espacializa as áreas de preservação permanente (APP) e, tal como no caso do zoneamento, elas constituem um sistema estanque de áreas especiais, sem correlação direta com o macrozoneamento e o zoneamento de uso.

Em todo o plano e, em particular, na definição do SAVAM – Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural, há diferenciações substantivas no tratamento ou abordagem dos espaços da cidade. O plano ilumina determinados espaços e deixa outros encobertos: não merecem nenhum destaque, por exemplo, as ilhas ou as áreas de mineração, ambas com problemas agudos no que se refere à questão ambiental.

Surpreende ainda o cruzamento das áreas definidas como APRNs – Áreas de Proteção de Recursos Naturais – com parâmetros a elas aplicados, como gabaritos e coeficientes indicados na lei. A título de exemplo: nas áreas do SAVAM não se aplicam os instrumentos sancionatórios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o que é razoável em função do pressuposto de se resguardar essas áreas da ocupação urbana mais intensa. Por que então o Plano permite a edificação de até 15 pavimentos em áreas do sistema, como nas APRNs?

Um outro aspecto a merecer uma reflexão e revisão é a total desconsideração às categorias de unidades de conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O PDDU-2004 cria categorias próprias dificultando uma associação imediata sobre possibilidades de uso e finalidades. Além disso, a adoção das categorias presentes na legislação ambiental vigente, pelo sistema municipal, facilita a articulação com os sistemas estadual e nacional.

Neste tópico, cabe chamar, mais uma vez, a atenção para a área de borda, cujo tratamento no plano precisa incorporar, de fato, as dimensões ambiental e paisagística. Obviamente estas dimensões não se definem apenas pela associação a coeficientes e gabaritos. Especial atenção deve

ser destinada à Baía de Todos os Santos, especialmente à sua borda e à área insular do Município.

2.4.5 Política Fundiária

Registra-se a quase ausência de referência à política fundiária no Município (em função da propriedade e tamanho, utilização, sub-utilização ou não utilização), embora haja várias decorrências dos instrumentos de política urbana propostos no corpo do plano sobre essa questão, como veremos adiante.

2.5 Apropriação da Valorização Imobiliária no PDDU-2004

Por razões que se reportam à estrutura, organização de conteúdos e, sobretudo, à concepção do plano, é impossível entender com clareza a concepção de cidade e a política de desenvolvimento urbano proposta. Independentemente disso, no entanto, o plano já oferece para a cidade um **mapa de valorização**, através do zoneamento e dos coeficientes; um **mapa de investimentos** que, embora não priorizados, desenham as expectativas de negócios na cidade; e um **mapa de intenções** sobre o território, este de difícil leitura e pouco claro em seus objetivos e decorrências. Cabe discutir amplamente como está delineada a apropriação da valorização decorrente seja da alteração de índices, seja dos investimentos alocados no território da cidade, uma vez que o Estatuto da Cidade coloca com clareza, como veremos no ponto 3 as diretrizes a serem observadas para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

O **mapa de valorização** fica evidenciado através do tratamento diferenciado dado às áreas da cidade, seja em termos de seu enquadramento ou exclusão em categorias de uso e ocupação, seja da inexplicável lógica de redefinição dos coeficientes de aproveitamento e gabaritos.

Quanto ao primeiro ponto cabe destacar como situações mais evidentes:

1. A omissão às ilhas no tratamento propositivo do plano, face ao detalhamento desenvolvido para a área continental. Em alguns mapas, como o do SAVAM, a Ilhados Frades sequer comparece, quando se sabe ser ela uma das porções do Município onde pode ser encontrada uma das áreas de Mata Atlântica mais preservadas. O mesmo ocorre com a área de Ipitanga, tratada apenas, à

semelhança das Ilhas, como zona rural. São assimétricas, nesse sentido, a relevância das conclusões dos estudos ambientais realizados e as proposições do SAVAM.

2. Na área continental, da mesma forma, observa-se a nítida prioridade dada à chamada borda atlântica e à borda da Baía de Todos os Santos, no trecho que se estende da Barra até Itapagipe, o que pode ser verificado no refinado zoneamento e definição de coeficientes e gabaritos. Em alguns casos, chega-se a detalhes surpreendentes de recuos e de percentual máximo a ser ocupado para as edículas!
3. Algumas situações equivocadas podem ser constatadas, como por exemplo:
 - exclusão da Vitória como área de borda e, portanto, como já explicitado anteriormente, não sujeita a controle de gabarito;
 - exclusão de Patamares do conjunto de áreas submetidas ao instituto da edificação ou utilização compulsórios, cuja poligonal se estende por uma área bastante extensa, englobando o território mais consolidado da cidade, tanto na vertente da baía, quanto na vertente atlântica (prancha 74.3). E isso acontece apesar de o bairro constituir uma das partes da cidade ainda dotada de uma oferta significativa de espaços vazios e aquinhoados com serviços de infra-estrutura e, portanto, à mercê de processos especulativos. Contraditoriamente, o plano não apenas exclui essa área da possibilidade de aplicação de instrumentos que buscam combater a chamada engorda de terrenos urbanos – o que seria razoável se a exclusão fosse decorrente do fato de ela integrar a APRN Jaguaribe, e compusesse outra estratégia de definição de uma ocupação cuidadosa para a região – como possibilita a ampliação do seu potencial construtivo para até 2,0 e permite gabaritos de 12 e 15 pavimentos;
 - a criação das categorias de Zona Estritamente Residencial (Quintas do Candeal, Jardim Aquários, etc.) e de Zona Estritamente Uniresidencial (Alphaville, Parque Costa Verde, Aldeia Jaguaribe, Jardim Piatã, Joana Capistrano, etc.), pela monofuncionalidade e pela exclusividade do uso, gera valorização através do reforço da divisão social do espaço, além, em geral, de incentivar a produção de espaços contidos por muralhas urbanas, como o são os condomínios fechados.

Com respeito aos coeficientes e gabaritos convém pontuar:

1. Não é possível identificar, no Plano, coerência na atribuição dos coeficientes de aproveitamento básicos e máximos. O que de fato fundamenta a adoção de coeficientes básicos diferenciados? Se há condicionantes ou restrições determinantes da capacidade de adensamento das áreas, elas deveriam estar bem explicitadas. Poderia, por exemplo, haver um quadro de classificação, associando características urbanísticas e ambientais aos coeficientes adotados, com a indicação de requisitos prévios para a aplicação de coeficientes máximos ou alteração de uso, de forma a atenuar eventuais impactos ou mesmo evitá-los.
2. No plano, algumas áreas tiveram nitidamente incremento de valor decorrente da atribuição de coeficientes de aproveitamento mais generosos e elevação de gabaritos. São, sobretudo, áreas que receberam quantidades substantivas de investimentos públicos – como é o caso da Av. Paralela –, historicamente apropriados de forma privada pelos proprietários de imóveis, ou áreas que, no curto e médio prazos, serão reestruturadas também mediante investimentos do Estado, como é o caso da região do Retiro/ Barros Reis e, mais uma vez, da Av. Paralela. Ou seja, perde-se a oportunidade de o poder público recuperar parte da valorização decorrente dos investimentos por ele realizados na área, o que poderia ter sido feito através de uma combinação, entre o coeficiente básico e o coeficiente máximo, mais generosa ao poder público.
3. Vale a pena observar alguns exemplos:
 - na Av. Paralela e entorno, o PDDU estabelece o coeficiente básico de 2,5 e máximo de 3,5 para a borda da via e 3,0 para a área imediatamente lindeira à faixa marginal. Junto ao aumento do potencial construtivo, o plano traz uma série de intervenções no sistema viário – novas vias e duplicação de vias existentes – além de outras proposições cuja implantação trará necessariamente uma valorização ainda maior dos imóveis existentes. Se considerada apenas a variável infra-estrutura e estrutura viária, o adensamento ao longo da Av. Paralela, por exemplo, parece coerente. Entretanto, se levados em conta o processo de apropriação da valorização por investimentos públicos acima descrito, a condicionante ambiental – uma vez que é onde se pode encontrar Mata Atlântica ainda preservada – e a

discussão de centralidades na cidade, essa postura deve ser, no mínimo, relativizada.

- No Retiro, área onde está previsto o terceiro centro da cidade, o plano estabelece a possibilidade de dobrar o potencial construtivo em algumas áreas. Na área do Cabula o coeficiente pode variar entre 1,0 e 2,0; 1,5 e 3,5 e, nas áreas mais próximas da via principal, de 2,5 para 4,0, sendo este o coeficiente mais alto estabelecido para a cidade. Em se tratando de uma área consolidada e extremamente adensada, ocupada no seu entorno majoritariamente pela população de baixa renda, seria necessário estabelecer mecanismos para evitar processo de gentrificação e, mais uma vez, de buscar formas de apropriação coletiva da valorização decorrente dos investimentos públicos existentes e previstos e do aumento do potencial previsto para a área.
- Outro caso, aparentemente mais adequado, é a faixa situada entre Amaralina e Pituba, limitada pela Av. Manoel Dias da Silva e o mar, extremamente valorizada com as obras realizadas nesta avenida e historicamente objeto da especulação imobiliária. Para a área, o plano estabelece a possibilidade de duplicação do coeficiente básico (1,5 para 3,0), mediante outorga ou TRANSCON.

Portanto, além da análise da capacidade de adensamento nas áreas onde houve aumento do potencial construtivo ou onde se permite a adoção de coeficientes máximos (fato que, repita-se, não está ancorado em uma referência clara de indicadores de avaliação de capacidade de suporte da infraestrutura instalada), a questão deve ser também colocada em termos da apropriação da valorização advinda das decisões tomadas.

O **mapa de investimentos** se define no conjunto de diretrizes para o Município nos diversos campos tratados. Adquirem especial importância os projetos relativos ao sistema viário, únicos que vão além das diretrizes e localizam no espaço da cidade as principais intervenções. Sua principal característica é a continuidade de articulação transversal das duas bordas marítimas da cidade, o que parece correto do ponto de vista técnico. No entanto, essa agenda ampla de investimentos públicos e privados não explicita prioridades e, frente à capacidade de investimento do poder público, em muito extrapola o horizonte definido pelo Plano Diretor. A ausência dessa definição e, portanto, de uma política de estruturação urbana que espelhe uma racionalidade no

adensamento urbano à luz do ônus cabível ao poder público e à coletividade, pode implicar em deseconomias que confrontam com as diretrizes desejáveis da política urbana.

Daí decorre que, no geral, se tenha um **mapa de intenções** no Plano Diretor, vago e disperso, apresentando-se como discurso apoiado em princípios e diretrizes, mas cujo rebatimento no espaço e, mais amplamente, em ganhos sociais, não se observa claramente. São estes os casos das diretrizes relativas à infra-estrutura, pautadas corretamente pela lógica da articulação com os programas nacionais e estaduais, mas imprecisas em termos do plano, e das diretrizes relativas aos serviços sociais, em geral pautadas nos princípios da universalidade, democratização e descentralização, mas cujas prioridades definidas são de difícil compreensão sobre os critérios.

Há ainda de se considerar que o conturbado processo de legitimação do plano, anteriormente referido, comprometeu bastante a idéia da construção do plano diretor enquanto pacto (ou instrumento técnico do pacto), que corresponda ao interesse público da e na cidade e, desde logo, o seu papel em fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade. Qualquer caminho de revisão do plano deverá se defrontar com essa questão, de forma a explicitar os interesses contemplados e não contemplados na construção dos mapas de valorização, de investimentos e de intenções contidos no Plano Diretor e, assim, criar as condições para se estabelecer democraticamente os princípios e diretrizes da política urbana da cidade do Salvador.

3. A LUTA PELA REFORMA URBANA, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

3.1 Princípios e Diretrizes da Política Urbana Brasileira Atual: um Breve Apanhado sobre o Percurso de sua Concepção e Afirmação

O marco jurídico regulador da política urbana brasileira, consagrado no Estatuto da Cidade, tem a sua construção pautada em um amplo e duradouro processo de luta política por direitos urbanos, intensificado nos anos 80, em paralelo ao movimento pela democratização do país. Ele foi formulado ainda no âmbito da crítica ao planejamento praticado apenas pelas instâncias de governo, caracterizado pela centralização e tecnocratismo e pela reprodução dos privilégios dos setores do capital que tradicionalmente têm, na cidade, o seu espaço de reprodução.

A tentativa de formalização de uma política urbana se inicia com a proposta da Lei de Desenvolvimento Urbano, no início dos anos 80, cuja lenta tramitação fora atropelada pelo processo de elaboração da Constituição Federal. No curso da mobilização em torno da carta constitucional, ganha destaque a proposta formulada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, face aos avanços por ela trazidos em relação ao projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano, além da ampla legitimidade conquistada pelo movimento junto aos setores democráticos da sociedade civil organizada. Esta proposta, consolidada na Emenda Popular da Reforma Urbana, traz, em seus princípios, uma outra maneira de formular a questão urbana, com clara ênfase na questão social como eixo das políticas urbanas (CARDOSO, 2002).

Entre idas e vindas, articulações e acordos, o texto constitucional relativo à política urbana restringe o espectro das formulações da proposta apresentada. Embora assegure pleitos fundamentais da luta pela reforma urbana, em especial a subordinação do exercício do direito à propriedade à sua função social, o capítulo dedicado à política urbana transfere ao Plano Diretor a definição de como esse controle será exercido. Conforme o artigo 182 da Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade devida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas.

Com a centralidade assumida pelo Plano Diretor na Constituição, novas estratégias políticas são aportadas para redefinir o seu perfil, de forma a colocá-lo a serviço dos ideais de reforma urbana, na medida em que, por meio de suas diretrizes e dos demais instrumentos de política urbana, seria estabelecido de que maneira a cidade e a propriedade cumpririam a função social, definida através de processo de concepção e de gestão democráticas. Dessa forma, o Plano Diretor seria resultado de uma negociação entre agentes sociais, incorporando a necessária dimensão política no planejamento urbano. (ROLNIK; SOMEKH, 1990)

Limitadas em seus termos, mas amplas em seu potencial de democratização no planejamento e gestão urbana, as disposições constitucionais representaram um marco de reorientação da política urbana brasileira. Sua

regulamentação possibilitaria precisar seus princípios, vinculando diretrizes e instrumentos, processo este efetivado somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001 e MP 2220/2001). Em seu artigo 1º, parágrafo único, esta Lei coloca com clareza que as normas ali contidas regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. A dimensão do interesse público fica de antemão colocada. O artigo 2º enuncia as diretrizes através das quais seriam asseguradas a função social da cidade e da propriedade. Destacam-se, entre outras:

1. o direito a cidades sustentáveis, entendido enquanto o direito permanente aos bens e serviços urbanos;
2. a gestão democrática da cidade;
3. o uso da propriedade, através das normas de ordenação e controle do uso do solo, que deveriam evitar:
 - a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
 - a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
 - o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados frente à infra-estrutura; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
 - a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
 - a deterioração das áreas urbanizadas;
 - a deterioração do patrimônio urbanístico e arquitetônico;
 - a poluição e a degradação ambiental;
4. a justa distribuição dos benefícios e do ônus do processo de urbanização;
5. a recuperação dos investimentos públicos de onde tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
6. a adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica;
7. a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda;
8. a proteção, recuperação e preservação do meio ambiente e patrimônio cultural;

9. a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

Esse amplo corpo de diretrizes indica claramente os requisitos necessários a se fazer cumprir os princípios das funções sociais da cidade e da propriedade e da gestão democrática. E o plano diretor, pautando-se nessas diretrizes e em diversos dispositivos de planejamento - tributários, urbanísticos, de segurança da posse e de gestão democrática - , é entendido enquanto instrumento básico da política urbana para que essas funções sejam asseguradas.

3.2 Os Princípios e Diretrizes do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano PDDU-2004

O princípio constitucional da política urbana expressa algumas determinações a serem consideradas na elaboração e implementação do plano diretor. É atribuição do plano diretor disciplinar a matéria, estabelecendo diretrizes e normas que redirecionem os recursos e a riqueza da cidade de forma justa e condicionem o uso da propriedade em prol do bem coletivo (SAULE JUNIOR, 2002, p. 78). Em função disso, o plano diretor deve subordinar as suas proposições ao interesse público, à busca de justiça social e ao controle público sobre os processos urbanos.

Perseguir estas diretrizes implica, diante de um amplo passivo social e urbanístico, explicitar a cidade que se quer, definindo-se prioridades a partir das imensas desigualdades na distribuição da infra-estrutura e serviços na cidade, dos problemas de acesso à terra urbana e à moradia pela população de baixa renda, dentre outros agudos problemas das nossas cidades.

Não é o que faz o PDDU-2004. A ausência de clareza quanto à política de desenvolvimento urbano e quanto à concepção de cidade a ser alcançada com a sua implementação, aliada à fragmentação excessiva dos conteúdos, além de dificultar a análise quanto à coerência entre as propostas (e mesmo a pertinência de algumas), impossibilita qualquer inferência mais precisa sobre princípios e diretrizes que estariam orientando o conjunto de proposições. Qualquer plano diretor deve ter, a rigor, a definição clara da concepção de cidade que daria a referência e orientação para o conjunto de propostas contidas no instrumento.

Da mesma forma, o plano não explicita as suas finalidades. O artigo 6º da Lei do PDDU-2004, que trata de funções e finalidades do Plano Diretor, em vez de definir quais os objetivos que persegue, faz um rol de enunciados, afirmando a condição do Plano como meio de orientação das políticas e da gestão pública. Em se tratando das finalidades do plano diretor, caberia uma apresentação clara do seu papel como instrumento básico da política urbana e como meio para garantir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

No artigo 7º da mesma Lei, que dispõe sobre os princípios do Plano, estes transitam entre várias esferas, ora se reportando a aspectos relativos ao planejamento – como, por exemplo, à permanência e continuidade do processo de planejamento (inciso I), à visão estratégica no planejamento (inciso VI) e à abrangência temática do plano diretor (inciso X) – ; ora tratando de princípios afeitos à gestão da política urbana – referências são feitas à cooperação entre agentes públicos e privados (inciso II); à democratização as relações entre Estado e sociedade (inciso III); à busca de eficiência, eficácia e economia de recursos na gestão pública (inciso VIII); e ao fortalecimento da capacidade de auto-financiamento (inciso IX) – ; ora se referindo propriamente ao desenvolvimento urbano – reportando-se à cultura como elemento de afirmação e identidades, atratividade e geração de oportunidades econômicas (inciso IV) e à posição de Salvador no cenário nacional e internacional (inciso V).

Portanto, o PDDU-2004, por todos os problemas já apontados anteriormente, não informa com clareza como irá enfrentar a questão urbana em Salvador, na buscada redução das desigualdades na cidade e da superação da segregação social e urbanística. Na verdade, o Plano contempla apenas formalmente os meios trazidos pelo Estatuto da Cidade para criar condições urbanas mais justas e democráticas, não explorando suas potencialidades e nem articulando-os entre si, de forma a torná-los mais potentes em sua aplicação. Dessa forma, inexistem no plano, entre outros:

1. prioridades de investimentos nas áreas especiais de interesse social e em programas de habitação de interesse social. Embora ampla e abrangente nos objetivos e diretrizes, a política habitacional não expressa uma orientação clara para enfrentar o problema habitacional da população que não tem acesso ao mercado. Como adverte Saule Junior (2003, p.81) a política de desenvolvimento urbano “que não tiver como prioridade atender as necessidades essenciais da população

- marginalizada e excluída das cidades estará em pleno conflito com as normas constitucionais da política urbana (...);
2. prioridades das intervenções de interesse geral;
 3. mecanismos redistributivos acionados no sentido de reverter ou minorar processos e situações de segregação social e urbanística, valendo-se dos instrumentos de política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade, inclusive o TRANSCON, colocado no PDDU-2004 inteiramente a serviço do mercado imobiliário;
 4. formas de viabilização do financiamento do desenvolvimento urbano.

No que se reporta à função social da propriedade, fica ainda mais evidente a distância entre o conteúdo do Plano e as diretrizes do Estatuto da Cidade que delimitam os termos do atendimento a este princípio: falta de clareza e precisão, no PDDU-2004, na aplicação dos meios de prevenção e sanção à retenção especulativa da propriedade; o Plano "premia" áreas historicamente mantidas sem utilização e como reserva de valor com elevados coeficientes de aproveitamento básico e máximo; existe permissividade na ocupação de áreas de valor ambiental e ausência de uma estratégia para enfrentar o problema de sua ocupação predatória. Soma-se a isso a ausência de dados sobre a estrutura fundiária, inexistindo quantificação e localização das áreas e imóveis não utilizados ou sub-utilizados. O PDDU-2004 conflita, portanto, com a maior parte das diretrizes estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade e mais frontalmente com os dispostos nos incisos VI, VIII, IX e XI, que tratam respectivamente: da ordenação e controle do uso e ocupação do solo a fim de evitar inadequações, incompatibilidades e inconveniência entre usos, uso excessivo e inadequado frente à infra-estrutura, retenção especulativa e degradação ambiental; da adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica; dos imperativos da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e da recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado valorização de imóveis urbanos.

O Estatuto da Cidade também define os requisitos obrigatórios para a elaboração e implementação do Plano Diretor. Determina a adoção de processos democráticos e participativos, realizados por meio de audiências públicas, envolvendo diversos segmentos da sociedade e com a garantia dos poderes legislativo e executivo. Para a sua implementação, o plano diretor deve conter a concepção do sistema de acompanhamento e controle, necessariamente pautado nos princípios da participação direta. Neste

particular, a elaboração do PDDU-2004, como destacado no tópico 2.3, por si mesmo denuncia vícios de processo contrários às disposições presentes no já mencionado artigo 2º, e as determinações do artigo 40, explícitas quanto à exigência da participação social na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE

4.1 Considerações Gerais

O plano diretor deve apresentar os instrumentos de política urbana de forma clara e articulada aos seus princípios e diretrizes, de acordo com a realidade do município, com suas características e problemas específicos. O Estatuto da Cidade consolida assim uma série de instrumentos que podem ou devem ser utilizados em seus respectivos potenciais e objetivos diante das situações colocadas. Esses instrumentos devem, assim, guardar coerência com a concepção de cidade e com política urbana definida para o município. Como essa concepção no PDDU-2004 é confusa e híbrida, o plano também é vago quanto aos propósitos de aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade - alguns deles obrigatórios para todos os planos diretores.

Assim, o PDDU-2004 não informa a articulação entre princípios, diretrizes e instrumentos, uma vez que não explicita com que objetivos eles serão aplicados na perspectiva de contribuir com a proposta de estruturação macroespacial estabelecida pelo plano. Ele poderia deixar claro, por exemplo, as prioridades de aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa (e mesmo a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano, que não comparece); a inclusão, quando possível, das áreas de ocupação precárias nas poligonais das operações urbanas consorciadas previstas – uma vez que os recursos oriundos dessas operações só podem ser utilizados em seu próprio perímetro –, articulando este instrumento com a política para as áreas especiais de interesse social - AEIS; o enquadramento de edifícios vazios como AEIS e como objeto de programas de habitação de interesse social; ou ainda a efetivação de consórcios imobiliários para esta finalidade, articulados à aplicação do instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

A relação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como plataforma

mínima que deve comparecer em todos os planos diretores encontra-se no artigo 130 da Lei do PDDU-2004, sendo que os artigos 131 e 132 e anexos estabelecem os requisitos, parâmetros, critérios regionalizados e áreas qualificadas para a aplicação dos mesmos. O detalhamento varia conforme o instrumento, o que indica graus de importância diferenciados atribuídos a cada um deles ou mesmo o conhecimento maior ou menor das suas possibilidades de aplicação. Assim, apesar de constarem os principais instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, a falta de conexão entre eles compromete o alcance dos propósitos para os quais foram concebidos. Pareceria uma melhor opção buscar uma aplicação mais articulada dos instrumentos entre si, dado que, em muitos aspectos, eles são complementares.

Importa, buscar, neste sentido, um entendimento mais amplo do que seriam esses instrumentos de política urbana, procurando, a partir daí, a ampliação das possibilidades de aplicação da Lei 10.257/2001:

Instrumentos de Planejamento

- instrumentos de planejamento, de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social em nível macro;
- instrumentos de planejamento municipal, em especial o plano diretor.

Instrumentos Tributários

- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU progressivo; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

Instrumentos Urbanísticos

- desapropriação; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; usucapião especial, concessão especial de uso para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; instrumentos de proteção ambiental e garantia da qualidade urbanística: estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Instrumentos de Gestão

- participação dos cidadãos nos processos decisórios relativos à política urbana (audiências públicas, plebiscitos, referendos, projetos de lei de iniciativa popular, obrigatoriedade de implementação do orçamento participativo); integração dos instrumentos de planejamento e gestão; estudo de impacto de vizinhança, controle dos cidadãos nas operações urbanas consorciadas.

Este “cardápio” de instrumentos de política urbana constituintes do Estatuto da Cidade precisa ser observado em uma perspectiva de utilização combinada para viabilizar a política urbana local, observando o princípio básico, as diretrizes e suas possibilidades de orientar determinados processos que sequeira imprimir no Município face às condições encontradas. Nesse sentido, é importante verificar também o caráter de cada instrumento e possibilidades de utilização no planejamento (plano diretor, planos setoriais, planos urbanísticos, operação urbana consorciada, etc.), com o propósito básico de **regulação** (zoneamento, outorga onerosa do direito de construir, TRANSCON, etc.); de **sanção** (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação, etc.); como medida **compensatória** (outorga, operação urbana consorciada, compensação por danos ambientais, TRANSCON, etc.); de **democratização** da gestão (audiências, conselhos, etc.) e de **segurança da posse** (ZEIS em articulação com instrumentos de titulação como a concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião, a concessão de direito real de uso-CDRU, etc).

Torna-se então relevante buscar entender e avaliar como os instrumentos do Estatuto da Cidade são colocados no Plano. Dado que ele não apresenta com clareza o sentido e os objetivos da aplicação dos instrumentos e não explicita de que maneira os benefícios da sua aplicação serão apropriados, resta retomar o princípio básico da política urbana atual, qual seja o de sua aplicação em prol do bem coletivo e da justiça social. Pergunta-se, mais uma vez: quem se apropria dos benefícios da aplicação dos instrumentos de política urbana no caso do PDDU-2004? O Plano sequer estabelece como serão aplicados os recursos auferidos com a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, para ficar em apenas um exemplo. Não inclui também as áreas ocupadas pela população de baixa renda próximas às vias a serem duplicadas e qualificadas

mediante aplicação do instituto de operação urbana consorciada. Neste caso, em lugar de mecanismos que apontem para a promoção de justiça social na cidade, redistribuiu-se o incremento da valorização fundiária ou imobiliária beneficiando apenas os proprietários de imóveis diretamente implicados, ou seja, localizados na borda e imediações da via em questão.

Para que venham a garantir a função social da cidade e da propriedade e o caráter redistributivo, os instrumentos devem estar entrelaçados e amarrados a uma concepção de cidade (fio condutor). Não havendo esta articulação podem ser utilizados com finalidades opostas ao que orienta o próprio Estatuto da Cidade. Talvez o exemplo mais gritante dessa utilização oposta ao princípio com que foi concebido seja a "inovadora" relação estabelecida no PDDU-2004 entre a outorga onerosa (concebida como forma de o poder público, ao permitir uma ampliação do coeficiente de aproveitamento em determinada localização, possa se apropriar de parte da valorização decorrente de investimentos públicos realizados na área) e o TRANSCON (instrumento que possibilita ao dono de um imóvel, requerido pelo poder público para tombamento de patrimônio ou projeto de interesse social ou coletivo, receber um título de potencial construtivo que pode ser aplicado em áreas definidas pelo plano diretor): segundo o artigo 133 da Lei do Plano, a utilização da outorga em Salvador só poderá ser implementada pelo executivo municipal após reduzidos os estoques atuais do TRANSCON a 20% do total existente. Dessa forma, não apenas o PDDU-2004 não regulamenta o uso a ser dado aos recursos provenientes da utilização da outorga onerosa e não constitui um fundo de desenvolvimento urbano gerido de forma aberta e democrática, como impede o poder público de arrecadar recursos provenientes da valorização imobiliária e de exercer seu papel de regulação no mercado de títulos mobiliários, além de privilegiar o mercado privado de potencial construtivo.

4.2 Instrumentos de Política Urbana Indicados no PDDU

A seguir, comenta-se a aplicação, no PDDU-2004, de cada instrumento previsto pelo Estatuto da Cidade como conteúdo mínimo dos planos diretores.

a- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios/ IPTU progressivo e Desapropriação

- Não apresenta clareza na aplicação do instrumento.
- Não há qualquer indicador do processo metodológico que culminou na delimitação das áreas sujeitas ao instrumento.

- Não está explicitado o por que da exclusão da área do loteamento Patamares da área de aplicação do instrumento da edificação ou utilização compulsória.
- O Plano não indica a dimensão do lote a partir da qual será aplicado o instrumento da Edificação Compulsória. Diz apenas que não se aplica a lotes cujo proprietário só possua um imóvel. E se for um lote de grande dimensão?
- O Plano não indica o coeficiente mínimo de ocupação a partir do qual se poderia estabelecer o instrumento.
- Não prevê consórcio imobiliário para edificações ociosas (somente para viabilização financeira do parcelamento).
- Não orienta para a definição da destinação dos imóveis desapropriados como conteúdo da Lei específica.

b- Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

- O plano não recomenda a sua utilização em caráter prioritário. Por ser um instrumento de titulação referente a imóvel público, ele deveria ter sido objeto de atenção especial.
- Inexistência de articulação com outros instrumentos no sentido de promover a regularização fundiária em caráter amplo.
- Na política habitacional, a recomendação é de utilização da concessão de direito real de uso-CDRU, dependente do poder discricionário da concedente, diferente da concessão de uso especial para fins de moradia, estabelecida como um direito subjetivo (CARDOSO, 2002, p.43).

c- Autorização de Uso Especial para fins Comerciais

- Deve também ser articulado com outros instrumentos no sentido de promover a regularização fundiária em caráter amplo.

d- AEIS

- Não explicita os critérios para definição das novas AEIS.
- Não incorpora em sua concepção a idéia de AEIS em edificações ociosas. Assim, não grava como AEIS diversos edifícios ociosos existentes na cidade, em especial os situados no Comércio/ Cidade Baixa os quais, por sua vez, poderiam compor política de redinamização da área.

- Adota critérios genéricos e de difícil precisão, tendo em vista a complexa situação fundiária e a ausência de informações sistematizadas sobre a questão. Dois pontos devem ser considerados no processo de revisão:
 - em uma mesma AEIS podem ser encontradas frações de áreas públicas e privadas;
 - um estudo amplo e consistente sobre a estrutura fundiária demanda tempo razoável, para além da urgência de enquadramento das AEIS e encaminhamento de planos e específicos de urbanização e regularização fundiária.
- Não define quais seriam as áreas vazias passíveis de serem enquadradas como AEIS. Seriam as áreas tomadas como reserva de valor pelo mercado imobiliário em áreas valorizadas da cidade?

e- Direito de Preempção

- Como os demais instrumentos, não está correlacionado com processo que o plano queira induzir ou com projetos estruturantes.
- No conteúdo da Lei específica é importante que esteja prevista a destinação de uso.

f- TRANSCON

- O plano não avalia o funcionamento do instrumento no Município desde sua criação em 1988.
- O plano não menciona mecanismos de controle social do instrumento: ouvir instâncias representativas, divulgar em jornais de grande circulação, entre outros.
- No caso de áreas ocupadas para efeito de regularização, não tem sentido o potencial construtivo ser transferido de forma integral, uma vez que a ociosidade do imóvel que proporcionou a posse já implicou na utilização, ao menos em parte, do potencial construtivo que o proprietário teria por direito, segundo as prerrogativas da legislação urbanística.
- A designação de Áreas de Proteção de Recursos Naturais-APRNs como receptoras de potencial construtivo é polêmica, podendo ser questionada. O Estatuto da Cidade não prevê essa possibilidade.
- Importa ressaltar que a compensação de proprietários de áreas de valor ambiental através de TRANSCON só tem sentido no caso de criação de áreas ou parques de acesso público (e não privatizadas em condomínios

ou espaços de uso exclusivo). Para determinadas limitações ao uso da propriedade, estabelecidas na legislação sobre a conservação ou preservação de ecossistemas não têm sentido a compensação.

- Seria interessante, a bem do interesse público, definir percentuais de transferência de potencial construtivo maiores para os casos de doação da área ao poder público e menores para os casos em que o imóvel permanecer com o proprietário.

g- Outorga Onerosa do Direito de Construir

Merece destaque particular e reformulação imediata o Artigo 133 da lei do PPDU-2004, que prevê, como acima referido, a seguinte limitação: “a outorga onerosa somente poderá ser implementada após reduzidos os estoques de utilização do TRANSCOM ao saldo de 20% do total existente na data de entrada em vigor dessa lei”.

Três questões se colocam:

- não se explicita como fica a geração de TRANSCON, instrumento básico de política urbana para a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação e programas de regularização fundiária. Ele também está congelado?
- o poder público fica impossibilitado de capturar parte da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, fonte de financiamento para investimentos de interesse coletivo na cidade.
- institui-se um monopólio do espaço aéreo, sem possibilidade de controle ou de regulação pelo poder público e pela sociedade, na medida em que o consumo de potencial construtivo é feito essencialmente pela iniciativa privada.

h- Operação Urbana Consorciada

- em geral não inclui as AEIS nas poligonais das áreas definidas para consolidação de centralidades e implantação de propostas urbanísticas e viárias.
- a finalidade redistributiva do instrumento fica comprometida quando o Plano não articula a operação urbana consorciada com processos que queira induzir de apropriação coletiva da valorização imobiliária decorrente dos investimentos previstos.

i- Estudo de Impacto de Vizinhança

- a previsão da utilização do instrumento deve ficar a critério de um Conselho, e não apenas do órgão de planeamento.

j- Articulações necessárias

Como se trata de um plano diretor abrangente na abordagem temática e denso no conteúdo, caberia ser colocada com maior clareza a articulação dos instrumentos de política urbana com as políticas setoriais, de modo a haver uma correlação direta entre as políticas e diretrizes do plano (estruturação espacial, habitação, saneamento, meio ambiente, cultura, etc.) e os instrumentos que, em conjunto, se prestarão a lhes dar suporte. A título de exemplo, pode ser citado o caso da política habitacional, que poderia conter quadro indicativo das ações em cada tipologia de AEIS, junto com os principais instrumentos de política urbana que deverão ser aplicados. O mesmo vale para o zoneamento, que deveria prever os instrumentos de política urbana mais adequados para engendrar processos urbanos adequados e previstos na estratégia de estruturação espacial. A questão é que, não havendo clareza no plano quanto à política de estruturação espacial, daí decorre uma dificuldade na definição dos instrumentos de uma forma combinada e coerente com esta política.

5 PERSPECTIVAS

5.1 Trabalho a ser Implementado e Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Chama a atenção, na própria Lei do PDDU-2004, o enorme volume de trabalho a ser empreendido em tempo relativamente rápido, para a viabilização do instrumento Plano Diretor:

- o mais premente: o código urbano-ambiental (urbanístico-ambiental seria mais preciso). Prazo legal vencido em 03 de fevereiro de 2005.

Além deste, estão previstos especificamente no artigo 160, anexo 88 do PDDU-2004:

- plano de requalificação dos centros tradicional e do Camaragibe;
- plano diretor de defesa civil;
- plano municipal de drenagem;
- plano diretor de limpeza urbana;

- plano de abastecimento alimentar (organização e funcionamento dos equipamentos do setor);
- plano de manejo dos parques da natureza;
- plano de fomento à produção cultural e dinamização da distribuição cultural;

Mas é também necessária, e referida no próprio plano, a formulação de várias leis e planos específicos, com o objetivo de viabilizar a sua implementação:

- lei sobre Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios/ IPTU progressivo e Desapropriação;
- lei sobre as áreas onde pode ser exercido o direito de preempção;
- lei sobre as condições de exercício e cálculo da outorga onerosa;
- lei sobre as Operações Urbanas Consorciadas;
- plano diretor de transportes e de sistema viário;
- planos de preservação de núcleos de pesca e de veraneio;
- plano para Bom Jesus dos Passos.

Somada ao conjunto de encaminhamentos institucionais, o plano contém uma infinidade de intervenções urbanas (ex: transportes, sistema viário, urbanização e regularização de AEIS, etc.). Essa ampla agenda de trabalho não encontra correspondência na definição de uma estratégia de financiamento, ancorada em dados da realidade financeira do Município, em uma política de ampliação da capacidade de investimentos ou na aplicação de instrumentos de política urbana. O plano propõe a criação de um Fundo Municipal de Habitação, o que é positivo. No entanto, resente-se a falta da criação de um fundo de desenvolvimento urbano como instrumento para a gestão dos recursos advindos do uso de vários instrumentos e para a implementação do próprio plano.

5.2 Propostas

Diante do exposto, urge a reformulação do PDDU-2004 – processo felizmente já em andamento – sobretudo no que se refere ao zoneamento e à aplicação dos instrumentos de política urbana complementares, tendo em vista o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana.

Quanto aos instrumentos, seria conveniente encaminhar, junto com a revisão do Plano Diretor, os projetos de leis específicas acima referidas e, em

particular, a do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, a do IPTU progressivo e desapropriação e a da outorga onerosa do direito de construir.

Premente, também, a necessidade de definição de prioridades, decorrendo de uma leitura técnica clara da cidade, da participação social, com suas necessidades e interesses, bem como do estabelecimento de direção explícita de intervenção, para evitar o velho plano diretor, o das gavetas. Ou melhor, aquele que é utilizado parcimoniosamente para alguns objetivos apenas.

Outras reformulações são sugeridas a seguir.

- **para garantir a clareza e concisão ao Plano**
 - revisão da forma do plano com a apresentação do conteúdo de maneira mais direta e clara;
 - elaboração de documento síntese do diagnóstico para consulta e exclusão do diagnóstico da lei do plano;
 - incorporação dos anexos no corpo da Lei;
 - elaboração de cartilha contendo as principais propostas, em especial as proposições espaciais.

- **para adequação ao princípio da função social da cidade e da propriedade urbana**
 - realização de estudo sobre a estrutura fundiária de Salvador, envolvendo o cadastro das áreas públicas;
 - congelamento da aplicação dos coeficientes máximos, seja através da aplicação de TRANSCON ou outorga onerosa do direito de construir nas áreas do centro Camarajibe, no novo centro do Retiro, na av. Paralela e nos trechos Amaralina/Pituba e Pituaçu/Patamares, até que seja elaborado, para cada área, plano urbanístico acompanhado de estudo prévio de impacto ambiental;
 - condicionamento da aplicação do TRANSCON à regulamentação imediata da outorga onerosa do direito de construir;
 - quando devidamente regulamentados, aplicação combinada obrigatória da outorga onerosa do direito de construir e do TRANSCON, em 70% do primeiro e 30% do segundo;
 - realização de avaliação da aplicação do TRANSCON em Salvador, incluindo a apuração do estoque ainda existente e impactos gerados

- no Município, bem como a análise do funcionamento dos mecanismos institucionais adotados;
- estabelecimento de coeficiente de aproveitamento básico 1,0 para toda a cidade;
 - estabelecimento de coeficiente mínimo de 0,4 para efeito de aplicação do instituto do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - inclusão, quando possível, das áreas de AEIS nas poligonais das operações urbanas consorciadas orientadas para consolidação de centralidades e para implantação de propostas urbanísticas e viárias;
 - delimitação dos vazios urbanos gravados como AEIS com previsão combinada de consórcio imobiliário para a produção de habitação de interesse social;
 - previsão de AEIS em edificações vazias;
 - redefinição das categorias de AEIS, tendo em vista critérios físico-ambientais, culturais, políticos, etc.);
 - definição das prioridades para aplicação dos recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir.

para adequação ao princípio da gestão democrática

- definição participativa das prioridades do plano;
- criação do Conselho da Cidade do Salvador;
- recriação do Conselho do Meio Ambiente;
- criação do fundo de desenvolvimento urbano;
- definição de mecanismos que garantam o controle social na aplicação dos instrumentos de política urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE. Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CARDOSO, Adauto Lucio e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2002.

ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nádía e Equipe do Plano Diretor. Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do município de São Paulo In Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana, Rio de Janeiro: FASE, 1990.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: HUCITEC, 1996.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática In. OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Sergio Fabris Editor: Porto Alegre, 2003.