

Contrato CLT 00408/2019

TRPF SA-2233/2019

PROJETO 914BRZ4021

Serviços técnicos especializados para a consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira – FMLF para a região do Comércio, Salvador – BA, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação.

Matriz dos Instrumentos – Produto 5

Carlos Leite, Urbanista, PhD, Consultor em Desenvolvimento Urbano

Salvador, 30 de janeiro de 2020

1. O Contrato N. SA-2233/2019

Contrato CLT 00408/2019

TR: TRPF SA-2233/2019

914BRZ4021 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR

O presente contrato versa sobre a produção de serviços técnicos especializados para a elaboração e consolidação, sob a forma de um Plano de Desenvolvimento, das propostas desenvolvidas pela Fundação Mário Leal Ferreira para a região do Comércio, em Salvador, e respectivo desenvolvimento dos instrumentos urbanos e de financiamento que viabilizem sua implantação. De acordo com os termos firmados no ajuste, as atividades a serem executadas serão as seguintes:

- a) Acompanhar, de forma sistemática, a realização dos estudos, planos e projetos para o Centro Antigo de Salvador, em especial para o Bairro Comércio;
- b) Estudar a aplicabilidade do marco regulatório existente visando viabilizar os planos e projetos;
- c) Estudar os diagnósticos urbanos existentes, desenvolvendo estudos complementares quando necessários à elaboração do Plano de Desenvolvimento;
- d) Produzir relatórios e mapas temáticos para subsidiar a proposta;
- e) Participar das reuniões com demais consultores do projeto e com equipes da Fundação Mario Leal Ferreira, Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural/ BA e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando demandado pela Coordenação do Projeto;
- f) Participar de reuniões com as comunidades conforme programação das ações da FMLF em curso e conforme demandado por esta Fundação. Estrutura-se o trabalho, por fim, na entrega de 06 (seis) produtos, devidamente discriminados no instrumento contratual. O presente relatório representa a quinta entrega contratual – Produto 5.

2. O Produto 5

Nos termos do Contrato n. SA-2233/2019, o Produto 5 tem o seguinte conteúdo: *Documento Técnico contendo a **Matriz dos Instrumentos** que poderão ser adotados para a implantação do Plano de Desenvolvimento Comercio e a Minuta de Projeto de Lei: a minuta de projeto de lei deve estar acompanhada de exposição de motivos, contemplando propostas extraídas do Plano de Desenvolvimento para a região do Comércio, associadas às decisões específicas dos polígonos de desenvolvimento mapeados pela municipalidade.*

3. Encaminhamento formal do Plano de Desenvolvimento na forma de um Plano Específico do Bairro do Comércio (“Plano Bairro Comércio”)

Conforme acordado com a FMLF na reunião presencial de 17 de janeiro de 2020, o Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio deve ocorrer estritamente no âmbito do marco regulatório vigente na cidade de Salvador, i.e., o PDDU e seus anexos e decretos subsequentes.

Como consequência, declinou-se da opção apresentada no Produto 4 dessa consultoria, de um novo instrumento legal proposto na forma de decreto, o Plano Específico, PUE.

Tal opção justificou-se pela celeridade do processo do plano em função da transformação do território da região do Comércio, já em curso através de inúmeras ações de caráter público e privado conforme descrito em nosso Produto 4. Ou seja, trata-se de decisão realista e objetiva de encaminhamento de um plano urbano no âmbito do cardápio de opções da legislação vigente.

Assim sendo, voltamos às análises das possibilidades existentes no PDDU (Lei nº9069/2016), conforme descrito em nosso Produto 3. Ali se apresenta o instrumento dos Planos Específicos - arrolado no art. 352, transcrito a seguir:

Seção II

Da Elaboração dos Planos Específicos

Art. 352. Para implementação do processo de planejamento serão elaborados planos urbanísticos e planos temáticos ou setoriais, observando as diretrizes de participação da sociedade estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único. Os planos urbanísticos contemplarão um bairro ou conjunto de bairros, de modo que suas proposições atendam as peculiaridades locais e as necessidades e opções da população que neles reside e trabalha, devendo conter especialmente:

I - critérios e diretrizes sobre a mobilidade urbana;

II - projetos de intervenção urbana;

III - critérios e restrições específicas de uso e ocupação do solo;

IV - proposta de ações indutoras do desenvolvimento local com base nas diretrizes do Plano Diretor e considerando as potencialidades locais;

V - indicação de prioridades, metas e orçamentos, os quais subsidiarão as discussões do Orçamento Participativo.

Assim sendo, o encaminhamento da proposta segue como Plano Bairro Comércio como equivalente ao tratado até então como Plano Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC). Essa tomada de decisão afeta, porém não inviabiliza os processos de participação e publicização pautados até então sob o “guarda-chuva” do PUE - Plano Urbano Específico do Comércio (Produto 4).

As formulações anteriormente elaboradas, presentes nos produtos 3 e 4, que iriam compor um novo instrumento jurídico-urbanístico devem ser correlacionadas com a normatização vigente para o Plano Bairro Comércio, de modo que esse plano, mesmo sem representar um processo inovador de planejamento, garanta a factibilidade dos processos subsequentes à divulgação inicial do Plano.

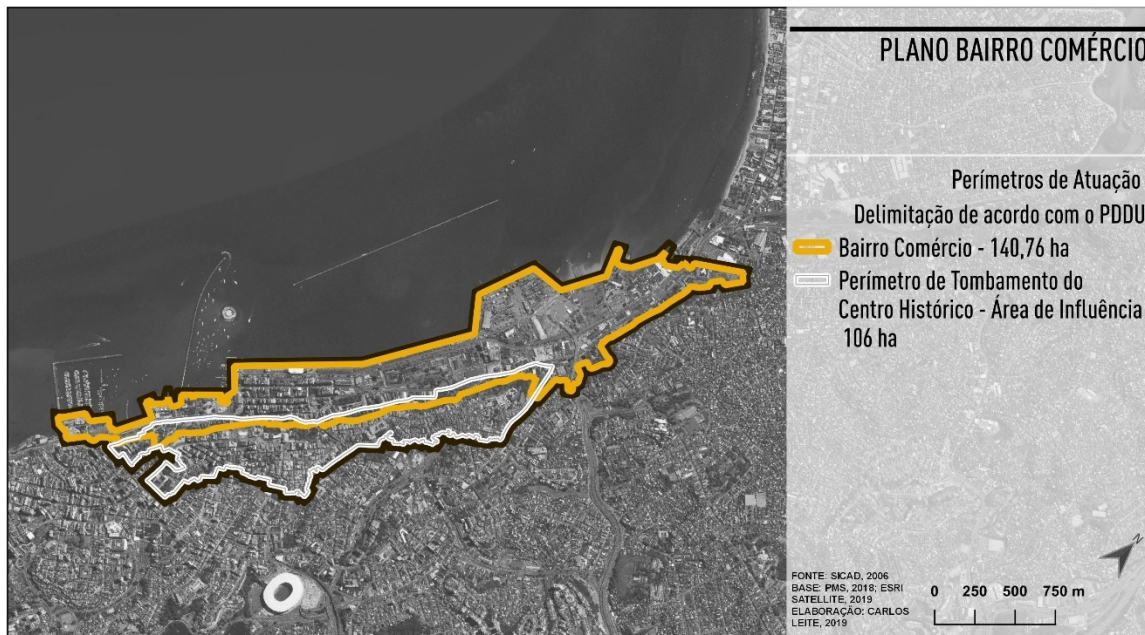
É importante destacar que com a adoção do encaminhamento por meio do art.352 do PDDU, o Plano específico não tem a prerrogativa de habilitar discricionariamente os demais instrumentos de política urbana previstos no PDDU, sendo assim, encontra, por definição, uma limitação hierárquica no definido regime legal.

Mesmo com tais restrições é preciso salientar a importância do Plano Específico como integrante do processo de planejamento urbano, trazendo instruções particulares e um olhar mais aproximado sobre o território, complementando o PDDU e adequando as macrodiretrizes de planejamento territorial para uma escala mais amistosa na qual a cidade irá se desenhar de fato.

Conforme o encaminhamento formal ajustado de acordo com a viabilidade dos procedimentos internos e conjuntura de contemplar um processo já iniciado com a realização de algumas intervenções, optando por restringir-se ao marco regulatório vigente de acordo com as solicitações da FMLF, portanto o presente produto desta consultoria fica isento de formular uma minuta de projeto de lei conforme a previsão inicial do Termo de Referência ao designar o plano sendo pautado pelo art.352 da Lei nº9069/2016 – PDDU, uma vez que não há a previsão de um plano que abarque a formulação de um novo instrumento urbanístico-jurídico.

4. Delimitações de Áreas

Segundo compactuação realizada em 17/01/2020, em reunião presencial realizada com a FMLF, a delimitação definitiva das áreas de atuação direta e indireta do Plano de Desenvolvimento Urbano da Região do Comércio (PDURC) será dada a partir dos perímetros previamente já estabelecidos, sendo o perímetro de atuação indireta reconhecido de acordo com a poligonal de Tombamento do Centro Histórico, definida pelo processo 1093-T-1983 no IPHAN, com 78 ha. Já o perímetro de atuação direta constituir-se-á a partir do reconhecimento do perímetro já definido no PDDU (Lei 9069/2016) como o bairro do Comércio totalizando 140,76 ha. Desse modo é apresentado o **Mapa 1** a divisão das porções do território acima referidas.



Mapa 1- Perímetros de Atuação na região do Comércio

Ou seja:

- Plano Bairro Comércio, área de 140.76 ha : poligonal foco do plano urbano;
- Poligonal de Tombamento do Centro Histórico, 78 ha: área de influência do plano urbano.

5. Conteúdo do Plano Bairro Comércio

De acordo com o art. 352 do PDDU, o plano urbanístico deve conter especialmente:

5.1. Critérios e Diretrizes sobre a mobilidade urbana

Considerando a ocorrência de outras consultorias específicas para a questão da mobilidade urbana, a presente consultoria vê-se como auxiliar nessa área, esperando que as diretrizes mais assertivas sejam compiladas de acordo com os contratos da GPO/Sistran – TR04.2018-CLT00816/2018 e as considerações da consultoria de Itamar Kalil – TR08.2018 – CLT01097/2018, segundo seus produtos finais e cenários

consolidados de atuação para reunir em sua concretude as diretrizes e critérios quanto a tal temática.

5.2. Projetos de intervenção urbana

Ao verificar que a possibilidade da transformação urbana pretendia não é caracterizada por apenas uma reunião simples e pontual de projetos e ações individuais, mas sim, como um processo no qual diversos encaminhamentos, estruturantes e táticos que devem ser coordenados sob um rol de instrumentos de políticas setoriais que necessitam de maior atenção e capacidade de gestão, portanto, sob a égide da aplicabilidade das políticas públicas o Plano Bairro Comércio é uma agremiação privilegiada que contempla não somente os procesos futuros de transformação, mas também as dinâmicas já presentes, garantindo o ordenamento do solo, sua intensidade de uso e o aproveitamento para seu melhor desempenho.

Deve-se destacar as ações já em curso pelos entes públicos, privilegiando os espaços abertos, equipamentos culturais e demais temas contemplados.

Deve-se incluir também as definições relativas ao monotrilho/VLT, uma vez que seu caráter estruturador é uma das mudanças mais relevantes não somente do sentido de mobilidade mas como elemento que pode exercer o papel de alavanca para o desenvolvimento urbano do Comércio, bem com seu impacto na paisagem urbana de uma localidade sob proteção arquitetônica, cultural e paisagística.

5.3. Critérios e restrições específicas de uso e ocupação do solo

Como o Plano de Bairro opera no âmbito do marco regulatório vigente, em princípio não há possibilidade de alterações nos parâmetros de uso e ocupação do solo vigentes. A área em questão é uma localidade já consolidada do ponto de vista construtivo, e há poucas possibilidades de solo urbano transformável. Os parâmetros estabelecidos no PDDU são genrosos e dão suporte para uma renovação do estoque construído da localidade por empreendimentos pontuais.

Pode-se lembrar novamente (como detalhado em nosso Produto 3) a presença de um instrumento de política urbana previsto no PDDU, a TUL – Transformação Urbana Localizada e regulamentado pelo decreto nº30.799/2019 que abre a possibilidade para empreendimentos que não se adequariam aos parâmetros edilícios vigentes, porém desde que comprovado o interesse e a bemfeitoria para com a fruição e permanência públicas fossem explicitadas além de contrapartidas urbanísticas e assim aprovados como uma boa exceção ao planejamento inicial, como demonstrado no art. 7º e 8º do decreto acima referido:

Art. 7º A Análise Técnica de Caracterização Preliminar de interesse público da TUL será emitida pela Comissão de Política Urbana do Município, no prazo máximo de até 90 (noventa) dias do protocolo da Caracterização da Proposta da TUL, acompanhado de:

a) Ficha de Análise para elaboração de estudo dos impactos urbanísticos e repercussões do empreendimento na vizinhança, elaborado pela Comissão de Política Urbana do Município em conformidade com a análise da caracterização da TUL;

b) configuração de interesse público da proposta da TUL segundo o Plano Diretor, bem como a partir de planos, programas e projetos urbanísticos em desenvolvimento no Município;

c) parâmetros urbanísticos preliminares para o empreendimento objeto da TUL;

d) diretrizes urbanísticas preliminares para a unidade de vizinhança a ser qualificada pela TUL;

e) estimativa preliminar da contrapartida a ser exigida do responsável legal, baseada em estudo de viabilidade econômica e financeira, elaborado a partir de dados do empreendimento fornecidos por seus responsáveis e de análise da Comissão.

§ 1º Na hipótese da Comissão de Política Urbana do Município constatar que no protocolo do procedimento administrativo já contém a apresentação da

proposta completa da TUL, a Comissão deverá emitir parecer técnico e encaminhar a proposta para audiência pública e, posteriormente, após parecer da Procuradoria do Município quanto ao atendimento dos requisitos legais, remeter, para a assinatura de Termo de Acordo e Compromisso e encaminhamento de projeto de lei específico à Câmara Municipal.

§ 2º Em função da complexidade dos impactos urbanísticos associados à proposta da TUL, a Comissão poderá determinar a realização de mais de uma audiência pública com vistas à verificação do interesse da população, bem como a subsidiar o desenvolvimento dos estudos subsequentes.

Art. 8º A contrapartida proposta em função dos benefícios conferidos ao responsável legal pela TUL não se confunde com as medidas de qualificação urbanística às quais os empreendimentos estejam condicionados, e tampouco com medidas mitigadoras, potencializadoras e compensatórias às quais estão sujeitos os empreendimentos classificados como de impacto pela legislação vigente.

§ 1º O cálculo da contrapartida deverá considerar todos os benefícios econômicos decorrentes da modificação de regras da legislação urbanísticas vigentes aplicáveis à área, relacionadas à concessão de potencial construtivo adicional, ao aumento da densidade populacional, à alteração de uso ou à modificação de qualquer outro parâmetro urbanístico que agregue mais valor ao imóvel.

§ 2º O total do valor de referência da contrapartida será utilizado como limite para o orçamento das intervenções a serem exigidas do privado em função dos benefícios decorrentes da TUL.

§ 3º Na hipótese das intervenções a serem exigidas do privado não atingirem o total do valor de referência da contrapartida, o valor remanescente apurado será pago em espécie, sendo que o valor arrecadado com a contrapartida será exclusivamente utilizado pelo Município nas ações referentes à qualificação das unidades de vizinhança abrangidas pela TUL, cobrindo os custos do

desenvolvimento urbano e melhoramentos no espaço público, em conformidade com planos, programas e projetos desenvolvidos no Município.

Tal instrumento dá maior segurança jurídica ao processo, e é bem visto para com o planejamento pois pode-se traduzir em uma ocupação mais interessante dos referidos lotes e assim auxiliar os interessados, incluindo o ente privado a caracterizar de melhor maneira os empreendimentos futuros. Conforme os princípios elencados no Decreto 30.799/2019 os procedimentos relativos a TUL:

Art. 5º A Transformação Urbana Localizada deverá ser implementada, mediante lei específica, garantindo ampla participação popular, sempre atendendo ao interesse público relacionado à urbanização, reurbanização e requalificação de partes do território do Município, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais, com observância das seguintes etapas:

I - protocolo da Caracterização da Proposta de TUL, pelo responsável legal ou pelo responsável técnico junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo, a ser realizado de acordo com a Carta de Serviços disponível no endereço eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, para fins de instauração de processo administrativo;

II - emissão de Análise Técnica de Caracterização Preliminar de interesse público da TUL, pela Comissão de Política Urbana do Município;

III - realização de audiência pública, preferencialmente na área de influência direta do empreendimento objeto da TUL, visando assegurar a ampla participação da população no processo de elaboração da TUL;

IV - emissão de Análise Técnica de Caracterização Complementar de interesse público da TUL, pela Comissão de Política Urbana do Município, contemplando as observações da audiência pública que forem acatadas pelo Executivo;

V - protocolo da Proposta Complementar pelo responsável legal e pelo responsável técnico, junto à SEDUR a ser realizado de acordo com a Carta de Serviços, disponível no endereço eletrônico da instituição, contendo a

apresentação da proposta completa da TUL, a partir do detalhamento dos requisitos exigidos, estudo dos Impactos Urbanísticos e Repercussões do Empreendimento na Vizinhança, bem como, atendendo às recomendações e solicitações das Análises Técnicas emitidas pela Comissão;

VI - parecer Conclusivo da Comissão de Política Urbana do Município;

VII - assinatura de Termo de Acordo e Compromisso entre o Executivo e o responsável legal, por meio do qual este deverá se comprometer a cumprir as obrigações e os prazos constantes da proposta de texto legal;

VIII - encaminhamento, pelo Executivo, de projeto de lei específico à Câmara Municipal.

A ferramenta da TUL pode ser incentivada no Plano Bairro Comércio, desde que, haja notório interesse público pela transformação da área, especialmente quando considera-se o potencial dos terrenos lindeiros à Orla da Baía de Todos os Santos, hoje, ainda integrantes da função portuária, porém com instalações ociosas. Aplicar-se-ia de modo interessante também, na área delimitada do Grupamento dos Fuzileiros Navais de Salvador para intervenções futuras. Tal instrumento, como apontado no produto 3 – Diagnóstico Específico, pode servir também como um modelo de faseamento de uma porção maior do território, como sugerido à época.

Desse modo, é preciso ressaltar também que a implantação de áreas de TUL só pode ocorrer mediante lei específica, e assim pode-se inferir uma certa morosidade decorrente da tramitação dos projetos de lei, concluindo que essa ferramenta, apesar a potencialidade que se revela à priori, pode conduzir a um processo mais lento, e ficar defasado em relação às dinâmicas territoriais e econômicas.

5.4. Proposta de ações indutoras do desenvolvimento local com base nas diretrizes do PDDU e considerando as potencialidades locais

Deve-se considerar a lista disponibilizada pela FMLF/DIPPLAN das Ações em Curso no CAS como iniciais dentro o processo de transformação urbana e as ações táticas

referentes ao programa #VemProCentro como centrais para a apropriação do território pelos soteropolitanos. Tal plano específico tem como responsabilidade auxiliar a emergir por meio do processo de participação dos interessados a costura entre a cidade ideal e a real, por modos cooperativos solidários e a liberdade associativa, mostrando a importância da atuação do poder público em planejar e gerir, reformulada a partir de princípios do urbanismo social e inclusão sócio-territorial.

Tais ações de cunho tático e incrementais devem servir de subsídio e laboratório para transformações mais robustas, de cunho estruturante, para então, complementarem-se de modo simbiótico e ensejarem a reocupação do bairro do Comércio por toda a população soteropolitana na plenitude de todas as suas funções sociais

5.5. Indicação de prioridades, metas e orçamentos, os quais subsidiarão as discussões do Orçamento Participativo.

Uma matriz de prioridades e custos dos projetos previstos deve ser elaborada pela FMLF para assim então começar um elencamento prioritário e adequá-lo as previsões orçamentárias anuais e/ou subsidiar a formulação de outros modelos complementares de financiamento e assim, estabelecer as metas quanto ao Orçamento Participativo.^{1,2}

Assim sendo o Plano Bairro Comércio pode suportar os seguintes objetivos e ações:

- Delimitação dos instrumentos jurídicos urbanísticos aptos a desencadear os processos de transformação e qualificação urbanística prevista para a região do Comércio;
- Espacialização das diversas ações em curso e planejadas;
- Integração das ações;

¹ Para atender o referido item do Plano Específico, conforme normativa do PDDU, a FMLF deve produzir e atualizar os orçamentos dos projetos vigentes e previstos, para então adequá-los ao planejamento e orçamento participativo.

² A FMLF deve desenvolver uma metodologia de avaliação sobre a participação dos interessados no orçamento participativo a fim de indicar e produzir dados que auxiliem nos mecanismos de participação da sociedade, verificando inclusive a aderência dessas ferramentas e possíveis caminhos para seu aprimoramento.

- Alinhamento das ações do território específico (Comércio) com o território de influência (Centro Histórico);
- Cronograma espacializado das ações;
- Alinhamento com os modelos de financiamento;

6. Recomendações

Mesmo sob o manto do art. 352 do PDDU, as ações propostas dentro do espectro do Plano Bairro Comércio devem contar com um Plano de Publicização dos projetos, a reunião e publicação dos estudos realizados pelas demais consultorias, página eletrônica dedicada às ações contendo todo o prognóstico e os cenários formulados são elementos essenciais para embasar a discussão pública relativa aos interessados na transformação, tal qual formulado anteriormente no produto 4, e agora sob a égide de Plano Bairro Comércio.

Conforme arrolado no PDDU, Lei nº9069/2016, em seu artigo 359, o processo de planejamento deve ser submetido as avaliações e mecanismos de controle social devidamente descritos abaixo:

Art. 359. Para garantir a efetividade do processo participativo, os debates, consultas e audiências públicas atenderão aos seguintes requisitos quanto à publicidade:

I - ampla comunicação pública, pelos meios de comunicação social disponíveis, em linguagem acessível e que atenda às pessoas com deficiência;

II - publicação do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e das propostas com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;

III - publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

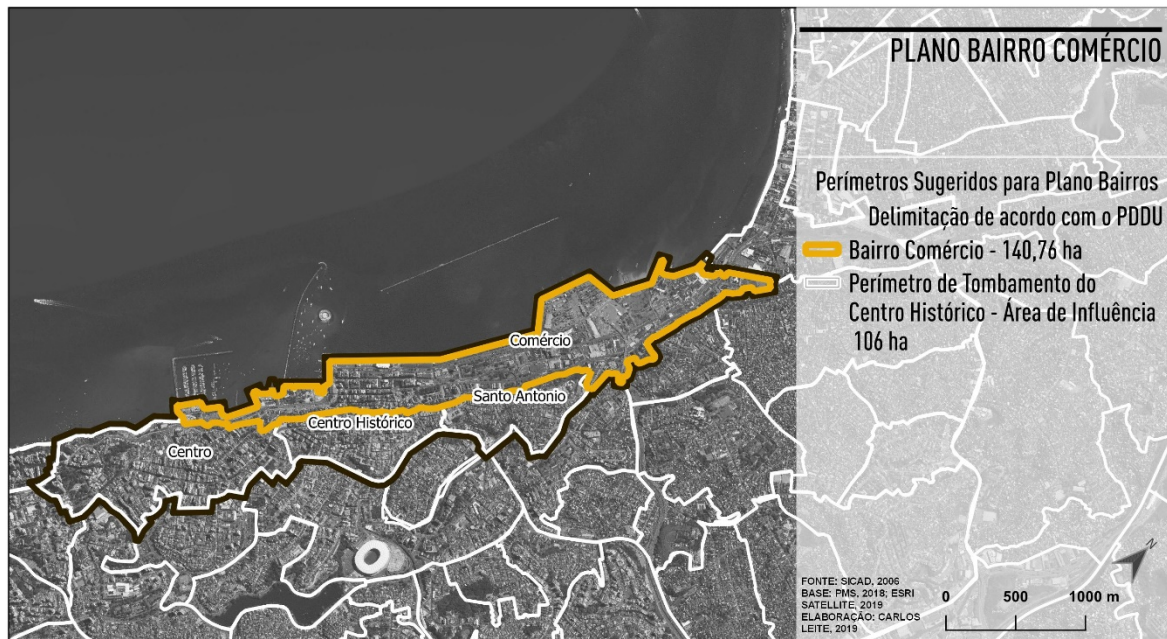
§1º A organização dos debates, consultas e audiências públicas do Plano Diretor deverá garantir a diversidade de público, mediante a realização de discussões por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como os bairros e Prefeituras-Bairro, garantindo a alternância entre os locais de discussão.

§2º Compete à Ouvidoria Setorial do órgão municipal responsável, com apoio da Ouvidoria geral do Município, a organização dos debates, consultas e audiências públicas.

Tais ações, bem como o desenvolvimento e implantação relativas as intervenções no território se dará com a participação, no âmbito municipal, da SEDUR, SEMOB, SEINFRA, SECIS, TRANSALVADOR, DESAL e FMLF, sendo desejável uma coordenação dedicada ao Plano Bairro Comércio, de formação necessariamente intersecretarial para abranger de modo mais completo todas as dimensões gerindo os impactos que um plano desse porte tem sobre o território e a tessitura social que desenvolve suas relações nessa localidade.

Outra recomendação advém da reunião presencial com a FMLF, onde foi reforçado a intrínseca ligação do bairro do Comércio com o Centro, o Centro Histórico e o bairro de Santo Antônio, os quais, sob um olhar mais atento ao território, principalmente quando consieradas as dinâmicas cotidianas, a intesidade de fluxo de pessoas, principalmente com o deslocamento à pé e por motivos diversificados da viagem, como é descrito nos relatórios de mobilidades tem funções e morfologias urbanas correlacionadas ao Bairro do Comércio.

Não somente por tais ligações, mas por necessitarem também de processos relativos à melhora da ocupação de suas localidades, segundo os pontencialidades do solo e a tessitura socioespacial, deve-se considerar a possibilidade de integrar planos específico próprios ou um plano articulador entre bairros, de modo a garantir maior vitalidade urbana e otimização de infraestruturas instaladas e previstas, para então assim, absorver melhor os impactos causados pelas transformações urbanas espontâneas ou induzidas. Para melhor exemplificar os apontamentos supracitados, coloca-se o mapa a seguir:



Mapa 2 - Bairros sugeridos para desenvolver futuramente um Plano de Integrado dos Bairros Comércio, Centro, Centro Histórico e Santo Antônio.

7. Considerações Finais

O presente produto tem por escopo trazer “documento Técnico contendo a Matriz dos Instrumentos que poderão ser adotados para a implantação do Plano de Desenvolvimento Comercio e a Minuta de Projeto de Lei: a minuta de projeto de lei deve estar acompanhada de exposição de motivos, contemplando propostas extraídas do Plano de Desenvolvimento para a região do Comércio, associadas às decisões específicas dos polígonos de desenvolvimento mapeados pela municipalidade.

O estudo apresentado reforça as indicações anteriormetne arrolados nos demais produtos dessa consultoria sendo que:

a) o processo de elaboração do Plano Bairro Comércio deve abarcar todas as secretarias elencadas, de modo a facilitar a implantação do plano e obter diagnósticos mais precisos e atualizados, não somente referentes ao planejamento urbano mas de acordo com a multidisciplinaridade que um plano urbano exige. Tal medida privilegia

o postulado da gestão democrática das cidades, e garante que a Administração Municipal tome as decisões mais qualificadas para o espaço em discussão;

b) a ausência de uma entidade criada especificamente com o propósito de implantação e gestão de seu programa, bem como a captação de recursos é entrave para a efetividade do Plano, e para superá-la, a FMLF deve assumir o protagonismo na gestão do Plano e designação de demandas intersecretariais, costurando os trâmites internos e como sugerido, para esse cenário deve-se ter uma equipe dedicada para abordar o plano;

Os elementos de informação reunidos no presente relatório, portanto, atendem ao demandado no contrato em curso. Submetemos, pois, o material a apreciação de Vossas Senhorias, para análise e validação.



Carlos Leite

Salvador, 30/01/2020

ANEXOS:

- Mapa com os perímetros do Plano Bairro Comércio e da poligonal de influência.

