

Projeto de Lei do PDDU e Salvador: uma avaliação

Débora Nunes e Ordep Serra

(Com base em anotações da 1ª. Oficina de Reflexões Propositivas sobre a lei do PDDU, promovida pelo Ministério Público, no dia 20 janeiro de 2016, no Auditório do MP em Nazaré)

O Plano Diretor de Salvador deveria ser um pacto da comunidade soteropolitana para resolver problemas do presente e deliberar sobre o seu futuro comum. Não está sendo assim. O esforço de garantir que prevaleça o interesse da maioria da população em face dos interesses de minorias com poder econômico ainda não logrou afirmar-se. Esta busca tem longo caminho pela frente. O próprio conteúdo do projeto de lei, como se verá a seguir, é de todo inepto para cumprir esse objetivo, por insuficiência de estudos, indefinição de prioridades e de metas, falta de parâmetros adequados e ausência da indicação de fontes de recursos capazes de viabilizar a realização do pacto ensejado.

Participação popular e controle social

A participação popular, prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, foi minguada na discussão do PDDU. Limitou-se a audiências públicas de pequeno alcance, sem nenhum preparo prévio para que a população pudesse entender melhor o processo e defender seus interesses. Em vários momentos houve restrição às manifestações do público interessado e falta de resposta a muitos dos seus questionamentos. Uma grave questão, não modificada pelo documento, é a retirada do poder de deliberação do Conselho Municipal de Salvador. Na primeira audiência pública do PDDU, realizada em 15/08/2014, na Fonte Nova, prometeu-se rever essa questão para que o Conselho voltasse a ter direito de fiscalizar e decidir sobre questões urbanas, de forma democrática e abalizada tecnicamente.

O documento proposto como projeto do PDDU não inclui os instrumentos de controle social indispensáveis para que diretrizes, indicadores, metas e previsões orçamentárias sejam cumpridas de modo a melhorar a qualidade de vida da população. O texto não inclui estudos técnicos capazes de diagnosticar o ponto zero a partir do qual uma política de desenvolvimento urbano pode desenvolver-se e ser controlada. É com base em estudos sérios que se torna possível viabilizar as melhorias a serem alcançadas, definindo metas passíveis de serem medidas por indicadores quantitativos e qualitativos. Estes indicadores não foram definidos no projeto em apreço. Assim como não elege prioridades, ele tampouco inclui um plano de implementação e financiamento capaz de viabilizar sua operacionalização e facultar o controle dos gastos pela população.

Já do ponto de vista das iniciativas da sociedade civil organizada, nota-se um

progresso. É notável o o impulso dado ao incremento e à qualificação da participação cidadã pelo projeto Participa Salvador, criado pelo Fórum *A cidade também é nossa* com apoio do Ministério Público do Estado da Bahia. Nesse projeto, uma equipe técnica e diversos consultores abalizados acompanharam a elaboração do Plano Salvador 500 e seus produtos, incluindo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, buscando dar insumos técnicos, publicidade a documentos do processo, bem como denunciar abusos que dificultaram o debate. O empenho da equipe no sentido de favorecer a efetiva participação cidadã se deu presencialmente nas audiências, através do site do Participa e por meio de um árduo trabalho de análise crítica. Essa experiência histórica faz com que possamos imaginar uma mudança: mostra que podemos virar o jogo do planejamento, no sentido de torna-lo democrático de fato, e nos dá a esperança de que os processos vindouros serão mais eficazes.

Avaliação Geral do projeto de Lei do PDDU (PL 396/2015)

A conclusão do Participa Salvador sobre o PDDU, nas palavras de seu coordenador técnico, Carl Von Hauenschild, em pronunciamento realizado na referida Oficina, é que há problemas estruturais graves no documento. Esses problemas impedem que ele possa ser considerado efetivamente um Plano Diretor. A rigor, não se pode chamar de *plano* um documento que não encerra metas claramente estabelecidas, ordenadas numa escala temporal e de acordo com prioridades definidas, com o esboço das estratégias adequadas a sua implementação, de modo a tornar possível aos cidadãos acompanhar e aferir em que medida e em que prazos essas metas devem cumprir-se.

As omissões citadas implicam no cerceamento do controle social do processo. Tamanha falta de transparência acaba por desobrigar as autoridades de compromissos que um planejamento dessa ordem impõe, e torna impossível o acompanhamento da execução da proposta.

Um plano que não preenche os requisitos assinalados é tecnicamente vazio e politicamente perverso: dá lugar a manipulações. Pela falta ou insuficiência de parâmetros pertinentes, cria uma obscuridade que permite a inclusão de objetivos alheios ao interesse público. É por aí que floresce a “fulanização”: a criação de regras (ou sua abolição) para favorecer pessoas específicas e grupos privilegiados.

Outro fato vicia o processo: estando em curso a elaboração de um PDDU, sabe-se que simultaneamente o patrimônio da cidade está sendo vendido e outras questões urbanas estão sendo decididas à revelia do processo de discussão do Plano Diretor, a exemplo da aprovação da Lei Municipal no 8.655/2014, que desafeta 59 áreas públicas municipais. Isso indica que a administração não leva a sério o diploma legislativo em preparo, pois essa decisão só poderia justificar-se em função de uma visão global da problemática urbana de Salvador, objeto da lei ainda em estudo.

As lacunas técnicas e as incoerências internas também são gritantes. Salta à vista que este projeto de PDDU descumpra uma função básica de qualquer plano diretor: não viabiliza a articulação de planos setoriais que deveria compreender, como o de Mobilidade, o de Desenvolvimento Econômico, o de Saneamento, o de Habitação, o de Meio Ambiente etc. Basta dizer que falta uma apreciação suficiente dos PDDU anteriores e de sua eficácia — ou de suas falhas e das razões pelas quais caducaram. O projeto encaminhado à Câmara dos Vereadores em 18 de novembro de 2015, antes de fornecer respostas às contribuições feitas pela população como acordado na 12ª Audiência Pública realizada no Teatro Gregório de Mattos, consegue ser ao mesmo tempo omissivo e prolixo: às 250 páginas que o nucleiam, acrescentam-se 500 do Relatório de Tendências e outros anexos.

Há coisas mais graves. Princípios fundantes do Estatuto da Cidade não foram considerados, por exemplo no que tange à função social da propriedade e ao imperativo da sustentabilidade. A ausência de diagnósticos precisos e de indicadores adequados no texto mostra bem que estes princípios foram simplesmente desconsiderados. Segundo bem ponderou a Dra. Glória Cecília Figueiredo, o Estatuto da Cidade obriga a que haja no Plano Diretor a espacialização da proposta de zoneamento para que sejam aplicados os instrumentos urbanísticos capazes de garantir, por exemplo, que as propriedades privadas também sejam úteis socialmente. No PDDU de Salvador existe apenas um macrozoneamento e não se avançou na definição dos instrumentos urbanísticos (que deveriam corresponder a critérios ambientais, de capacidade instalada na infraestrutura urbana, da presença de patrimônio histórico, etc). Sem essas definições, nem a especificação de onde eles devem ser aplicados (sua espacialização), essenciais para uso das ferramentas jurídico-urbanísticas existentes no país, os preceitos legais não são aplicados e por fim tudo pode ser decidido sem transparência.

Algo chama ainda a atenção: em muitos aspectos, o texto atual repete o de 2008 quase completamente. Isso leva a questionar os gastos que foram feitos para produzir uma cópia com poucos acréscimos, de resto nem sempre louváveis: os adendos quase sempre refletem uma ótica neoliberal dominante na presente administração, em detrimento de uma visão mais social necessária em uma cidade tão desigual.

Unidades espaciais e temporais

Observa-se um imbróglio em termos de espacialização do Plano: várias fontes são usadas de modo errático na composição das unidades de planejamento, como setores censitários, bairros e regiões administrativas, sem a devida articulação ou compatibilização entre elas. Não foi devidamente aproveitado o trabalho intenso de pesquisadores de várias instituições (entre elas a própria Prefeitura, junto com o Estado, o Governo Federal, a UFBA, o IBGE e várias organizações cidadãs

consultadas) que se empenharam em traçar recortes espaciais claros para os 163 bairros de Salvador no trabalho intitulado *Caminho das Águas*. O PDDU podia dar-lhes suporte legal estabelecendo uma delimitação oficial, por meio de coordenadas geográficas. No site oficial do Plano Salvador 500, na seção “Biblioteca Virtual > Mapoteca” estão os mapas de prefeituras-bairro, teoricamente compatibilizados com o *Caminho das Águas*, porém a PMS não publicou nenhuma das coordenadas geográficas das delimitações espaciais (poligonais) e se recusa a fornecer os mapas em arquivos que facilitem a transparência (“shapes”) para que os técnicos os possam comparar e sobrepor com outras cartografias importantes.

A propósito, é consenso entre os especialistas que a organização da cidade e seu planejamento devem ser feitos tomando por base os bairros, pela simples razão de que é nos bairros que as pessoas vivem e neles se radicam seus interesses. As atuais prefeituras de bairro os agrupam sem respeito à base comunitária, portanto à cidadania.

Se do ponto de vista da espacialidade o projeto em discussão mostra problemas sérios, também quanto a sua visada do tempo se afigura inconsequente. Os limites temporais estabelecidos são irrisórios: 4 anos para o curto prazo, oito para o médio, trinta e cinco para o longo prazo. Considerando que um sistema de transporte público costuma ser projetado para cem anos, as edificações para cinquenta, e o convívio intergeracional numa família média (pais, filhos e netos) pode transcorrer em sessenta anos, vê-se logo a insuficiência da escala e do horizonte temporal assumidos no projeto, a sugerir uma simplificação excessiva.

Desenvolvimento Econômico

O perito Fernando Alcoforado, economista de grande experiência na abordagem da problemática soteropolitana, indicou falhas metodológicas básicas no documento em tela, incidentes no campo da articulação entre economia e planejamento urbano, visto como o projeto em apreço não trabalha com cenários vindouros, limitando-se a tratar Salvador como uma caixa fechada, sem articulação metropolitana, regional, nacional e internacional. As deficiências do diagnóstico apresentado chegam a ser escandalosas. Como apontou ainda o Dr. Alcoforado, nos estudos apresentados não há consideração de variáveis exógenas, apenas endógenas: demografia, taxa de desemprego e produtividade trabalho. Não foram levadas em consideração mudanças tecnológicas, nem ambientais. Sequer a inexorável elevação do nível dos mares foi advertida, numa cidade litorânea.

O documento Salvador 500 mostra Salvador “intra-muros”, pois sequer analisa a Região metropolitana, as áreas de influência da cidade, o Estado da Bahia e suas áreas mais dinâmicas. Numa cidade portuária, que importa e exporta, nem mesmo se pensou em incrementar a exportação e promover a substituição das importações, a fim de aumentar o emprego e a renda da cidade. O documento não

estabelece diretrizes para ampliar a circulação de recursos, bens e serviços que favoreçam a atividade produtiva. Olvidou-se que Salvador é a cidade grande que menos cresce no país, a detentora do menor PIB per capita entre as capitais.

Mobilidade Urbana

O perito Juan Moreno destaca uma discrepância e uma lacuna perigosa: o Plano de Mobilidade, que é essencial para a urbe, está sendo feito fora do PDDU, sem o levar em consideração e sem ser inserido nele. Assim, deixa-se de incorporar fatores decisivos, esquecendo, por exemplo, que a implantação do metrô valoriza o solo, em função da acessibilidade que propicia. Neste particular, recorreu-se a metodologias ultrapassadas, com ênfase num planejamento setorial, de modo que os capítulos do Plano não dialogam uns com os outros, descumram o necessário planejamento integrado. Resulta uma proposta conservadora e desconexa, que não leva em conta a relação inelutável entre mobilidade e uso do solo, alma de qualquer proposta séria neste campo. Por exemplo, a eleição dos pontos de centralidade propostos (Retiro, Bairro da Paz, Paripe, entre outros), não foi devidamente justificada com base em dados técnicos e estudos de uso do solo.

Embora haja avanços que contemplam uma visão multimodal da mobilidade urbana, incluindo metrô, trens, barcos, bicicletas e mesmo a inovação do transporte vertical dos vales para o alto das encostas e vice-versa, o sistema de transporte que, na perspectiva do Plano, predominará largamente em Salvador, ainda será o automóvel.

Não se especifica nada sobre o financiamento do modelo, quando se sabe que um sistema de mobilidade não consegue ser pago pela tarifa. Não foram cogitadas alternativas públicas para compensação desse déficit (estacionamentos, por exemplo). Constrói-se e propõe-se continuar a construir estruturas sem saber como será financiada sua manutenção. Houve pouco cuidado com o imperativo de integrar transporte público de alta capacidade e velocidade com os sistemas não motorizados, de modo a superar o quadro atual em que se verificam 95% de viagens em ônibus, integrando sistemas menos poluentes. Não se fez jus à importância de implantar uma rede de mobilidade descentralizada, capaz de encurtar distâncias, minimizando a poluição.

Meio Ambiente

Um descaso semelhante se verificou no que toca ao meio ambiente. Como foi assinalado na Oficina, no novo PDDU a cidade perdeu três mil hectares de área definida como de proteção ambiental. Técnicos da Prefeitura dizem que isso se deu porque houve reconhecimento de áreas populares ocupadas em zonas de proteção ambiental. Todavia, nesse terreno é importante avançar, e não retroceder, sobretudo em momento tão grave para o meio ambiente, ainda mais considerando que a cobertura vegetal é importante proteção ao clima e à cidade.

Impõe-se o aumento da área protegida, com a criação de Parques municipais como o da Mata Escura, o da Lagoa da Paixão, o do Vale Encantado/Troboji, o do Paraguari, entre outros.

A questão ambiental, alvo de discussões internacionais decisivas para o futuro da humanidade nesse momento, foi muito pouco valorizada. Novos modos de vida na cidade, que produzam menos degradação da Natureza, que impliquem em menor gasto dos recursos naturais, que utilizem melhor as fontes renováveis de energia e a abundância de água, que apontem para o compartilhamento de bens, etc, ou seja, que acompanhem tendências de sustentabilidade não foram vislumbrados. Enquanto isso problemas antigos persistem. Não se propõe restaurar os rios urbanos e eles se mantêm severamente poluídos, alguns tamponados. O excesso de pavimentação, a perda de áreas de mata e as encostas desprotegidas continuam a diminuir a qualidade urbana, sem falar na falta de proteção às nascentes e às águas sagradas de cachoeiras como as do Parque São Bartolomeu, hoje um esgoto.

Habitação, urbanização integrada e planos de bairros

No tocante a habitação, a Dra. Ângela Gordilho observou que o PDDU se prende à política de Habitação em vigor, que, no entanto, é “letra morta”, pois nada foi executado. Segundo ela, é preciso que se avance no sentido de uma destinação constitucional de recursos para a Habitação, como ocorre no tocante à Saúde e à Educação. Com esse fito, é preciso incluir na Constituição recursos para um Fundo de Habitação, o projeto chamado “PEC da Habitação”, impulsionado pelo falecido deputado Zezéu Ribeiro.

O trabalho essencial a ser feito em Salvador, e que não está previsto no atual projeto de lei, são as Urbanizações integradas, feitas por bairro, a partir do planejamento efetuado localmente e de forma participativa, permitindo ver o conjunto dos problemas do bairro e operar por prioridades. As áreas que devem ter investimento prioritário devem ser Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social, exatamente por serem as áreas mais degradadas da cidade. Destaca-se de positivo no PDDU de Salvador, no tocante à habitação, exatamente o aumento do número de Zeis, para mais de 200. Pode-se destacar também a proposta de Cota de Solidariedade, pela qual novos empreendimentos de grande porte, acima de 20 mil metros quadrados construídos, destinam 5% do valor investido à habitação social.

Operações Urbanas Consorciadas - OUC

Um ponto nevrálgico do PDDU são as OUCs, que, no caso do PDDU de Salvador, segundo o prof. Angelo Serpa, têm uma extensão imensa e pouca garantia de transparência em sua operacionalização. O Professor Serpa citou uma entrevista na qual o técnico Fernando Teixeira diz que a definição dessas OUCs foi baseada em estudos realizados pela empreiteira Odebrecht. As Operações deveriam servir para dar parâmetros mais favoráveis ao mercado imobiliário em determinadas

áreas (aumento de gabarito, por exemplo), tendo como contrapartida investimentos expressivo em bairros mais pobres. Para tanto, as negociações devem ser transparentes e rigorosamente acompanhadas. É imprescindível a garantia da participação popular nas definições, respaldada em sólida informação ser garantida por estudos técnicos competentes, a exemplo dos estudos de capacidade de carga nas áreas que vão ter alterações nos parâmetros e estudos de impacto de vizinhança. É indispensável também definir com clareza quais áreas devem receber os benefícios das Operações, e como isto se processará. Outro aspecto destacado pelo Professor Serpa é que, de modo geral, no mundo inteiro, as OUCs são implantadas em função de projetos e em áreas vazias. No caso de Salvador, alcança áreas imensas e já ocupadas, como a Orla da Baía – Ribeira e Península Itapagipana, com cerca de 700ha; o Centro Histórico ampliado, com cerca de 700ha; e a Orla Atlântica, com algo em torno de 1000ha. Pode-se prever mudanças de parâmetros urbanísticos que causem a verticalização e promovam a reurbanização com gentrificação, ou seja, com a expulsão da população que hoje habita as áreas visadas.

Saneamento

No depoimento do professor Luis Moraes, especialista em saneamento ambiental e que contribuiu de forma decisiva no PDDU de Salvador de 2008, desde esse período o capítulo de saneamento é reconhecido como um dos melhores do país. Ele já incorporava princípios, diretrizes e instrumentos que só recentemente foram aprovados na lei nacional de saneamento. Já previa, também, a existência de uma câmara temática específica sobre o tema no Conselho Municipal de Salvador e a existência de um Fundo especial para financiar ações de saneamento na cidade. Entretanto, para seu pesar, e prejuízo da cidade, nada foi implementado.

O texto atual repete em grande parte o de 2008, incluindo novos aspectos como estratégias para evitar o desperdício de água pelos consumidores e pela EMBASA (que desperdiça quase 50% da água trazida a Salvador). Apesar da qualidade do texto e dos avanços, tal como sucede no caso da Habitação, a perspectiva é de que o texto possa continuar sendo letra morta, pois não há estrutura organizacional de Saneamento na Prefeitura de Salvador, nem tampouco plano de implementação dessa previsto pelo novo PL.

É preciso destacar que houve avanços significativos nas últimas décadas no sistema de saneamento da cidade, pois mais de 90% da população tem acesso a água e mais de 80% das áreas são saneadas. Há graves problemas de drenagem, pois não há cadastro das águas pluviais. Nessa área, a questão principal é o manejo do lixo. Em tempos em que é evidente a necessidade de diminuição da produção do lixo e sua reciclagem, as empresas que prestam esses serviços em Salvador, ganham por toneladas coletadas, o que inviabiliza avanços.

Conforto Ambiental

As professoras Jussana Nery e Tereza Moura deram contribuições valiosas no tocante a aspectos do conforto ambiental urbano, aspectos esses que deveriam

ter sido contemplados com a definição de estratégias claras no capítulo sobre o tema no PDDU. Impõe-se ainda o detalhamento dessas estratégias na Lei de Uso do Solo e no Código de Obras da cidade. As professoras citaram o exemplo da cidade de Kassel, na Alemanha, que concebeu seu Plano Diretor a partir de dados de conforto ambiental e teve como foco melhorá-lo para toda a cidadania. No caso de Salvador, isso teria sido possível se tivesse sido feito o esforço de produzir o mapa de clima urbano soteropolitano, para identificar os problemas e criar estratégias com vistas à sua solução.

O efeito da urbanização é praticamente o mesmo em todos os climas, pois a substituição da vegetação natural por edificações e infraestruturas e concentração de atividades humanas e a circulação de veículos causam calor, diminuem a velocidade do ar, favorecem inundações pela impermeabilização do solo, implicam em poluição sonora etc. A fim de tornar possível a abordagem sincrônica dos diferentes aspectos da cidade, os estudos devem ser realizados com tecnologia 3D, em desenho por computador que simule situações reais e não em 2D, técnica que simplifica a realidade. A partir desse recurso, pode-se conceber uma articulação entre os diferentes aspectos da cidade e propor ações embasadas em seu conhecimento. Para tanto, é preciso que se elabore o mapa de clima urbano de Salvador, que ainda não existe.

Algumas das recomendações gerais nessa área são facilmente compreensíveis: Otimizar a ventilação; arborizar; não sombrear as praias; aumentar a permeabilidade; garantir a qualidade do ar; garantir o conforto acústico; favorecer a iluminação natural; aproveitar a energia solar. Entende-se que se houver bloqueio do vento na Orla, por exemplo, toda a cidade se aquece, e particularmente o Miolo da cidade.

Uma sugestão dada pelas professoras merece destaque: Os grandes edifícios, que geram calor, deveriam compensar a cidade disponibilizando uma área verde pública. Em Salvador, particularmente, onde as grandes empresas da área da construção civil e mobilidade praticam um capitalismo selvagem, querendo lucrar com prejuízo das amenidades urbanas construídas por gerações, e sem dar qualquer retorno à cidade, essa seria uma ótima ideia.