

## O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO URBANA DE SALVADOR-BA

Lays Britto<sup>1</sup>  
Márcia Mello<sup>2</sup>  
Raissa da Matta<sup>3</sup>

### RESUMO

Este artigo teve como objetivo levantar uma discussão a respeito das transformações urbanas ocorridas na cidade de Salvador. Desde seus dias de glória, enquanto primeira capital do Império no séc. XVI, à mudança da capital para o Rio de Janeiro em meados do séc. XVIII, aos dias atuais onde Salvador constitui-se numa cidade desigual e segregada social e espacialmente. O artigo traz resumidamente uma retomada dos principais momentos com relação ao planejamento urbano da cidade. No século XX as primeiras iniciativas surgiram no governo de José Joaquim Seabra, que objetivava a promoção do progresso e modernização; seguiu-se a 1ª Semana de Urbanismo, que tratou da questão como ciência e apontou diretrizes que mais tarde foram executadas pelo EPUCS; na década de 1970, como resposta a estagnação econômica houve o PLANDURB. Mas somente em 2004, Salvador tem um Plano Diretor, por determinação do Estatuto da Cidade, seguido pelo Plano de 2008 e atualmente pelo recém aprovado Plano Salvador 500.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano; Urbanismo; Salvador.

### THE PROCESS OF URBAN TRANSFORMATION OF SALVADOR-BA

### ABSTRACT

The present study aimed to promote a discussion about the urban transformations that took place in the city of Salvador (State of Bahia, Brazil). Since its glorious days as the capital of the Empire in the 16<sup>th</sup> century, to the change of the capital to Rio de Janeiro in the mid-18<sup>th</sup> century and the current days, where Salvador is a socially and spatially segregated city with social inequality. This study provides a summarized review of the main moments in relation to the urban planning of the city. In the 20<sup>th</sup> century the first initiatives were born during the government of José Joaquim Seabra, aiming to promote progress and modernization. The 1<sup>st</sup> Urbanism Week followed, approaching this subject as a science and indicating guidelines that would later be executed by the EPUCS. In the 1970s, as a response to the economic stagnation, there was the PLANDURB. However, only in 2004 Salvador adopted a Directing Plan, as determined by the Statute of the City, followed by the Plan of 2008 and currently by the recently approved Plan of Salvador 500.

**Keywords:** Urban planning; Urbanism; Salvador.

**JEL:** R12.

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista. Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS. E-mail: [laysbritto1@gmail.com](mailto:laysbritto1@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS. E-mail: [mellomarcia@uol.com.br](mailto:mellomarcia@uol.com.br)

<sup>3</sup> Engenheira Ambiental e Sanitarista pela Universidade Salvador – UNIFACS. E-mail: [raissadamattaa@gmail.com](mailto:raissadamattaa@gmail.com)



## **1 INTRODUÇÃO**

Salvador é uma cidade historicamente marcada pela segregação social e espacial, com um processo de planejamento fragmentado, voltado para interesses burgueses, onde a participação da população cada vez mais se faz necessária na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), porém ainda está caminhando a passos lentos no sentido de reivindicar, intervir e fazer valer, de modo mais completo e verdadeiro, seus direitos como maioria.

A construção de Planos Diretores deve ser feito de modo integrado á sociedade civil, onde esta precisa se conscientizar da importância de participar de audiências públicas e levar suas principais queixas, pontos de vista e reais necessidades. Os técnicos por sua vez, devem esclarecer a população sobre a finalidade do Plano Diretor e incorporar as necessidades ao projeto. De todo modo, na prática, muitas vezes esse processo acontece, porém os produtos gerados não representam os interesses da maioria. Assim, ainda há um longo caminho para ser percorrido por Salvador no sentido da coerência e integração entre seus planos urbanísticos e a realidade da população. Dentre outros fatores, pode-se apontar a falta de uma cultura de participação popular decorrente do próprio processo histórico; pouco esclarecimento e politização sobre as questões da cidade, sua dinâmica e seus instrumentos urbanísticos mesmo nos tempos atuais.

Os anos passam, surgem novas formas de ocupação, nova reestruturação do espaço urbano, mas, a lógica segregacionista e os interesses de uma minoria continuam impregnados nos rumos urbanísticos da cidade, cada dia de modo mais evidente.

## **2 OCUPAÇÃO DE SALVADOR: SÉCULO XVI AO SÉCULO XVIII**

Salvador foi fundada no séc. XVI, mais precisamente em 1549, pelos colonizadores portugueses, mantendo-se como capital até o ano 1763. A cidade foi construída em terrenos elevados, na forma de cidade fortaleza, possuindo neste período muralhas e portas, de modo que o urbanismo tinha como foco o sistema defensivo. Na cidade baixa, que neste período possuía uma estreita faixa de terra, desenvolveu-se o porto e as atividades ligadas ao comércio, com armazéns, embarque e desembarque de mercadorias. Houve um crescimento significativo da população, por conta do tráfico de negros escravos trazidos da África, porém até fins

do século XVI a ocupação da cidade estava restrita ao núcleo principal. Fora das muralhas, encontravam-se caminhos pelos morros que davam no mar (REIS FILHO, 2000).

No século XVII a ocupação da cidade era rarefeita. O transporte ainda era feito por tração animal e cadeiras de arruar. A topografia dificultava muito o acesso entre esses dois níveis. A cidade alta e a cidade baixa eram ligadas por trilhas e caminhos na encosta, como a Ladeira da Montanha e também por guindastes que transportavam mercadorias. A cidade se expandiu para o Convento de São Bento, ao Sul, para o Carmo ao Norte e para as cumeadas próximas a Sé (CARVALHO, 2011).

A exportação do açúcar do Recôncavo Baiano trouxe muita riqueza, possibilitando a construção dos edifícios mais importantes da época: igrejas, edifícios públicos, como a Santa Casa de Misericórdia, a Igreja de São Francisco, a Igreja e o Colégio dos Jesuítas, o Convento e a Igreja do Desterro, a Nova Casa da Câmara e outras. Muitos desses edifícios só foram concluídos no século XVIII (ANDRADE, 2009).

No século XVIII alguns bairros, como São Bento, Palma e Desterro se consolidaram e se desenvolveram. Mesmo com estradas ainda precárias conseguiu-se chegar a Água de Meninos, Monte Serrat e a Ribeira, e conectar o Carmo ao Comércio através da Ladeira do Taboão. As ladeiras e a cidade baixa já começaram a ser ocupadas com maior intensidade por conta da expansão do comércio (CARVALHO, 2011).

A transferência da capital para o Rio de Janeiro no século XVIII, decorrente da chegada da família real portuguesa ao Brasil, contribuiu significativamente para as perdas econômicas, urbanísticas e de influência que Salvador teria nos séculos seguintes, sobretudo sua saída definitiva como cidade mais importante no cenário nacional.

### **3 A REFORMA URBANA DE JOSÉ JOAQUIM SEABRA**

Do ponto de vista urbanístico, no início do século XX, a cidade de Salvador possuía ruas estreitas, que dificultavam a circulação do ar e a penetração de luz, questões diretamente ligadas ao conforto. Era uma cidade suja e com deficiência de moradias e de transportes, decorrentes da existência de muitos cortiços e outros

tipos de moradia insalubre construída de maneira precária e desordenada (COSTA, 2015).

As moradias nesta época eram, em sua grande maioria, sobrados e casas térreas, com a precariedade de higiene e muitas vezes em ruínas, habitadas normalmente por ex- escravos alforriados a procura de oportunidade de trabalho no centro urbano. Salvador possuía um grande fluxo de população e sua estrutura colonial prejudicava tal processo. As epidemias de doenças como tuberculose, febre amarela, cólera, febre tifoide eram constantes, a cidade necessitava de mudanças. A elite na época se envergonhava com tal situação e passou a idealizar uma cidade “civilizada”, o que ajudou a reforma acontecer, assim como a visão econômica, que tinha como objetivo ligar o porto de Salvador a outras áreas, através de meios de transportes rápidos, confortáveis e baratos (PINHEIRO, 2011).

A maior parte da população da cidade de Salvador naquela época se locomovia através dos bondes elétricos, que tiveram sua primeira linha inaugurada no final do séc. XIX. Esse meio de transporte facilitou a mobilidade urbana, trazendo mais movimento a cidade. Seu centro se tornou cada vez mais denso, e possibilitou a instalação de fábricas têxteis na Penha. Assim, a Península de Itapagipe começou a se caracterizar pela atração da classe proletária, a Vitória como um local preferido das elites, a cidade alta continuou sendo, desde a época colonial, um centro administrativo e religioso, e a Conceição da Praia manteve as casas de atacado, continuando como um ponto tumultuado da cidade (PINHEIRO, 2011).

José Joaquim Seabra, foi governador da Bahia entre os anos de 1912 e 1916 e depois entre 1924 e 1924. Tinha influências *haussmannianas*<sup>4</sup> e teve como principal característica, trazer o embelezamento da cidade e a instalação do progresso a qualquer custo, mesmo que fosse preciso derrubar monumentos e edifícios que faziam parte do patrimônio histórico da cidade. Esta preocupação seria evidenciada na Semana de Urbanismo de 1935 (COSTA, 2015).

A reforma de 1912 veio justamente para compor a cidade de novos espaços projetados para o ócio, assim como para trazer bem-estar, higiene, funcionalidade, fluidez e equilíbrio. Desta forma a cidade baixa ganha terreno ao mar e a cidade alta

---

<sup>4</sup> Entre 1852 e 1870 a cidade de Paris sofreu profundas transformações no traçado urbano, fato conhecido como Reforma urbana de Paris, sendo esta promovida por Haussmann. Esta reforma modificou radicalmente a estrutura da cidade medieval, modernizando-a através da abertura de avenidas, criação de parques, boulevards, influenciando diversas reformas urbanas a nível mundial.

inaugura alargamentos de ruas e calçadas, objetivando o rompimento com o seu passado colonial. Novos modelos de urbanização são pensados baseados na “*moda européia*”.

Neste período, utiliza-se a estética da perspectiva de criação de uma nova cidade e de uma nova sociabilidade, importante na formação de um ambiente bom, que, conseqüentemente, originaria um homem bom. A estética une-se à técnica, representada pela salubridade e fluidez, na construção desse novo ambiente (PINHEIRO, 2011, p. 216).

A economia estava alavancada, tanto o capital estrangeiro, nacional assim como o local, que através da valorização do cacau, principal matéria-prima do comércio agroexportador da cidade, no período, estava em alta. Surge então o projeto de saneamento para a cidade, onde é dividido em três partes: a do espaço público, a do espaço privado e a do modo de vida. Este projeto teve como objetivo educar a cidade, assim como criar normas para o bom funcionamento da mesma. Junto com ele, as reformas começaram a ser executadas (COSTA, 2015).

Através da Companhia de Melhoramento, empresários do Rio de Janeiro – os Guinle, que por sua vez financiaram obras na cidade, o início desta reforma foi possibilitado. Assim surgiu a abertura de uma avenida litorânea (Avenida Oceânica) entre a Barra e o Rio Vermelho, posteriormente a construção da Avenida Sete de Setembro (principal via da Cidade alta), a ampliação do porto (com a ajuda dos comerciantes) entre outras. A Companhia Cessionária das Docas da Bahia, que tinha um contrato assinado com o Governo Federal, ficou responsável pelas obras, desta grande reforma na cidade. Porém os conflitos na Europa, decorrentes do período de guerra e pós-guerra provocam problemas durante o processo de negociações, comprometendo a finalização de obras iniciadas. Dessa forma, nem todo o projeto de J. J. Seabra foi executado como ele idealizou (PINHEIRO, 2011). Deste período também se destaca o ganho de espaço para o mar, sendo o período de aterramento que mais tarde constituiu o bairro do Comércio, sendo esta uma das obras urbanísticas de maior porte já ocorrida em Salvador.

Essas grandes reformas na cidade de Salvador iniciaram-se entre 1912 a 1916, porém perduraram até a década de 40, trazendo inúmeros benefícios para a cidade, desde higiene, bem-estar, até mesmo novas tipologias arquitetônicas.

#### **4 A 1ª SEMANA DE URBANISMO DE SALVADOR (1935)**

A Semana de Urbanismo de 1935 (ocorrida entre os dias 20 e 27 de outubro) em Salvador teve um papel fundamental como iniciativa de participação popular<sup>5</sup> no sentido de pensar a cidade frente a sua problemática urbana e socioeconômica.

Símbolo de transição do Sanitarismo para o Urbanismo Moderno, a I Semana de Urbanismo do Brasil de 1935, aconteceu em Salvador e foi uma iniciativa da Comissão do Plano da Cidade do Salvador, com o apoio dos governos municipal e estadual e demais segmentos da sociedade civil, onde se tratou, dentre os temas principais, do Urbanismo como novo campo do conhecimento e área de atuação, além de instituir um plano global para a cidade (ARAUJO, 2009, p.76).

Nessa oportunidade houve a crítica à cidade existente, às condições sanitárias e de transporte e a necessidade de ocupação de novas áreas. Muitas das ideias discutidas retratavam ainda a ideologia *seabrista* de se instalar o progresso, mas tendo como diferença, a preservação do patrimônio histórico. Destacam-se também questões ligadas à propaganda, para vender a ideia de urbanismo para a população e de cidade arborizada, além da consciência da necessidade de planejamento para fazer frente aos problemas enfrentados no período.

O Urbanismo foi conceituado, enquanto ciência, pela Comissão do Plano da Cidade do Salvador (1935) como “ciência de ordenar e harmonizar os elementos estáticos e dinâmicos da cidade, sendo o plano o ponto central e ideologizado como solucionador dos problemas urbanos”. A concepção teórica do Urbanismo Moderno de 1935 aproxima-se do pensamento do *Town Planning* ou do *Comprehensive Planning* inglês e americano, vertente que se desdobrará no plano do EPUCS em 1943 (ARAUJO, 2009, p.77).

Na Semana de Urbanismo também houve a discussão a respeito do conceito de “cidade certa” e “cidade errada”. Sendo a primeira, aquela com padrões que nos remetem a ideia de progresso, ruas largas, iluminadas, arborizadas, enfim planejadas, mas também com uma ideia de cidadania. Já a cidade errada, aquela

---

<sup>5</sup> Vale destacar que a Semana de Urbanismo de 1935 foi um evento de cunho científico, dessa forma a população da qual se refere o texto trata-se daquela que possuía conhecimento técnico em áreas como engenharia, urbanismo, sanitarismo, etc. Tais profissionais participaram dos seminários e discussões tendo como base a problemática vivida por Salvador na época.

com construções irregulares, ruas e espaços insalubres sujos, com dificuldade de transportes, falta de estética (COSTA, 2015).

Frente a uma crise de desenvolvimento derivada da estagnação e decadência de sua economia – chamada de enigma baiano –, tanto o poder público municipal quanto o estadual buscavam, através da modernização da cidade e de sua infraestrutura, reinserir Salvador nos circuitos mais dinâmicos da economia do país” (FERNANDES, 2010, p. 3).

Assim, após essa semana ficou evidente a necessidade da criação de um Plano Diretor que preparasse a cidade para o futuro. Este plano deveria ser global, capaz de regular o crescimento e expansão da cidade. Esta ideia foi retomada apenas na década de 1940.

## **5 O PLANO DO EPUCS**

Os anos de 1940 foram marcados por algumas experiências no campo do urbanismo em Salvador, com relação ao interesse público e a função social da cidade. Porém, também houve entraves, que iniciaram com a ditadura civil que ocorreu no Brasil de 1937 a 1945. O contexto de crise econômica da década de 1930 em Salvador provocou a reflexão sobre a necessidade de um plano. Esse período foi marcado por um grande crescimento populacional, resultante também pela descoberta do petróleo no bairro do Lobato, fato esse que atraiu muitas pessoas.

A Semana de Urbanismo de 1935, que ocorreu na cidade, apesar de ter um caráter bastante tecnicista, foi essencial para definir os próximos passos em relação ao planejamento urbano para Salvador. Esse fato foi materializado posteriormente nas ações do EPUCS (Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador), coordenado pelo engenheiro sanitário Mario Leite Leal Ferreira, entre 1942 e 1947. Naquele mesmo período algumas cidades brasileiras já haviam implementado planos de caráter, sobretudo higienista e de embelezamento das cidades (FERNANDES, 2010).

O Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento do Rio de Janeiro, ou Plano Agache, de 1930, marcou uma nova fase no planejamento urbano nacional, onde a cidade começou a ser pensada de forma integral, não mais apenas tendo

como foco em intervenções pontuais no centro e regiões portuárias como ocorreram nas iniciativas anteriores no Rio de Janeiro (Reforma de Pereira Passos) e em Salvador (Reforma de J.J. Seabra) por exemplo, nos primeiros anos do século XX.

O Plano Agache foi constituído tendo-se em vista a cidade industrial/moderna, contando com estudos detalhados referentes, sobretudo, ao zoneamento, legislação urbanística, habitação operária, saneamento e abastecimento de água, transporte de massa prevendo articulação entre os diversos modais de transporte da época (ALMEIDA, 2005). A iniciativa do EPUCS, apesar de ocorrida dez anos depois, possuía características semelhantes, fazendo parte dessa nova forma de pensar a cidade.

Com relação ao carácter público do processo de planejamento, a experiência do EPUCS, apesar de também ter sido tecnicista, representou avanço no sentido de aproximação com a sociedade. De modo que o carácter público nessa ocasião teve vários sentidos: “o de responsabilidade frente ao coletivo, o de limitação do direito individual – inclusive o de propriedade – e o de abertura do processo de trabalho à crítica coletiva (FERNANDES, 2010, p. 7).

O Plano daquele período, intitulado Plano Mário Leal Ferreira, não se limitou a abordar apenas aspectos físicos-geográficos (obras de remodelação urbana), mas também aspectos econômicos e sociais. Constituiu-se um plano detalhado e ambicioso que até os dias atuais não se sabe o porquê, talvez por falta de investimentos ou vontade política, mas foi engavetado.

O Plano teve como desenho um modelo radial-concêntrico, no qual se previa a construção de vias radiais passando pelo fundo dos vales, ligando o centro aos bairros; ligadas a cintas concêntricas que conectavam bairros a bairros. Houve também a influência das cidades-jardim de Howard<sup>6</sup>, em vias bordeadas pelo verde contínuo (ARAUJO, 2008).

O Plano do EPUCS também teve sua importância associada ao lançamento de bases para a elaboração do Decreto de Lei nº 701/48, que dispõe sobre o zoneamento e uso do solo na zona urbana e o código de urbanismo.

---

<sup>6</sup> A cidade-jardim foi um modelo de cidade idealizado por Ebenezer Howard (final do século XIX). A ideia principal seria um cinturão verde para conectar o campo à cidade, equacionando os problemas de ambos. Os problemas urbanos do período, sobretudo a péssima condição de vida nas cidades e constante migração do campo levaram Howard a desenvolver tais ideias no campo do planejamento urbano.



## 6 O PLANDURB

A década de 1970 foi marcada pelo tardio desenvolvimento industrial da Bahia. O PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador) foi elaborado em meio a um contexto de crescimento econômico nas grandes cidades brasileiras, fruto do intenso êxodo rural ocorrido nas décadas anteriores (sobretudo nos anos 1960, com migrações intensas do Nordeste para o Sudeste). Assim, aceleraram-se os processos de urbanização e metropolização no Brasil, processo que tem a cidade de São Paulo como principal ícone, tendo sido esta abrigo e campo de trabalho de inúmeros nordestinos a partir da década de 1940 (SANTOS, 2005).

Em Salvador, dois grandes planos datam desse período (anos 1970): o Complexo Industrial de Aratu (CIA), em 1967, e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), 1978. Este foi um período de metropolização do espaço urbano-industrial, oriundo da atração de um grande montante populacional nas proximidades da área industrial, o que fez surgir conjuntos habitacionais de baixo custo e mesmo padrão, em áreas ainda não habitadas e próximas aos complexos industriais. Houve um excedente de mão-de-obra no entorno da capital e proletarianização na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e aumento da informalidade, uma vez que não havia empregos para mão-de-obra não qualificada.

Foi nesse período que foram construídas as avenidas de vale, inspiradas nas ideias contidas no Plano Mário Leal Ferreira, a exemplo das Avenidas Bonocô (1970), Paralela (1974), Suburbana (1971), Antônio Carlos Magalhães (1975), Garibaldi (1977), Vale do Canela (1974) dentre outras. Esses foram acontecimentos fundamentais para as transformações ocorridas no espaço urbano da cidade no que diz respeito a ocupação de novas áreas habitadas (GORDILHO-SOUZA, 2008, p. 114).

O PLANDURB previa a existência de três futuros vetores de expansão para a cidade: o Vetor 1 – localizado ao longo da Orla Marítima, caracterizado pela presença de condomínios residenciais de luxo; Vetor 2 – ao longo da Av. Paralela, seguindo a Estrada do Coco, em direção ao Litoral Norte; e o Vetor 3 – localizado ao longo da BR 324, que se estende até Simões Filho e deriva para o Miolo e o Subúrbio Ferroviário (MENDES, 2006).

Esses vetores de crescimento deslocaram o centro da cidade para outras regiões, criando novos centros e tornando Salvador uma cidade policêntrica.

Destaca-se a região do Iguatemi, que hoje se constitui uma área de centro financeiro e comercial da cidade, devido à construção do Shopping Iguatemi, também na década de 70, o que deslocou a população de maior poder aquisitivo, passando a ocupar essa área, em condomínios residenciais de alto padrão. O centro administrativo da cidade foi deslocado para a região da Av. Paralela, onde está até os dias atuais.

Foi possível notar desde aquele ano, o início do processo de conturbação entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, mas também envolvendo municípios que compõe a Região Metropolitana de Salvador<sup>7</sup> (RMS), Camaçari e Simões Filho. Os vetores de crescimento e densificação podem ainda originar e ilustrar o processo de segmentação socioespacial na cidade, ficando a classe alta nas proximidades do vetor 1 e a população de baixa renda em áreas do Miolo e Subúrbio Ferroviário (MENDES, 2006). Assim se repetem os padrões de “desenvolvimento” com segregação socioespacial que tem suas raízes nas reformas de J.J. Seabra no início do século XX.

## **7 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PDDU 2004**

O PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) é o projeto de lei que direciona as políticas do município de Salvador. Com relação ao PDDU 2004 observa-se que apesar de avanços no sentido de adequação aos requisitos previstos no Estatuto da Cidade (2001)<sup>8</sup> e uma revisão e melhor estruturação do planejamento e da política urbana do município, muitas contradições e entraves podem ser encontrados. Apesar disto,

[...] merece destaque a revisão e ampliação das categorias das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, que se constituem num dos principais instrumentos do Plano Diretor para atuação do Município na regularização fundiária e urbanística dos assentamentos espontâneos ocupados por população de baixa renda

---

<sup>7</sup> A Região Metropolitana de Salvador (RMS) se instituiu no ano de 1973 através da Lei Complementar Federal n.º 14 de 1973. Além da capital baiana é composta pelos municípios: Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

<sup>8</sup> O Estatuto da Cidade é uma lei (10.257) estabelecida em 10 de julho de 2001, responsável por regular o capítulo referente à Política Urbana presente na Constituição Federal Brasileira. O Estatuto da Cidade está diretamente ligado à função social da propriedade e participação popular, estabelecendo instrumentos urbanísticos importantes para o desenvolvimento das cidades, entre eles o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

e também para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social. O universo dessas áreas no Município é muito abrangente, envolvendo parte significativa do tecido urbano e a maior parcela da população residente (TEIXEIRA, 2006, p. 5).

Uma característica importante do PDDU 2004 é a participação de segmentos diversos da sociedade (acadêmicos, políticos, lideranças administrativas, ambientalistas, comunidade, representantes da sociedade civil, etc.) no processo de produção do plano e, sobretudo a determinação na minuta da lei do Conselho Municipal de Salvador, de caráter consultivo deliberativo, que coloca a população em um novo patamar de interação no processo de planejamento urbano, com poder de decisão e de melhor controle sobre as políticas públicas previstas e implementadas em Salvador.

No âmbito da revisão do Plano Diretor os gabaritos fixados pela lei de 2004 foram revistos no sentido de possibilitar um melhor aproveitamento dos espaços da orla, favorecendo sua renovação urbanística, edilícia e econômica. De modo geral foram ampliados os limites de altura definidos para os vários trechos, de Paripe até Itapuã. Entretanto, a elevação dos gabaritos teve como contrapartida a ampliação dos recuos frontais e laterais exigidos para as edificações, de modo a impedir a formação de barreiras visuais e assegurar a circulação dos ventos, e também a adoção de critérios especiais que evitem a incidência de sombras na faixa de praia (TEIXEIRA, 2006, p. 8).

O PDDU 2004 também possuiu qualidade em seus estudos técnicos, estando refletidos diretamente em seu produto final. É possível considerá-lo como o plano mais embasado e mais adequado feito no século XIX para Salvador.

## **8 PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO – PDDU 2008**

Entre as principais medidas do Plano de Desenvolvimento Urbano de 2008 esteve a criação de oito novas áreas preferenciais para a construção de hotéis na orla marítima e a alteração de seu gabarito e ocupação do solo, mudança no zoneamento de diversas áreas da cidade, a liberação do uso da Transcon, criação do Fundurb (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano), criação das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) e alterações na Lei de Parceria Público-Privada.

Na Avenida Paralela ainda se encontram os resquícios de Mata Atlântica (cada vez menores), sendo uma das áreas de reserva ambientais mais importantes de Salvador. A área abriga diversas espécies da flora e fauna já em extinção e também possui importância na ventilação da cidade com a entrada da brisa marítima. Atualmente a Avenida Paralela possui grandes empreendimentos, tornando-se o foco da indústria imobiliária. O urbanismo em Salvador vem sendo cada vez mais ditado pelo mercado imobiliário enquanto a maior parte da população da cidade vive em condições precárias. O PDDU 2008 afirmou e aumentou as desigualdades que já existem na cidade, estimulando a construção de mais condomínios fechados de casas e edifícios na Orla Marítima e em torno da Avenida Paralela, configurando um espaço urbano feito para poucos, em detrimento da maioria (RAHY, 2012).

A liberação do gabarito em torno da orla marítima foi outro ponto crítico do Plano Diretor. Aqui se observa claramente um retrocesso em relação ao que foi fixado no PDDU 2004, sacrificando qualidade urbana, habitacional e ambiental em prol de interesses privados. Assim, estava prevista, de acordo com os mapas do plano, autorização para a liberação da construção em oito pontos da cidade: Boa Viagem, Ondina, Rio Vermelho, Armação, Pituaçu, Boca do Rio, Itapuã e Stella Maris.

Também foi aprovada uma emenda na lei nº 7.400/2008, que dispõe sobre o PDDU, liberando o uso de Transcon - Transferência do Direito de Construir (seção VI, artigos 259 a 265). Através deste instrumento se transfere potencial construtivo de um terreno para outro, após uma desapropriação (SAGGIORO, 2015). Esta medida nesse caso foi adotada na orla marítima, a fim de proporcionar benefícios da prefeitura em relação aos empreendimentos. Trata-se de um instrumento de política urbana que deve ser usado com cautela, de modo a não prejudicar interesses coletivos em detrimento de minorias, sobretudo de interesses privados e especulativos.

O projeto de lei nº 7.400/2008 previa ainda a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurbs). Conforme o Plano, o Fundurbs seria nutrido, entre outros, com arrecadação municipal, através do IPTU progressivo, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITIV), direito de superfície, porcentagens sobre

multas e taxas de licenciamento e construções, além da outorga onerosa<sup>9</sup>, prevista na seção IV e V, artigos 255 a 258. A administração caberia a integrantes do Conselho Municipal de Salvador, representantes do governo e da sociedade civil. O objetivo era oferecer suporte financeiro à implementação das diretrizes, dos planos, programas e projetos integrantes ou decorrentes do PDDU, tendo seus recursos aplicados em obras de saneamento, drenagem, melhorias de espaço público.

Com exceção feita à política de habitação de interesse social, as ZEIS, o PDDU contemplou os interesses privados em detrimento do interesse público, estando longe de incentivar a produção de espaços urbanos mais generosos e inclusivos, proporcionando uma carência cada vez maior de espaços públicos na cidade que incentivem e renovem a vida urbana.

## **9 PLANO SALVADOR 500 E REVISÃO DO PDDU E DA LOUOS**

O Plano Salvador 500<sup>10</sup> – Plano de Mobilização e Participação Social, trata-se de uma pretensão de planejamento que contemple os próximos anos até 2049, retomando o pensamento de planejar para o futuro, levando em conta a participação popular de forma decisiva neste processo. Foram previstas quatro etapas: Estudos Básicos, Estudos Analíticos, Estratégia de Desenvolvimento e Política Urbana.

De modo resumido trata-se de um processo que vislumbra estudar a problemática da cidade, através de estudos técnicos (diagnóstico, prognóstico) e construir iniciativas que busquem melhorar esse cenário juntamente com a população. Entre essas questões, a formulação do novo PDDU e nova LOUOS de Salvador está entre os produtos principais. Ocorreram oficinas de bairro, fóruns setoriais, audiências públicas desde o ano 2014, além de interação da população via internet, através do site oficial. Essas iniciativas estão ligadas a efetivação da participação popular durante o processo, buscando-se evitar a prevalência de interesses da minoria.

Com relação à participação cidadã e controle social, a interação da população de Salvador no processo ficou restrita às audiências públicas. De todo modo de ocorreu de forma limitada, pois não houve uma preparação prévia para que a

---

<sup>9</sup> Tarifa paga ao Município pelo construtor que almeja ultrapassar o limite mínimo permitido da área construída de um terreno.

<sup>10</sup> As informações aqui contidas foram obtidas no site oficial: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br>.

população pudesse participar de maneira adequada. A questão do controle social ficou prejudicada, pois o Conselho Municipal estava sem seu poder deliberativo e assim continuou durante o processo, mesmo tendo esta questão sido reivindicada na primeira audiência pública, ocorrida em 2014 (NUNES; SERRA, 2016).

Faz-se necessário destacar a atuação do grupo “Participa Salvador”<sup>11</sup> criado pelo “Fórum a Cidade Também é Nossa” com apoio do Ministério Público, no sentido de representar a população nas audiências, promover oficinas em bairros, tornar público via internet informações e esclarecimentos importantes no decorrer de todo o processo, dentre outras ações importantes no sentido de amparar tecnicamente a população de Salvador.

Segundo o coordenador do grupo “Participa Salvador”, Carl Von Hauenschild há problemas graves no PDDU que abrem espaço para que este possa ser mudado de acordo com interesses que podem prejudicar a população. Outro problema que se destaca é a falta de articulação com os planos setoriais (Mobilidade Urbana, Meio Ambiente e outros), o descaso com aspectos muito importantes do Estatuto da Cidade, como a função social da propriedade e a sustentabilidade.

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 (NUNES; SERRA, 2016, p. 2).

Algumas outras incoerências e descuidados muito graves podem ser apontados, como a falta de alinhamento com relação à base territorial da cidade, desconsiderando estudos e trabalhos já realizados pela Prefeitura, UFBA, IBGE, entre outros; o espaço temporal definido para o planejamento a curto, médio e longo prazo desconectado com a realidade da dinâmica urbana e do próprio ciclo de vida da população. Com relação à economia o PDDU também apresenta graves problemas, não levando em conta o contexto de Região Metropolitana, e as conexões regionais, nacionais e internacionais de Salvador. Faltam diretrizes

---

<sup>11</sup> Informações mais detalhadas sobre o trabalho desenvolvido por este grupo podem ser encontradas no site oficial: <http://participasalvador.com.br>

realmente capazes de promover um dinamismo econômico para a cidade (ALCOFORADO, 2016 apud NUNES; SERRA, 2016).

Com relação à mobilidade urbana, houve uma preocupação em relação aos diversos modais (trem, barco, metrô, ônibus, etc), porém nota-se que o automóvel ainda continuará tendo privilégios. Também não há clareza com relação a um plano para manutenção das estruturas que vem sendo construídas na cidade, nem uma articulação apropriada entre os modais, diminuindo a poluição e encurtando as distâncias de viagem (MORENO, 2016 apud NUNES; SERRA, 2016).

Quanto ao meio ambiente, não houve preocupação e cuidado com o mesmo na proporção necessária diante do cenário de crise ambiental que se vive, muito menos das tendências de sustentabilidade seguidas por outras cidades e discutidas por pesquisadores da área. Muito pelo contrário, a quantidade de área verde segue diminuindo e em conflito com as invasões de ocupação informal. Há a perspectiva de supressão da área de proteção ambiental municipal na área do Parque das Dunas e da Lagoa do Abaeté em detrimento de interesses do mercado imobiliário. Os coeficientes de aproveitamento mínimo apresentados conferem os vazios urbanos para o uso da especulação imobiliária, tendo seus valores baixos, entre 5% e 10% (NUNES; SERRA, 2016).

A definição de gabaritos de edificação (altura dos prédios) por área e zonas de uso foi excluída do PDDU. Ficou acordado que essa questão seria de atribuição da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS). A Liberação do gabarito da orla, no sentido de não apontar limites aos excessos, significa a futura construção de edificações cada vez mais altas, o que acarreta no sombreamento da praia. Essa área passa a ser explorada pelo mercado imobiliário, que construirá uma cidade para poucos, ou seja, fica claro aqui também que o plano proposto não atende a principal função do Plano Diretor, que é reduzir as desigualdades no município. As Operações Urbanas Consorciadas consiste no instrumento pelo qual essas questões podem se efetivar, uma vez que estão previstas para ocorrer na orla da cidade, dentre outros locais já urbanizados (VON HAUENSCHILD, 2016).

Com relação à Habitação Social há pontos positivos e negativos. Por um lado o aumento do número de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) é muito significativo, pois essas áreas são exatamente as mais carentes de intervenções e melhorias. Também existirão as “Cotas de Solidariedade”, onde terrenos com mais

de 20 mil metros quadrados doarão parte do seu investimento para habitação social. Porém, segundo ela Salvador ainda carece de estratégias e verbas necessárias para solucionar com eficácia seus problemas de déficit habitacional, que atingem fortemente a população menos favorecida (GORDILHO, 2016 apud NUNES; SERRA, 2016).

No que tange ao saneamento, poucas foram às mudanças em relação ao previsto no PDDU 2008, destaca que houve progresso em relação ao abastecimento de água e saneamento nos últimos anos, mas que há muito para ser feito ainda e que a Prefeitura não dispõe de meios claros e estrutura organizada para promover mudanças muito significativas (MORAES, 2016 apud NUNES; SERRA, 2016).

## **10 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de transformação urbana de Salvador, sobretudo ao longo do século XX e mais profundamente nos últimos anos, demonstra algo muito mais profundo negativamente do que o simples fato desta cidade singular ter deixado de ser (há muito tempo) a cidade mais importante do país, avançando a passos lentos em seu planejamento urbano e desenvolvimento socioeconômico em relação a outras cidades brasileiras e internacionais.

Percebe-se uma involução considerável no PDDU 2008, tendo este regredido, alterado ou abandonado diversos aspectos importantes fixados no PDDU 2004 que possibilitariam os primeiros passos para uma política urbana mais coerente, eficiente e justa para a população da cidade como um todo, além de um planejamento em contínuo avanço. As revisões e tentativas de planejamento mais recentes também possuem sérias fragilidades quanto aos rumos urbanísticos pretendidos/previstos para Salvador. Fica claro que atualmente a cidade de Salvador tem sido cada vez mais “pensada” em função da produção e reprodução do capital imobiliário de modo arbitrário e desenfreado, desconsiderando o passado e sem levar em conta a realidade presente de sua população de um modo mais profundo.

Ao longo do processo histórico de desenvolvimento de Salvador percebe-se claramente que as medidas adotadas através do planejamento urbano estiveram intrinsecamente conectadas aos interesses da elite e às questões econômicas. A soma desse processo ao longo do tempo ocasionou uma realidade extremamente complexa, desigual e problemática, onde a repetição desta velha “lógica de



desenvolvimento” agora com uma nova roupagem, expõe e agrava cada vez mais as fragilidades desta metrópole.

Tendo em vista esse contexto, o descuidado com questões elementares para a qualidade urbana, como preservação e integração das áreas ambientais e culturais, melhorias realmente significativas e plurais com relação aos meios de transporte (tendo como foco o transporte público de qualidade), soluções mais eficazes para os graves problemas de saneamento, resíduos, violência, pobreza e moradias precárias, dentre tantos outros, colocam Salvador como uma das metrópoles mais carentes e atrasadas dentro do cenário nacional. As obras urbanas ao longo do tempo e, sobretudo mais recentemente expõem a verdade sobre um planejamento urbano fragmentado, com intenções duvidosas no que se refere à prevalência do interesse coletivo. Essas deficiências aprofundam cada vez mais a segregação socioespacial histórica e atravancam a reprodução e evolução da vida na cidade, seja ela no âmbito social, econômico, cultural, político, ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniel Vater de. Plano agache: a cidade do Rio de Janeiro como palco do 1º Plano diretor do país e a consolidação do urbanismo no Brasil. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. **Anais...** Universidade de São Paulo, 2005.

ANDRADE, Adriano Bittencourt. **Geografia de Salvador**. EdUFBA, 2009.

ARAUJO, Joelma. Idealizações modernas na cidade de Salvador: 1935-1960. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, Salvador, v. 7, n. 1, 2009.

CARVALHO, José Lázaro de. Salvador da Bahia: Breve Histórico da Evolução Urbana e dos Transportes. In: CONGRESSO RIO DE TRANSPORTES, 9., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

COSTA, Eduardo. **A Semana de Urbanismo de 1935 em Salvador**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/16.182/5689>> Acesso: 18 abr. 2017.

FERNANDES, Ana. O EPUCS e a Cidade do Salvador nos anos 40: urbanismo e interesse público. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPARQ. 1., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ), 2010.

GORDILHO-SOUZA, Angela. **Limites do Habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. 496 p.

MENDES, Victor Marcelo Oliveira. **A problemática do desenvolvimento em Salvador: Análise dos planos e práticas da segunda metade do século XX (1950-2000)**. 2006. 274 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

**PARTICIPA SALVADOR**. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/>> Acesso em: 05 maio 2016.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)**. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2011. Plano Salvador 500. Disponível em: < <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>> Acesso em: 05 maio 2016.

NUNES, Débora; SERRA, Ordep. **Projeto de Lei do PDDU e Salvador: uma avaliação**. Disponível em: <<http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Avaliac%CC%A7a%CC%83o-do-Projeto-de-Lei-do-PDDU-de-SSA.pdf>> Acesso em: 04 jun. 2016.

RAHY, Izarosara Borges. Verticalização e paisagem urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL URBICENTROS, 3., 2012, Salvador. **Anais...** Salvador, Ba: 2012.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Imagens de vilas e cidades do Brasil Colonial: recursos para a renovação do ensino de História e Geografia do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 81, n. 198, 2000.

SAGGIORO, Carolina. **Breves noções sobre CAB, CAM, Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir**. Disponível em: < <http://chezzilaw.com/breves-nocoos-sobre-cab-cam-outorga-onerosa-e-transferencia-do-direito-de-construir/>> Acesso em: 18 abr. 2017.

SALVADOR. **Lei 7.400/2008 – PDDU 2008, de 20 de fevereiro 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/leis\\_estruturas\\_organizacionais/documentos/Lei%207.400-08.pdf](http://www.gestaopublica.salvador.ba.gov.br/leis_estruturas_organizacionais/documentos/Lei%207.400-08.pdf)> Acesso em: 05 maio 2016.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.

TEIXEIRA, Fernando. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador–PDDU/2006: estrutura e conteúdo da minuta da lei. **Revista VeraCidade**, n. 1, ano I, dez. 2006.

VON HAUENSCHILD, Carl. **A situação atual de Salvador do ponto de vista de planejamento urbano**. Disponível em: < <http://participasalvador.com.br/wp-content/uploads/2014/10/salvador-situacao-atual-planejamento-urbano.pdf>> Acesso em: 07 maio 2016.