

DA PRIMEIRA CIDADE PLANEJADA DO BRASIL AO PDDU 2016, SALVADOR: UM LEGADO DE AVANÇOS OU RETROCESSOS?

*Matheus Menezes Miranda*¹

*Fábio da Silva Santos*²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução legislativa da proteção e desenvolvimento do direito à cidade, buscando compreender como os desafios da gestão urbana contemporânea são abordados, à luz do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2016 e dos planos que o antecederam na cidade de Salvador, servindo como instrumentos que visam conciliar desenvolvimento econômico, justiça social, preservação do patrimônio, meio ambiente e redução das segregações históricas. A Metodologia adotada foi do tipo bibliográfico e pesquisa documental, de natureza exploratória e descritiva e com abordagem qualitativa, partindo da análise geral de casos, documentos, artigos científicos e doutrinas. Com efeito, percebe-se a necessidade de aprimorar este instrumento de gestão da “*res publica*”, notadamente pela ausência do conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Todavia, na prática, o referido Plano se destacou pelos avanços na realização de programas habitacionais para a população de baixa renda, criação da Cota de Solidariedade, e pelo aumento em mais de 100 unidades das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Por fim, o questionamento central é: o planejamento urbano de Salvador, com base no PDDU de 2016, caracteriza-se por um legado de avanços ou retrocessos?

Palavras-chave: Planejamento urbano, Salvador, Estatuto da Cidade, PDDU 2016, “Salvador 500 anos”.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à terra, seja ela urbana ou rural, sempre foi um dos temas mais importantes da história da humanidade. O acesso à terra nas sociedades pobres que se urbanizam é ainda mais crucial. Destarte, é notável que o direito à cidade possui uma importância

¹ Graduando em Direito, Universidade Salvador (UNIFACS), menezesestudante71@gmail.com

² Professor Doutor em Direito (UFBA) e Educação em Direitos Humanos. Pós - Doutorado em Direitos Fundamentais. Pesquisador UNIFACS, UFBA, UNICURITIBA e USP. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/2443784443389643> / ,e-mail: fabiosantosdireito@gmail.com

basilar na vida de todos. Não se trata meramente de ter uma cidade higiênica, arborizada ou com boa estética, e sim de tudo que envolva a garantia de uma cidade que respeite e promova os direitos fundamentais de cada cidadão, observando a realidade socioeconômica e espacial, bem como as segregações vigentes, e indo desde a efetivação da função social da propriedade até aspectos mais profundos relacionados ao usufruto de todos as condições dignas de vida, bem-estar, segurança e desenvolvimento.

Nesse contexto, a cidade de Salvador se destaca como uma referência urbana importante no Brasil, não apenas por sua dimensão populacional, territorial e econômica, mas, sobretudo, pelos quase 500 anos de história, sendo uma das mais antigas colonizações urbanas da América Latina e atualmente a quinta maior cidade do país depois de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Fortaleza.

Com efeito, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) é um instrumento fundamental para o planejamento e desenvolvimento ordenado das cidades brasileiras. Seu texto deve ser elaborado por meio da efetiva participação popular, e suas diretrizes devem orientar a organização da gestão municipal para atender aos anseios da sociedade civil, buscando assegurar que o uso do solo e os investimentos em infraestrutura, transporte, moradia e serviços públicos atendam às necessidades da população, respeitando o meio ambiente e promovendo a justiça social.

Em Salvador, os impactos urbanos decorrentes da elaboração de Planos Diretores foram, durante um longo período, marcados pela falta de participação popular e pela forte influência do capital imobiliário e de interesses privados, contribuindo para a ampliação da segregação social e, muitas vezes, apenas mitigando as desigualdades existentes sem resolvê-las de fato.

Nesse sentido, o problema da pesquisa é: após anos de tentativas, o Plano Diretor de 2016, bem como o plano Salvador 500 anos, deixam um legado de avanços ou retrocessos para a capital soteropolitana? Impõe-se a apresentação deste trabalho como forma de direcionar as opiniões divergentes referentes à matéria, por meio de uma sistematização do assunto, constituindo-se em um ponto relevante em se tratando de matéria jurídica.

A partir da abordagem histórica, normativa e da revisão bibliográfica, busca-se entender como os planos evoluíram ao longo do tempo, como as políticas urbanas locais se alinham ou se distanciam dos preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), e qual o impacto

dessas normativas na realidade da capital no rumo aos seus quinhentos anos de história, visando focalizar a reforma urbana e a formação da cidade em função da necessidade de adequação à modernização contemporânea, principalmente em seu papel de atuação após o expressivo aumento da urbanização ocorrido durante o século XX, bem como seus efeitos decorrentes até os dias atuais.

Portanto, o objetivo geral do estudo é a análise crítica dos aspectos positivos e negativos do atual Plano Diretor Municipal de Salvador, com ênfase em sua trajetória legislativa e nas interações com o Estatuto da Cidade, para se chegar numa resposta ao questionamento central.

2 BREVE SÍNTESE DA FORMAÇÃO HISTÓRICA DA CIDADE DE SALVADOR

Durante o século XV, a região onde hoje se encontra a cidade de Salvador era habitada pelos índios tupinambás, antes da chegada dos colonizadores europeus em 1 de novembro de 1501, considerado o dia de todos os santos. Ato contínuo, em 1534, de ordem do Rei D. João III, foram implementadas as capitanias hereditárias como a primeira tentativa de gerenciamento, divisão administrativa e defesa das terras recentemente colonizadas. Com efeito, a capitania da Bahia foi doada para Pereira Coutinho, que fundou uma vila na barra, em 1536.

Após o fracasso das capitanias, o Rei D. João III de Portugal, ordenou que fosse construída uma capital no formato cidade-fortaleza com intuito de ser a sede administrativa e militar, para garantir a exportação do pau Brasil, implantar Engenhos de Açúcar, bem como defender a colônia e exercer o controle sobre a economia, visando garantir a manutenção do domínio contra agentes externos. Nisso, o fidalgo Thomé de Souza desembarca no porto da barra em 29 de março de 1549, para fundar a cidade de "São Salvador", com o apoio do arquiteto português Luís Dias, responsável pela realização da primeira planta da cidade.

Conforme Andrade (2009), a defesa da colônia se fazia necessária, pois a expansão da economia colonial, despertava o interesse de corsários, piratas e contrabandistas oriundos da França, Inglaterra e Holanda, que assediavam as vilas e engenhos estabelecidos em áreas esparsas do litoral.

Portanto, inicialmente a capital dividia-se em duas partes erguidas sobre uma falha geológica, que passaram a refletir suas desigualdades sociais. O centro administrativo, político e religioso é denominado Cidade Alta, com a escarpa a oeste,

a praia abaixo, e as gargantas do Taboão e da Barroquinha ao norte e ao sul, respectivamente, além do vale do Rio das Tripas a leste. A outra parte, localizada ao nível do mar, abrigava o porto e seus armazéns, sendo conhecida como Cidade Baixa. Esse modelo de cidade, com uma parte alta e outra baixa, era amplamente utilizado pelos portugueses, assemelhando-se às cidades de Lisboa e Porto, também divididas entre Cidade Alta e Cidade Baixa. (PINHEIRO, 2011, p. 176)

No final do século XVI, a cidade contava com cerca de 8 mil habitantes. Deixando de lado sua característica exclusivamente extrativista, viu sua função portuária crescer, somando-se às funções administrativas e militares primitivas. Essa função portuária tornou-se cada vez mais importante à medida que o cultivo e exportação da cana-de-açúcar se expandia. Salvador também funcionava como porto de entrada no comércio de escravos trazidos da África para trabalhar na agricultura, estimulando o desenvolvimento da produção de fumo nas terras vizinhas inadequadas para os canaviais, já que o tabaco era a principal moeda de troca para a aquisição de escravos na costa africana. (SANTOS, 2008, p. 40)

Salvador prosperou e assumiu posto de principal centro da indústria do açúcar e do comércio de escravos, o que a tornou objeto de ambição dos holandeses, que atacaram e ocuparam a cidade durante um ano, em 1624. (BACELAR) Conforme Vasconcelos (2017), após o fim da posição de capital (1763), estima-se que até 1818, num período de 50 anos, a população quase duplica, passando para 115.000 habitantes. Com o final do período colonial, em 7 de setembro de 1822 (declaração da independência), ainda mantém um destaque de protagonismo econômico, sendo uma importante praça comercial.

Em meados do século XVIII cidade de Salvador ainda era suja, com detritos e águas poluídas nas ruas. A falta de saneamento só se tornou evidente com epidemias de febre amarela e cólera, que mataram centenas de pessoas. Com efeito, a discussão sobre a implantação do esgoto teve início em 1855, mas somente em 1867 a câmara de vereadores assumiu essa função e decidiu adentrar nesse debate, e, por fim, são implantadas as tubulações em 1905, após a contratação do Engenheiro

Theodoro Sampaio. (PINHEIRO, 2011)

Em relação aos transportes terrestres, somente na década de 1860 iniciaram-se os investimentos na área, tanto para mercadorias quanto para pessoas, com o objetivo de melhorar a comunicação entre a Cidade Alta e a Cidade Baixa, o centro e

as áreas periféricas, e entre a capital e o interior da província. Para incentivar essa expansão, foram concedidos benefícios a empresários que investissem em transporte público. A modernização dos transportes, especialmente com os investimentos de capital estrangeiro e a chegada dos bondes, impulsionou a valorização imobiliária e o crescimento de bairros como Barra, Graça e Vitória. (PINHEIRO, 2011)

3 SALVADOR NO SÉCULO XX

O início do século XX, Salvador, ainda, era uma cidade que mantinha fortes características da estrutura colonial. destaca-se que abolição da escravatura, em 1888, teve grande impacto na economia agrícola, que dependia amplamente da mão de obra escrava. Nesse contexto, o ciclo do cacau no sul da Bahia surgiu como uma nova fonte de lucro, impulsionado pela produção em larga escala. No entanto, apesar de o porto de Salvador concentrar toda a exportação de cacau, a cultura cacauzeira não contribuiu para a acumulação de capital na cidade. Assim, Salvador permanecia presa ao seu papel tradicional de porto e centro comercial. (SANTOS, 2008).

Destaca-se a reforma promovida por José Joaquim Seabra em seu primeiro mandato como Governador da Bahia (1912 - 1916), realizando a abertura da avenida Sete de Setembro, exigindo a derrubada de sobrados e igrejas voltadas para o leste da antiga Rua Direita do Palácio, rebatizada em 1902 de rua Chile, até o atual bairro da Barra. A remodelação de edifícios e a construção de novos prédios altos nas áreas centrais da cidade, deram ares de modernidade aos espaços de trânsito das elites soteropolitanas. Ademais, ocorre na Cidade Baixa, a modernização do porto e melhoria nos transportes. Os aterros duplicaram os espaços nas proximidades da igreja da Conceição da Praia, mais precisamente na região onde situa o denominado "Comércio". (ANDRADE, 2009).

Conforme a historiadora Maria Helena Ochi Flexor (FLEXOR, 1997), a reforma alargou ruas e derrubou monumentos com a tentativa de mudar a imagem da cidade. Todo o discurso era ideológico e visava convencer a população sobre a necessidade de mudança de imagens reais, principalmente aquelas que tinham como foco o higienismo. O higienismo que se dirigia sobretudo, ao conceito de ordem, noções consubstanciadas naquela de civilidade, "combatendo" os péssimos hábitos da população aos quais se associavam as ideias de pobreza, insalubridade, promiscuidade, imoralidade, subversão.

4 A SEMANA DO URBANISMO, O EPUCS E O PLANDURB

Em 1935, ocorreu a primeira Semana do Urbanismo em Salvador, promovendo uma série de conferências e palestras realizadas entre os dias 20 e 27 de outubro, as quais foram de grande importância para a reflexão acerca da reestruturação urbana no início do século XX. Na ocasião, discutiram-se as ideias de uma "cidade certa" e uma "cidade errada", em que a primeira era associada ao progresso, com ruas arborizadas, largas, iluminadas e voltadas para o bem-estar dos cidadãos, enquanto a segunda mantinha construções irregulares, ruas estreitas e sujas. Pôde-se observar um discurso que já mostrava a organização e as atividades da Comissão do Plano da Cidade para a elaboração de um plano diretor. (COSTA, 2015)

O que se percebeu durante a realização deste evento é um processo, ainda que incipiente e contraditório, de rompimento com o passado colonial, absorvendo preceitos do modernismo e sendo influenciado, por exemplo, por movimentos como o townplanning das cidades estadunidenses. É nesse contexto que se inicia um processo de construção de conceitos como o de patrimônio histórico concomitantemente com os processos de preservação desse patrimônio. Isto se estabelece em contraposição à perspectiva até então adotada de valorização do novo, que havia priorizado reformas na cidade muitas vezes demolindo edificação e locais históricos, considerados resquícios de um período colonial, marcos de um período de atraso. (SANTOS, 2016)

Ato contínuo, nos anos seguintes ocorrem dois importantes marcos para o planejamento urbano de Salvador: em meados de 1940, a criação do plano EPUCS (Escritório de Plano de Urbanismo da cidade de Salvador), primeiro plano diretor da cidade, e posteriormente o PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano), no final da década de 1970.

Entre 1942 e 1947, foi desenvolvido o primeiro plano de desenvolvimento da capital. Conhecido como Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador – EpuCS –, ele ocupa um lugar excepcional na história urbanística da cidade. Elaborado no período autoritário da ditadura varguista e em plena segunda guerra mundial, o que coloca questões com relação a alguns de seus princípios e modos de operação, ele é, no entanto, até hoje considerado como uma experiência referencial de planejamento urbano soteropolitano do século 20, em termos de sua abrangência e

das teorias, concepções e desenho de cidade ali desenvolvidos. (FERNANDES, BARBOSA, ALMEIDA, GUSMÃO, 2019)

O plano foi gerido e coordenado pelo engenheiro sanitarista baiano Mario Leite Leal Ferreira, e teve como principal missão a elaboração de um plano diretor que promovesse a reestruturação de Salvador. Com fortes influências do plano agache (Rio de Janeiro - 1930), o trabalho do escritório foi pioneiro ao introduzir uma visão sistêmica do urbanismo na cidade, não se limitando a abordar apenas aspectos físicos-geográficos (obras de remodelação urbana), considerando aspectos relacionados ao tráfego, à distribuição de áreas residenciais e comerciais, e à modernização dos serviços públicos, como água, esgoto e eletricidade, ou seja, criando uma nova forma de pensar a cidade.

Mário Leal Ferreira, produziu um plano ambicioso, centrados na ideia de um “urbanismo científico” e na visão de cidade como “organismo-vivo”. O EPUCS evidenciou uma mistura e adaptações de ideias urbanísticas sintetizadas num modelo radial concêntrico favorecendo a circulação urbana e automotiva. (ARAUJO, 2009)

Entre os principais eixos de sua atuação estava a criação de novas avenidas e espaços públicos que facilitassem o deslocamento e integrassem diferentes áreas da cidade. A Avenida Contorno, por exemplo, foi uma das primeiras grandes intervenções urbanas do EPUCS, conectando a Cidade Baixa à Cidade Alta e criando uma via expressa que facilitava o acesso ao porto. Outra intervenção importante foi a abertura da Avenida Centenário, que além de ligar o centro histórico às áreas residenciais e comerciais em expansão, implementou as influências da cidade-jardim europeia, com vias bordadas pelo verde-contínuo, criando uma paisagem urbana modernista.

(ARAUJO, 2009).

Doravante, após o fim do EPUCS, mesmo com o processo de metropolização devido às indústrias petrolíferas instauradas durante a década de 1960, Salvador passa alguns anos com a carência de leis abrangentes e voltadas ao planejamento urbano e social. Na década de 1950 ocorre a descoberta do petróleo na região metropolitana da cidade, estimulando o crescimento populacional que levou ao surgimento de outros dois planos: o Complexo Industrial de Aratu (CIA), em 1967, e o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), 1978.

Conforme Santos (2016), o PLANDURB (Plano de Desenvolvimento Urbano) teve sua formulação iniciada pelo OCEPLAN (Órgão Central de Planejamento da Prefeitura de

Salvador) em 1976, durante um contexto brasileiro da Ditadura Militar, e do prefeito Jorge Hage, que havia sido escolhido pelo regime. Nisso, era perceptível que o Plano estava incluído numa ideia maior, tendo sido financiado pela FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos, órgão federal, através de uma intermediação realizada por órgão da UFBA.

Em seu conteúdo, o Plano implicou na retomada de um processo de planejamento paralisado nos anos 40, prevendo três principais áreas de expansão para Salvador: o Vetor 1, ao longo da Orla Marítima, marcado por condomínios de luxo; o Vetor 2, que seguia pela Avenida Paralela em direção ao Litoral Norte pela Estrada do Coco; e o Vetor 3, situado ao longo da BR-324, conectando Salvador a Simões Filho, abrangendo o Subúrbio Ferroviário e o Miolo. (MENDES, 2006)

Ainda conforme Mendes (2006), esses vetores mudaram o centro da cidade, criando novos polos urbanos e impulsionando a metropolização. A região do Iguatemi tornou-se um importante centro comercial e financeiro, impulsionada pela construção do Shopping Iguatemi nos anos 1970. Além disso, o centro administrativo foi transferido para a região da Avenida Paralela (CAB - Centro Administrativo da Bahia), onde permanece até hoje. Em seu texto, foram elaborados cerca de 54 documentos e textos, acolhendo perspectivas ligadas à mobilidade urbana, habitação, infraestrutura, desenvolvimento econômico e proteção ambiental.

Em que pese seus trabalhos tenham sido encerrados no ano de 1979 sem a execução integral de suas propostas devido à falta de recursos financeiros e especulações do capital imobiliário privado, há de se notar que o PLANDURB teve suas atividades resgatas posteriormente através das proposições urbanísticas que foram incorporadas nas legislações seguintes. Inclusive, pode-se dizer que sua influência esteve presente no PDDU de 2015 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) mais recente da cidade de Salvador, e que serão abordados tópicos posteriores.

5 PROCESSO HISTÓRICO ATÉ O ESTATUTO DA CIDADE E PLANO DIRETOR

O direito à cidade passou a ser uma temática relevante com a intensificação do processo de industrialização que ocorreu a partir da década de 1930, dando início a um processo acelerado de urbanização e explosão demográfica. A população brasileira passa de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Em 1940, a população que vivia nos centros urbanos era

equivalente a 26,35% e, em 1980, já representava quase 70%, ou seja, praticamente triplica. De 1950 a 1960 o crescimento foi de 60%, e de 1960 a 1970, alcançou 65%. Durante a década de 80, o crescimento urbano já era maior do que o da população total brasileira. (SANTOS, 1993)

Entre os anos 1960 e 70, os municípios passaram a lidar com os efeitos da urbanização desenfreada inteiramente desapetrechados para tanto. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos indispensáveis. Na prática, o aparelho estatal dirigiu seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotou normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrou-se. A cidade cindiu-se, resultando, portanto, para a maioria, na privação da cidadania e do direito à cidade. (BASSUL, 2005)

Na década de 1980, simultaneamente, o Estado passava por um processo de reestruturação após fim do Regime Civil-Militar (1964-1985), com o retorno das eleições diretas e do pluripartidarismo. Nesse cenário, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) em 1987, impulsionado pelos debates da Assembleia Nacional Constituinte (que visava redemocratizar o país), se insurgiu como um dos principais atores do processo legislativo com a intenção de institucionalizar suas demandas, buscando a inclusão de novas normas materiais de direito urbanístico no sistema jurídico.

A Assembleia Nacional Constituinte foi oficialmente inaugurada em primeiro de fevereiro de 1987. Segundo o regramento estabelecido pelo seu regimento interno (BRASIL, 1987a), foi disciplinada a criação de oito comissões temáticas, possuindo três subcomissões em casa uma delas. A Subcomissão da Questão Urbana e Transporte foi uma das três subcomissões da Comissão da Ordem Econômica. As subcomissões tinham ao todo 45 dias contados da sua criação para encaminhar à comissão temática o “Anteprojeto da Subcomissão”, prazo onde ocorreriam também audiências públicas, emendas, debates, pareceres e votação, além de ser submetido a novas revisões nas três fases seguintes, no âmbito da comissão temática, depois na comissão sistematizadora e, por fim, no plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

Como resultado, "a Constituição Cidadã", teve em seu texto final uma sessão específica para a política urbana que, entre outros marcos, reconheceu "a função social da propriedade" que será regulamentada pelos planos diretores municipais, estes obrigatórios para as cidades com mais de 20.000 habitantes(art. 182, § 1º), e também os instrumentos da reforma urbana, como o Parcelamento e Edificação Compulsório (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, a possibilidade de desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública, além de definir critérios e condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §2º)(BRASIL, 1988).

Não menos importante, estabeleceu-se a regularização de áreas ocupadas de forma irregular ou clandestina e para as políticas de ordenamento fundiário e urbanístico, com a introdução, através do artigo 183, do conceito de usucapião urbano, assegurando o título de domínio, o direito à propriedade e a concessão de uso a quem possuir uma área urbana em tamanho máximo de 250 metros quadrados, que tenha sido utilizada como moradia num período ininterrupto de 5 anos consecutivos, sem contestações, desde que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988)

Surge então, o Estatuto da Cidade, com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência em que ainda vivia o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei enfrentar o desafio de consolidá-lo, de conferir-lhe articulação, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como os do direito imobiliário e registral) e, desse modo, viabilizar e assegurar sua aplicação prática e sua operação sistemática. (SUNDFELD, 2002)

Aprovado somente em 2001, o Estatuto da Cidade surge como instrumento que oferece aos governos municipais e aos movimentos sociais um conjunto expressivo de diretrizes e normas que buscam materializar os princípios constitucionais da função social da propriedade e da cidade. Seus dispositivos se destinam, em síntese, a universalizar o "direito a cidades sustentáveis", definido na própria lei como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". (BASSUL, 2005, p. 9)

Como bem pontua Fernandes (2006), o marco jurídico-urbanístico supera, contudo, o paradigma do direito liberal, a visão tradicional clássica do direito de propriedade como direito absoluto que havia se desenvolvido com o crescimento das cidades sob o paradigma do Direito Civil, e do Código Civil de 1916. Consagra-se o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, sendo introduzidos novos direitos, tais como o direito à moradia, bem como ao planejamento e à regularização fundiária. Evidencia-se, a supremacia do direito público sobre o direito privado.

O plano diretor passa a fazer parte do marco jurídico nacional, obrigatório para cidades de mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º, CF). Com efeito, é o plano diretor que, aprovado por lei municipal, passa a definir os critérios e condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana e para a aplicação das sanções pelo não cumprimento da função social da propriedade urbana, condicionada à previsão do plano diretor (art. 182, §4º, CF). Não obstante, o Estatuto da Cidade concretiza e reconhece a gestão democrática das cidades, além de reconhecer o papel da ação privada no processo de urbanização (art. 2º, inciso III, Estatuto da Cidade). (SUNDFELD, 2002, p. 50)

Sendo assim, importante esclarecer que ao se elaborar um PDDU, não se está apenas legislando sobre uso, parcelamento e ocupação do solo, mas sim ordenando e planejando o território urbano de um município, para direcionar de forma racional, técnica, democrática e participativa sua expansão, de modo a evitar que a urbanização siga desordenada, caótica e acarretadora de variados transtornos, que vão desde engarrafamentos, ilhas de calor intenso e ausência de áreas públicas de lazer, a segregações sociais, raciais e econômicas, bem como a destruições de áreas verdes e até mesmo deslizamentos fatais. (MARQUES, 2019, pág. 68).

6 O PDDU 2004

A Lei nº 6.586, aprovada pela Câmara Municipal em 03 de agosto de 2004, estabeleceu o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento de Salvador (PDDU) elaborado após a promulgação da nova Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, substituindo o plano anterior de 1985. Embora tenha sido institucionalizado em 2004, os trabalhos para a elaboração do referido Plano começaram em 1998, durante a gestão do prefeito Antônio Imbassahy, integrante do grupo político que dominava as esferas municipal e estadual na época.

Conforme Teixeira (2006), a elaboração do novo Plano Diretor, e sua aprovação, foram cercadas de controvérsias e bastante criticadas pela não observância da participação da sociedade nas várias etapas do processo, contrariando a diretriz basilar do Estatuto da Cidade, no qual trata da Política Urbana e define como critério para elaboração de um Plano Diretor, a participação da sociedade como condição necessária ao processo de planejamento, que dela não pode prescindir.

Destaca-se que as informações necessárias para sua discussão não foram disponibilizadas, o que inviabilizou a participação popular no processo. Após protestos da sociedade civil e mesmo com muitas ações do Ministério Público, que arguíam a ilegalidade do processo, o projeto foi aprovado pela Câmara e, mesmo com o Plano sendo considerado nulo pela justiça, a Lei n. 6.586/04 foi sancionada pelo prefeito Antônio Imbassahy. (NASCIMENTO, 2008)

O PDDU 2004 continha 179 artigos e 91 anexos. Os primeiros 67 artigos e 42 anexos tratavam do diagnóstico inicial da cidade, apresentando uma visão fragmentada e ampla da realidade urbanística da cidade de Salvador. Além disso, o plano não definia nenhuma estratégia objetiva e nem as prioridades de investimentos. O Plano criou uma visão contemporânea acerca da gestão urbana, tendo como um dos seus principais objetivos garantir o crescimento ordenado e sustentável da cidade, e tendo como diretrizes centrais o zoneamento urbano, mobilidade urbana, inclusão social e habitação.

Ademais, também introduziu no ordenamento municipal a aplicação de novos instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória de terrenos urbanos não utilizados, que buscavam controlar a especulação imobiliária e estimular o uso racional do solo urbano.

Ainda de acordo com Teixeira (2008), em razão do conturbado processo de aprovação da lei do PDDU/2004, deu origem a ações judiciais arguindo a sua nulidade, dando início ao processo de discussão e a revisão da referida lei. Destarte, foi feita através da SEPLAN, durante o ano de 2005, uma extensa programação de reuniões e consultas públicas, com o objetivo de dar conhecimento e discutir a lei aprovada em 2004, de modo a resgatar a legitimidade do instrumento que deverá orientar o desenvolvimento do Município no horizonte de até oito anos a partir da data de sua promulgação.

Como resultados, ficou clarividente que a lei em questão era inadequada para os critérios obrigatórios elencados no Estatuto da Cidade, não apenas devido à sua extensão e complexidade, mas também por causa da maneira como estava estruturada. Nesse sentido, o processo de revisão, que inicialmente seria apenas pontual, resultou na criação de uma nova proposta de lei, visando substituir totalmente a lei aprovada anteriormente (em 2004), recuperando seus conteúdos essenciais, mas também os complementando com aspectos pertinentes e incorporando novos anseios sociais e jurídicos, principalmente no que tange às formas de participação no processo de planejamento e gestão urbana.

7 O PDDU 2008

Em 2005, João Henrique Carneiro, filiado ao partido PDT, assume a prefeitura Municipal, após vitória nas eleições de 2004. Promover a revisão do PDDU de 2004 foi uma das principais propostas de campanha feitas pelo então prefeito, que assumiu compromisso com o ministério público para assegurar a participação popular em todo o processo. Contudo, esse não foi o seu real objetivo, haja vista que continuou a optar pela manutenção de um desenvolvimento excludente, que privilegiava o setor imobiliário, com a participação popular sendo mera retórica eleitoral, repetindo a falta de investimento em ações concretas que saíssem da mera utopia. (NASCIMENTO, 2008)

Em realidade, ocorre que houve o reconhecimento e valorização dos trabalhos realizados no PDDU de 2004, além de ter mantido grande parte dos profissionais técnicos envolvidos na elaboração do plano anterior, que somente promovia a manutenção do planejamento excludente e autoritário. A Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (SEPLAM) foi encarregada de coordenar o processo, e para isso criou a Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (Coplan), liderada pelo arquiteto Fernando Teixeira, como órgão responsável pelas tarefas executivas.

Segundo registros da equipe técnica responsável, foi criada e iniciada uma agenda de eventos, através dos debates nas regiões administrativas (RA's), sendo, ao todo, realizadas 16 reuniões entre os meses de junho e julho de 2005, com a participação inexpressiva de somente 789 pessoas. (SALVADOR, 2005b, 2005c)

Após a realização desses eventos de discussão acerca da revisão do PDDU de 2004, foi elaborada pela equipe técnica da SEPLAN e da COPLAN, juntamente com demais órgãos e entidades da administração municipal, a primeira minuta do novo projeto de lei, que, foi submetida a uma segunda rodada de discussão, através de audiências públicas, seminários e reuniões para uma avaliação da sociedade, momento em que ocorre a primeira audiência pública de discussão do documento em 07 de outubro de 2006, enquanto a última (14ª) foi realizada em 03 de fevereiro de 2007. (SALVADOR, 2005b)

As datas e locais das audiências públicas foram divulgadas pela imprensa e através de outdoors. Novamente as audiências ocorreram sem um trabalho prévio de formação e de informação da população de Salvador. A divulgação da minuta da lei, objeto da discussão, e do cronograma de atividades foi feito pela Internet, na página da Seplam, gerando críticas, de um lado, pelo baixo acesso da maioria da população à Internet e, de outro, pelo tamanho do arquivo, dificultando o seu download. (NASCIMENTO, 2008, Pag. 163)

Em poucas palavras, pode-se afirmar que as audiências públicas promovidas tiveram uma efetividade quase inexistente. Observou-se, dessa forma, que o ocorrido se tratava apenas de uma mera simulação da participação social, somente para cumprir o mero exigido pelo órgão de controle público. Destaca-se, que o novo projeto somente buscava atender necessidades de uma elite imobiliária, transformando a orla marítima da capital em um gabarito na ocupação do solo, visando a construção de hotéis e condomínios de luxo, sacrificando a qualidade de vida e perpetuando as desigualdades em vistas ao interesse privado.

Em meio às críticas realizadas acerca da sua legitimidade, a Câmara Municipal de Salvador convocou uma série de 15 audiências públicas para debater o Projeto de Lei 216/07 - PDDU, em sessões ocorridas na sede do legislativo municipal, entre os dias 06 de novembro e 15 de dezembro, mas que apenas seguiram o rito da falta de publicidade, resultando num fracasso.

O dia da votação do PDDU de 2008 merece destaque. O projeto de lei entrou na pauta de votação no que deveria ter sido o último dia do mandato legislativo de 2007. A 97ª sessão ordinária iniciou-se em 26 de dezembro, seguida de outras cinco extraordinárias, que só se encerraram no dia 28 do mesmo mês. Como resultado final, foram aprovadas inacreditáveis 159 emendas ao texto original, das quais 144 haviam sido apresentadas no momento da votação, sem a possibilidade de apreciação pelos

vereadores, demonstrando mais uma vez o seu teor clientelista, que somente visava interesses privados. (REBOUÇAS, 2015)

Ao fim de todo o processo, a Lei do PDDU de Salvador (Lei nº 7.400/2008) foi sancionada em 2008 e, apresentava mais problemas jurídicos e específicos do que aqueles combatidos pelo Ministério Público em 2004. As emendas impostas resultaram numa série de retalhos, na qual destinavam a cidade somente para atender às expectativas dos investidores imobiliários. Tais circunstâncias tiveram como resultado uma série de judicializações do referido diploma legal, demonstrando o fracasso do texto aprovado.

Diante do exposto, o PDDU de 2008 continuou vigente até dezembro de 2011, quando o prefeito João Henrique aprovou a chamada “Nova LOUOS”, que alterava a Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, e o PDDU de Salvador.

8 PDDU 2016 E O PLANO SALVADOR 500 ANOS

Em 2011, o então prefeito João Henrique apresentou à Câmara dois projetos de lei ordinários denominados PDDU da Copa (Lei nº 8.379) e a Nova LOUOS (Lei nº 8.378), que visavam alterar, respectivamente, as disposições elencadas no PDDU de 2008 e na LOUOS de 1984.

Ocorre que, tais legislações foram alvo de judicializações propostas pelo Ministério Público da Bahia, que instaurou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIM), requerendo a urgente suspensão cautelar de diversos artigos, de modo a impedir a concessão de licenças de construção e autorização de exploração do espaço urbano segundo os critérios aprovados inconstitucionalmente, haja vista que alteravam, por exemplo, zoneamentos e aumentavam o gabarito da construção de diversas regiões da cidade, além da patente ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e da separação de poderes.

A corte do Tribunal de Justiça da Bahia, sustentados pelo relator do processo, desembargador José Edivaldo Rocha Rotondano, julgou por 30 votos contra 2 à favor da inconstitucionalidade das Leis nº 8.378 e nº 8.379, apontando a falta da participação popular na elaboração e discussão das leis, a inexistência de estudos técnicos necessários, bem como o evidente desvio de poder na função legislativa decorrente do vício de legalidade no processo legislativo, que não seguiu o trâmite apropriado para a elaboração/alteração do PDDU.

Doravante, em 2012, a cidade de Salvador se encontrava perante a gestão de um novo grupo político liderado do prefeito recém-eleito, Antônio Carlos Magalhães Neto (ACM Neto), que buscou o diálogo junto ao Ministério Público para concretizar um acordo com o órgão no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade das legislações anteriores, mantendo a modulação dos efeitos para alguns artigos essenciais, promovendo uma nova revisão do PDDU no prazo máximo de 12 meses, garantindo que o processo seria executado de forma participativa com a sociedade civil, avaliando os impactos sociais do crescimento da cidade e projetando qual a Salvador "ideal" à todos.

Assim, o governo municipal apresentou um projeto ambicioso e emblemático, denominado "Plano Salvador 500 anos". Esse plano possui uma perspectiva mais ampla, ambicionando tornar a capital soteropolitana menos desigual, mais integrada e social, econômica, ambiental e institucionalmente sustentável a longo prazo, durante o lapso temporal de 35 anos, ou seja, até seu aniversário quingentésimo, que ocorrerá em 2049. Ato contínuo, o Plano Diretor de Desenvolvimento constituiria um instrumento de médio prazo, a ser revisado de dez em dez anos, conforme prevê o Estudo da Cidade (art. 39, § 3º, Lei nº 10.257/2001).

A rigor, os trabalhos de produção se iniciaram entre agosto e novembro de 2014, quando ocorreram as primeiras oficinas de bairro, e, em dezembro do mesmo ano, a prefeitura municipal realiza a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe, responsável por elaborar os estudos técnicos necessários para instruir a revisão do PDDU e da Louos, bem como, subsidiar o “Plano Salvador 500”. Em suma, o "Plano Salvador 500", se trata de um produto macro e interdisciplinar, ou seja, um plano de ação ao PDDU e a LOUOS, pois, buscou analisar e categorizar os problemas urbanos através da análise de profissionais técnicos com o foco prioritário nas políticas públicas de desenvolvimento e redução das desigualdades econômicas, sociais e espaciais, extraindo um resultado que servisse de base para a revisão e elaboração das demais legislações.

De acordo com os propósitos e diretrizes do plano, a prefeitura de Salvador expõe que o Plano Salvador 500, lançado pelo prefeito ACM Neto durante as festividades do aniversário da cidade deste ano, pretende estabelecer diretrizes que vão orientar a construção do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (Louos). (SALVADOR, 2015)

Destaca-se que, como forma de assegurar a participação popular e mitigar a prevalência de interesses da minoria, foram executadas um total de 29 Oficinas de Bairros (divididas em dois ciclos), 14 Audiências Públicas antes do envio do projeto de lei do PDDU 2016 ao legislativo, e mais 19 perante a câmara municipal e os vereadores, além de diversos Fóruns Setoriais ao longo do processo, que contaram com uma participação adequada.

As audiências tiveram a publicização sobre suas datas e locais publicadas no Diário Oficial do Município e ao site do Plano, além da utilização de meios de comunicação de massa como o rádio, visando efetivar a divulgação dos trabalhos. Há de se destacar a criação do grupo "Participa Salvador", criado pelo "Fórum a Cidade Também é Nossa" visando representar a população nas audiências e oficinas de bairro, tornando público via internet informações e esclarecimentos no decorrer de todo o processo, dentre outras ações importantes no sentido de efetivar a participação cidadã.

Ademais, destaca-se o implemento das audiências "Devolutivas" incorporadas nas discussões do PDDU na Câmara, nas quais, os coordenadores dão retorno acerca das sugestões e ideias apresentadas, proporcionando um mecanismo de "empoderamento da sociedade", que, segundo os Vereadores presentes, se sentiriam vitoriosos "por estarem na metade do processo das audiências, com importante participação popular, inclusive digital". (Câmara de Vereadores, 2016, p. 2).

Portanto, tiveram como resultado final dos trabalhos realizados: Plano Salvador 500, Anteprojeto de Lei do PDDU 2016 e o Anteprojeto de Lei da LOUOS, implantando um Sistema de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador como forma de integrar as políticas públicas, adicionando um modelo de monitoramento e avaliação.

Neste diapasão, Villaça (1999), bem disciplina que um Plano Diretor deve partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e da sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial do uso do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, onde jamais deve ser criado através de uma minoria, e sim pela maior parte possível dos membros da sociedade.

Portanto, a integração promovida durante a elaboração do PDDU de 2016 em Salvador, bem como do "Plano Salvador 500 anos", assume o papel de planejar e estruturar toda questão urbana que envolve a cidade a curto, médio e longo prazo,

com base na realidade do local, com aplicação de estudos e amplos debates acerca das necessidades cidadãs.

Todavia, o PDDU de 2016 da cidade de Salvador apresentou algumas inconsistências perante o conteúdo abordado na letra da lei. Uma das principais problemáticas a se destacar no plano, encontra fundamento no Estatuto da Cidade, que é claro ao tratar, em seus artigos 42 e 42-A, sobre o conteúdo mínimo exigido para um Plano Diretor Municipal, sendo regras de Direito obrigatórias como parte do dever-poder de promover a função social da cidade, sob pena de esvaziamento do princípio e de todo o Capítulo da Política Urbana previsto na Constituição.

Coleciona-se a redação desses artigos:

“Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5o desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;

V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso

habitacional for permitido. VI – identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.” (BRASIL, 2001)

Logo, a Prefeitura Municipal não se atentou as exigências estabelecidas nos artigos mencionados, inexistindo a “delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização”, ou seja, não houve zoneamento no PDDU de 2016. Há mapas apenas com macro áreas e macrozonas, mas, não foi feito o zoneamento perante a delimitação das “zonas” em que cada coeficiente mínimo de aproveitamento mínimo incidirá. Como resultado, impede a aplicação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação sanção, deixando um certo vazio na função social da propriedade urbana em Salvador. (MARQUES, 2019)

Ademais, houve omissão em não delimitar um mapa das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto (ART. 42-A, II, EC), conseqüentemente, não apresenta um planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre (art. 42-A, inciso III, EC), além de medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres (art. 42-A inciso IV, EC).

Portanto, nesse sentido a lei municipal deixou de cumprir com o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade em seu artigo 42 e 42-A. Segundo a leitura dos artigos do plano, o mesmo expõe essas questões de maneira genérica, "empurrando" a responsabilidade para outras legislações posteriores, e eximindo-a do Plano Diretor, tornando difícil estabelecimento de prioridades para investimentos e subsídios para sua real implementação.

Não menos importante, quanto ao meio ambiente, foi promovida a diminuição do Macrozoneamento de Proteção Ambiental, apontando para uma perda substantiva de espaços que demandam proteção e recuperação dos ecossistemas concernentes, promovendo a expansão de áreas urbanas às custas da redução de macrozonas ambientais mais restritivas e ambientalmente sensíveis. Esse novo direcionamento flexibilizou as normas para ocupação do solo, permitindo a criação de novas áreas de desenvolvimento urbano para o setor imobiliário, sendo constatada uma redução estimada em cerca de três mil hectares de área definida como proteção ambiental. Outro ponto, Técnicos da Prefeitura dizem que isso se deu porque houve

reconhecimento de áreas populares ocupadas em zonas de proteção ambiental, tendo em vista que Salvador possuía um déficit habitacional estimado em cerca de 100 mil imóveis. (NUNES; SERRA, 2016)

Outro ponto, há de se destacar os avanços apresentados pelo PDDU de 2016 e o plano Salvador 500 anos.

Se tratando de saneamento básico, é notável que o PDDU apresenta um capítulo excelente e admirável, tratando o tema como prioridade estratégica para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade e reconhecendo-o como direito fundamental. O plano tem como objetivos a universalização do abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, com vistas em promover a integração das políticas públicas, proteção dos recursos hídricos e ampliação da infraestrutura em áreas vulneráveis da capital, com destaque para a criação do Sistema Municipal de Saneamento Básico, integrado ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão. (SALVADOR, 2016)

Como resultado, houve avanços significativos e grande progresso nos últimos anos perante o sistema de saneamento da cidade de Salvador. Segundo dados atualizados fornecidos pelo Instituto Água e Saneamento (2024), mais de 98,76% da população tem acesso a água e mais de 88,34% da população é atendida com esgotamento sanitário, além de 96,65% ser atendida com coleta de Resíduos Domiciliares e possui coleta seletiva de Resíduos Sólidos.

Ademais, o quesito habitação merece de destaque no PDDU de 2016. A lei promoveu o aumento do número de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para mais de 200. (NUNES; SERRA, 2016) Essas zonas desempenham um papel estratégico no planejamento ao garantir que populações de baixa renda tenham acesso à moradia digna e infraestrutura adequada, sendo áreas delimitadas pelo município para atender prioritariamente às demandas de habitação de interesse social e regularização fundiária, visando reduzir desigualdades urbanas e segregações vigentes.

Ainda, como bem destaca Von Hauenschild (2016), o Plano Diretor de 2016 elevou os coeficientes de aproveitamento em muitas áreas para o 3.0 e 4.0, ou seja, atingindo o coeficiente de aproveitamento máximo e promovendo um uso mais intensivo, eficiente e sustentável do solo urbano em regiões estratégicas, além de benefícios para o aproveitamento imobiliário desses locais.

Ainda no quesito habitação, o Plano Diretor de 2016 foi assertivo em incluir a Cota de Solidariedade (Arts. 340 e 341 do PDDU 2016), pela qual novos empreendimentos de

grande porte, acima de 20 mil metros quadrados construídos, ficam obrigados a destinar 5% do valor investido à habitação social, para o financiamento da construção de moradias acessíveis para famílias de baixa renda que tenham renda mensal de até três salários mínimos, o que, por si só, representa um grande passo para a função social da propriedade.

Com relação à mobilidade urbana, inegável que nos últimos anos a cidade de Salvador experimentou grandes mudanças positivas que transformaram o cenário local. A rede de metrô, por exemplo, hoje interliga diversos bairros e continua em expansão, com perspectiva de alcance da região metropolitana. Além disso, a frota de ônibus está sendo requalificada e aprimorada, com investimentos que já superam a marca dos quinhentos milhões de reais para aquisição de modelos elétricos e modernos, que irão substituir os modelos antigos, promovendo um transporte público mais sustentável e eficiente. (SALVADOR, 2024)

Contudo, percebe-se uma grave desconexão no planejamento urbano de Salvador, pois o Plano de Mobilidade, essencial para a cidade, foi desenvolvido de maneira distante do PDDU, ignorando a relação fundamental entre mobilidade e uso do solo. Essa abordagem ultrapassada resultou em uma proposta fragmentada, deixando de incorporar fatores decisivos, esquecendo, por exemplo, que a implantação do metrô valoriza o solo, em função da acessibilidade que propicia. Apesar de avanços, como a inclusão de modais multimodais (metrô, bicicletas, transporte vertical), a prioridade permaneceu no automóvel, sem previsão de financiamento sustentável. (MORENO, 2016 apud NUNES; SERRA, 2016)

Importa frisar também, a nova dinâmica de reconfiguração do espaço e das práticas sociais que estão transformando a cidade através do impulsionamento e gerenciamento das novas tecnologias de comunicações e das redes telemáticas.

Nesse sentido, destaca karaoglan (2024), que Salvador deu um importante passo para se tornar uma cidade digital com a implementação, em 2022, do Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente (PDTCI), que tem como objetivo sacramentar o acesso à tecnologia no município através de ferramentas e políticas públicas que causam impacto direto na vida das pessoas, transformando a capital baiana numa verdadeira "smart city", definindo as políticas públicas de tecnologia da cidade para os próximos 30 anos, priorizando a implantação da rede de fibra ótica multisserviços, wi-fi gratuito em áreas prioritárias da cidade, digitalização dos serviços ao cidadão, entre outros.

O mencionado plano definiu as políticas públicas de tecnologia da cidade para os próximos 30 anos, tendo como principal objetivo tornar Salvador uma cidade mais inteligente e eficiente, com a expectativa de investimento estimado em R\$ 2,1 bilhões em tecnologia e inovação, com a implantação de wi-fi gratuito em mais 80 áreas em toda a cidade, totalizando cerca 800 prédios públicos e 80 novas arames de acesso livre à internet. (SALVADOR, 2022)

9 CONCLUSÃO

A trajetória histórica e legislativa de Salvador evidencia os desafios e avanços no planejamento urbano ao longo dos séculos. Desde a sua fundação como primeira cidade e capital planejada do Brasil (1549), até a mudança para o Rio de Janeiro (1763), houve a marca de uma estruturação de guerra, com foco em ser uma cidadefortaleza com o intuito de defesa da coroa portuguesa.

Doravante, percebe-se um esforço contínuo para equilibrar desenvolvimento econômico, justiça social e preservação do patrimônio na cidade de Salvador, mas que infelizmente, não consegue se concretizar, sobretudo, durante o século XX, devido à produção e reprodução dos interesses privados de maneira arbitrária, descartando o passado, sem considerar a realidade que sua população carece, perpetuando desigualdades históricas, segregações socioeconômicas, vulnerabilidade urbana e degradação do meio ambiente.

Conforme demonstrado, os Planos Diretores de 2004 e 2008, bem como o PDDU da Copa em 2012, todos pós-Constituição Cidadã (1988) e Estatuto da Cidade (2002), foram marcados por vícios de legalidade e insuficiência na participação popular, fundamentados somente nos interesses privados de classes dominantes, que buscaram gabaritar a cidade para o capital imobiliário, e deixando de lado a verdadeira função de um Plano Diretor, que deve ser balizado em proporcionar o direito à cidade para todos, de modo que, reduzisse desigualdades e segregações sociais históricas, para tornar as cidades mais inclusivas, justas e ambientalmente equilibradas.

Diante desse cenário, seria possível afirmar que o PDDU de 2016 de Salvador representa um legado de avanços ou retrocessos na história do planejamento urbanístico soteropolitano?

Em resposta, pode-se afirmar que a referida lei apresenta um legado de avanços para a cidade de Salvador.

Em que pese as lacunas existentes, como a notória falta do conteúdo mínimo conforme o Estatuto da Cidade, ausência de clareza nos investimentos necessários, diminuição do Macrozoneamento de Proteção Ambiental e a falta de integração com o planejamento de mobilidade, há de se destacar e reconhecer os diversos avanços no Plano, como o aumento do número de ZEIS e dos coeficientes de aproveitamento mínimos, a criação da Cota de participação, a referência no saneamento básico, além da inclusão de medidas visando o aprimoramento, acessibilidade e inovação tecnológica como passos importantes rumo a uma cidade mais integrada e equitativa. Conclui-se, portanto, que o Plano "Salvador 500 anos" e o PDDU de 2016 representam uma tentativa significativa de modernizar e democratizar a gestão urbana em Salvador, trazendo diversos aspectos positivos, mas que ainda bailam e se prendem a uma estrutura exploratória do capital imobiliário e da falta de organização legislativa.

Urge mencionar que a próxima revisão do Plano, em 2025, oferece uma oportunidade única para repensar os paradigmas que historicamente direcionaram o desenvolvimento da cidade. A incorporação de um planejamento mais participativo, a inclusão de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades e a priorização de investimentos sustentáveis devem ser a prioridade, visando uma cidade voltada para o povo. podem transformar a dinâmica. Portanto é crucial que haja um comprometimento sólido por parte dos gestores públicos, aliados à fiscalização ativa da sociedade civil e ao engajamento de especialistas de diversas áreas.

Por fim, ao aprendendo com os erros do passado e consolidando os avanços conquistados, Salvador terá o potencial de se reafirmar como uma referência nacional em planejamento urbano. O fortalecimento da gestão democrática e a promoção de políticas urbanas integradas são essenciais para construir uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável, onde todos os habitantes tenham acesso pleno aos direitos fundamentais previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade. O caminho para o futuro depende, sobretudo, de ações concretas e da vontade coletiva de transformar Salvador em uma cidade para todos.

REFERÊNCIAS

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

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

BACELAR, Jonildo. **História da cidade do Salvador, evolução física e iconografia. Cidade do Salvador**. Disponível em: <http://www.cidade-salvador.com/>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 março de 2024.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. **Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte**. Brasília: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://www.senado.leg.br>. Acesso em: 6 set. 2024.

CÂMARA DE VEREADORES. **Ata da Audiência Pública n. 16**, realizada em 25 de abril de 2016. p. 2, 3, 4, 5 e 6.

COSTA, Eduardo A. G. **A Semana de Urbanismo de 1935 em Salvador**. Minha Cidade, Vitruvius, n. 182, 2015. Disponível em:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/16.182/5689>. Acesso em: 16 de set. 2024.

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.

FERNANDES, Ana; BARBOSA, Bruna Oliveira; ALMEIDA, Caio Anderson da Silva de; GUSMÃO, Luisa Almeida. **O Epucs e a moradia pobre em Salvador nos anos 1940: ineditismo, compromisso, dubiedades**. Arquitextos, Vitruvius, n. 233, 2019. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/20.233/7545>. Acesso em: 12 ago. 2024.

FLEXOR, Maria Henriqueta L. **Imaginário, economia moral e violência urbanística: Um estudo sobre percepções sociais na urbanização contemporânea**. Disponível em: <https://equiponaya.com.ar/congresos/contenido/49CAI/Flexor.htm>. Acesso em: 05 jul. 2024.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. Municípios e Saneamento: Salvador, BA.

Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-esaneamento/ba/salvador>. Acesso em: 15 de set de 2024.

KARAOGLAN, Luca Sangalo. **Políticas públicas de inclusão digital como garantia fundamental: a experiência de Salvador/BA**. 2024.

MARQUES, Daniel Maciel. **O “Novo PDDU de Salvador” e a (não) observância das exigências legais de base técnica, de conteúdo mínimo e de regulamentação de instrumentos de defesa da função social da propriedade**.

In: Salvador e os descaminhos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: construindo novas possibilidades/ Hortênsia Gomes Pinho, Ordep Serra, Débora Nunes. - Salvador: EDUFBA, 2019.

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.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Pereira do. **A participação cidadã no plano diretor de desenvolvimento urbano de Salvador**. 2008. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2008.

NUNES, Débora; SERRA, Ordep. **Projeto de Lei do PDDU e Salvador: uma avaliação**. Disponível em:
<http://participasalvador.com.br/wpcontent/uploads/2016/02/Avaliac%C%CC%A7a%C%83o-do-Projeto-de-Lei-do-PDDUde-SSA.pdf>. Acesso em: 07 de outubro de 2024.

PINHEIRO, Eloísa Petti. **Europa, França e Bahia: difusão e adaptação de modelos urbanos (Paris, Rio e Salvador)**. 2 ed. Salvador: EDUFBA, 2011.

PROCESSO nº 0303489-40.2012.8.05.0000 disponível no site de consulta processual do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Disponível em:
<http://esaj.tjba.jus.br/esaj/portal.do?servico=190100>.

REBOUÇAS, Thaís de Miranda. **Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder: o caso do PDDU de Salvador**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XVI, 2015, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

SALVADOR. **Lei n. 6.586, de 3 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2004. 3 v.

SALVADOR. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015.
Disponível em: <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SALVADOR. **Plano Salvador 500. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015**.
Disponível em: <https://comunicacao.salvador.ba.gov.br/criada-comissao-geral-doplano-salvador-500/>. Acesso em: 07 de novembro de 2024.

SALVADOR. **Plano Salvador 500**. Prefeitura Municipal de Salvador, 2015.
Disponível em: <https://fmlf.salvador.ba.gov.br/salvador-500-2/>. Acesso em: 07 de novembro de 2024.

SALVADOR. **Salvador investirá US\$ 94 milhões na aquisição de ônibus elétricos e terminais de recarga**. Agência de Notícias Salvador. Disponível em: <https://agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/25304salvador-investira-us-94-milhoes-na-aquisicao-de-onibus-eletricos-e-terminais-derecarga>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SALVADOR. **Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. Relatório de Discussão do PDDU [2004] no Seminário Final das RA**. Salvador: Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2005a.

SALVADOR. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Relatório de Discussão do PDDU [2004] nos Seminários Temáticos no Âmbito da Administração Municipal**. Salvador, Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, 2005b.

SALVADOR. Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente. **Relatório do Seminário de Avaliação do PDDU [2004] com a Sociedade Civil**. Salvador: Secretaria de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente 2005c.

SANTOS, Milton. **O centro da Cidade do Salvador**. Salvador: Universidade da Bahia, 1959a.

SANTOS, Milton. **O centro da Cidade do Salvador: estudo de geografia urbana**. 2 ed. São Paulo: EDUSP; Salvador: EDUFBA, 2008.

SANTOS, Milton. **“A urbanização brasileira”**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Raquel Cerqueira. **Quem participa?: participação popular e direito à cidade: um estudo de caso do Plano Salvador 500**. 2016. 165 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 4460.

TEIXEIRA, Fernando. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador - PDDU; 2006: estrutura e conteúdos da minuta da lei**. VeraCidade, Ano I, n. 01, 2006.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. **Salvador: transformações e permanências (1549-1999)**. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2017. 569 p.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para o planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.