



PLAN DE DESARROLLO URBANO DE SALVADOR: ¿CAMBIO O DEMOCRATIZACION APARENTE?

Jacileda Cerqueira Santos¹, Fancisnália de Almeida Silva²

Fecha de recepción: 10/01/09
Fecha de aceptación: 22/03/09

Plan de Desarrollo Urbano de Salvador: ¿Cambio o Democratización Apparente?

RESUMEN. Originados por intereses de carácter político económico, las ciudades crecerán, se multiplicarán y se diferenciarán cada vez que transcurra el tiempo. No obstante, ellas están también cada vez más inmersas en una dinámica escala global.

En Brasil, los caminos señalados por la Ordenanza de la Ciudad pretenden responder a las directrices generales del pleno desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana y de la gestión democrática de las ciudades por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad en los procesos de gestión y planeamientos urbanos. Los tres Planes Reguladores elaborados en los últimos sesenta años en Salvador de Bahía, son el referencial de este trabajo, mientras que la valorización de la discusión sobre la democratización en la concepción de la planificación y de la realización de los cambios esperados para este proceso, son posterior a la aprobación de la Ordenanza de la Ciudad.

PALABRAS CLAVES: Plan Regulador; Ordenanza de la Ciudad; Proceso de Planificación; Gestión urbana; Historia de la ciudad.

The Regulatory Plan of Salvador: Change or Apparent Democratization?

ABSTRACT. Driven by interests of political and economic nature, cities will grow, multiply and differentiate as time changes. However, they are also increasingly more immersed in a dynamic of global scale.

In Brazil, the paths shown by the City Regulations intend to respond to the general directives of the development of social functions of urban property and of democratic administration of cities through the participation of citizens and representative associations of diverse segments of the community in the processes of administration and urban planning. The three Regulatory Plans elaborated during the last 60 years in Salvador du Bahia are the referent to this work, while the valorisation of the discussion on democratisation in the conception of planning and the realization of the necessary changes for this process, are subsequent to the approbation of the City Regulation.

KEYWORDS: Regulatory Plan, City Regulations, Planning process, urban management, history of the city



Típica arquitectura colonial bahiana en torno a balcones abiertos hacia los espacios públicos de plazas, terreiros y calles.

¹ Urbanista. Magister en Geografía / Bolsista Fapesb. Institución: Magister en Geografía (IGEO-UFBA). Correo electrónico: jacileda@ufba.br

² Urbanista. Correo electrónico: francisvile@yahoo.com.br



Asentamiento costero de Salvador de Bahía que hasta el siglo XVIII ocupó las funciones de capital y puerto principal de Brasil.

Introducción

En Brasil, el ejercicio de la planificación de forma más sistemática, se remonta al siglo XIX, inicialmente limitado a los trazados de las ciudades, extrapolando, en el siglo XX, los aspectos físicos e incorporando aspectos sociales, económicos y culturales. En la “Era Vargas” y en el período “Post-64”, el Estado hacía una planificación dirigida hacia el ordenamiento y hermooseamiento de las ciudades, utilizando, para esto, mecanismos de control del uso del suelo, centralizando política y administrativamente la toma de decisiones.

En estos 50 años, los Planes Reguladores no conseguirán aminorar los grandes problemas urbanos de las ciudades [...], pero contribuirán a aumentar la segregación y la formación de contingentes poblacionales fuera de la legalidad establecida (GRAZIA, 1990, p. 10).

Lo hecho hace una década y media, presenta una visión bastante pesimista del planeamiento urbano y la reglamentación en sus fundamentos y sus discusiones en las

ciudades, nos lleva a cuestionar la Reforma Constitucional de 1988 – que estableció la descentralización administrativa, la vuelta de Planes reguladores para ciudades con más de 20.000 habitantes. Con la participación comunitaria en los procesos decisivos, y la aprobación de la Ordenanza de la Ciudad en 2001 es posible solucionar tales problemas.

Entonces, ¿que está errando?, ¿los mecanismos propuestos?, ¿la forma como fueron instituidos?, ¿la forma como son utilizados? ó, ¿ que ellos no son utilizados efectivamente?. ¿Porqué razones eso no ocurre?

Este artículo, propone analizar las nuevas concepciones en lo referente a la democratización provenientes de la Ordenanza de la Ciudad. Esto, conseguirá alterar significativamente el proceso de elaboración de un Plan Regulador como instrumento de planificación, tomando en consideración los cambios en los contextos social, político y económico, que sirvan de fundamento para los tres Planes Reguladores de la Ciudad del Salvador, durante los últimos 60 años – el EPUCS, el PDDU/85 y el PDDU-Salvador – a partir de su establecimiento.

Un poco de la historia de la planificación en Salvador

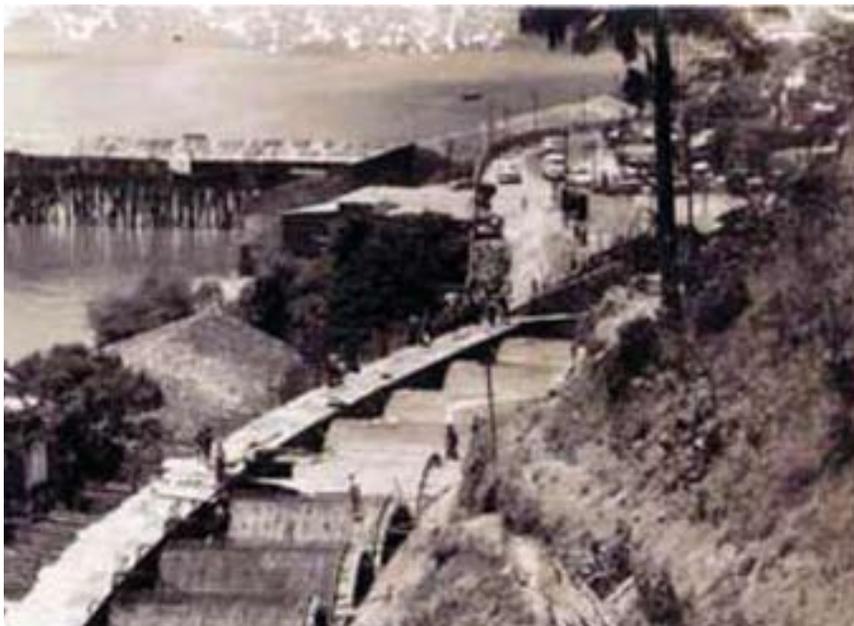
La ciudad del Salvador, fundada en 1549, fue escogida para ser la sede de gobierno colonial portugués por poseer varios atributos que eran del interés de los colonizadores, como son las condiciones de seguridad, las facilidades portuarias y de comunicación con la Metrópolis, constituyéndose, así, en la localidad más apropiada para el tipo de asentamiento urbano deseado. En este escenario, se construyó un puerto que era cobijado por la Bahía de Todos los Santos, donde los navíos eran mantenidos protegidos de las tempestades. Este puerto se localizaba en la ciudad baja, donde fueron levantados los almacenes; mientras en la ciudad alta, se erigían la Cámara Municipal, el Obispado, y una primera iglesia, la de Nuestra Señora de la Ayuda. Era una ciudad de trazado regular, previamente

proyectada a pesar del accidentado terreno (Peña, 1994).

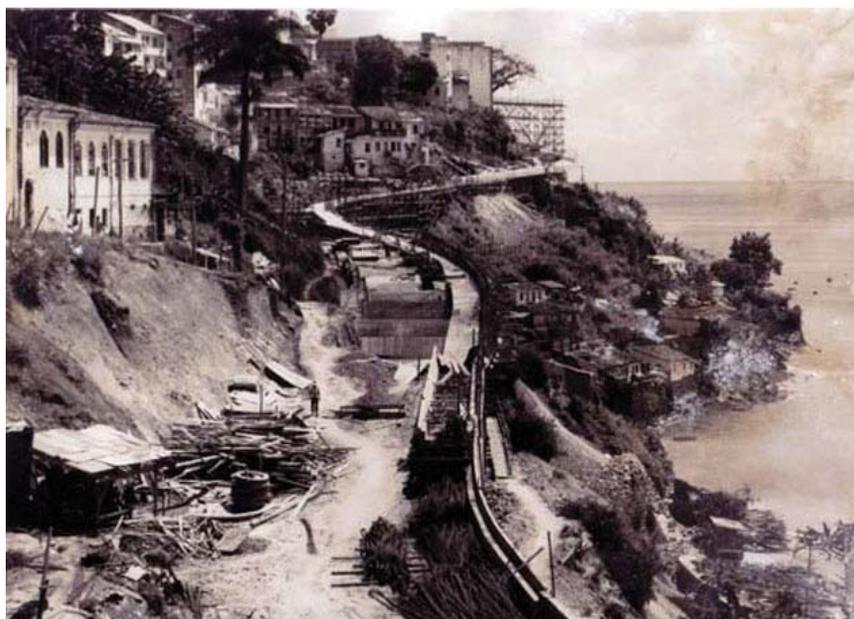
Las características morfológicas del Salvador, fueron moldeadas por la influencia de varios estilos arquitectónicos desde mediados del siglo XVI, cuando comenzó a perder sus características medievales de ciudad-fortaleza. Mientras, la preocupación con “la higiene urbana, la idea de planificación global (aun insipiente) y el desarrollo de la máquina a vapor” (Peña, 1994, p. 05) a fines de siglo XVIII, también tuvo influencia en la apariencia urbana.

A comienzos del siglo XIX, ya se buscaba la regularización en la construcción de las casas y su estabilidad a través de posturas, existiendo una preocupación por el “hermoseamiento” de la ciudad, así también con la zonificación y fluidez, indicando un primer momento de un proceso de modernización de la ciudad. En un contexto en que comienza a darse la construcción idealizada de la ciudad, con predominio de la espacialidad en el nivel social, posterior a 1850, se generan intervenciones en el servicio público, inclusive en lo que toca al transporte colectivo, iluminación y gas, pavimentación y canalización de las calles, y la realización de un terraplén en la ribera de los barcos hasta el nuevo embarcadero (Peña, 1994).

Hasta fines del siglo XIX, la planificación urbana en Salvador estaba estrechamente ligada a las ideas con base higienista y sanitarista, dándose énfasis a la mejora de la ventilación y de la iluminación. Los objetivos, eran la reducción de la tasa de mortalidad a través de los controles de las enfermedades que afectaban a la población y la mejora en la estética de la ciudad. Sampaio (1999), llama a ese período la “etapa de preparación del Urbanismo Moderno”, marcado por una racionalidad técnica por la funcionalidad del medio. Los problemas de la ciudad eran tratados básicamente con la regularización del trazado vial existente, desobstrucción de calles y abertura de nuevos asentamientos. A partir de fines del siglo XIX e inicio del siglo XX, las técnicas van gradualmente pasando del área médica al área de la ingeniería, inclusive a causa de los cambios en las tecnologías de transportes que exigía un aumento en la fluidez y la accesibilidad (Sampaio, 1999).



Avda. Contorno, do Solar do Unhão, Salvador de Bahía, intervención de Diógenes Rebouças.



El desarrollo costero en Salvador condiciona un trazado lineal que ocupa la playa, mientras la parte superior de la ciudad se prolonga entre cerros y cañadas. La estructura urbana aparece nitidamente condicionada por las características de su emplazamiento topográfico dividiendo el núcleo en dos asentamientos, alto y bajo.

La primera semana del urbanismo

La Semana del Urbanismo, que se realizó entre el 20 y 27 de febrero de 1935 en Salvador, se convirtió “en la introducción de la disciplina de la planificación como práctica de la Administración municipal en Salvador” (Salvador, 1999, p. 03). Fue organizada por la Sociedad Amigos de Alberto Torres, con la colaboración de la Comisión del Plan de la Ciudad del Salvador. La Comisión fue instituida en conjunto por los gobiernos estatales y municipales. Mientras tanto, no se veía la perfecta integración entre estos niveles guber-

namentales, más la subordinación del Municipio al Estado, y a su falta de autonomía (Salvador, 1999).

Según Sampaio (1999), la Semana del Urbanismo – o *Semana del 35* como fue conocida –, aseguraba a la perfección que un Plan debería ser cerrado, no siendo flexible para cambios o complementos posteriores. El autor afirma, aún, que la Semana del 35, no llegó a constituirse en una ruptura completa con las prácticas sanitarias, pero fue un marco local de referencia, en lo que se refiere al planeamiento urbano que se haría de ahí en adelante.

Así, el término de la Semana del 35 presentó recomendaciones como la elaboración de una planta catastral del Municipio; la creación de un Departamento de Urbanismo; la implementación de *Park-ways* (que serían efectivamente formuladas por el Escrito del Plan de Urbanismo de la ciudad de Salvador, EPUCS e implantadas en las décadas de 1960 y 1970); la adopción del *City Manager*, administradores de ciudades, una experiencia ya utilizada en los Estados Unidos; la introducción de la noción de Patrimonio Histórico, de modo de preservar la memoria, bajo la perspectiva cultural y educativa; la elaboración de un Plano global para la ciudad, que regulase su crecimiento y expansión; el acrecentamiento de las actividades de planificación de la Comisión del Plan Regulador, que sería trans-

formada en Consejo de Urbanismo para velar por lo planeado; y el manifiesto del Urbanismo como campo de conocimiento y área de acción, o sea, esclarecer a la sociedad sus ventajas (Salvador, 1976).

La experiencia del EPUCS

La Ciudad del Salvador, en la década de 1930, como el resto del mundo, vivía las consecuencias de la crisis de sobreacumulación que ocasionó la gran depresión en los Estados Unidos. La agricultura bahiana se paralizó y su industrialización venía sufriendo dificultades desde el inicio del siglo, bajo el contexto nacional, mientras Salvador perdía posición en relación a las industrias textiles de Sao Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais (Araujo, 1988). Bahia, no conseguía modernizarse en lo que atañe a la actividad industrial, un proceso que pasó a ser llamado el “Enigma Bahiano”. Mientras tanto, la política de centralización de la industria en el Centro-Sur – que era una definición del Gobierno Central – acentuó las barreras regionales, lo que sirvió para corroborar la superioridad de los productos allí producidos, en relación a las nordestinas (Oliveira, 1987). La población del Salvador entre 1920 y 1940, no llegó a crecer 2,5%.



Calle colonial de Salvador, que de acuerdo a la tradición portuguesa se define por la estructuración de las casas evidenciando la inexistencia de la traza previamente planificada.

En contraposición hubo un deterioro de las condiciones de vida de la población, lo que puede ser confirmado por el crecimiento de los índices de mortalidad en el período (Araujo, 1992).

En el período entre 1937 y 1945, Brasil, se caracterizó por la consolidación del Nuevo Estado. Bajo la “Era Vargas”, se encontraba un Estado paternalista, responsable directamente por la regulación del mercado y productor directo en sectores básicos, por ejemplo la industria del acero y del hierro. Bahía y Salvador aún estaban afligidos con problemas causados por el “Enigma Bahiano”. Un cuadro que llevaba a la Ciudad al aumento de la crisis económica, con crecimiento de la exclusión social, del desempleo y subempleo (Araujo, 1988).

Surgido bajo el contexto de “Estado del bienestar social”, en el que el poder público tenía una postura controladora, el EPUCS fue un documento especialmente creado para la elaboración del Plan de Urbanismo de la Ciudad, que funcionaría como una entidad que no integraba efectivamente la estructura organizacional de la Prefectura. La coordinación general, estaba a cargo del Ingeniero Mário Leal Ferreira, que inició sus actividades en abril de 1943, con un plazo definido para la elaboración de los trabajos, fijado para tres años, pero con la posibilidad de extensión. Para Mario Leal, la

ciudad era un organismo en evolución, que podía ser interpretada por el estudio de su historia y formación social, y el Urbanismo era un proceso científico capaz de producir conocimiento sobre la ciudad (Salvador, 1976).



Terreiro de Jesus. Catedral 1862.



Terreiro de Jesús y la Iglesia de San Francisco en el centro histórico de Salvador. La plaza portuguesa en Brasil, adquiere la dimensión del rossio, un terreno de propiedad comunitaria no construido y un espacio residual dotado con ciertas funciones.

Incorporaba algunas de las ideas lanzadas en la Semana del 35, y alababa el planeamiento urbano como parte de un proceso multidisciplinar, siendo que los problemas urbanos solo podrían ser resueltos por cooperación intersectorial. Establecía un tipo de planeamiento integrado que articulase diversas cuestiones de ámbito social buscando reducir las desigualdades para “el bien común”. Se pensaba el Plan como algo que pudiese ser complementado.

El EPUCS puede ser resumido como un Plan que discutió y propuso lo que había más avanzado para la época, indicando proyectos que serían sugeridos y elaborados simultáneamente a los trabajos de investigación y se desarrollarían las directrices del Plan en los sectores de saneamiento, zonificación, sistema vial, y proyectos especiales para educación (Escuela-parque de Anísio Teixeira) y cultura, habitación, salud (hospital para tuberculosos), saneamiento y seguridad (Araujo, 2000). Los estudios del EPUCS, también originarán la primera experiencia de legislación del ordenamiento del uso y de la ocupación del suelo – el Decreto-ley n° 701/48 que regulaba sobre la utilización de la tierra en la zona urbana – como parte integrante de un Plan, introduciendo la zonificación funcional en el Municipio, con base en un modelo físico-territorial (Salvador, 1976).

En el contexto histórico de la época, no se hablaba de la participación comunitaria y de movimientos sociales en el proceso de planificación, aún estando prevista una etapa de divulgación del Plano, en la cual éste sería llevado al conocimiento de la población. Esta difusión, constituiría la etapa final del proceso de elaboración del EPUCS, y se propondría una validación por parte de la “opinión pública más importante y de los interesados inmediatos” en sus conclusiones (Salvador, 1976). Siendo así, la participación comunitaria en el EPUCS, se redujo a las exposiciones que harían llegar al conocimiento de la población su existencia y su importancia. Las discusiones quedarán, así, a cargo de los técnicos que participaran en su elaboración y de la Prefectura.

Con la muerte de Mario Leal Ferreira en 1947, la revisión crítica del Plan comenzó a ser ejecutada por técnicos de Rio de

Janeiro, mientras los técnicos del EPUCS continuaran en los trabajos hasta su disolución y creación de la Comisión del Plan de Urbanismo de la Ciudad del Salvador – CPUCS - en 1948. Al comienzo de la década de 1950, las dificultades para mantener la comisión ocasionaron un distanciamiento cada vez mayor de esta comisión hacia las actividades de continuidad de la planificación, debilitando su acción. Con la disolución de la CPUCS en 1958, la Sección de Planificación que continuara su labor, no tenía las condiciones necesarias para dar curso al proceso de planificación (Salvador, 1976).

Hasta entonces, no había sido prevista la formación de un equipo técnico dentro de la Prefectura Municipal, que pudiese dar continuidad al proceso de planificación. Al contrario, se pretendía que el equipo de la Prefectura, trabajara orientado por el equipo del EPUCS. Algunas de sus propuestas, fueron implementadas pero en términos de planeamiento propiamente tal, no se hizo mucha cosa por diversos motivos, inclusive por la inexistencia de un órgano que articulara y centralizara las actividades (Araujo, 2000).

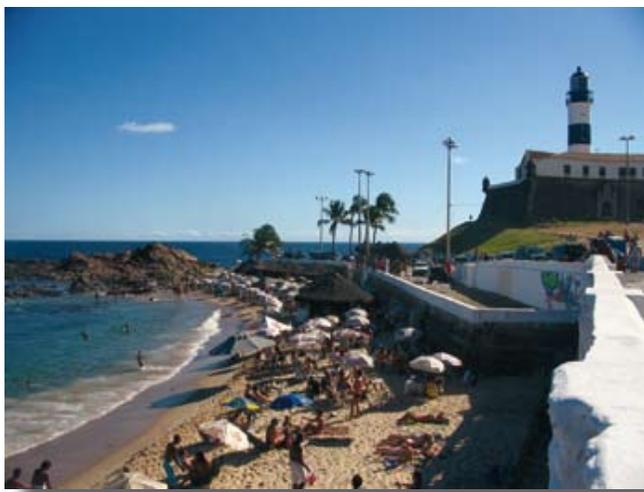
EPLAMDURB, dos décadas después

Si veinte años después de finalizados los trabajos del EPUCS, y sin haber mantenido una estructura que diera curso al proceso de planificación, la Prefectura parte hacia una iniciativa de recuperación del proceso de planificación urbano en la Ciudad con el PLANDURB. En este contexto, el Decreto N° 3.885 de 1° de abril de 1970, creó el Órgano Central de Planeamiento – OCEPLAN, que pasaría a coordinar las actividades ligadas a la planificación en la nueva estructura de la Prefectura del Salvador, y que quedaría encargado de desarrollar el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Salvador – PLANDURB (Teixeira, 1990).

La década de 1970 estuvo marcada por un acelerado crecimiento de los centros urbanos brasileros. La población de la Ciudad del Salvador y de su Región Metropolitana ya sobrepasaba el



El Dique del Tororó en medio del lago Estatuas de Orixas, Salvador



Salvador - Playa de la Barra

millón de habitantes, lo que demostraba la urgencia de políticas de ordenamiento de este crecimiento. Mientras, Brasil se encontraba bajo el gobierno militar, y el proceso de planificación se daba de modo centralizado – muchas veces si ninguna participación de la Prefectura Municipal – quedando en las esferas Federal y Estatal. Varios Planes y proyectos, implementados en el Municipio, eran producto de políticas federales que tenían por objetivo la expansión sócio-económica de Salvador y de su Región Metropolitana; habiendo un gran número de inversiones, tanto públicas, como privadas, en grandes proyectos con enfoques parciales, para esta área – como fueron los casos del Plan Regulador del CIA, del Plan de Turismo del “Recôncavo”, de los Proyectos de desagües Sanitarios de Salvador, y otros.

La propuesta del PLANDURB no concebía el Plan Regulador como un documento cerrado y terminado, sino más bien como un instrumento flexible, sujeto a revisión y retroalimentación durante el proceso de planificación. Sus estudios estarían siempre sujetos a discusión técnica dentro y fuera de la Prefectura, especialmente en el CONDURB, a quien cabe legalmente evaluar tales cuestiones (Andrade, 1980). El CONDURB era una propuesta de canal para la participación de la sociedad, a pesar del modelo centralizador de la gestión³.

Ese fue un período de reemplazo constante de prefectos en la ciudad, lo que resultó en cambios de orientación y visiones sobre la planificación y la ciudad, forzando al equipo de elaboración del PLANDURB a desacelerar la marcha de los trabajos. Sus contenidos se consolidaron en tres instrumentos básicos, bajo forma de anteproyectos de ley, que entre 1979 y 1983, permanecerán “congelados” por cuestiones políticas, siendo encaminados a la Cámara Municipal, cuando paso a ser denominado PDDU/85, después de hechos los debidos ajustes necesarios en razón de los cinco años que pasarán entre su concepción y su puesta en marcha.

Así, fueron aprobados por la Cámara Municipal: la Ley del Proceso de Planificación y Participación Comunitaria (Ley nº 3.345/83 el 01 de diciembre); la Ley de Ordenamiento del Uso y Ocupación del Suelo – LOUOS (Ley nº 3.377/84 el 23 de julio) y ; la Ley del Plan Rector de Desarrollo Urbano, (Ley nº 3.525/85 el 11 de septiembre), de los cuales las directrices estable-

cian que sus metas deberían ser alcanzadas hasta el año-horizonte de 1992, cuando habría una revisión y actualización.

El PLANDURB consiguió formar un equipo con condiciones de dar continuidad al proceso de planificación. Posterior a la aprobación del Plan, fueron ejecutadas varias acciones indicadas en él, como la elaboración de varios Planos Urbanísticos y proyectos para diversos puntos de la ciudad. Mientras, se abstuvieron de estudiar la ciudad – una etapa primordial para el proceso de planeamiento – hecho que vendría a dificultar la continuidad del proceso de planeamiento cuando se intentase revisar el instrumento (Araujo, 2000).

Por haber sido concebido durante el período militar, el PLANDURB no tenía el sello participativo⁴. Aunque así mismo en este contexto se intentó abrir para discusiones a través de seminarios de difusión, además de hacer la promulgación de una Ley para la participación comunitaria, experiencia pionera, que representaba un quiebre con el contexto político de la época. Con la reactivación del CONDURB, en 1985, los instrumentos de planificación que nacerán del Plan, podrán ser discutidos entre el Consejo y entidades tales como: UFBA, IAB, ADEMI, Club des Lojistas, Sindicato de la Construcción Civil, CREA, entre otros. Mientras tanto, la participación de la población propiamente dicha, se reduciría apenas al conocimiento de la existencia de un Plan, sin tener una efectiva participación en las discusiones (Araujo, 2000).

El PDDU-Salvador

La concentración del alquiler y el aumento de la pobreza en todas las partes del mundo en los años 90, principalmente en los países periféricos como es el caso de Brasil, fueron resultados directos de la nueva situación político-económica producida por el proceso de globalización. Esto, desembocó en un cuadro donde el Estado, bajo un discurso neoliberal de modernización, eficiencia y calificación, se estaba distanciando gradualmente de la ejecución de los servicios públicos, y donde nace el aumento del poder de decisión de las empresas privadas en la regularización de la vida social.

El escenario político de las gestiones municipales en Salvador posterior a 1985, difieren de las otras abordadas anteriormente, por estar inserto en un régimen definido como no-autoritario. Entre 1988 y 2004, la ciudad pasó por tres administraciones diferentes. Toda la década de 1990, fue un período marcado por el aumento de una gama de problemas urbanos, como reducción del empleo formal, aumento del desempleo y del subempleo, concentración del alquiler, baja calidad de la enseñanza pública, sistema de salud pública ineficiente, entre otros. Con una población estimada de aproximadamente 2,5 millones de habitantes, Salvador se encuentra entre los municipios brasileños de mayor densidad poblacional.

Posterior a la disolución del OCEPLAN, a fines de 1984, la organización de la administración municipal para la planificación pasó por diversas alteraciones, y por algunas tentativas de elabora-

3 Consejo de Desarrollo Urbano, creado, inicialmente, como CONDU, por la Ley Municipal N° 2.681 de Enero de 1975, con la finalidad de proponer directrices para la planificación urbana, además de coordinar, supervisar y elaborar planes para el Municipio. Fue transformado en CONDURB, por la Ley N° 2.739 de octubre de 1975, según la cual, tendría la siguiente constitución: presidido por el Prefecto de Salvador; tendría al Director del OCEPLAN como Secretario Ejecutivo; al Director Presidente de la CONDER; un representante de cada una de las siguientes instituciones: Cámara Municipal; IPHAN; UFBA; Sociedad de los Amigos de la Ciudad del Salvador; Asociación Comercial de Bahía; Asociación Bahiana de Imprensa; Club de Directores Logistas de la Ciudad del Salvador; Asociación de los Dirigentes de las Empresas de la Industria Inmobiliaria de Bahía; IAB-Ba; Club de Ingeniería de Bahía; Instituto Geográfico e Histórico de Bahía; Asociación de los Artistas Plásticos Modernos de Bahía; Rotary Club del Salvador; Lyons Club del Salvador; El Cardenal Arzobispo de Bahía; y dos especialistas en planificación en ejercicio en la Ciudad del Salvador, escogidos por el Prefecto.

4 Siendo la única experiencia en la cual hubo participación, fue durante los Estudios de la Zona Homogénea del Nordeste de Amaralina, donde los técnicos llegaron a implantar un escrito.



Teatro São João, destruido en un incendio en el año 1913.



Plaza Castro Alves - Salvador. En este lugar estaba situado el importante Teatro São João, destruido en un incendio en el año 1913. En este lugar fue construida esta plaza en homenaje al poeta baiano Castro Alves, con una estatua del escultor italiano Pasquale de Chirico.

ción de un nuevo Plan para Salvador, lo que no se consiguió efectuar. Con el comienzo de la gestión de 1997, ocurrió una Reforma Administrativa en la cual organismos fueron disueltos y creados, y competencias en el ámbito de la administración municipal fueron redistribuidas, quedando la Secretaría de Planificación, Medio Ambiente y Desarrollo Económico – SEPLAM⁵ responsable por la planificación del municipio (Salvador, 1999).

Así, mientras el Plan Regulador entonces vigente (PDDU/85) era anterior a esas modificaciones, y que el plazo previsto para su revisión y actualización se terminó en 1992 – surgió la necesidad de su revisión y actualización. Además de esto, entre 1985, año de aprobación del PDDU, y 1998 – año de inicio de su revisión – Salvador evolucionó en diversos aspectos de su realidad, como población, mancha urbana, cuadro sócio-económico, entre otros.

A fines de 1997, la SEPLAM efectuó la contratación de una propuesta de Términos de Referencia para la realización de la revisión del nuevo Plan Regulador. Fue a partir de ese documento, que se definió la constitución del equipo técnico y la metodología y estructuración del Plan que, a su vez, se fundamentó en la concepción de planificación adoptada por el PLANDURB (Salvador, 1999).

Siendo así, por lo dispuesto en el Decreto N° 12.086 del 25 de agosto de 1998, se inició la elaboración de un nuevo Plan para Salvador – a partir de la revisión y actualización del Plan Regulador aprobado por la Ley N° 3.525/85 – dirigida por la SEPLAM con la colaboración de las demás unidades de la administración directa e indirecta de la Prefectura Municipal (SALVADOR, 1999).

Lo que se proponía para este nuevo Plan, era su adopción como “instrumento básico de la política urbana, que define un patrón de desarrollo social y económico, orientando las acciones de los agentes públicos y privados que participan en el municipio” (Salvador, 1999).

Su concepción es la de un Plan de desarrollo global en bases sustentables, com-



Pelourinho, Salvador. La fuerza de las condicionantes topográficas y la búsqueda de puntos más altos, junto con el trazado irregular de la calle, se enfatiza en los desniveles que acentúan el contrapunto de los edificios singulares que jerarquizan el espacio urbano.



Pelourinho, actividad de capoeira, un baile-lucha ritual sin contacto, muy popular en las festividades baianas. Calle típica ensanchada frente a la casa y Centro Cultural del escritor Jorge Amado.

prendiendo los campos de la economía, de las políticas sociales, de la organización espacial, del medio ambiente, de la cultura, con la finalidad de buscar el pleno desarrollo del potencial económico, reducir las desigualdades sociales en el acceso a los bienes y servicios públicos esenciales, la mejora de la calidad de vida y del medio ambiente. (SEPLAM, 1999: 09).

El PDDU-Salvador, en su proceso de elaboración, mostraba algunos de sus principios generales: inserción en un proceso de planeamiento continuo; democratización de las relaciones entre Sociedad y Estado, a través de la garantía del derecho a la información y comunicación al ciudadano sobre el proceso de planificación y gestión municipal; pro-

5 Transformada en Secretaría de Planificación de Urbanismo y Medio Ambiente en diciembre de 2000.

moción de la cultura local como factor de atractivo y generación de negocios; visión estratégica del planeamiento caracterizada por la consideración material de los medios y recursos disponibles, de forma de asegurar la concretización de las propuestas, respaldada en un proyecto de la ciudad socialmente construída; fortalecimiento de la capacidad de financiamiento municipal, o sea, independencia económica de la ciudad en relación al Estado (SEPLAM, 1999).

Los estudios sectoriales específicos y su análisis para la fundamentación de las proposiciones, indicaciones y políticas generales del Plan Regulador, deberían conducir a la validación y revisión de los mismos instrumentos legales del PDDU/85: La Ley del Plano Regulador, única aprobada hasta este momento (considerando la apreciación pública, desde marzo de 2005 – en dos compromisos asumidos durante su campaña, por el prefecto electo en 2004); el Código Urbano Ambiental, documento final resultante de la revisión de la Ley de Ordenamiento del Uso y Ocupación del Suelo – LOUOS y; Ley del Proceso de Planeamiento y de la Participación Comunitária, que debería ser el primero, de los tres instrumentos, a ser actualizado.

La etapa de elaboración de estudios para el PDDU-Salvador fue concluída en diciembre de 2000, cuando fue entregada su primera versión al Secretario de Planificación para su evaluación. La propuesta inicial era que el primer semestre de 2001, estuviese reservado para que este fuese discutido con la comunidad en audiencias públicas y/o seminários; y durante el segundo semestre este deberá ser entregado a la Cámara Municipal (Araujo, 2000). Mientras tanto, nada de esto ocurrió, pues no hubo espacio para la discusión pública durante este período y, en el mes de julio de aquel año, la Ordenanza de la Ciudad fue aprobada, exigiéndose que hubiese una modificación de las propuestas del Plan y de sus directrices.

Una pausa para hablar de ciudad y sus ordenanzas

La Constitución Federal brasilera promulgada el 05 de octubre de 1988, ocasionó una serie de modificaciones y nuevas disposiciones en lo referente al planeamiento local, pues a partir de entonces los municipios pasarán a tener autonomía en este ámbito, y el Plan Regulador, para ciudades con más de 20.000 habitantes, pasó a ser obligatorio. En Bahía, esas disposiciones ganarán seguidores y normas correspondientes a nivel de la Constitución del Estado de Bahía, promulgada el 05 de octubre de 1989; y en la Ley Orgánica del Municipio del Salvador, promulgada el 05 de abril de 1990 (SEPLAM, 1999).

La ordenanza de la Ciudad – Ley Federal 10.257 del 10 de julio de 2001 – reglamenta los Artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, en el capítulo que indica que la Política Urbana debe ser ejercida por el poder público municipal. Su aprobación, es el resultado de un ciclo de discusiones que se inició en 1977, con la divulgación de la primera versión del Proyecto de Ley de Desarrollo Urbano (PL 775/83, enviado a la Cámara de Diputados en 1983) y por el Fórum Nacional de la Reforma Urbana (Ribeiro y Cardoso, 2003).

La LDU tenía como objetivo la mejora de la calidad de vida urbana y, entre sus propósitos estaba la “importancia de la planificación urbana y la necesidad de coordinación de las políticas entre los diversos niveles de gobierno” (Ribeiro y Cardoso, 2003, p. 28). Por primera vez, temas sociales son utilizadas como base política para temáticas urbanas, direccionadas hacia la función social de la propiedad y hacia la búsqueda por los instrumentos que persiguen frenar la especulación inmobiliaria, siendo éstos, los principales objetivos de la Ordenanza.

La Ordenanza de la Ciudad, recibió redacción final del reemplazante de la Cámara al Proyecto de Ley del Senado nº 181, de 1989 (nº 5.788, de 1990, en la Cámara de los Diputados), que establece directrices generales de la Política Urbana y de las otras providencias, el 18 de junio de 2001, por la Comisión Directora del Senado Federal. Siendo aprobado el día 10 del mes siguiente, mostró algunas modificaciones en relación al original.

Algunas de estas modificaciones, a su vez, omitirán temas de gran importancia en la efectividad democrática que los fundamentos del estatuto planteaba, como por ejemplo, los Artículos 15 a 20 que trataban de la “concesión de uso especial para fines de morada”; el Párrafo 5º del Artículo 40 que anularía el plan regulador que no promoviese audiencias públicas y debates con la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad, y no diera la publicidad y acceso de cualquier interesado a los documentos e informaciones elaborados; El Inciso V del Artículo 43 que instituía el referendo popular y plebiscito como instrumentos flexibles de utilización para garantizar la gestión democrática de la ciudad; el Inciso I del Artículo 52 que preveía el castigo del Prefecto o de otros agentes públicos involucrados en acciones que impidiesen o dejasen de garantizar la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil, en el proceso participativo, incurriendo en faltas administrativas y otras sanciones atribuibles (Brasil, 2001).

De vuelta a Salvador... y la participación popular

A diferencia de los Planes anteriores, en el caso del PDDU-Salvador, el proceso de discusión pública será obligatorio, pues ya había sido institucionalizado por todos los documentos legales citados y reglamentado por la Ordenanza de la Ciudad. Mientras, esta fase de planificación para que ocurriese en un grado mínimo, necesitó ser objeto de diversos impases involucrando a la sociedad civil organizada y el Ministerio Público. El Proyecto de Ley del Plan fue llevado a la Cámara Municipal en noviembre de 2003.

Este no es un hecho que se consiga explicar con facilidad, debido al gran número de canales de participación existentes en el municipio. Además de las Secretarías, Autonomías y Fundaciones, la estructura organizacional de la Prefectura, a partir de la gestión de 1997, estaba compuesta también, por una serie de nuevos Consejos (Salud, Educación, Mujer, Asistencia Social, Desarrollo Urbano, entre otros) – responsables por la aplicación de los recursos a ellos destinados, y por la aprobación de fondos. Estos Consejos, son



Carnaval en el sector alto de la ciudad. La conformación de calles y edificios en Salvador de Bahia, como en muchas de las ciudades brasileñas coloniales, constituyen núcleos no ordenados que se aproximan más a estructuras urbanas de dimensión diversa, que acusan la espontaneidad del crecimiento.

conformados por representantes del poder público y de la sociedad civil.

Mientras, la mayoría de los Consejos, no fueron ganados como en otros municipios, sino otorgados por el Poder Público, y muchos de ellos son presididos por personas ligadas al Poder Ejecutivo del Municipio, lo que les da un carácter que los distancia del concepto de democracia. A partir del momento en que el Consejo tiene una representatividad mayor del poder público del que de la propia comunidad, éste se transforma en una representación del Poder Ejecutivo perdiendo su función como canal de participación. Por medio de ellos sería garantizada la participación de la comunidad y de movimientos sociales durante el proceso de planificación del municipio, que debería, a su vez ser acompañado por el CONDURB. Este Consejo, tenía una composición que no puede ser considerada representativa en lo referente a las entidades y movimientos sociales – que deberían estar participando activamente de este proceso –, ya que ésta fue establecida en la década de 1970 y no sufrió alteraciones en este sentido desde entonces.

Además del número reducido de exposiciones públicas, la síntesis analítica del PDDU apenas estuvo disponible a vísperas de la

única⁶ audiencia pública promovida por el Poder Ejecutivo, (Enero de 2003, casi dos años después de la aprobación de la Ordenanza de la Ciudad), por medio de la página de la SEPLAM en internet, lo que llevó a una serie de manifestaciones en relación al tema del acceso a su contenido. El “proceso de discusión pública” se limitó a las audiencias promovidas por el Legislativo, que no sobrepasaron el número de diez, y fueron realizadas utilizando una metodología básicamente expositiva, en un modelo que no pretendía sistematizar las intervenciones para una posible apreciación o incorporación de las críticas y sugerencias. El hecho de haber tenido un retraso en la posibilidad de acceso a los estudios completos, además de la falta de divulgación de presentaciones abiertas al público en general, el haber sido hecha tardíamente no se ajusta a los deseos de la mayor cantidad de la población en dirección a la democratización de la planificación.

⁶ La segunda audiencia del Ejecutivo fue suspendida porque los procesos de elaboración, divulgación y discusión del PDDU-Salvador estaban siendo cuestionados junto al Ministério Público.



Callejuela de Pelourinho, antiguo barrio del siglo XVIII, con empinadas pendientes de adoquines de piedra, casonas viejas y numerosas iglesias, asentamiento mayoritario de población de raza negra.

La Ley n° 6.586 del 03 de agosto de 2004 que dispone sobre el Plan Regulador de Desarrollo Urbano del Municipio del Salvador, manifiesta en su contenido los Fundamentos del Plan Regulador en el Proceso de Planificación del Municipio; los temas fundamentales de desarrollo del Salvador; la evolución, proyecciones y demandas consideradas; los objetivos y la política de desarrollo del Municipio; las directrices y proposiciones específicas y espaciales; Indicaciones para políticas de habitación, cultura y medio ambiente; orientaciones para implantación y gestión del Plan; resultantes de estudios y análisis sobre la realidad de la ciudad que se consolidarán en cerca de cuarenta trabajos realizados a través de consultorías externas, contratadas en las universidades o a especialistas en el área de planificación y por el equipo interno del SEPLAM.

Consideraciones finales

La importancia que poseen los asuntos urbanos para los objetivos mundiales de desarrollo sustentable va en ascenso en las últimas décadas. Ese tema fue abordado en la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat II) en 1996, y aparece con relevancia en los programas de desarrollo mostrados por los organismos internacionales de financiamiento, habiéndose tornado en una obligación, principalmente, en los países periféricos, donde el tan deseado desarrollo es un objetivo a ser perseguido, y que, aparentemente, solo será conseguido si fuese seguido puntualmente la implantación de instrumentos provenientes de un "recetario" ofrecido por tales organismos (De Soto, 2001).



La arquitectura religiosa concentra el desarrollo más importante de la ciudad colonial cuyo trazado identificó desde sus inicios el planteo portugués de una nave central con o sin capillas laterales. Plaza de Sé.



Fachadas alegóricas y grafiteadas propias del espíritu festivo de un pueblo alegre y colorido como el bahiano.

En Brasil, desde 2001, con la aprobación de la Ordenanza de la Ciudad, la figura del Plan Regulador como instrumento de política urbana capaz de direccionar el desarrollo municipal, se presentaba imprescindible en la medida que la atracción de inversiones internacionales para las ciudades, depende de la vigencia de tal instrumento en todas las ciudades con más de veinte mil habitantes. Desde entonces, la actividad de la planificación viene buscando ampliar y hacer efectiva la participación de la población de los municipios, principalmente en la elaboración de los Planes Reguladores Urbanos. Son numerosas las tentativas de reunir a la sociedad civil para discutir el futuro de las ciudades, en un modelo democrático que necesita ser discutido intensamente. Con esto, lo que se percibe es que la falta de una cultura de participación continúa siendo clave, pues lleva a una seudo-participación y una democratización aparente, aún con garantías legales de participación en la planificación de las ciudades.

De esa forma, analizar el proceso de planificación de un Municipio con la complejidad de Salvador, optando por el estudio



Area de embarque y desembarque en el rodoviario de Rondonópolis

de un instrumento como un Plan Regulador, es una tarea extremadamente difícil y que necesita de profundidad, y que no se resume en un artículo o un análisis menor.

Podemos observar, que la influencia política en el proceso de aprobación de un Plan Regulador es muy grande, como en todo el proceso de planificación, no dependiendo de la calificación de los técnicos involucrados, sino más de la forma como son tomadas las decisiones por el poder público. A pesar de los contextos políticos diversos, la postura centralizadora y autoritaria del Estado en lo referente al proceso de planificación fue una constante durante la elaboración de los tres planes aquí tratados.

Otro punto ya ampliamente discutido, pero no puesta en práctica, es el hecho de no haber continuidad en el proceso de planificación. El PDDU-Salvador pasó por un período de estudios más lento de lo que debería haber sido, si existiese, realmente, un carácter judicial en la planificación del municipio, con la retroalimentación constante de un sistema de informaciones.

Debe existir la mínima compatibilidad entre el plan del gobierno de la gestión municipal con lo que está previsto en el Plano Regulador. Por eso es necesario que la comunidad tenga conocimiento de las dos cosas, para asegurar que la administración se haga de forma planeada. En este caso, la organización de la comunidad, por medio de entidades asociativas de clases o de barrios, es esencial. La Participación ya está prevista en la ley; su efectividad va a

depender de las exigencias por parte de la comunidad. Para hacer efectiva la participación, a su vez, es preciso tener información. La comunidad no tiene acceso a informaciones claras acerca de lo que es hecho por el poder público. Entonces, la población, desinformada, deja de dar el primer paso para efectuar su participación en el proceso de planificación.

Por la propia historia de la evolución urbana y de planificación en Brasil, Salvador es apenas un ejemplo más de un desarrollo urbano elaborado sobre las bases de una participación embrionaria y aparente, atravesada por una voluntad política que se direcciona en oposición de la democratización de los procesos; comprometiendo así la elaboración de planes coherentes con las reales necesidades de la población. La planificación en Salvador que se trasladó de un modelo tradicional, impuesto por regímenes autoritarios, para alcanzar un modelo democrático, está, aún, muy distante de la efectiva democratización de esta actividad. La participación tan en voga en este momento y legalmente garantizada, requiere por sobre todo de concientización de la población, voluntad política e iniciativa de ambas partes, a fin de que sea coherente con un modelo de planeamiento que busca ser socialmente justo.



Plaza 2 de Julio (Campo Grande) - Centro de Salvador. Claramente integrada a la trama urbana a partir de lineamientos políticos preestablecidos en el proceso de planificación y sólo embrionariamente sobre la base de participación ciudadana.

Es preciso dejar claro que “mostrar” un Plan Regulador a la sociedad y aceptar, o no, sugerencias de cambios después del que está listo, no es lo mismo que discutirlo “durante” el proceso de elaboración. Tal vez, esta diferencia un tanto obvia no esté siendo tomada en consideración cuando la famosa “participación en el proceso de planificación” es discutida y exigida por la sociedad.

¿Cómo transformar este cuadro que sustenta una democratización aparente?. ¿Esa nueva onda de discusiones y debates

realmente cambió la planificación en sus estructuras? ¿Hasta qué punto esta democratización camina en dirección a la disminución de las diferencias sociales?, y ¿Hasta que punto la planificación está siendo democrática?

Si bien, aquí se reflejó el caso de Salvador de Bahia, una de las mayores capitales del país en población, la incertidumbre en cuanto a la marcha de tal proceso en otras miles de ciudades brasileras obligadas a poseer un PDU hasta 2006, no pueden dejar de ser consideradas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, Ari Magalhães. PLANDURB – Síntesis de la propuesta físico-territorial para Salvador. Salvador: PMS/ OCEPLAN, 1980.
- Andrade, Ari Magalhães. Ciudad de Tomé de Souza – 1549/1985: Muchas historias de una ciudad histórica. Salvador: PMS/ SEPLAM, 1985.
- Araújo, Heloísa; Cardoso, Cristina (1988). EPUCS – una experiencia de planificación urbana. Trabajo elaborado para la Disciplina Evolución de la Teoría Urbanística. Maestrado en Arquitectura y Urbanismo. Facultad de Arquitectura, Universidad Federal de Bahia. Salvador.
- Araújo, Heloísa Oliveira. Inventário de la legislación urbanística de Salvador (1920-1966): las nuevas reglas del juego para el uso y el abuso del suelo urbano. Disertación (Maestrado en Arquitectura y Urbanismo) – Facultad de Arquitectura, Universidad Federal de Bahia, Salvador, 1993.
- Araújo, Heloísa Oliveira. Heloísa Oliveira Araújo: declaración [dez. 2000]. Entrevistadora: Jacileda Santos. Entrevista concedida para el trabajo Gestión de Planos Reguladores en Salvador, elaborado para la Disciplina de Gestión Urbana integrante del grado curricular del Curso de Bachillerato en Urbanismo. Universidad del Estado de Bahia, Salvador, 2000.
- Becker, Deloy Haynau. Relato final de actividades del PLANDURB, dentro del convenio Prefectura de la Ciudad del Salvador/ FINEP – DESEMBANCO. Salvador: PMS/ OCEPLAN, 1979 (dato probable). (fotocopiado)
- Brtasil. Constitución de la República Federal de Brasil: promulgada el 5 de octubre de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.
- Brasil. Ordenanza de la Ciudad. Ley Federal 10.257 de 10 de julio de 2001.
- De Grazia, Grazia (org.). Plan Regulador – instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: Federación de Órganos para Asistencia Social y Educación, 1990.
- De Soto, Hernando. El misterio del capital. Traducción de Zaida Maldonado. – Rio de Janeiro: Record, 2001.
- Mattoso, Kátia Maria de Queirós. Bahia, siglo XIX – una provincia en el Império. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.
- Fontes, Breno; Leal, Suely Maria; Melo, Norma. Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas. In: FISCHER, Tânia (org.). Gestión contemporánea – ciudades estratégicas y organizaciones locales. Rio de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas Editora, 1996.
- Oliveira, Francisco de. El eslabón perdido – clase e identidad de clase. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- Oliveira, Isabel Cristina Eiras de. Ordenanza de la ciudad: para comprender... Rio de Janeiro: IBAM/ DUMA, 2001.
- Peña, Jorge Villota. La imagen ambiental urbana del comercio en el siglo XIX. Trabajo presentado en el 3º seminário de história de la ciudad y de urbanismo. Facultad de Arquitectura – UFBA. Maestrado en Arquitectura y Urbanismo. Salvador, julio de 1994.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz; Cardoso, Adauto Lúcio (org.). Reforma urbana y gestión democrática: promesas y desafíos de la Ordenanza de la Cidade. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.
- Salvador. EPUCS – una experiencia de planificación urbana. PLANDURB: Série Estudos Informativos nº 1. PMS. Salvador: PMS/ OCEPLAN, 1976.
- Salvador. PLANDURB y el proceso de planificación. Salvador: PMS/ OCEPLAN, 1979.
- Salvador. Plan regulador de Desarrollo Urbano – síntesis de la propuesta de elaboración del plan. Coordinadora Central de Planificación y Desarrollo Urbano. Salvador: PMS/ SEPLAM, 1999.
- Sampaiao, Antonio Heliódório. Formas urbanas: ciudad real & ciudad ideal; contribuciones al estudio urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora, 1999.
- Sampaiao, Antonio Heliódório. Evaluación del Plan Regulador de Desarrollo Urbano - 1985. registro de análisis parcial (versión preliminar, sujeta a revisión/ complementación). Salvador: PMS/ SEPLAM, diciembre de 1999.
- Teixeira, Fernando Sérgio Barbosa. Las administraciones regionales de salvador: notas para un estudio de caso. Trabajo Elaborado para la Maestría en Administración. Facultad de Administración, Universidad Federal de Bahia. Salvador, 1990a. (fotocopiado)
- Teixeira, Fernando Sérgio Barbosa. Evolución de la organización administrativa de la Prefectura Municipal del Salvador (1968 – 1985). Paper inédito. Salvador, 1990b. (fotocopiado)
- Teixeira, Fernando Sérgio Barbosa. Retrospectiva del planeamiento urbano de Salvador (1976-1996). Salvador, 1998.
- Zaratin, Sérgio. Plan Regulador (revisión y actualización del Plan Regulador 1985). Terminos de Referência – subsídios para definición. Salvador: PMS/ SEPLAM, junio de 1998. (fotocopiado)