

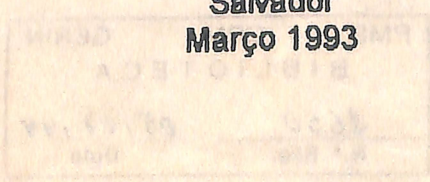
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR - PMS
Lídice da Mata e Souza

Centro do Planejamento Municipal - CPM
Maria de Azevedo Brandão

**O PLANEJAMENTO URBANO
POR GRANDES BAIRROS EM
SALVADOR**

Fernando Pedrão

Salvador
Março 1993



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

PERFIL DA PROPOSTA

- **Componentes essenciais**
- **Estratégia institucional básica**
- **Estrutura operacional**
- **Resultados previstos**

MODO DE EXECUÇÃO

PROPOSTAS

- **Miolo**
- **Itapagipe**
- **Liberdade**

O PLANEJAMENTO URBANO POR GRANDES BAIROS EM SALVADOR*

Fernando Cardoso Pedrão

A proposta de encaminhar a política urbana em Salvador mediante o tratamento de grandes bairros é um desdobramento de idéias apresentadas em documento de proposta de estratégia de desenvolvimento urbano para esta cidade, elaborado recentemente como parte do debate sobre o futuro desta cidade. Observa os três princípios básicos de manter a totalidade do tema, reunindo os aspectos social, econômico, físico e ambiental; reconhecer a originalidade da formação histórica da cidade, com as diferenças e desigualdades que dão sua formalização atual; e partir dos elementos constitutivos de sua realidade para apreciar os aspectos de estabilidade e transformação, e induzir alterações que reduzam sua desigualdade. Sinteticamente, os objetivos principais desta política são os de elevar os níveis de ocupação e de renda familiar.

Trata-se de uma proposta de programa de trabalho a ser realizada por uma equipe mista da UFBA e da Prefeitura Municipal de Salvador, com as identificações iniciais do Centro de Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Salvador e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanos e Regionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Desde logo considera-se desejável a participação do Mestrado em Arquitetura e do Centro de Recursos Humanos desta Universidade, sem prejuízo de possível participação de outros órgãos da Prefeitura e da UFBA.

* Este texto foi produzido para o CPM - Centro de Planejamento Municipal, como parte dos trabalhos de definição de política econômica para o Município de Salvador.

PERFIL DA PROPOSTA

Componentes essenciais

A proposta baseia-se em desenvolver, conjuntamente, uma interpretação e um estilo de intervenção na realidade urbana da cidade, entendendo que as relações de causalidade que a formaram continuam atuando; e que os aspectos de estabilidade e mudança, bem como os de diferença e desigualdade, interagem de determinados modos, que resultam em certa urbanização. Entende-se que qualquer ação do Estado no meio urbano tem que refletir os processos em curso; e significa uma alteração nos relacionamentos da cidade.

Os grandes bairros - ou regiões urbanas - são as grandes partes da cidade, criadas pela combinação dos movimentos de acumulação de capital, formação do trabalho e identificação de períodos da urbanização. São as grandes partes constitutivas da cidade, com sua personalidade, seu modo de produzir e de consumir. Trabalhar com os grandes bairros é explicitar quais são os protagonistas do processo de formação da cidade e descobrir seus efeitos: na moldagem de relações entre grupos e na formação da espacialidade urbana.

Os moradores da cidade são, ao mesmo tempo, objeto e sujeito de política, naquilo em que são constantemente atingidos por decisões do governo e das empresas; e naquilo em que suas decisões pessoais e familiares convertem-se em determinadas concentrações de preferências, que em última análise são uma política.

As relações entre os agentes urbanos são mediadas e favorecidas ou dificultadas pela pluralidade de ações públicas, que compreendem: um componente de ações localmente determinadas (municipais); um outro de ações regionais (basicamente as estaduais); e um componente de ações pouco sensíveis à determinação local, que são as nacionais. A cidade é um âmbito onde essa pluralidade é particularmente importante. Os grandes bairros de uma grande cidade como Salvador, em seu conjunto, materializam essa combinação de objetivos e meios de ação.

As profundas diferenças e as desigualdades que coexistem em Salvador transferem-se às relações entre seus bairros e ao interior de cada um deles, fazendo com que eles sejam componentes cuja identidade não se dissolve no conjunto do funcionamento da cidade. O funcionamento econômico da produção e do consumo tem contribuído para constituir uma cidade composta de grandes bairros heterogêneos complementares.

Trata-se, por isto, de encontrar um modo de trabalhar com a cidade, que junte a análise com a intervenção e descubra de quais modos pode o Poder Municipal desenvolver um relacionamento de coesão com a população dos bairros. E mobilizar a capacidade local no sentido de uma transformação social e modernização tecnológica que elevem a renda familiar e reduzam as desigualdades sociais.

Estratégia operacional

Propõe-se o desenvolvimento de uma linha de atividade numa sequência de etapas, que cumpra com os requisitos de:

- a. Contribuir para criar um novo referencial de planejamento urbano - social, econômico e físico - em condições de (i) informar o novo plano de desenvolvimento urbano de Salvador e (ii) alimentar novas bases práticas para ligar intervenções em infra-estrutura com a criação de emprego e renda.
- b. Ajudar a constituir um elenco de programas e projetos dos moradores dos bairros, para sua renovação.
- c. Identificar opções estratégicas de indústrias urbanas não poluentes e tecnologicamente adequadas.

Esse processo deverá ser iniciado com a ação de um trabalho básico de uns seis meses de duração, em que os órgãos promotores constituirão uma equipe mais ampla com pessoal da UFBA e da PMS.

Os principais objetivos desse trabalho básico são os seguintes:

- a. Oferecer uma interpretação atualizada das condições de habitabilidade, dotação de infra-estrutura e de produção em geral, com seu correspondente em demandas de educação, saúde e transporte de cada grande bairro escolhido.
- b. Apresentar indicações para intervenções da PMS, que possam ser realizadas a partir da atual estrutura administrativa.
- c. Sugerir linhas de desenvolvimento e projetos específicos para o bairro.
- d. Estabelecer pautas de aprofundamento de trabalho e mobilização social.

Estrutura Institucional básica

Este projeto será parte de um convênio entre a Universidade Federal da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador, ligado ao sistema de planejamento da Prefeitura e será executado por uma equipe mista GEPUR/CPM.

Desde sua fase inicial, será objeto de articulação com os diferentes órgãos da Prefeitura, visando resolver os diversos problemas de implementação de linhas de atividade específica, bem como de melhor aproveitamento de recursos já incorporados em outros projetos.

Estão abertos à cooperação com outras instituições públicas e privadas cujos objetivos coincidam com os propósitos destes projetos. Especificamente, espera-se desenvolver uma linha de cooperação com o projeto Ecoscambio da cooperação técnica italiana, já com trabalhos preliminares realizados em Salvador, herdeiro de uma experiência significativa no planejamento da saúde.

Estrutura operacional

O modo de realização é a constituição de um grupo misto de trabalho de pessoal da Prefeitura de Salvador e da Universidade Federal da Bahia, com um núcleo central e com a coordenação conjunta do Centro de Planejamento Municipal e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanos e Regionais.

Esse grupo de trabalho funcionará em articulação direta com o CPM, ao qual transferirá as propostas de intervenção. O GEPUR será responsável da articulação com outros órgãos da UFBA.

Em sua modalidade de operação o grupo de trabalho atuará em estreito contacto com os órgãos da sociedade civil representativos dos moradores dos bairros em causa.

Resultados previstos

Estão previstos os seguintes resultados principais:

- a. Documento de análise da situação atual e das perspectivas de cada grande bairro, incluindo uma interpretação da formação social e cultural, uma análise das condições de emprego e renda e da dotação de serviços sociais básicos.
- b. Identificação de um elenco de medidas que levem ao progressivo desenvolvimento da capacidade de auto-gestão das comunidades, inclusive com apoio a associações locais e cooperativas e objetivando apoiar atividades econômicas hoje em funcionamento, bem como identificar possíveis novas indústrias e unidades de prestação de serviços economicamente viáveis.
- c. Elaboração de um elenco de propostas específicas de coordenação de ações municipais, estaduais e federais que permitam obter melhores resultados de programas já em andamento.

- d. **Identificação de projetos públicos específicos que contribuam para uma melhor adaptação das transformações espaciais de cada grande bairro no contexto da espacialidade da Cidade de Salvador em seu conjunto.**

Modo de execução

Uma vez escolhido um grande bairro, delimitado seu território e decididas quais subdivisões são consideradas mais importantes para este trabalho de planejamento, serão elaborados programas anuais de trabalho, a serem aprovados pela Prefeitura.

Os recursos a serem comprometidos em cada programa anual de trabalho serão estabelecidos em função de previsões específicas de financiamento, seja do orçamento da Prefeitura, seja de órgãos federais aos quais ela encaminhe os projetos ou de órgãos internacionais.

Projeto de Valorização Social e Ambiental do Bairro de Pau da Lima e Adjacências

Identificação da região

A região urbana de Pau da Lima formou-se como consequência da atração combinada da criação de empregos no Centro Administrativo de Salvador, do Portoseco Pirajá, do melhoramento do acesso ao centro de Salvador pela Avenida Paralela, além da crescente pressão por novos espaços para localização de população de baixa renda. O crescimento de Pau da Lima deu-se, principalmente, durante a década de 1980 quando sua população passou de uns 40.000 a 250.000 habitantes. Os problemas sociais agravaram-se com a concentração de população de baixa renda e de renda incerta, e com a diminuição das perspectivas de ocupação remunerada.

Em sua forma atual, a região urbana é composta de onze bairros: São Marcos, Pau da Lima, Castelo Branco, Dom Avelar, Vila Canária, Canabrava, Sete de Abril, Novo Marotinho, Nova Brasília, Jardim Nova Esperança e Jaguaripe II. Estes bairros estão articulados uns com os outros por uma malha viária básica que parte do bairro de Pau da Lima e se irradia, mas que não permite uma comunicação fácil de bairro a bairro. De fato, no bairro de Pau da Lima encontra-se a maior concentração comercial do Miolo (denominação informal da área situada entre a Avenida Suburbana e a Avenida Luiz Viana ou Paralela). O funcionamento desse bairro é essencial para definir os padrões de consumo e de ocupação da região.

A região de Pau da Lima corresponde à Região Administrativa 13 na designação da Prefeitura de Salvador. Tem uma área de 23,86 km², que conta com uma população aproximada de 250.000 pessoas, com as características de uma área de concentração de pobreza, subemprego e falta de serviços, que a coloca entre os casos mais graves da América Latina. A prolongada recessão em que tem estado a economia nacional em geral e a economia baiana em particular, faz-se sentir aqui com mais intensidade, na forma de uma elevada concentração de sub-ocupação e de falta de perspectivas de emprego.

Principais problemas atuais

A região de Pau da Lima concentra grande parte da pobreza crítica de Salvador, com uma população em sua maior parte na faixa de meio salário mínimo a dois mínimos, vinculada em sua maioria ao trabalho informal - mesmo quando não vive exclusivamente dele - que está assentada em loteamentos e em invasões, quase sempre nas encostas e baixadas dos morros.

Há graves deficiências de infra-estrutura, devido à inexistência destes serviços, ou mesmo pelo seu elevado grau de deterioração. No relativo à água e drenagem, a insuficiência dos sistemas integrados resulta em elevado número de conexões clandestinas, além de soluções precárias e de alto risco. Mas a deficiência mais grave é a de saneamento, em que a rede de esgotamento atende a menos de 20% da população e a maior parte dos esgotos permanece a céu aberto. A coleta de lixo é insuficiente e irregular, dando lugar a grandes depósitos de detritos de todo tipo em decomposição.

Essas deficiências são adicionalmente agravadas pela presença do aterro sanitário de Canabrava, reconhecidamente o mais complexo problema social e ambiental de concentração de lixo do país. Canabrava é um grande foco de contaminação da maior parte da região urbana de Pau da Lima, com a poluição do solo e principalmente através da poluição do ar.

O desmatamento da área, a contaminação dos mananciais e a ocupação intensiva e incontrolada de encostas tomam o povoamento da área um processo de alto risco, onde a destruição do ambiente é concomitante com elevados riscos de propagação de epidemias e onde a população de baixa renda convive com elevados índices de enfermidades endêmicas.

A configuração da área

A configuração da área é muito irregular, reunindo-se uma ocupação incontrolada com uma grande variedade de formas de moradia. Encontram-se (a) conjuntos habitacionais com uma razoável infra-estrutura e abrigando uns 25% da população total; (b) conjuntos habitacionais construídos de modo precário, originariamente

para desabrigados, com uns 5% da população total; (c) loteamentos onde o tamanho de cada lote varia com o poder aquisitivo do comprador, abrigando cerca de 50% da população; e finalmente (d) invasões, que é a modalidade de ocupação que mais cresce, com uns 20% do total da população.

Aspectos a destacar

O principal trabalho social realizado na área até o presente foi feito a partir da perspectiva da problemática de saúde pública. Trata-se do trabalho levado a cabo pelo conjunto do Distrito Sanitário de Pau da Lima e da cooperação técnica italiana, representada pela AISPO e pelo Hospital São Rafael. A experiência na área de saúde mostrou a necessidade de um trabalho multi-setorial, com metodologia interdisciplinar. Trata-se de focalizar nos elementos que podem dar maior abrangência e consistência à cooperação. Significa dar maior ênfase ao aspecto de educação, aos problemas tecnológicos dos assentamentos humanos de baixa renda e a sua relação com a reprodução do ambiente.

Projeto de Valorização Social e Ambiental do Bairro da Liberdade

A Identificação da região urbana

O grande bairro da Liberdade de que trata este documento é uma área de assentamento urbano estabilizado, com a predominância de grupos sociais de baixa renda, com uma população em princípio estimada em umas 400.000 pessoas. É uma área fortemente acidentada, densamente ocupada, praticamente sem áreas verdes nem quaisquer espaços livres de lazer, com um ordenamento espacial que acompanha basicamente o relevo do terreno. A Liberdade é, também, uma das áreas de Salvador culturalmente mais homogêneas, com uma indiscutível presença na caracterização da cultura negra na formação da cidade. Diferentemente de outros bairros de população de baixa renda, a Liberdade tem continuidade histórica em sua formação, e hoje uma forte presença na constituição do sistema educativo básico na cidade.

Situada na porção noroeste da mancha urbana tradicional de Salvador, a antiga Estrada das Boiadas, hoje Liberdade, foi passagem de gado para o primeiro abatedouro da cidade e entrada do Exército Libertador que venceu os portugueses na Guerra da Independência em 1823.

Iniciada a partir da presença da Fortaleza do Barbalho, construída no século XVII, e de povoados de negros libertos que se instalaram em áreas do Convento da Soledade, a atual Liberdade começou a ser ocupada em forma contínua na área desde o Barbalho até a Soledade e posteriormente até a atual Lapinha. Mais recentemente, o primeiro núcleo do bairro foi constituído pela invasão do Corta Braço. Até o começo deste século o povoamento da Liberdade foi subordinado à ocupação gerada na concentração de indústrias na área da Calçada (Cidade Baixa).

A Grande Liberdade, como aqui se denomina essa região urbana, inclui bairros como os do Curuzu, Lapinha, Pero Vaz, Japão, São Cristovão, Guarani, Sieiro e Avenida Peixe. Dadas as vantagens de localização e melhor acessibilidade que os demais bairros de baixa renda, a Liberdade tornou-se uma área de grande

densidade demográfica e com formas de urbanismo que não se repetem em qualquer outra parte da cidade.

Principais problemas atuais

A maior região urbana de Salvador, a grande Liberdade, sofre dos mesmos problemas de infra-estrutura que são hoje característicos dos bairros de baixa renda. O saneamento básico é precário em grande parte da área, com esgotos que correm a céu aberto, estimando-se que somente uns 12% da região participa da rede integrada de esgoto.

A coleta regular e suficiente de lixo é uma das maiores reivindicações das comunidades dos bairros da Liberdade, pois o lixo se acumula e espalha, facilitando a proliferação de doenças contagiosas.

O serviço de transportes coletivos é basicamente melhor que o de outros bairros equivalentes, mas há um grave problema de superlotação, indicando em todo caso insuficiência da frota.

Há graves problemas de violência urbana, sendo que o 2º Distrito Policial registra uma média de oito ocorrências por dia, entre assaltos a pessoas e ao patrimônio, além de uma média de três estupros por mês. Mas a maior reclamação da população local é da violência policial, supostamente impregnada de preconceito racial.

Interpretação dos problemas urbanos

Os problemas de urbanização colocam-se aqui claramente na relação povoamento-ocupação-renda-ambiente. O povoamento fez-se aqui de modo diferente de outras partes de Salvador, com algumas das melhores vivendas situadas em áreas de baixada. Os problemas de acessibilidade estão ligados ao congestionamento e à falta de lazer. A maior carência é de ocupação remunerada no próprio bairro, já que a maior oferta de emprego é no comércio alimentado pela renda dos moradores, mas onde há poucas manufaturas ou outras fontes de renda.

Projeto de Valorização Social e Econômica de Itapagipe

Identificação da região urbana

Sob a denominação genérica de Itapagipe situa-se o conjunto dos bairros a noroeste de Salvador, com uma tradição de povoamento formada a partir da etapa de industrialização centrada no bairro da Calçada e do ordenamento espacial ensejado pelo transporte ferroviário. Em seu conjunto, a região urbana de Itapagipe foi profundamente modificada por aterros, que constituem uma continuação do movimento de conquista de terrenos na área comercial da Cidade Baixa, realizados em consequência da pressão demográfica do povoamento de grupos sociais de baixa renda atraídos por perspectivas de emprego.

O crescimento de Itapagipe data do começo deste século. Está claramente associado com a industrialização baseada na produção têxtil e na localização de indústrias induzidas pela localização das fábricas de fiação e tecelagem; com a articulação dos transportes ferroviário, aquático e urbano; e com as atividades de apoio dos sistemas de transportes, seja, com os componentes de uma capacidade instalada em indústrias mecânica, elétrica e de serviços.

A forma do povoamento de itapagipe foi, sempre, muito marcada pela presença dos sistemas de transportes. Desde a presença do antigo aeroporto dos Tainheiros e das instalações de reparação naval da Companhia de Navegação Baiana, dos barracões da companhia de transportes elétricos - depois convertidos em barracões da empresa pública de ônibus urbanos - e dos pátios de manobra e reparações do sistema de transportes ferroviários, o bairro foi sempre sede da moradia dos trabalhadores ligados a todos esses sistemas.

Em suas características espaciais, Itapagipe é uma região marcada por grandes diferenças internas, que diferenciam seus quatorze bairros em densidade demográfica, concentração de atividade comercial e porte dos estabelecimentos e consolidação dos serviços públicos. Em sua parte norte estão os bairros de Ribeira e Itapagipe propriamente dito. Em sua parte nordeste estão os bairros de Mangueira e Baixa do Petróleo. Na parte leste estão Massaranduba, Jardim

Cruzeiro e Uruguai, que em seu limite com a Avenida Tiradentes constituem o conjunto denominado de Caminho de Areia. Na parte oeste estão os bairros de Bonfim, Mont Serrat e Boa Viagem, marcados pela tradição religiosa da cidade. Por fim, estão os bairros de Roma, Bairro Machado e Mares formando a parte sul-sudoeste, que são principalmente aterros.

Cabe mencionar que nesse conjunto há núcleos que se destacam e funcionam com características de bairros. Há, também, tendências a uma reversão do sentido das comunicações, que tradicionalmente foram longitudinais em relação com a origem dos fluxos e que hoje tornaram-se meio de comunicação entre bairros.

Principais problemas atuais:

Destacam-se os seguintes problemas:

- a. A diminuição da oferta de postos de trabalho e a queda dos níveis de ocupação em geral.
- b. Os seguintes problemas ambientais: (i) a falta de solução para os problemas dos emissários marinhos, com a conseqüente poluição das praias; (ii) a precariedade da infra-estrutura sanitária dos bairros mais recentes; (iii) o aumento da procura das praias por parte da população de baixa renda dos bairros de Liberdade e Largo do Tanque, resultando em agravamento de problemas de poluição; (iv) sobrecarga de trânsito inter-bairros em ruas de pequeno porte.
- c. Degradação dos espaços de lazer no sul e no centro da região, junto com a concentração dos usos das oportunidades de lazer no norte da região.

A interpretação dos problemas urbanos

Os problemas antes indicados e outros mais limitados refletem em Itapagipe a lógica da urbanização em Salvador. O arrefecimento da atividade cacaueteira e principalmente a concentração da industrialização polarizada fora de Salvador

resultou numa notável desvalorização do capital acumulado em Itapagipe. Hoje há maior pressão sobre os canais viários de menor amplitude, conseqüente do aumento da pressão demográfica sobre a parte leste da região e da falta de fluidez das comunicações entre bairros. Há graves carências habitacionais, especialmente para os grupos de baixa renda. Destaca-se a necessidade de um programa plurianual com ênfase nos aspectos de educação, saúde e transportes, bem como num reordenamento espacial mais adequado à atual estrutura demográfica e de renda.

março / 1993

PLURBFER/00