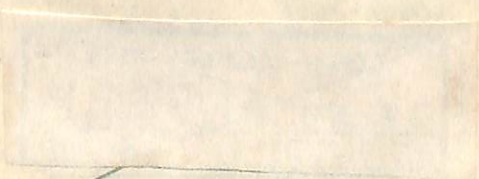


VERSÃO PRELIMINAR

Ribeiro

**ASPECTOS DAS INTERVENÇÕES DA PMS EM ÁREAS
DE BAIXA RENDA**

OCEPLAN - ABRIL/1983



APRESENTAÇÃO

Os problemas causados pela implantação do Projeto Vale do Camuruji pe, principalmente no que diz respeito à insatisfação da comunidade, vêm exigindo da PMS uma avaliação crítica de sua atuação no sentido de definir novas diretrizes para a sua continuidade.

Este trabalho pretende esboçar as reflexões do grupo que acompanhou o projeto no OCEPLAN, fruto de anotações das discussões internas desenvolvidas durante o trabalho. Procurou-se sempre pautar a análise com referência à estrutura administrativa da PMS, ao planejamento e à participação da comunidade.

Convém salientar que trata-se de uma avaliação restrita ao grupo, que deve ser ampliada entre outros órgãos que participaram do projeto e as comunidades dos bairros onde já ocorreram intervenções.

ASPECTOS DAS INTERVENÇÕES DA PMS EM ÁREAS DE BAIXA RENDA

Para analisar as intervenções da PMS na cidade e entender o nível de insatisfação da comunidade, no que diz respeito às obras realizadas e/ou não realizadas, convém refletir como tem se dado a gestão da cidade nos últimos anos.

Não existe registro de um processo contínuo de planejamento. Dos planos elaborados (EPUCS e PLANDURB), foram executados apenas as propostas que interessavam às administrações em cada época, seja por razões políticas ou disponibilidade de recursos (próprios ou linhas de financiamentos).

Poderia se dizer entre outros fatores que, quando as opções de obras do plano anteriormente elaborado se esgotam e o desordenamento da cidade chega a um nível tal que começa a interferir em investimentos de setores econômicos significativos, elabora-se um novo plano. Por outro lado, o não reconhecimento do planejamento enquanto processo e os constantes cortes no sistema administrativo da cidade, implicam em modificações na estrutura funcional da PMS a cada período.

Observa-se também que nunca houve um processo de participação da comunidade nas intervenções públicas para a solução dos seus problemas, ficando a população alijada das decisões sobre a cidade, apesar de ter sido explicitado em ambos os planos a necessidade de participação da comunidade.

Para melhor fundamentar estas questões procurou-se rever o que ocorreu na cidade nos últimos 40 anos, nas suas fases mais significativas:

1940 - Neste período ocorreu o primeiro estudo sistematizado sobre Salvador através do EPUCS, que chegou a definir um plano para a cidade, funcionando como escritório até 1947. Com o seu desaparecimento, as funções de implementação passaram

para uma comissão (CPUCS - 1948), que desenvolveu vários projetos a nível executivo e posteriormente (1958) a um grupo de trabalho alocado na SUOP (Seção de Planejamento).

Este processo de fragmentação e consequente desaquecimento, por questões políticas e financeiras, não permitiu a implantação efetiva do plano.

Quanto à participação da comunidade, a filosofia do EPUCS, considerava "de toda conveniência interessar a população local, pelos seus elementos mais representativos, nas obras e empreendimentos" da cidade.

1968 - O "Modelo de Desenvolvimento" em vigor no país, aliado às facilidades de recursos, fizeram com que o plano do EPUCS fosse retomado. Contudo, foi implantado parcialmente, sem atualização, com ênfase na abertura das avenidas de vales.

Neste sentido, foi montada uma estrutura capaz de implementar essas diretrizes, ou seja: maior enfoque para projetos e execução de obras d'arte e vias (SURCAP*) e na complementação das obras (DMER). Em 1970 foi criado o Órgão Central de Planejamento - O. C. P. para coordenar as atividades de planejamento que estavam descentralizadas e, consequentemente, retomar o processo de planejamento da cidade. Entretanto, até 1975 a estrutura estava dirigida para realização de pequenas obras, ainda advindas do EPUCS, e alguns planos setoriais.

Até esse momento não tinha se estabelecido qualquer diálogo com nenhum setor da comunidade; a população reivindicava a partir de abaixo assinados e pedidos através de políticos.

Os problemas da cidade se agravaram, as pressões de setores da comunidade cresciam, enquanto as opções de obras praticamente já haviam se esgotado.

* A Superintendência de Urbanização da Capital foi criada em 1959 com a finalidade de executar as obras do sistema viário advindas do EPUCS; contudo, isto só ocorreu de forma significativa a partir de 1968.

1976 - Tem início uma nova fase de estudos sobre a cidade através do OCEPLAN/PLANDURB. Pretendia-se então implantar e garantir um processo de planejamento e ocupação através de um Plano Diretor considerando como indispensável a participação da comunidade na definição de suas diretrizes.

Além do PLANDURB, foi criado o PRODESO, responsável por uma sistematização da participação da comunidade, ainda que incipiente. Os demais órgãos não sofreram grandes alterações, desempenhando basicamente as funções de manutenção e execução de pequenas obras.

Esse período teve uma duração de aproximadamente 2 anos, quando o PLANDURB além de outros estudos elaborou os projetos de leis do processo, do plano e de uso do solo. Enquanto o PRODESO iniciou uma prática de discussão com as comunidades de baixa renda, sem contudo efetivar a participação destas na definição de planos.

Após a conclusão dos trabalhos do PLANDURB e extinção do PRODESO, o relacionamento com a comunidade voltou então à fase anterior.

1980 - Há uma certa analogia com o período iniciado em 1968, pelo aproveitamento parcial de planos anteriores - neste caso, PLANDURB - e pela definição de uma política de intervenção com maior enfoque para projetos executivos, definidos em função das linhas de financiamento disponíveis: EBTU (TRANSCOL), BNH (PROMORAR/CAMURUJIPE, CURA/BOCA DO RIO), etc.

Esse período caracteriza-se pelo maior enfoque em execução de obras, provocando mais uma vez um corte no processo de planejamento, que estava então apto a ser deslançado.

Contrariando as recomendações do PLANDURB (Projeto de Lei do Processo), não foi efetivado um processo de participação da comunidade.

A PMS optou pela criação das sedes de bairro, que deveriam

funcionar como miniprefeituras, receptoras de reivindicações das comunidades, além de que promoveriam a discussão e acompanhamento dos projetos a serem implantados. Contudo, o desempenho dessas unidades, desde a sua implantação, não atingiu esse objetivo, funcionando apenas como sedes representativas do poder municipal, caindo no descrédito das comunidades locais.

A reestruturação feita para atender a essas diretrizes organizou-se da seguinte forma:

- . Criação da RENURB, com funções de elaborar projetos executivos e captar recursos, vindo a tornar-se responsável por todas as intervenções na cidade.
- . Esvaziamento do OCEPLAN, resumindo-se a alguns grupos isolados, desenvolvendo planos e projetos setoriais - a exemplo do Projeto Vale do Camurujipe, resultando, portanto, num órgão sem estrutura para responder pelo planejamento a nível de cidade.
- . Criação da CDS, responsável pela ação social a nível de cidade e implantação de sedes nos bairros populares (miniprefeituras).
- . Os demais órgãos envolvidos nesse processo atuavam em função dos projetos e recursos captados pela RENURB.

PROJETO VALE DO CAMURUJIPE

Visando explicitar a política de atuação e funcionamento da estrutura da PMS a partir de 1980, tomou-se como exemplo o Projeto Vale do Camurujipe desenvolvido no OCEPLAN a nível de Plano Geral e uma avaliação comparativa em anexo, de planos setoriais para uma mesma área, desenvolvidos pelo OCEPLAN e pela RENURB.

A identificação da bacia do Rio Camurujipe - onde se concentram aproximadamente 500.000hbs. de baixa renda - como uma área carente em infra-estrutura, particularmente drenagem e contenção de encostas, aliada à disponibilidade do BNH através da linha de financiamento PROMORAR, foram as condicionantes principais para o surgimento do Projeto Vale do Camurujipe.

Segundo o documento enviado ao BNH, a Prefeitura, visando a consolidação da área, definiu três níveis diferenciados de intervenções. Entretanto tendo optado por estender o benefício a um maior número de assentamentos, limitou o atendimento ao primeiro nível de intervenções. Este nível abrangeria legalização de terras, sistema viário, drenagem, contenção de encostas, abastecimento d'água, creches e serviços urbanos, ficando os outros dois apenas como complementação e ampliação do primeiro.

No sentido de orientar as intervenções, o OCEPLAN definiu as áreas prioritárias da bacia, estudou a Unidade Espacial C-4 e para esta elaborou os projetos setoriais para Santa Mônica, Antonio Balbino, Sertanejo/Pirineus e Nova Divinéia, indicando propostas para as atividades inerentes à sua estrutura urbana. Esses se constituíam basicamente de análises técnicas, que serviriam como subsídios para discussão das intervenções com a comunidade. Os trabalhos, à medida que iam sendo concluídos, eram encaminhados à coordenação geral do projeto, a cargo da Casa Civil, que se encarregaria em dar os encaminhamentos necessários à CDS, para discussão junto a comunidade e logo após à RENURB, para elaboração dos projetos executivos. No entanto, por motivos que fogem à nossa avaliação, foi desativada es

sa coordenação, sendo substituída na prática pela ação da RENURB, responsável pelo gerenciamento dos recursos. Diante deste quadro, a CDS limitou-se a elaboração de cadastro dos imóveis a serem desapropriados para a implantação de vias, cadastro fundiário em algumas áreas e contatos com a população apenas na fase de execução das obras, visando obter receptividade por parte dos moradores.

Como a elaboração dos planos pelo OCEPLAN demandava um maior tempo, tendo em vista a maior abrangência no enfoque e a pretexto da necessidade de rapidez do envio dos planos ao BNH para que fossem assegurados os recursos, a RENURB tomou a iniciativa de elaborar planos com abordagem apenas em sistema viário e drenagem, gerando em algumas áreas superposição de trabalhos com o OCEPLAN. As obras realizadas obedeceram as diretrizes dos planos da RENURB.

A forma como vinham se processando as intervenções exigiu uma reflexão sobre a participação do OCEPLAN no projeto, o que levou a uma mudança na metodologia. Passou-se a analisar uma área maior (U.E. C-3) dando as diretrizes para a área como um todo, definindo as manchas com prioridade de intervenção e estabelecendo os princípios que norteariam os projetos setoriais, que já vinham sendo executados pela RENURB.

Desta forma, dos 15 bairros que estão em obras apenas para 3 o OCEPLAN forneceu os planos setoriais; 7 estão dentro da área em que o OCEPLAN apenas estabeleceu diretrizes gerais para a unidade espacial e os 5 restantes não tiveram qualquer participação do OCEPLAN.

Podemos concluir que, na grande maioria das obras citadas, estão sendo executados apenas drenagem e sistema viário, utilizando maciçamente uma tecnologia não avaliada previamente junto à comunidade (esquadrias e rampas drenantes e canal de drenagem), gerando reflexos negativos na área, a exemplo de:

- 1 - Implantação da rede de drenagem sem um plano de limpeza e sem uma conservação adequada causando assoreamento nos canais e esquadrias recém-executados, entre outros danos, e provocando reclamações constantes da população.

- 2 - Ocupação desordenada dos únicos espaços vazios que poderiam ser ocupados, entre outras coisas, por equipamentos comunitários.
- 3 - Valorização das terras, com reflexos na substituição do uso do solo, pela penetração de população com faixas de renda superiores com consequente expulsão da população local para a periferia da cidade, o que gerará problemas futuros. .

Esta forma de intervenção, aliada à não participação da comunidade, resultam no descontentamento da população, falta de identidade e responsabilidade comunitária com o projeto.

CONCLUSÃO

O planejamento em Salvador, como foi dito anteriormente, não se caracteriza como um processo. A sistematização das informações e estudos sobre a cidade, por ocasião dos planos executados (EPUCS, PLANDURB) e o desdobramento e detalhamento dos mesmos, em planos setoriais e projetos executivos, propiciariam o desenvolver desse processo, não fossem as decisões políticas, conforme já explicitado, conduzirem à implantação apenas parcial dos planos propostos, intervindo na cidade sem que sejam asseguradas as diretrizes gerais estabelecidas.

Dessa forma, a atuação do poder público, no Município do Salvador, vem se dando através de programas e projetos, que canalizam os recursos disponíveis (centralizados a nível federal) para intervenções em determinadas áreas da cidade, a depender das políticas adotadas nas sucessivas administrações, também responsáveis por alterações na estrutura funcional da PMS, a cada nova gestão.

Tais intervenções, que teriam como objetivo final a melhoria das condições de habitabilidade, envolvem, muitas vezes, modificações substanciais na estrutura interna dos núcleos atingidos e, na maioria dos casos, o que se verifica é uma insatisfação das comunidades em relação às modificações que vêm sendo realizadas. Isso vem ocorrendo, principalmente, por não ter a comunidade acesso às decisões relativas à definição e implantação dos referidos programas e projetos, ou mesmo em relação à seleção de áreas e prioridades de intervenção. Constata-se, inclusive, nunca ter havido um efetivo e eficiente instrumento de ação governamental, capaz de gerar um relacionamento entre o poder público e a comunidade. Pelo contrário, o tradicional procedimento do poder público, em geral paternalista e tecnocrático, tem sempre ignorado as organizações representativas da sociedade, no processo de planejar e intervir na cidade.

Sendo hoje Salvador uma cidade com 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes, onde cerca de 70% (setenta por cento) vive em habitações precárias e a ocupação do solo cresce desordenadamente,

problemas urbanos e sociais agravam-se ao longo do tempo, sobretudo pela inexistência de uma estrutura capaz de gerenciar um processo de planejamento e conseqüente falta de controle do uso e ocupação do solo.

Assim, conclui-se que a melhor utilização dos recursos financeiros e técnicos, em busca do real benefício às populações, exige novas políticas sócio-espaciais, que assumam como pressuposto básico o comprometimento do poder executivo com o processo de participação comunitária. Este compromisso envolveria desde o apoio às organizações comunitárias até o cumprimento de planos e projetos coerentes com as aspirações populares, respeitados os princípios abaixo especificados:

- 1 - Autonomia da comunidade quanto às intervenções a serem realizadas, considerando o trabalho técnico a nível de assessoria. A participação da comunidade se daria em todas as fases (definição, projeto, execução, avaliações).
- 2 - Representatividade efetiva da comunidade, exigindo, por parte do poder público, o reconhecimento às organizações comunitárias e entidades representativas da população.
- 3 - Definição de diretrizes gerais de intervenção na cidade, a partir da elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento, amplamente discutido junto aos representantes dos diversos setores da comunidade.

Embora a participação da população no processo de planejamento do município tenha sido proposta em vários estudos e períodos diversos, nunca foi efetivada.

Pela defasagem no tempo em que essas propostas foram elaboradas e no sentido de rediscuti-las, propõe-se a avaliação das mesmas, principalmente as abaixo especificadas:

A nível de cidade:

- Criação do CONDURB - Lei nº 2.681, de 28/01/1975, modificada pela Lei nº 2.739, de 20/10/1975.

- Projeto de Lei sobre o Processo de Planejamento e a participação comunitária no Desenvolvimento do Município da Cidade do Salvador.
OCEPLAN/PLANDURB - 1978.

- Políticas e Diretrizes de Desenvolvimento Espacial - vol. X.
MARCUS PARAGUASSU - 1981.

A nível de bairros populares:

- Projeto Básico - plano de ação junto aos bairros populares.
CDS - OUTUBRO/1979.

Desde que devidamente analisados os referidos documentos, recomenda-se, se necessário, a sua reformulação a partir da nova realidade, bem como a definição de uma estrutura para a PMS que permita atingir os objetivos pretendidos.

A N E X O

Análise comparativa dos pro
jetos setoriais desenvolvi
dos para a área de Antonio
Balbino - OCEPLAN/RENURB.

ANTONIO BALBINO - OCEPLAN

Objetivos -

Tendo por base o modelo teórico definido para U.E. C-4, e considerando a especificidade da estrutura interna, a proposta consiste em dotar a área de melhores condições de habitabilidade através de:

- Legalização de terras;
- Aproveitamento racional dos espaços livres;
- Implantação de infra-estrutura (sistema viário, transporte, limpeza, drenagem, encostas, etc.) visando também maior acessibilidade dos serviços e equipamentos.

Esta proposta poderia ser desenvolvida em etapas, em função das prioridades, como ficou estabelecido no Plano ou mesmo atuar de imediato nos pequenos problemas (Providências Imediatas).

Deve-se observar também que o Plano reflete uma análise técnica e sua implantação dependeria da avaliação e aprovação da comunidade.

PLANO GERAL 4

Destinada para relocação exigida pela implantação do projeto.

Acessos de serviços até onde a topografia e condições locais possam permitir, evitando ligação com meada/vale.

Recomenda-se cadastramento da invasão visando um plano específico, segurança e proteção das encostas.

Via de médio porte existente, de vendo-se criar apenas área de retorno, evitando assim penetração do secundário de grande porte.

O Plano de Áreas Verdes, indica esta área como Parque da Bairro. Único bolsão com vegetação de grande porte na redondeza.

Área para equipamentos comunitários. Sua implantação deverá criar uma barreira física, impedindo a penetração do secundário, da Barros Reis para o interior da área.

Manutenção e melhoramento desta via (menor porte) como acesso principal ao bairro, estimulando a vocação do terciário de atendimento local e dificultando grandes modificações na sua estrutura.

Área de expansão do setor secundário.

Área de expansão habitacional.



- Obs:
Os equipamentos comunitários propostos são:
- 1- Conjunto de Unidades Habitacionais (Escola, Posto de Saúde, Abastecimento, Terminal Transportes).
 - 2- Centro e Pré-Escolar
 - 3- Equipamento de Lazer (Parque de Bolívia)

CONVENÇÕES

- VIAS EM BOAS CONDIÇÕES
- VIAS VEICULOS A CONSTRUIR
- VIAS PEDESTRE A CONSTRUIR
- VIAS VEICULOS A MELHORAR
- VIAS PEDESTRE A MELHORAR
- ÁREAS P/USAR COMUNITÁRIO
- ÁREAS PARA RELOCAÇÃO
- ÁREA DE EXPANSÃO-HABITAÇÃO
- ÁREA DE EXPANSÃO-EMPRESAS
- RUA DE PASSADIZO
- RIACHO

Prefeitura Municipal do Salvador
OCEPLAN

PROJETO: VÁLE DO CARACARAÍPE
ANTONIO BALDINO

ANTONIO BALBINO — RENURB

PROJETO EM EXECUÇÃO
(sistema viário e drenagem)

Não foram consideradas as propostas de maior penetração pelas cu-meadas visando maior acessibilidade dos serviços.

Não foram considerados os limites para implantação do Parque de Bairro.

Modificação no agenciamento das áreas para equipamentos comunitários permitindo conflitos com outros usos.

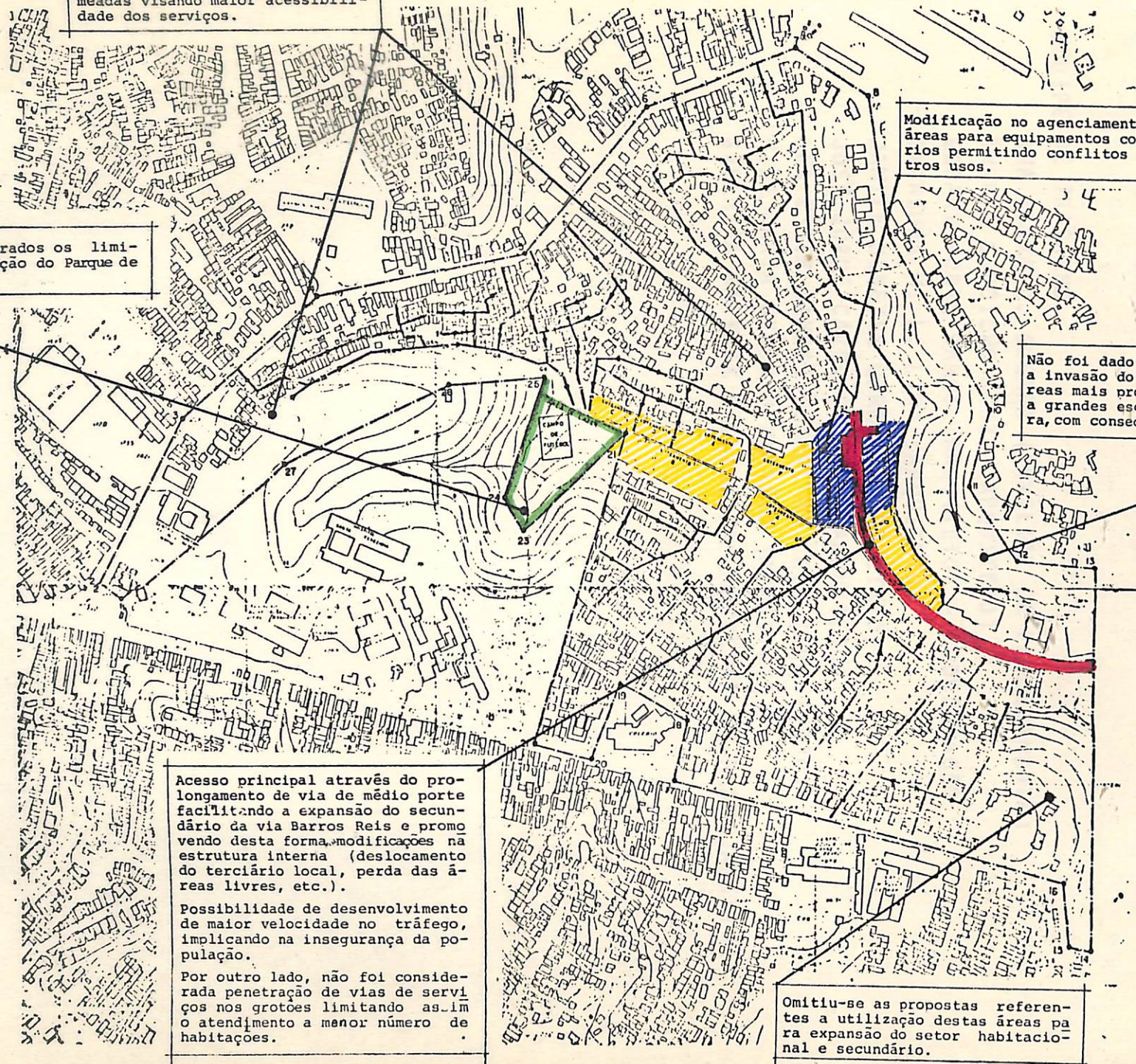
Não foi dado tratamento adequado a invasão do Bem Amado, uma das áreas mais problemáticas, sujeita a grandes escorregamentos de terra, com consequências trágicas.

Acesso principal através do prolongamento de via de médio porte facilitando a expansão do secundário da via Barros Reis e promovendo desta forma modificações na estrutura interna (deslocamento do terciário local, perda das áreas livres, etc.).

Possibilidade de desenvolvimento de maior velocidade no tráfego, implicando na insegurança da população.

Por outro lado, não foi considerada penetração de vias de serviços nos grotões limitando assim o atendimento a menor número de habitações.

Omitiu-se as propostas referentes a utilização destas áreas para expansão do setor habitacional e secundário.



EQUIPE DE TRABALHO

ANA CLARA D. GUERRA (AUXILIAR DE PLANEJAMENTO)

ÂNGELA GORDILHO SOUZA (ARQUITETO)

EDGARD PORTO RAMOS (ARQUITETO) - COORDENAÇÃO

IVANEUZA M. L. LIMA (ARQUITETO)

JAMILE MENEZES GARRIDO (ARQUITETO)

JOSÉ JORGE CARDOSO MOURA (ARQUITETO)

LEA ESTER SANDES SOBRAL DA CRUZ (ARQUITETO)

NISE MARIA SERRANO CARTAXO (ARQUITETO)

SELENITA MARBACK D'OLIVEIRA (AUXILIAR DE PLANEJAMENTO)