

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: INCLUSÃO SOCIAL? ¹

Enila Pereira Rocha²

1. INTRODUÇÃO

O modelo vigente no País, ao contrário de promover a distribuição de renda, de gerar empregos e bem-estar social, tem levado a uma degradação assustadora das condições de vida da maioria da população. Uma de suas conseqüências é o crescimento, em todo o território, do número de famílias forçadas a morar em favelas implantadas em áreas de ocupação espontâneas, geralmente áreas de risco.

O trabalho teve como proposta analisar as intervenções realizadas pelo Governo do Estado da Bahia em áreas degradadas através do Programa Viver Melhor, especialmente no tocante à infraestrutura (pavimentação, casas, equipamentos comunitários) e serviços urbanos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia, postos de saúde e segurança), como também aos trabalhos desenvolvidos no âmbito social, tendo como estudo de caso a intervenção feita na Área de Novos Alagados, subúrbio de Salvador.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada baseou-se em uma análise comparativa crítica entre projetos de urbanização de favelas em seus objetivos, metodologias e, principalmente, seus principais resultados. Como contraponto à análise do Projeto de Urbanização de Novos Alagados, subúrbio de Salvador-Ba, implantado pelo Programa Viver Melhor do Governo do Estado, foi analisado o Programa Alvorada desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte-MG (BONDUKI, 1996). A seleção do mesmo para integrar o Relatório Brasileiro encaminhado para o Habitar II – 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, realizada em Istambul/junho de 1996, indica a sua relevância na temática e justifica a sua escolha para este trabalho.

3. PROGRAMA VIVER MELHOR: UM PROJETO DE RECUPERAÇÃO FÍSICO-AMBIENTAL E PROMOÇÃO SOCIAL EM NOVOS ALAGADOS

Em 1949, Salvador começa a viver um processo de expansão periférica. Milhares de famílias disputando o mercado de trabalho e sem chances de ocupar espaço em terra firme instalaram-se na Enseada dos Tainheiros, construindo suas casas sobre palafitas, o que deu origem ao nome “Alagados”. Em 1977, após a construção da Avenida Suburbana começam a surgir invasões, alastrando-se pela Enseada do Cabrito e pelo Estuário do Rio do Cobre. Assim, considera-se o início da invasão o ano de 1976 com 150 famílias no Beira Mangue, formadas originariamente pelos pequenos proprietários dos terrenos desapropriados para a abertura da Avenida Suburbana e por “filhos e filhas de santo”, que vieram se instalar próximo ao terreiro de “Mãe Leninha”, dando origem à comunidade pioneira chamada “Nova Esperança”.

Novos Alagados está situada no interior da Baía de Todos os Santos, na Enseada do Cabrito, no subúrbio ferroviário de Salvador, onde vivem milhares de pessoas em condições

¹ Este trabalho é resultado de pesquisa desenvolvida no âmbito da Disciplina Economia Urbana do Curso de Urbanismo-UNEB, com o objetivo de desenvolver nos alunos a análise crítica a partir de observações empíricas de casos reais cujas temáticas referem-se às discussões desenvolvidas em sala de aula, sob a orientação da Prof. Almerinda Andréia Gomes.

² Graduanda em Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia – UNEB. enilarocha@bol.com.br.

subumanas e degradantes, em contraste com a beleza do estuário do Rio do Cobre, de importância ecológica singular.

O Projeto Novos Alagados integra o Projeto Metropolitano – um grande programa de recuperação ambiental, saneamento básico e promoção social para Salvador e 9 municípios sob sua influência, envolvendo uma população estimada em 2 milhões 819 mil pessoas (CONDER, s.d.), criado em 1993. A partir de 1995 o Programa Viver Melhor passa a investir em Novos Alagados e, em 1999, é firmado um convênio de cooperação técnico-financeira entre o Governo de Estado e a AVSI – Associação Voluntários para o Serviço Internacional, uma ONG de origem italiana. Participam também do Projeto o Banco Mundial e a CONDER (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia), órgão interventor do Governo do Estado.

O projeto, em síntese, obedece às seguintes linhas gerais: prever a recuperação ambiental de uma área fundamental para a cidade e a promoção social da população beneficiada; dotar o assentamento de saneamento básico, infra-estrutura, drenagem, regularização fundiária e equipamentos urbanos mínimos necessários à criação de condições dignas de habitação, promovendo a requalificação ambiental e urbana da área; apoiar a geração de emprego e renda, identificando oportunidades e adequando-as às necessidades da comunidade, bem como promovendo educação ambiental, o que irá propiciar a integração sócio-econômica de sua população.

Como objetivos específicos destacam-se: promover a recuperação ambiental do ecossistema do Rio do Cobre/Enseada do Cabrito através da integração da população residente e o ambiente natural com uma estratégia de desenvolvimento sustentado; implantar o saneamento básico e ambiental na comunidade de Novos Alagados, através da limitação da área de ocupação com a recomposição do aterro já realizado pelos moradores e relocação parcial da ocupação sobre a região estuarina; implantar o sistema de coleta e tratamento de efluentes e melhorias sanitárias e habitacionais, drenagem, limpeza e infra-estrutura urbana; fortalecer a organização comunitária da área e incentivar a conquista da cidadania através da participação na gestão e execução do empreendimento e da geração de programas de incremento de renda e emprego, com base na organização social existente e na potencialidade da população e meio ambiente local.

A metodologia de desenvolvimento da concepção de intervenção tem origem em conceitos estruturados a partir dos elementos constituintes da identidade da área, a exemplo de: conformação natural do sítio, de importância e beleza paisagística e ambiental incomum; forte organização comunitária do conjunto da população da área e sua luta pela conquista da cidadania; localização, condição e acessibilidade privilegiada com relação à expansão e ocupação atual da RMS; características e condicionantes técnicos da intervenção materializados na adoção de tecnologias apropriadas à realidade local, na baixa capacidade de suporte do subsolo e na contradição entre ocupação atual e meio ambiente.

A concepção básica da intervenção prevista para Novos Alagados baseia-se nos três tipos de situação existentes na configuração atual da área, que constituem as três etapas de intervenção do plano de Novos Alagados.

4. PROGRAMA ALVORADA - BELO HORIZONTE / MG: UMA EXPERIÊNCIA DE SUCESSO

O Programa Alvorada tem como objetivo principal a melhoria das condições de vida das populações de vilas e favelas e o desenvolvimento comunitário, mediante uma intervenção de caráter estrutural e integrada, cuja intervenção está baseada em três linhas de ação: recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária e inserção sócio-econômica, cujo processo de intervenção, voltado a solucionar os problemas, baseia-se no fato de que a favela não pode mais ser considerada como um fenômeno transitório, desde que apresenta condições de habitabilidade extremamente precárias e, portanto, necessita de intervenções reestruturadoras dentro dessas vilas;

por isso, não pode se restringir a atendimentos pontuais ou emergenciais, mas visando a elevação dos padrões de vida da população das áreas como um todo.

Voltadas para a viabilização do Programa, procura a articulação interna e externa do local e, principalmente, garantir a participação efetiva da comunidade como forma, inclusive, do cumprimento de todas as diretrizes e propostas discutidas e aprovadas pela população local.

Para a aplicação do Programa, fez-se necessário uma análise que fornecesse um diagnóstico das vilas e seus principais problemas, utilizando o método indutivo, recorrendo aos procedimentos analíticos e interpretativos, explorando os problemas da comunidade, direcionando ações na busca da otimização de resultados – o que demonstra a preocupação das equipes de planejamento na tentativa de solucionar os problemas da população.

O histórico de ocupação e o diagnóstico urbanístico-ambiental permitiram identificar as áreas mais comprometidas como as encostas, o diagnóstico jurídico-legal e o diagnóstico sócio-econômico e político-organizativo constatarem uma situação complexa, com a desmobilização da comunidade, o que constituiu elemento dificultador na relação do Programa com a população local. Daí a necessidade de mobilizar e, principalmente, capacitar a comunidade, dando subsídios para que intervenha positiva e criticamente no processo – base para a definição de estratégias.

A proposta de ação social tem como diretrizes básicas a participação da comunidade em todas as etapas do projeto e a ampliação dos direitos da cidadania, haja vista que a participação popular na gestão do projeto deve ser entendida como um instrumento indispensável para o exercício da cidadania e para a construção do projeto político da democracia e da promoção do desenvolvimento com justiça.

A proposta de regularização fundiária prevê a transferência da propriedade para os ocupantes, de acordo com a legislação vigente, de modo a beneficiar o maior número de moradores e evitar ao máximo a remoção para fora das Vilas, ou seja, os reassentamentos que se fizerem necessários devem ocorrer em locais livres da área.

A grande relevância do Programa é a busca de parceria entre o poder público e a sociedade, nos quais todos estão comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da população, ou seja, é um planejamento participativo, que procura capacitar a comunidade para a sua real participação nos projetos com capacidade de propor e vetar propostas.

Experiências deste tipo servem para demonstrar que é possível a aplicação de políticas sociais sérias, realmente comprometidas com a elevação dos padrões de habitabilidade, fato este que só é possível por intermédio do planejamento horizontal, que é o resultado da parceria entre governo e sociedade.

5. CONCLUSÃO

Na maior parte das metrópoles brasileiras a combinação dos processos de industrialização e urbanização tem provocado uma concentração econômica, a qual determina a exclusão político-sócio-espacial da maior parte da população.

O crescimento acelerado de Salvador, aliado a uma carência de estudos e investimentos sobre o assunto, fez com que a capacidade infraestrutural da cidade saturasse rapidamente, gerando péssimas condições de habitabilidade, proporcionando a segregação da malha urbana em áreas específicas para cada nível de renda e gerando “bolsões de pobreza” espalhados por quase toda a cidade. Essas áreas denotam a precariedade com relação à qualidade de vida e, por conseguinte, a ausência e/ou ineficiência de políticas de desenvolvimento sócio-econômico.

Em Novos Alagados, projeto apresentado como experiência baiana no tocante à urbanização de favelas, existem algumas associações de bairro que já haviam se formado antes da intervenção e tiveram suas atividades otimizadas e dinamizadas. Porém, o Projeto ainda não atingiu a comunidade como um todo e, inclusive, nos reassentamentos, os problemas estruturais se mantêm, apesar de já terem sido concluídas as etapas do Projeto de recuperação físico-ambiental e a promoção social da comunidade, com um valor declarado pela CONDER de milhares de habitantes beneficiados.

O Programa Viver Melhor, longe de atingir os objetivos propostos, cujo principal é garantir a elevação da qualidade de vida da população carente, vem comprovar a ineficácia das ações de implementação dos Projetos, levando insatisfação à maioria das comunidades nas quais são realizadas as obras de revitalização. É inegável a importância e a preocupação do Programa quando elabora diretrizes e projetos que visam ao benefício geral da área em todos os seus aspectos, assim como também é inegável que existem muitas diferenças entre o projeto e o que foi realizado. Mesmo nas áreas que apresentam melhor aspecto, vários pontos foram “esquecidos” ou tratados com padrões bem abaixo do proposto.

A comprovação dessas deficiências pode ser feita a partir de visitas a algumas destas comunidades ou, também, através da pesquisa realizada por alunos do Curso de Urbanismo da Universidade Estadual da Bahia e orientada pela Professora Débora Nunes (Doutora em Urbanismo pela Universidade de Paris e Professora da UNEB), que já se encontra em andamento há quatro anos. Apesar de reconhecer a importância do Programa, os alunos constataram a falta de uma política habitacional efetiva que busque, acima de tudo, a inserção da comunidade com a cidade. (RAMOS, in A TARDE, 2001).

Entre os vários problemas existentes no Programa, um deles refere-se à forma como foi elaborado e executado, pois, apesar de se apresentar como um Programa em que há participação popular em todas as suas etapas, trata-se, na verdade, de um planejamento vertical, tecnocrático, cuja participação da comunidade limita-se à comunicação de obras a serem realizadas e ao cadastramento das famílias ou, quando muito, à realização de reuniões, nas quais a comunidade é induzida a participar da elaboração de algo que já está pronto, o que leva a uma pseudo-integração. Na verdade, essas reuniões têm a função de legalizar as ações caso haja contestações futuras.

Algumas comunidades tiveram menos problemas, tanto na questão da infra-estrutura quanto sócioeconômica, com uma melhor qualidade do material utilizado na construção das casas e do conjunto como um todo. Em alguns casos, já existia uma Associação de Moradores efetiva nos bairros que se propuseram a acompanhar a obra ou, segundo alguns resultados da pesquisa da UNEB, “por serem situadas perto do centro da cidade, o que as tornam mais visíveis” (RAMOS, in A TARDE, 2001).

Outros pontos negativos ainda podem ser levantados sobre o Programa Viver Melhor, mas também existem pontos positivos em algumas comunidades mais organizadas, que se beneficiam, por exemplo, com projetos educacionais e alguns serviços básicos, mas que são insuficientes para a demanda local, não atendendo à totalidade da população.

Analisando o Programa Viver Melhor a partir do objetivo proposto, do elevado investimento e do grau de insatisfação da comunidade, e comparando-o com o Programa Alvorada em Belo Horizonte - MG, que também objetiva a melhoria da qualidade de vida da população carente, a partir de um processo participativo e integrado, com uma complexidade e eficiência, a ponto de ser considerada uma das experiências brasileiras bem sucedidas no setor habitacional, torna-se pertinente analisar a relação existente entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, principal ponto divergente entre as duas experiências citadas.

O Programa Alvorada realizou na Vila Senhor dos Passos o trabalho de urbanização e promoção social de forma integrada com a população, utilizando-se de materiais devidamente corretos, bem como da instalação de equipamentos públicos bem estruturados, além da implantação correta e integral do sistema de esgotamento sanitário. Mesmo propondo melhorias habitacionais para a comunidade, como a instalação de obras de saneamento básico, infra-estrutura, equipamentos comunitários, serviços urbanos, promoção social, entre outros, o Programa Viver Melhor entrega para a população obras inacabadas. Falta-lhes infra-estrutura, como o exemplo do subdimensionamento da rede de drenagem – Baixa do Caranguejo e Novos Alagados – ou simplesmente a não realização – Novos Alagados (A Tarde, 10.11.2000 e 20.03.2000), assim como a não instalação de energia elétrica, de serviços de saúde e segurança, a presença de casas rachadas, sendo que algumas foram condenadas ou demolidas pela CONDER por terem sido construídas em locais inadequados – Conjunto Araçás, Novos, Baixinha de Santo Antônio, denunciando falhas na

implantação, ausência de equipamentos e serviços urbanos básicos, de espaços comunitários e de lazer.

Somam-se aos problemas estruturais, aqueles de ordem sócioeconômica que levam pessoas desempregadas e não capacitadas profissionalmente a abandonarem ou venderem suas casas e retornarem aos locais de origem ou a novos locais, reiniciando, assim, o ciclo de favelização da população, apesar de estarem previstas no Programa ações de geração de emprego e renda para a comunidade.

Com base na análise da experiência de Novos Alagados do Programa Viver Melhor, percebe-se que a simples relocação da população para conjuntos habitacionais “dotados de infraestrutura básica, assim como a distribuição de bens materiais” (iluminação elétrica, água encanada), parece ser mais fácil do que distribuir instrução escolar e, sobretudo, saúde – que são os verdadeiros indicadores do desenvolvimento social. Portanto, concluímos que crescimento econômico não implica necessariamente e compulsoriamente em desenvolvimento social, embora reconheçamos que investir em infra-estrutura é de fundamental importância.

Outra conclusão que chegamos são os altos custos destas obras que não chegam a atender a população em sua totalidade e apresentam na maioria das vezes baixa qualidade, comprometendo a vida de muitos moradores, o que no Programa Alvorada não existe, porque trabalha com alternativas de custos baixos. Hoje, estudos apontam que é possível a realização de programas de habitação com custos mais baixos, sem comprometer a qualidade dos serviços, através de métodos alternativos como, por exemplo, a adoção de tecnologias limpas, que evitam o desperdício, através da minimização da produção de resíduos que causam impactos ao meio ambiente.

6. REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. (org.) *Habitat. As práticas bem sucedidas em habitação*. Meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 152-172.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA – CONDER.
Novos Alagados – Um Projeto de Recuperação Físico-Ambiental e Promoção Social, s.d.

DANNEMANN, Maria de Fátima. Obras paradas deixam irritados moradores de Novos Alagados. *A Tarde*. Local, 20.03.2000

RAMOS, Cleidiana. Viver Melhor longe do sonho da moradia. *A Tarde*. Local, pg. 04, 17.06.2001.

SOUZA, Marconi de. Projeto ainda não conseguiu tirar da miséria moradores de Alagados. *A Tarde*. Cidade, 10.11.2000.