

# A ATUAÇÃO DA AVSI NO PROGRAMA RIBEIRA AZUL: UMA ANÁLISE TRANSVERSAL DOS PRINCÍPIOS E MODELO DE INTERVENÇÃO<sup>1</sup>

Benedetta Fontana<sup>2</sup>

## 1. APRESENTAÇÃO

Este estudo representa a tentativa de sistematizar a experiência do trabalho da ONG italiana *Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI)*, a fim de que possa servir de modelo para intervenções de redução da pobreza em áreas urbanas.

A AVSI é uma ONG católica italiana que atua na cidade de Salvador há mais de 10 anos, com intervenções em áreas carentes, visando à melhoria da qualidade de vida dos moradores, por meio de programas e projetos integrados para favorecer o desenvolvimento de pessoas e comunidades, com ações de natureza física e social.

O interesse de aprofundar a metodologia de trabalho implementada por essa Organização do Terceiro Setor é devido à experiência que a AVSI vem construindo há mais de 10 anos nessa área e aos resultados até hoje alcançados nos projetos e programas desenvolvidos e em desenvolvimento.

Razões históricas também justificam o interesse de aprofundar o trabalho da AVSI, que iniciou sua atuação na Bahia em 1992 com um projeto piloto, financiado pelo Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália, para a redução da pobreza numa comunidade carente da periferia de Salvador – BA (a comunidade de Novos Alagados), e, através desse projeto piloto, destinado a beneficiar aproximadamente 14.000 habitantes, e da metodologia de intervenção adotada, conseguiu, em parceria com o Governo do Estado da Bahia, operar um salto de escala e transformar essa experiência pontual em um Programa Urbano, hoje o Programa Ribeira Azul; este Programa estende-se a uma área muito maior, com cerca de 40.000 famílias, aproximadamente 150.000 habitantes, criando parcerias com financiadores nacionais e internacionais, entre os quais o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Ministério Italiano, além do já citado Governo do Estado da Bahia.

A finalidade do Programa Ribeira Azul é integrar **intervenções físicas** (retirada das palafitas em que moram ainda mais de 2.000 famílias, construção de novas casas, sistema viário, infraestrutura de base, re-qualificação ambiental da área...) e **ações sociais** (gestão de equipamentos comunitários, apoio a instituições de base, ações ligadas ao desenvolvimento nas áreas de saúde, trabalho, renda, qualificação profissional, educação...) para favorecer o desenvolvimento sustentável da área de abrangência do Programa, coordenando ações e ampliando sinergias que permitam mobilizar tanto recursos e capacidades pontuais e específicas, como envolver os programas e as políticas públicas, utilizando a mesma metodologia experimentada com sucesso no Projeto de Novos Alagados.

O salto da escala que caracteriza a peculiaridade do Programa Ribeira Azul oferece um terreno profícuo para analisar a forma com que a metodologia participativa e integrada do Projeto de Novos Alagados se adaptou para o desafio representado pela realidade de uma área dez vezes maior, sem perder de vista o primeiro ponto metodológico, representado pela centralidade da Pessoa, de cada indivíduo, que não pode ser considerado como um mero número ou como simples “objeto” da intervenção.

---

<sup>1</sup> Projeto de dissertação do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Família, da Universidade Católica do Salvador em parceria com o Pontifício Instituto João Paulo II para Estudos sobre Matrimônio e Família, sob orientação da Professora Dra. Ana Cecília Bastos.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Família da UCSal. Pesquisadora do Projeto Integrado de Pesquisa “Contextos e trajetórias de desenvolvimento: a situação de famílias participantes de projetos sociais”, coordenado pela Professora Dra. Ana Cecília Bastos, do Departamento de Psicologia da UFBA, com apoio do CNPq, tendo como um dos parceiros o Mestrado em Ciências da Família da UCSal. Coordenadora dos Projetos e Programas Sociais da AVSI. [Benedetta.fontana@avsi.org](mailto:Benedetta.fontana@avsi.org)

A fundamentação metodológica, que norteia todas as intervenções da AVSI no Brasil e no mundo inteiro, foi adaptada para buscar instrumentos operativos adequados que permitissem manter a sua identidade, a sua visão de homem e de desenvolvimento diante de um Programa Urbano no nível do Programa Ribeira Azul, dialogando com parceiros nacionais e internacionais e atuando juntamente com a comunidade envolvida no Programa. “O desenvolvimento de um povo não depende primariamente do dinheiro, nem das ajudas materiais, nem das estruturas técnicas, mas sim da maturação da mentalidade e dos costumes. É o homem o protagonista do desenvolvimento, não o dinheiro ou a técnica”.<sup>3</sup>

A metodologia da AVSI valoriza o Patrimônio da Comunidade<sup>4</sup>, construindo pontes de ligação com a metodologia elaborada por Caroline Moser – que tem sido utilizada para o enfrentamento da pobreza em vários países do mundo, especialmente na África e na América Latina, e é considerada pelo Banco Mundial como sendo das mais eficazes no enfrentamento da pobreza urbana. Moser parte de um conceito de pobreza urbana que se aproxima mais da visão da AVSI, pois supera o conceito tradicional que mede a pobreza pela renda *per capita* dos domicílios e pela capacidade de inserção dos indivíduos no mercado de consumo. Mais do que apenas medir a capacidade de satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência, a teoria de Moser considera a pobreza urbana como algo dinâmico, onde o patrimônio exerce um papel fundamental, já que representa os recursos presentes na comunidade e que podem ser utilizados pelos indivíduos para garantir, para si e seus familiares, maior segurança e um melhor padrão de vida.

Os recursos que compõem o patrimônio são: o Trabalho; a Moradia; a Educação; a Saúde; as Relações Familiares e o Capital Social (capacidade de organização e participação). Juntos, eles determinam a segurança e o bem-estar da comunidade e podem aumentar ou diminuir de acordo com o patrimônio. Quanto mais privados de elementos do patrimônio ou ameaçados por fatores externos, mais vulneráveis estarão os indivíduos que constituem a comunidade. Esse é o fator vulnerabilidade<sup>5</sup>, que deve ser enfrentado a fim de se alcançar um aumento da qualidade de vida dos moradores.

A visão que a AVSI tem de pobreza e de homem, contudo, é ainda mais complexa e abrangente, já que todos os fatores citados do patrimônio não exaurem a totalidade do ser humano, com seus desejos de infinito que não podem ser classificados e reduzidos em categorias fechadas<sup>6</sup>.

A visão de planejamento utilizada para definir as ações do Programa é inovadora, porque se afasta de um planejamento abstrato, longe da realidade e de seus beneficiários, que corre o risco de representar uma imposição violenta e desrespeitosa de ações. Pelo contrário, dentro da metodologia da AVSI, o planejamento se resume em ser um simples **instrumento** que possa favorecer o desenvolvimento, concebido como livre movimento de Pessoas que atuam e se unem em vista de seu crescimento pessoal e social. Essa visão deu origem a um instrumento operativo específico chamado *Plano de Desenvolvimento Social e Ambiental do Programa Ribeira Azul*, cuja preparação evidenciou a necessidade de criar formas novas e mais abrangentes para conhecer e dialogar com a realidade complexa da área e das Pessoas que a compõem, não sendo suficiente estudar em detalhes a situação sócio-econômica de cada comunidade do Programa, já que o “todo é sempre mais que a soma de suas partes” (VON BERTALANFFY, 1940), como ensina a teoria sistêmica. Tornou-se então necessário aliar os conhecimentos sócio-econômicos a estudos estatísticos, de impacto ambiental, estudos antropológicos, das livres associações e entidades de base, dos programas e políticas públicas em desenvolvimento e em planejamento para a área, dos serviços e das necessidades dos moradores, criando-se dessa forma um material extremamente rico, não só em conhecimento, mas em relações humanas.

---

<sup>3</sup> João Paulo II - Redemptoris Missio (n. 58 – 59)

<sup>4</sup> MOSER, C., GATEHOUSE, M., GARCIA, H., Guía metodológica para la investigación de la pobreza urbana, Working Paper Series 5, PNUD/CNUAH (Habitat)/Banco Mundial, nov./1996.

<sup>5</sup> MOSER C. – Situaciones críticas. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza – World Bank, Washington D.C., 1996

<sup>6</sup> AVSI (Associazione Volontari per il servizio Internazionale), Salvador. Fondamenti metodologici del Programma Ribeira Azul. Salvador – BA, Novembro 2002

Essa concepção, transformada em instrumentos práticos de trabalho, deriva de uma visão de Homem e de desenvolvimento que é o cerne do trabalho da AVSI e de sua metodologia, que, além de colocar a **pessoa como centro de cada ação**, parte do **Positivo**, da valorização do que já existe (o patrimônio), para analisar a realidade, enfatizando o **“fazer com”** e a participação comunitária como *conditio sine qua non* para a realização das ações, colocando no fortalecimento das livres associações, o modelo de um desenvolvimento livre e sustentável. O apoio a essas instituições e o credenciamento delas por parte do poder público, é o que representa o princípio de **subsidiariedade**, que, por sua vez, confia às parcerias, nacionais e internacionais, e ao envolvimento dos Programas e Políticas Pública, um papel determinante para o alcance das metas dos programas em larga escala.

A AVSI pode ser considerada um observatório privilegiado por estar atuando hoje num dos Programas mais significativos do Governo do Estado da Bahia, modelo para os programas em escala urbana, cujos resultados estão sendo monitorados e avaliados pelo Banco Mundial com o intuito de expandir essa experiência, considerada como “laboratório“ para um Programa Metropolitano destinado a diversas macro-áreas da Cidade de Salvador e de outras cidades no Estado da Bahia.

Além disso, o Programa Ribeira Azul conta com uma participação de vários parceiros que atuam em diferentes níveis – da comunidade aos maiores financiadores – com peculiaridades que tornam o Programa uma novidade a nível mundial e um modelo de relevante interesse para ser estudado. Nesse aspecto vale ressaltar que, pela primeira vez no Brasil, é uma ONG o mutuário do Banco Mundial e é ela quem administra diretamente um financiamento a fundo perdido do Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália; além disso, uma equipe de técnicos da AVSI trabalha diariamente com uma equipe técnica do Governo, para que juntos possam definir o planejamento de todas as ações do Programa.

O interesse científico deste trabalho é representado pela possibilidade de sistematizar e difundir, nos detalhes e nos procedimentos, uma metodologia de intervenção que está oferecendo resultados significativos (desde 93 até hoje a área de Novos Alagados não sofreu novas invasões e uma recente pesquisa demonstra que mais do 90% dos moradores de palafitas que receberam uma nova casa, com título de propriedade, hoje continuam habitando as mesmas casas, o que demonstra um evidente resultado positivo da intervenção), e que pode representar um modelo de desenvolvimento de áreas carentes.

O interesse social é evidenciado pela importância que esse modelo de intervenção pode representar na melhoria de vida de pessoas e comunidades carentes: a possibilidade de propor e utilizar esse modelo para diferentes áreas constitui-se prova de sua utilidade social; além disso, o salto de escala, de Projeto Pontual para Programa Urbano, oferece uma visão sistêmica da intervenção, que unifica e, ao mesmo tempo, torna mais eficazes as intervenções pontuais já em desenvolvimento na área, sem impedir, mas, pelo contrário, estimulando a inserção de sempre novos atores que possam contribuir com a intervenção de forma geral.

Por apresentar material e experiências significativas e peculiares sobre o tema da redução da pobreza urbana e por enfrentar a pobreza de forma abrangente e inovadora, acredita-se que o presente estudo seja relevante para a realidade brasileira, marcada por uma histórica e estrutural desigualdade social e por um crescimento assustador da pobreza em suas cidades.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Geral

Sistematizar um modelo de intervenção para Programas de Redução da Pobreza Urbana a partir da fundamentação metodológica da AVSI – Associação Voluntários para o Serviço Internacional – e sua atuação no Programa Ribeira Azul do Governo do Estado da Bahia.

## **2.2. Específicos**

- Apresentar a fundamentação metodológica da AVSI e sua aplicação prática na intervenção no Programa Ribeira Azul.
- Descrever o Programa Ribeira Azul na cidade de Salvador-Ba e, em especial, a atuação e o papel da AVSI nessa intervenção.
- Oferecer informações gerais sobre a AVSI, sobre o Programa Ribeira Azul e sua área de atuação, como informações transversais que ofereçam subsídio para o Projeto Integrado de Pesquisa “Contextos e trajetórias de desenvolvimento: a situação de famílias participantes de projetos sociais”, do qual o presente trabalho faz parte.
- Sistematizar a metodologia de criação de um Plano de Desenvolvimento Geral para áreas carentes, partindo do modelo do Plano Social do Programa Ribeira Azul.

## **3. METODOLOGIA**

### **3.1. Delineamento**

Este trabalho pode ser classificado como um estudo de avaliação – transversal a um conjunto de ações desenvolvidas pela Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), que pretende gerar conseqüências práticas sistematizando um modelo de intervenção para redução da pobreza urbana.

### **3.2. Contexto**

A análise vai focar as principais ações e os procedimentos metodológicos da AVSI no contexto do Programa Ribeira Azul, composto pelas comunidades: Alagados I, Alagados II, Alagados III, Alagados IV, Alagados V, Novos Alagados (I e II Etapas), Alagados VI, Baixa do Caranguejo, Joannes Centro-Oeste, Massaranduba, Mangueira, Uruguai, Mudança e Plataforma, localizadas na proximidade do subúrbio ferroviário da cidade de Salvador – Bahia.

As ações e procedimentos que serão sistematizados deverão ser escolhidos durante a pesquisa, baseando-se na importância estratégica que os mesmos representam para a afirmação da metodologia, ou seja, ações e procedimentos ligados aos cinco pontos metodológicos que caracterizam a intervenção da AVSI: a) Centralidade da Pessoa; b) Partir do Positivo; c) Fazer Com (participação comunitária); d) Desenvolvimento dos corpos intermediários e subsidiariedade; e e) Parcerias – o salto de escala.

### **3.3. Participantes**

- a) Responsáveis e coordenadores dos principais projetos da AVSI do Brasil e da Itália.
- b) Coordenador do Programa Ribeira Azul pela CONDER – Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia.
- c) Task Manager do Banco Mundial responsável pelo Programa Ribeira Azul.
- d) Representantes/ líderes comunitários.

### **3.4. Etapas, instrumentos e procedimentos**

- a) Submissão ao Comitê de Ética da UCSal/Pontifício Instituto João Paulo II para Estudos sobre Matrimônio e Família. Preparação de documentos para que os participantes possam dar seu consentimento para fazer parte da pesquisa e disponibilizar dados específicos.
- b) Revisão de material bibliográfico, estudos e pesquisas da AVSI, do Governo, do Banco Mundial.

- c) Definição das ações e dos procedimentos a serem analisados baseando-se na importância estratégica que os mesmos representam para a sistematização de um modelo metodológico.
- d) Entrevistas com informantes-chaves.
- e) Análise dos dados.
- f) Análise documental.
- g) Análise de conteúdo a partir das entrevistas (gravadas e transcritas).
- h) Sistematização do modelo.

#### 4. REFERÊNCIAS

AVSI (Associazione Volontari per il servizio Internazionale), Salvador. Fondamenti Metodologici del Programma Ribeira Azul. Salvador – BA, Novembre 2002.

AVSI (Associação Voluntários para o Serviço Internacional) / CDM (Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana), Salvador - Programa Ribeira Azul - Projeto de Apoio Técnico e Social. Pedido de financiamento ao Ministério dos Assuntos Exteriores, junho 2000.

BASTOS, A. C. Projeto de Pesquisa. Contextos e trajetórias de desenvolvimento: a situação de famílias participantes de projetos sociais do Departamento de Psicologia da UFBA.

IMPARATO I., MICHELINI A., NOVARA E. **Participatory strategies for community infrastructure and shelter development** – Final draft for the World Bank, 1999.

JOÃO PAULO II – **Encíclica Redemptoris Missio** (n. 58 – 59).

MICHELINI A. - Metodologias e experiências de recuperação de áreas informais urbanas: Uma pesquisa em sete capitais brasileiras (resumo) em SEMINÁRIO internacional “Os desafios da Cidade Informal. Evento preparatório da Conferência Habitat II”, organizado pela AVSI em Belo Horizonte/MG, 1995, AA.VV. Projeto PNUD – SEPURB / MPO – BRA 93-013, Brasília, 1996.

MOSER C. **Situaciones críticas**. Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza. Washington D.C.: World Bank, 1996.

\_\_\_\_\_; GATEHOUSE M.; GARCIA H. – Guía metodológica para la investigación de la pobreza urbana. Washington D.C., Urban Management Programme, 1996.

HNCHS (Habitat)/ENCONTRO Internacional de Recife sobre a pobreza urbana. Evento preparatório da Conferência Habitat II A pobreza urbana, um desafio mundial: Declaração de Recife, Nairobi/Quênia, 1996.

VANDERSCHUEREN F., WEGELIN E., WEKWETE K. Opciones para políticas y programas de reducción de la pobreza urbana. Un marco para la acción a nivel municipal, n. 20S, W.B. for PGU, Washington D.C., 1996.