

O PREÇO DE (O) “VIVER MELHOR”.

Hingryd Inácio de Freitas¹
Itamar Rangel Vieira Júnior²

RESUMO: *No modo de produção capitalista, evidencia-se a apropriação privada do espaço socialmente construído o que demonstra uma intensa segregação sócio-espacial. No espaço urbano este processo é maximizado, em especial, numa cidade de expressão global como Salvador onde o solo urbano evidencia-se como mercadoria valorizada. A alternativa que emerge, principalmente para a população de baixa renda, é a ocupação de terrenos e imóveis e a autoconstrução em áreas pouco valorizadas, em geral sujeitas a desabamentos e inundações – “as áreas de risco”. Com isso, o problema da habitação deve ser uma das prioridades do poder público, e o Estado deve intervir na cidade desenvolvendo programas de regularização fundiária e projetos habitacionais como instrumentos legais de sua política urbana. Nesta perspectiva, evidencia-se o desenvolvimento do Viver Melhor. Contudo, entre os espaços “concebido” e “vivido” pela comunidade existe um grande abismo, e as diretrizes de planejamento participativo não se consolidam além do discurso oficial. O Estado continua atuando com um planejamento tecnocrático sendo que as ações promovidas (ainda que em seu estágio primário) limitam-se apenas à relocação e/ou reassentamento de algumas pessoas situadas em áreas de grande risco. Em suma, revela-se um processo de “maquiagem” da paisagem, sem interferir efetivamente na organização sócio-espacial da comunidade.*

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Política Habitacional; Programa Viver Melhor.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida no âmbito da disciplina Geografia Aplicada ao Planejamento I, ministrada pelo Prof. Dr. Ângelo Serpa, tendo como objetivo realizar um estudo de caso sobre o planejamento urbano de Salvador, enfocando as políticas de regularização fundiária, habitação e participação popular. Para tanto, elegeu-se como *locus* de análise a comunidade de Vila Nova de Pituacu na qual o governo estadual vem desenvolvendo, desde 2001, o Programa “Viver Melhor”.

A metodologia foi fundamentada em pesquisas documentais, bibliográficas e cartográficas, além da pesquisa exploratória de campo.

Dessa forma, não se pretendeu esgotar o tema em questão, mas abordá-lo de forma a suscitar algumas reflexões sobre a realidade do espaço urbano de Salvador.

A produção do espaço geográfico iniciou-se com a apropriação e transformação da natureza pelo homem como estratégia de reprodução da sua existência. Assim, organizado em sociedade, o homem vem criando instrumentos e desenvolvendo técnicas para a realização do

¹ Graduanda em Geografia (DGEO/UFBA), ex-bolsista de IC/CNPq, pesquisadora do Projeto “GeografAR - A Geografia do Assentamentos nas Áreas Rurais” – e-mail: hingrydi@yahoo.com.br. Orientador: Ângelo Szaniecki Perret Serpa, Coordenador do Mestrado em Geografia (MGEO/UFBA), Professor Doutor do Departamento e Mestrado em Geografia (DGEO/MGEO/UFBA) e Coordenador do Projeto “Espaço Livre de Pesquisa-Ação”. E-mail: angserpa@ufba.br.

² Mestrando em Geografia (MGEO/UFBA), ex-bolsista PIBIC/CNPq, pesquisador do Projeto “Produção do Espaço Urbano” – e-mail: itavieira@gmail.com.

trabalho. Este processo materializa-se no espaço através da incorporação de novas formas espaciais, como também da refuncionalização das formas já existentes.

No momento em que os homens, no processo de produção, passaram a produzir mais do que o necessário para o consumo imediato e que o excedente da produção foi apropriado por um segmento social que o utilizou unicamente para si, para o seu próprio enriquecimento, em detrimento dos demais segmentos da sociedade coletiva, efetivou-se na prática a divisão da sociedade em classes detentoras e não detentoras do meio de produção. A propriedade então coletiva transformou-se em propriedade privada e as relações de produção adquiriram o caráter de relações de classes (SANTOS, 1996).

Ou seja, no modo de produção capitalista, evidencia-se a apropriação privada do espaço socialmente construído o que demonstra uma intensa segregação sócio-espacial. Este processo é maximizado na cidade, no qual o solo urbano passa a ser expresso como mercadoria integrada à lógica de reprodução do capital.

Como uma “mercadoria”, o solo urbano expressar-se-á ora como “valor de uso” (exprimindo a sua utilidade para a reprodução da existência humana), ora como “valor de troca” (mediando a ação da especulação imobiliária). Uma cidade de expressão global como Salvador configura-se, paralelamente, como área de convergência da ação intensiva do capital e da mobilidade espacial da população o que torna a terra uma mercadoria valorizada e para poucos proprietários. A alternativa, principalmente para a população de baixa renda, é a ocupação de terrenos e imóveis e a autoconstrução, que consiste na construção de moradia sem qualquer orientação técnica e que, na maioria das vezes, ocorre em áreas pouco valorizadas. (muitas vezes sujeitas a desabamentos e inundações – as chamadas “áreas de risco”)

Dessa forma, contrapõem-se o “direito de uso” e o “direito de propriedade” do solo urbano, sendo assim identificado uma grande concentração fundiária e especulação financeira que transcrevem a segregação sócio-espacial revelada na paisagem urbana.

O problema da habitação emerge como uma das prioridades do poder público sendo atribuído ao Estado a função de intervir na cidade, desenvolvendo programas de regularização fundiária e projetos habitacionais como instrumentos legais de sua política urbana. Para tanto, torna-se necessário que as diretrizes estabelecidas fomentem o cumprimento da função social do solo urbano, ou seja, seu aproveitamento para o bem-estar da população e a democratização de seu uso.

POLÍTICA HABITACIONAL DO ESTADO DA BAHIA

Na Bahia, as primeiras iniciativas voltadas à questão habitacional ocorreram em Salvador, na década de 1940, com a elaboração de uma política amparada pelo poder público. Alguns decretos-leis foram estabelecidos como o que fomentava a extinção de sub-habitações - conhecidas como mocambos, cortiços etc - localizadas nas áreas centrais da cidade, ou a lei que estabelecia um primeiro zoneamento do uso do solo e regulamentação de lotes, em 1948.

Mas nada de concreto foi realizado pelo poder público, uma vez que as intervenções eram pontuais e sem abrangência dentro dos processos urbanos. Somente em 1958 é criado um modelo de política e ações cujos traços se mantêm até os nossos dias. Em 1959, são criadas três companhias de habitação: a Companhia de Melhoramentos para Salvador, o INHASA e a CINASA. No início da década de 1960, surge a URBIS (Companhia de Habitação da Bahia S/A), empresa pública que hoje está agregada à CONDER (Companhia de Desenvolvimento

Urbano do Estado). Em 1963, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) passa a financiar os projetos de habitação no estado.

Durante as décadas de 1960 e 70 (quando o sistema em questão atinge o auge) e 1980, a URBIS e INOCOOP atuam na linha de construção de grandes conjuntos habitacionais (a exemplo de Cajazeiras e Narandiba) que se transformam em verdadeiros bairros na Salvador contemporânea. Dessa forma, não foram atingidos os objetivos gerais da política de habitação municipal que era o de reduzir o déficit de moradias principalmente da população de baixa renda (até 3 salários mínimos), sob a gerência da URBIS.

Estes programas refletiram o fracasso da política habitacional estatal, provocando descontinuidade na ocupação urbana, onerando a gestão do território e segregando ainda mais a população. O PDDU de 1985 recomenda a ocupação e aplicação dos projetos para área do “Miolo” da cidade – área do sítio urbano entre a Av. Paralela e a BR 324 – e que deveria comportar 73,8% da população de baixa renda até 1992. Isso não ocorreu de forma estruturada e sistematizada, mas de forma espontânea, ampliando as “periferias”.

A pouca autonomia dos prefeitos na época do regime militar refletem também uma centralização que prejudicou o processo, visto que os governantes tornavam-se meros executivos públicos.

A partir da década de 1990, surge um movimento político visando à regularização fundiária, mas a descontinuidade administrativa do poder público e suas sucessivas gestões municipais prejudicaram a aplicação desta política. A criação, em 1992, de uma Secretaria de Terras e Habitação pouco ajudou para a realização de um programa habitacional satisfatório. Atualmente a falta de informações sobre a situação fundiária do município e das suas terras públicas constitui-se em obstáculo para abrigar novos empreendimentos.

Em 1995, o Governo do Estado intervém com programas nacionais geridos pela Caixa Econômica Federal (Habitar Brasil e Pró-moradia) - na Bahia chamado de “Viver Melhor” - com a chamada “urbanização de favelas” - hoje realizada em 83 áreas diferentes da cidade de maneira pontual, mas ainda com pouco efeito para o déficit habitacional que a cidade apresenta.³

Em 2000, a ação habitacional foi absorvida pela Secretaria de Saneamento Habitação e Infra-estrutura que deu continuidade ao processo de legalização de terras públicas ocupadas e fornecimento de projetos para habitação popular.

O PROGRAMA VIVER MELHOR

O Programa Viver Melhor, que é um adendo dos programas nacionais Pró-Moradia e Habitar Brasil, surge, em 1995, dentro dos novos paradigmas e diretrizes da política urbana para financiamento habitacional do Banco Mundial, antes baseada na concepção desenvolvimentista fordista, mas que, já na década de 1970, passou a ter a tônica do chamado “estímulo ao desenvolvimento local” (COMPANS, 2000).

Na década de 1990, as diretrizes das políticas do Banco Mundial para projetos urbanos eram reflexos da avaliação crítica dos projetos passados - que tinham um enfoque meramente técnico e de produção em larga escala de habitações – surgia então o conceito de “governança”, ou seja, a capacidade local de autogestão (SERPA, 2001), espinha dorsal das estratégias do chamado “desenvolvimento sustentável”.

³ O programa de Urbanização de Favelas se traduz pela transformação de favelas em bairros, com infra-estrutura adequada e condições dignas de moradia: ruas, coleta de lixo, água, esgoto, iluminação, espaços físicos para aplicação de políticas sociais e política de saúde, educação, cultura, esporte e lazer.

O Espaço Pensado

O programa “Viver Melhor” é implantado pelo Estado na perspectiva de promover a urbanização de áreas de ocupação espontânea em Salvador, dotando-as de infra-estrutura e melhorias nas habitações já existentes, além da construção de unidades residenciais de baixo custo dentro de uma perspectiva de integração sócio-espacial a fim de consolidar a chamada “sustentabilidade do lugar”.⁴

O Programa Viver Melhor tem por objetivo a recuperação de áreas degradadas, insalubres ou inadequadas para moradia através das ações de construção habitacional para famílias remanejadas, melhorias habitacionais, incluindo-se unidades sanitárias, infra-estrutura (água, esgoto, energia, drenagem, pavimentação, contenções e obras complementares de urbanização) equipamentos comunitários, serviços urbanos, regularização fundiária e promoção social (CONDER, 2004).

Além das ações infra-estruturais, existem as responsabilidades sociais e de inclusão que o programa deixa bem definido em suas diretrizes:

O objetivo do programa é ampliar o número de famílias e áreas beneficiadas dando maior visibilidade às ações, articulando recursos para que simultaneamente à melhoria da habitabilidade sejam intensificados os mecanismos de incentivo à geração e ampliação de renda e ao aumento nos índices de escolaridade. (CONDER, 2004)

Grande parte das intervenções do Viver Melhor em Salvador são financiadas por recursos do programa nacional Pró-Moradia da Caixa Econômica Federal. Segundo dados da CONDER, 150 mil famílias foram beneficiadas com os 83 projetos que foram executados ou ainda estão em execução na cidade. O Programa tem em suas diretrizes um conjunto de ações que envolvem comunidades com obras e serviços nas áreas de habitação, urbanização, infra-estrutura de equipamentos comunitários, educação ambiental e geração de trabalho e renda (Tabela 1).

⁴ Este programa diferencia-se da política anterior de habitação que estava voltada unicamente para a pura e simples construção de conjuntos habitacionais em áreas ociosas e periféricas da cidade.

Tabela 1 – Modalidades e Intervenções do Programa Viver Melhor

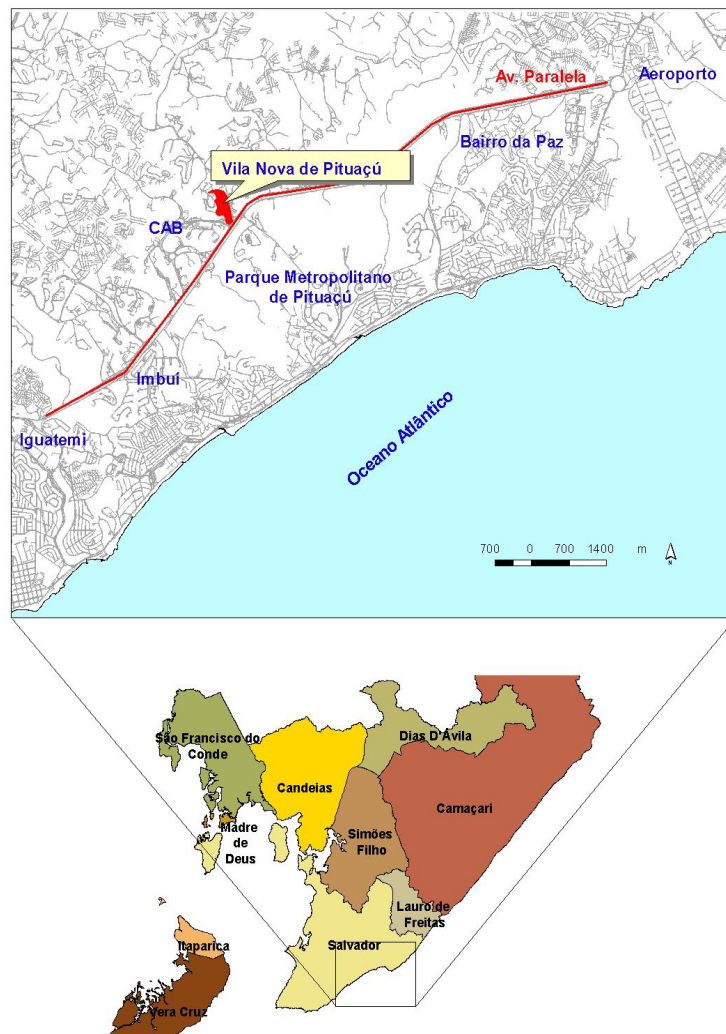
| Modalidades de ação | Intervenções | Valor máximo de financiamento por família beneficiada |
|--|---|--|
| Urbanização de áreas | Necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em áreas inadequadas à moradia, visando sua permanência ou relocação. | R\$ 7 mil |
| Aquisição e/ou produção de lotes urbanizados | Destinada à aquisição ou produção de lotes, dotados de infra-estrutura básica e urbanização, em condições de serem ocupados imediatamente. | R\$ 4,5 mil. |
| Cesta de materiais de construção | Destinada ao financiamento de materiais necessários à construção de unidades habitacionais em lotes urbanizados, especialmente aqueles que são objeto de financiamento na modalidade aquisição e/ ou produção de lotes urbanizados, bem como os necessários à ampliação e/ou melhoria de habitações, visando dotá-las de padrão mínimo de habitabilidade. | R\$ 4 mil |
| Infra-estrutura em conjuntos habitacionais | Execução de obras de infra-estrutura em conjuntos habitacionais produzidos com recursos do FGTS para atendimento à população de baixa renda, cujo contrato de produção tenha sido firmado até dezembro de 1991 e que se caracterizem como empreendimentos-problema. | R\$ 3 mil |
| Produção de conjuntos habitacionais | Ações que visam à execução de conjuntos habitacionais, inclusive as relativas à infra-estrutura básica. | R\$ 8,5 mil |
| Desenvolvimento institucional | Ações que promovam a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública, para o aumento da eficácia na gestão urbana e na implementação de políticas públicas no setor habitacional. | Sem dados |

Fonte: CONDER, 2004.

O Espaço Construído

A comunidade Vila Nova de Pituacú está localizada na Avenida Paralela, no vale do rio Pituacú, região do CAB em Salvador (Figura 1).

Figura 1 - Localização da Área de Estudo



Fonte: CONDER, 2000.
Organização: VIEIRA, I. R.; FREITAS, H. I.

Equivale a uma área de planície litorânea, com grande influência pluvio-fluvial e vales abertos de encostas íngremes e dissecadas. Estes aspectos caracterizam-na como “área de risco”, por sua elevada declividade, estando sujeita às constantes enchentes e deslizamentos de terra.

Historicamente, a área passou a ser ocupada de forma espontânea no início da década de 1980, posteriormente à construção do vetor urbano Avenida Paralela.

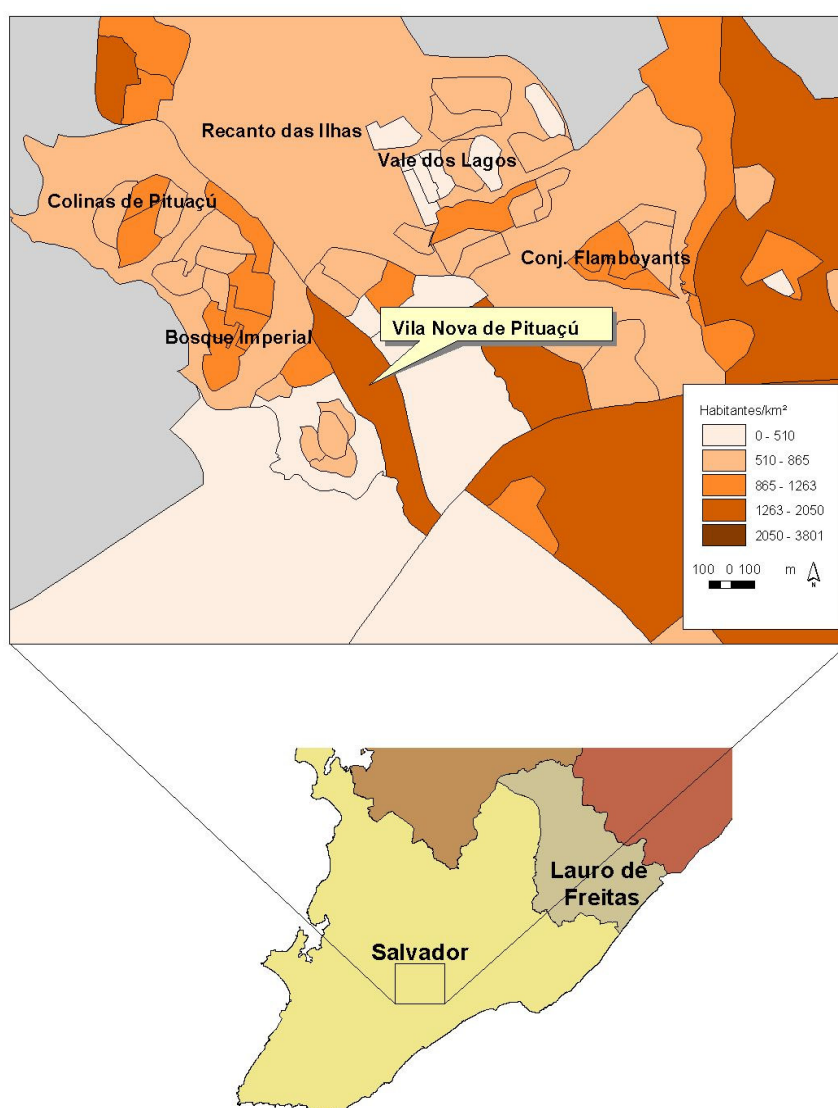
Os primeiros moradores da área vinham de áreas mais adensadas da cidade, aproveitando os recursos hídricos locais para a implantação de pequenas hortas de subsistência.

“Quando cheguei, há 14 anos era tudo uma mata com um grande rio, nem carro entrava. Bebia água de fonte, lavava roupa na cachoeira muito linda”.⁵

Dentro da lógica de valorização da Avenida Paralela e áreas adjacentes, o núcleo habitacional de Vila Nova de Pituacú – que antes não tinha sequer referência de nome – recebe a intervenção, em 2001, do programa Viver Melhor, na perspectiva de melhorias sanitárias e também “visuais” para área.

Assim foi por duas vezes interrompido, sendo concluída a primeira etapa apenas em agosto de 2004. Segundo dados do IBGE (2000), a comunidade tem aproximadamente 2050 habitantes (Figura 2).

Figura 2 Densidade Demográfica da Área de Estudo - 2000



Fonte: CONDER; IBGE, 2000.
Organização: VIEIRA, I.R.; FREITAS, H. I.

⁵ Maria Aparecida, moradora da comunidade, em entrevista realizada em 14/01/2005.

Nesta comunidade, além da canalização do rio Pituáçu, foram realizadas intervenções para construção de um conjunto com sobrados de dois quartos, com área média de 29 metros quadrados - composto de sala, cozinha americana, banheiro e área de serviço - visando acomodar famílias de baixo poder aquisitivo que ocupam as chamadas “áreas de risco”. Na primeira etapa, foram construídas 64 casas com 2 quartos (Figura 3).



Figura 3 – Conjunto habitacional de Vila Nova de Pituáçu.

Além do conjunto habitacional, melhorias sanitárias são realizadas na área, com construção de banheiros adequados e reboco nas áreas externas das casas (figura 4). Um centro comunitário foi entregue, dispendo de balcão de atendimento, sala para acompanhamento médico, sala de reunião para diretoria e lideranças comunitárias e ainda um salão de reunião, com capacidade média de acomodação para 40 pessoas.



Figura 4 – Reboco na área externa da casa

Atualmente, o Centro Comunitário é utilizado apenas para alguns cursos curtos de capacitação profissional (manicure, culinária e costura), inexistindo qualquer atividade de mobilização e articulação social da comunidade.

O Espaço Vivido

Em visita à área, foram aplicados questionários com uma amostragem de 22% da população beneficiada diretamente com o programa (15 entrevistas num universo de 62 famílias residentes). O perfil socioeconômico, baseado nos dados do último censo do IBGE (2000) e das entrevistas aplicadas, revelou que a área tem ao todo 574 habitações e 2050 habitantes, o que dá uma média de 3,5 habitantes por domicílio.

A renda média mensal por chefe de domicílio com menos de um salário mínimo equivale a 41% da população – não é muito raro ver que, em quase todas as casas, há pessoas desempregadas e a única renda vem do assistencialismo do governo federal, com os programas bolsa escola e vale gás, perfazendo uma renda mensal entre R\$ 30,00 e R\$ 90,00. Cerca de 73% dos entrevistados apresentam baixa escolaridade (com nível fundamental incompleto) e residem na área há uma média de oito anos.

Quase 40% dos entrevistados têm como local de origem as áreas próximas ao bairro – como Pau da Lima, Sussuarana e São Marcos – os demais provêm de áreas mais distantes, principalmente do Recôncavo Baiano.

Mais de 50% dos entrevistados argumentaram ser o valor do imóvel o principal motivo de escolha do local para habitação. Nas casas construídas para os moradores de área de risco, resultado da ação do programa na área - o conjunto habitacional - o financiamento foi realizado entre 96 e 120 meses, com juros de 5% ao ano. O valor médio das mensalidades fica entre R\$ 22,66 e R\$ 26,04, refletindo num valor venal de aproximadamente R\$ 1.698,00⁶.

O universo de pessoas dentro da Comunidade Vila Nova de Pituçu beneficiadas efetivamente com o programa é pequeno comparando com o que ainda há por fazer.

De uma forma geral, o programa é avaliado de maneira positiva pelos moradores beneficiados com casa, ou reboco na fachada, ou ainda com a construção de banheiros. Os moradores que tiveram o calçamento de sua rua ou canalização do rio em um trecho próximo também avaliam positivamente as intervenções, embora expressem o desejo de melhoras em suas habitações (Figura 5).



Figura 5 – Área sem intervenção

⁶ No final do financiamento, incorporando os juros, o valor passa para aproximadamente R\$ 3.252,27.

Já os moradores que habitam locais que ainda não receberam benefícios diretos avaliaram o programa de maneira negativa, expressando profunda insatisfação pelo processo de beneficiamento realizado. Segundo os entrevistados, o discurso oficial de prioridade às áreas de maiores níveis de risco não se efetiva na prática, uma vez que o órgão executor do governo vem favorecendo os moradores que se declaram como lideranças perante a comunidade. Seria essa uma tentativa de cooptação?

CONCLUSÃO

Entre o “concebido” e o “vivido”

Entre os espaços concebido e vivido pela comunidade, existe um grande abismo, e as diretrizes de planejamento participativo não se consolidam para além do discurso oficial.

O Estado continua atuando com um planejamento tecnocrático revelado pela própria comunidade, ao expressar total desconhecimento dos princípios do programa. Numa análise conjuntural, podemos afirmar que ocorreu uma significativa melhoria nas condições de habitabilidade e infra-estrutura urbana.

“Antes a gente saia nadando carregando geladeira, outros as crianças... o esgoto era em céu aberto, ninguém conseguia dormir[...] agora a CONDER resolveu tudo.”⁷

“Não estamos mais em área de risco [...] sei que vou dormir e acordar na minha casa.”⁸

“Antes não tinha telefone público, para fazer ligação tinha que ir andando até o Posto 2 na Paralela. Saia andando desse buraco.”⁹

Também podemos afirmar que a implantação do programa vem proporcionando o sentimento de identidade e pertencimento à cidade.

“Passamos a ter identidade na cidade que não tínhamos, aqui era tudo lama. O governo passou a reconhecer isso aqui, o que não acontecia [...] a gente chegava na prefeitura e dizia que era daqui... aí diziam que **não existia** este lugar na cidade aí quando olhava o mapa via.”¹⁰

“A gente tinha uma associação que recebia tudo do correio: correspondência, cartão do SUS[...] aí a chuva vinha, invadia a associação e a gente perdia tudo. O carteiro agora vem e entrega as cartas na nossa porta”¹¹

Contudo, ao considerarmos que o Programa contempla apenas 13,7% dos habitantes da comunidade¹² diretamente, não podemos afirmar que o poder público venha realizando a total integração da comunidade ao espaço urbano da cidade de Salvador.

⁷ Lucinalva Lima, moradora da comunidade em entrevista no dia 14/01/2005.

⁸ Janete, moradora da comunidade em entrevista no dia 14/01/2005.

⁹ Sr. Jorge, morador da comunidade em entrevista no dia 14/01/2005.

¹⁰ Grifo nosso.

¹¹ Lucinalva Lima, moradora da comunidade em entrevista no dia 14/01/2005.

¹² 281 pessoas num universo de 2050 habitantes.

As ações promovidas (ainda que em seu estágio primário) limitam-se apenas à relocação e/ou reassentamento de algumas pessoas situadas em áreas de grande risco, sendo que algumas outras apenas foram atendidas com ações emergenciais como provimento do aluguel ou o reboco da área externa das casas, e outras tantas ainda “dormem” na incerteza do dia seguinte.

As questões relativas à melhoria de vida no tocante à renda e à educação vêm sendo ignoradas (embora façam parte do programa) e não foram explicitadas sequer como direitos “conscientes” por parte da população local.

No que tange ao lazer, percebeu-se a inexistência de áreas públicas, revelando-se, assim, o intuito de não consolidação das relações sociais de vizinhança na comunidade. Assim, cabe aos próprios moradores, em especial às crianças, reinventarem suas formas “espontâneas” de uso do espaço.

Vale ressaltar também que as obras de saneamento básico vêm sendo realizadas no intuito de “maquiagem” da paisagem, sem interferir efetivamente na organização sócio-espacial da comunidade. Isto decorre do fato de muitas obras encontrarem-se inacabadas, sendo priorizadas apenas aquelas com maior “visibilidade” na comunidade, ou seja, a face exposta da tão “valorizada” Avenida Paralela.

REFERÊNCIAS

COMPANS, R. A Estratégia de Desenvolvimento Local do Banco Mundial. In: **Anais do VIII Colóquio sobre o Poder Local**, NEPOL/CPD/UFBA, Salvador, 2000 [Cd-Rom]

CONDER, Programa Viver Melhor – Disponível em: [Acesso em 12/01/2005]

CORREA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador**. Salvador, 2004.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1997.

_____. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SERPA, A.. **Urbana Baianidade, Baiana Urbanidade**. Salvador: EdUFBA, 1998.

_____.(org) **Fala Periferia! Um Reflexo sobre a Produção do Espaço Periférico Metropolitano**. Coleção UFBA em Campo – Estudos. Salvador: EdUFBA/PROEX, 2001.

SOUZA, M. J. L. **O Desafio Metropolitano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.