

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

FACULDADE DE ARQUITETURA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO



OS ALAGADOS DA BAHIA
INTERVENÇÕES PÚBLICAS E APROPRIAÇÃO INFORMAL
DO ESPAÇO URBANO.

EDUARDO TEIXEIRA DE CARVALHO

SALVADOR - BAHIA
2002

EDUARDO TEIXEIRA DE CARVALHO

OS ALAGADOS DA BAHIA
INTERVENÇÕES PÚBLICAS E APROPRIAÇÃO INFORMAL DO ESPAÇO URBANO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPG –AU, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

SALVADOR

2002

FICHA CATALOGRÁFICA

711:332.82

C 331

CARVALHO, Eduardo Teixeira de

Os Alagados aa Bahia: Intervenções Públicas e Apropriação Informal do Espaço Urbano – Salvador: UFBA/FAUFBA, 2002 – Eduardo Teixeira de Carvalho.

307p., il.

Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia – FAUFBA, 2002.

Referências bibliográficas: 300 – 307.

1. Invasões Alagados - Salvador - Ba 2. Intervenções Públicas Alagados – Salvador – Ba 3. Produção do espaço urbano 4. Política habitacional 5. Invasões 6. Favelas.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
Faculdade de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

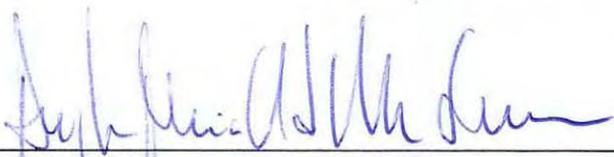
EDUARDO TEIXEIRA DE CARVALHO

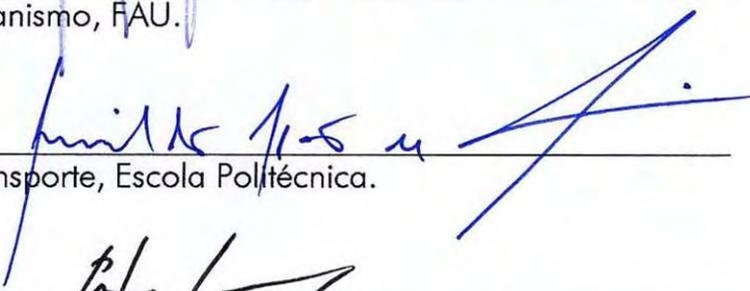
OS ALAGADOS DA BAHIA
INTERVENÇÕES PÚBLICAS E APROPRIAÇÃO INFORMAL DO
ESPAÇO URBANO

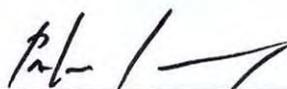
Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Salvador, 16 de dezembro de 2002

Banca Examinadora:

Angela Maria Gordilho Souza 
Doutora em Arquitetura e urbanismo, FAU.
Universidade de São Paulo

Arivaldo Leão de Amorim 
Doutor em Engenharia de Transporte, Escola Politécnica.
Universidade de São Paulo

Paola Berenstein Jacques 
Doutora em História da Arte da Arquitetura – Université de Paris I
(Panthéon/Sorbonne)

À memória de meu pai,
Arthur, a Elza, minha
mãe, Lúcia minha esposa e
companheira e a Joana e
Matheus, meus filhos, por
tudo que representam em
minha vida.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho representa uma etapa de um longo processo de aprendizado e de produção técnica, como arquiteto, que se iniciou na primeira metade da década de setenta quando tive a oportunidade de ingressar em agosto de 1974 na equipe da AMESA¹ (Alagados Melhoramentos S/A), empresa de capital misto, criada através de lei estadual em 18/04/74, responsável pela implementação e execução do Plano Urbanístico de Alagados.

Assim, tive oportunidade de participar da elaboração e execução do Plano Urbanístico de Alagados, vivenciando aquela realidade e tendo oportunidade de verificar os resultados concretos das políticas adotadas pelos poderes públicos em áreas faveladas, entendendo, entretanto, a área de Alagados, não como parte integrante de algum caos urbano que tanto induziu a criação de modelos urbanísticos, como sua antítese e remédio (CHOAY,1965), mas, sobretudo, como peça integrante de uma ordem muito bem estabelecida pelo sistema sócio-econômico vigente em nosso país.

Posteriormente, fazendo parte, na CONDER, da equipe responsável pela execução do Plano Urbanístico de Novos Alagados e do Programa Ribeira Azul que, atualmente, busca uma solução de urbanização integrada para as áreas de Alagados e Novos Alagados, tive a oportunidade de constatar que processos semelhantes de ocupação e intervenção voltaram a acontecer.

Tendo participado, até esta data, da formação e desenvolvimento dessa cultura técnica, voltada para enfrentar a questão habitacional no Estado da Bahia e por diversas vezes, ter questionado paradigmas e pressupostos freqüentemente utilizados nos planos de intervenção, que envolveu não só as áreas de Alagados e Novos Alagados, como também, centenas de comunidades de áreas faveladas, propus-me a realizar este trabalho, fazendo uma análise da ocupação de Alagados

¹ Após a finalização das obras na área de Alagados, o Governo do Estado, com o objetivo de aproveitar a cultura técnica ali desenvolvida e face aos problemas gerados pelo grande déficit habitacional do Estado, ampliou o raio de ação da AMESA, que foi renomeada, através de lei estadual de 12/02/83 para HAMESA – Habitação e Melhoramentos do Estado da Bahia S/A. Em 15/02/87 a HAMESA é extinta através de lei estadual e suas atribuições e equipe técnica transferidas para a URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia S/A, agente financeiro do Estado junto ao BHH – Banco Nacional de Habitação. Em 09/03/99, através de decreto estadual, a URBIS entra em processo de liquidação e suas atribuições e equipe técnica são transferidas para a CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia que, sempre pautada na disponibilidade de recursos do Governo Federal e internacionais, vem desenvolvendo programas de urbanização de áreas faveladas.

em Salvador-Bahia, evidenciando os pressupostos utilizados nas diversas etapas de intervenção dos órgãos públicos gestores, através do estudo dos resultados no espaço concreto, marcado por antagonismos e contradições na relação espaço planejado e espaço invadido.

Esta vivência foi decisiva para a elaboração deste trabalho.

Muitos amigos e colegas contribuíram nesse percurso, aos quais nessa oportunidade agradeço sinceramente.

Gostaria, inicialmente, de destacar a presença e dedicação constantes, da minha Professora Orientadora, colega e irmã Angela Maria Gordilho Souza. Agradeço-lhe os conselhos ministrados, os estímulos que me foram transmitidos e, a paciência e compreensão mantidas nas diversas etapas do desenvolvimento deste empreendimento. A ela, o meu muito obrigado e os meus eternos agradecimentos.

Ao Diretor Presidente da CONDER, Mário de Paula Guimarães Gordilho, que me disponibilizou o tempo necessário, para o desenvolvimento deste trabalho, de acordo com os procedimentos instituídos pela CONDER, como também, pelos estímulos recebidos.

Aos professores Arivaldo Leão de Amorim e Paola Berenstein Jacques, integrantes da Banca Examinadora, pela contribuição que deram durante as discussões da Pré-Banca.

Aos colegas e amigos da Faculdade de Arquitetura pelos incentivos recebidos e pelas discussões mantidas nos nossos encontros casuais na Faculdade de Arquitetura, dos quais destaco os Professores Marco Aurélio Andrade de Filgueiras Gomes, Roberto Cortizo Justo, Maria Gleide Santos Barreto, Marcos Queiroz e Antônio Heliodório Lima Sampaio. Agradeço também, em especial, aos colegas e amigos, Professores Marcos Paraguassu de Arruda Câmara, Ary Penna Costa e Pasqualino Romano Magnavita pelos insumos que me foram passados, que pesaram, em muito, para o enriquecimento dos dados obtidos e conclusões alcançadas.

Meu agradecimento especial à secretária executiva do PPG/AU, Jandira Assis Borges Moreira, pelos conselhos que recebi e pela sua incontestável paciência e generosidade.

Aos colegas da CONDER tenho muito a agradecer. Destaco toda a equipe do Programa Ribeira Azul, da qual faço parte. Agradeço a compreensão que tiveram pela minha ausência, durante o período que me foi disponibilizado pela

Diretoria da CONDER para o desenvolvimento desse trabalho, pela presteza em disponibilizar insumos fundamentais para o mesmo. Destaco os colegas Antônio Cezar Ramos dos Santos, Luiz Aníbal de Oliveira Santos, Maria de Fátima Cardoso, Maria Rosa dos Santos Vieira e Silvio de Souza Matos . A eles, os meus agradecimentos especiais pelas ricas informações que me foram passadas, fruto de uma longa experiência na área de Alagados.

Meus agradecimentos especiais ao, também colega da CONDER , Carlos Egídio Rosa Medici. Ressalto, que toda sua vida profissional foi dedicada à urbanização das áreas de Alagados e Novos Alagados, como Coordenador de Obras da AMESA, do Projeto Novos Alagados e do Programa Ribeira Azul. Sua contribuição, na verdade, começou nos idos anos 70, quando iniciamos nossa longa convivência profissional. A você Medici meu muito obrigado pelas calorosas discussões que mantivemos.

Também destaco a colaboração de Vera Quadros que, pacientemente, me transmitiu informações preciosas e suficientes para que eu pudesse formatar este trabalho em meio digital, de Dilma Assunção, pela ajuda constante que me foi dada na área da informática, de Flávio Farias Rocha, Maria Luíza Petitinga Lima – e sua equipe - pelos mapas disponibilizados e estímulos recebidos. Destaco a ajuda de Heloísa Helena Godinho de Carvalho pela tradução do Resumo. Também agradeço a Suza que, constantemente, colocava-se à disposição para me ajudar, e de Margot, que soube, com muito carinho e competência, resgatar documentos importantíssimos sobre Alagados, produzidos ao longo dos últimos trinta anos.

À Aylton Pinto de Andrade, colega e amigo da CONDER, o meu agradecimento especial pelos estímulos recebidos enquanto Diretor Presidente AMESA, nos idos anos 80, que muito valeram para consolidar o meu interesse em estudar esse tema, tão importante, que é a urbanização de áreas faveladas e, pelo acompanhamento dedicado e insumos fornecidos.

À toda equipe da AVSI, pelas ricas informações e peças gráficas que me foram fornecidas.

Ao amigo e irmão José Carlos de Almeida que gentilmente cedeu suas lindas fotografias aéreas, das áreas de Alagados e Novos Alagados, especialmente produzidas para a CONDER.

Ao colega e amigo Herbert André Ferreira Dias, pelas lembranças das decisões técnicas e momentos especiais que vivenciamos, nos idos anos 70, quando do desenvolvimento do Plano Urbanístico de Alagados.

Ao saudoso Wilson Angelim, que tanto entusiasmo nos transmitiu como Diretor Presidente da AMESA durante a execução do Plano Urbanístico de Alagados, e sempre realizando com paixão, o seu ofício. Saiba que, neste trabalho, fica uma grande lacuna. Quando me preparava para lhe entrevistar, você foi chamado pelo nosso criador, mas as lições que nos foram transmitidas, ficaram para sempre.

A Lia Mara, amiga e irmã, agradeço as sessões de relaxamento, tão importantes, por me proporcionar a tranquilidade necessária para o enfrentamento das situações de estresse.

Ao amigo e colega Sávio Ponte, pela vigilância constante dos meus computadores, impossibilitando que os mesmos deixassem de funcionar ou promovessem surpresas desagradáveis como perda de arquivos, ataques de “vírus”, etc.

Ao amigo Jaine Pinto de Carvalho sem cuja ajuda, no campo das artes gráficas, em meio digital, os desenhos apresentados neste trabalho, não teriam o brilho e colorido que apresentam.

À amiga Evanda Oliveira Fadigas, pela “força” na elaboração da Ficha Catalográfica.

RESUMO

As várias ocupações informais por palafitas, em Alagados – Salvador, Bahia – desde o final da década de 1940 continuam até os dias atuais concomitante às diversas intervenções públicas que lá ocorreram. Como pôde ser observado ao longo do tempo aconteceu e ainda acontece um movimento oscilatório no crescimento da área de Alagados, que tem como pontos de inflexão a invasão (ocupação informal) e a ocupação institucionalizada (bairro planejado), colocando em pauta questões relativas à eficácia das políticas públicas adotadas, a ordem e desordem urbana, conceitos como área degradada e qualidade de vida. Identificar a natureza desta oscilação, dos campos de forças públicas e privadas envolvidos, os paradigmas que resultaram nos modelos urbanísticos propostos, as diferenças e permanências nos modos de apropriação do espaço, ao longo do tempo significa coletar insumos necessários ao entendimento do processo de urbanização dessa área e das políticas adotadas, como também para fomentar novas discussões sobre o assunto, diante do quadro atual das grandes cidades. Assim, neste trabalho, se faz o resgate e síntese do ocorrido até então, buscando-se entender a ocupação humana de Alagados, suas razões, seu desenvolvimento. Para isto, procura-se mapear, cronologicamente, os resultados das intervenções físicas promovidas pelos poderes públicos e das suas interações com as ocupações informais resultantes das invasões identificadas nos diversos períodos que compõem esse processo. Para tanto foi escolhido o espaço temporal compreendido entre os anos de 1946 e 2002 envolvendo os diversos períodos que foram identificados nessa relação. Ressaltam-se as principais questões relativas aos paradigmas adotados pelos poderes públicos nas diversas intervenções implementadas ao longo dos períodos estudados, que estiveram marcados por essa “quebra de braço” entre ocupação de palafitas que avançam para o mar e as intervenções posteriores empreendidas pelos poderes públicos.

Palavras-chave: Alagados – SSA – Ba; Produção do espaço urbano; invasões; intervenções públicas; ocupação informal.

ABSTRACT

The several informal occupations for palafitas, in ALAGADOS – Salvador, Bahia – since the final of decade of 1940, continue until current days, concomitant to the several public interventions that occurred there. As it could be observed, along the time happened and still happens an oscillatory action in the growth of the area of ALAGADOS, which has as inflection points the slum (informal occupation) and the institutionalized occupation (planned district), placing at issue relative matters to the effectiveness of the public politics adopted, the urban order and disorder, concepts as degraded area and life quality. Identify the nature of this oscillation, of the public and private forces involved, the paradigms that resulted in proposed urbanistic models, the differences and stays in the manners of appropriation of the space, along the time means to collect materials necessary to the understanding of the urbanization process of this area and of the adopted politics, as well as to foment new discussions about the subject, in front of the current picture of the great cities. This way, in this work, the ransom is done and synthesis of the occurred until then, seeking itself to understand the human occupation of ALAGADOS, their reasons, their development. For this, it's necessary to punctuate chronologically the physical interventions results promoted by the public powers, and their interactions with the resultant informal occupations of the identified slums in the several periods that compose this process. For so much was chosen the temporal space comprehended between the years of 1946 and 2002, involving the several periods that were identified in this relation. It projects the main relative matters to the paradigms adopted by the public powers in the several interventions implemented along the studied periods, which were marked by this “arm breakage” between palafitas occupation which advance to the sea and the posterior interventions undertaken by the public powers.

Words-key: Alagados – SSA – Ba; production of the urban space; slums; public interventions; informal occupation.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURA

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 22 |
| CAPÍTULO 1 - SOBRE FAVELAS E INVASÕES..... | 30 |
| 1.1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE ORIGENS E CONCEITOS..... | 30 |
| 1.1.1. Uma questão inicial..... | 30 |
| 1.1.2. John Turner e o déficit habitacional..... | 31 |
| 1.1.3. Uma mudança de paradigma..... | 32 |
| 1.1.4. A teoria da marginalidade e da informalidade – a visão dualista da realidade..... | 33 |
| 1.1.5. Uma confluência de referentes – alguns exemplos..... | 38 |
| 1.1.6. Os pressupostos e as práticas – rebatimentos..... | 43 |
| 1.2. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E INVASÕES – DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS PARA AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO..... | 45 |
| 1.2.1. 1964 - uma nova política habitacional..... | 45 |
| 1.2.2. Uma mudança de postura em busca de legitimidade – programas alternativos do SFH..... | 48 |
| 1.2.3. A crise institucional do sistema – uma ausência de rumo..... | 51 |
| 1.2.4. Um ponto de inflexão na gestão da questão habitacional..... | 54 |
| 1.2.5. Urbanização de áreas degradadas – uma prioridade..... | 54 |
| 1.2.6. As Nações Unidas e as agências internacionais de financiamento face à questão das favelas e invasões..... | 57 |
| 1.3. MODOS DE INTERVENÇÃO ADOTADOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS GESTORES PARA AS ÁREAS FAVELADAS E INVADIDAS – ERRADICAÇÃO, REURBANIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO..... | 58 |
| 1.4. FAVELAS E INVASÕES EM SALVADOR – ORIGENS E PROCESSOS..... | 72 |
| 1.4.1. A produção acadêmica sobre a questão das favelas e invasões - os principais enfoques..... | 72 |
| 1.4.2. Primeiras ocorrências – invasões como elemento de pressão para o crescimento urbano – movimentos coletivos de apropriação do solo urbano..... | 73 |
| 1.4.3. A sistematização de um processo de repressão às invasões..... | 75 |

| | |
|--|------------|
| 1.4.4. A manutenção de uma política oficial repressiva contra o surgimento e o crescimento das invasões..... | 76 |
| 1.4.5. O crescimento das invasões existentes e o retorno dos movimentos coletivos de apropriação do solo urbano..... | 78 |
| 1.4.6. A intensificação do processo de invasão..... | 80 |
| CAPÍTULO 2 - 1946 / 1986 - ALAGADOS – O REAL E O IDEAL NO ESPAÇO CONCRETO..... | 85 |
| 2.1. INVASÕES E INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS (1946 – 1973)..... | 85 |
| 2.1.1. Localização e características..... | 85 |
| 2.1.2. Breve histórico..... | 87 |
| 2.1.3. Evolução demográfica..... | 89 |
| 2.1.4. Expansão territorial..... | 91 |
| 2.1.4.1. Evolução..... | 91 |
| 2.1.4.2. Causas..... | 94 |
| 2.2. EVOLUÇÃO DAS INVASÕES NA ÁREA..... | 96 |
| 2.2.1. O modo de ocupação..... | 96 |
| 2.2.2. Condições habitacionais..... | 104 |
| 2.2.3. Técnicas construtivas..... | 106 |
| 2.3. PATRIMÔNIO SOCIAL..... | 109 |
| 2.3.1. Educação..... | 109 |
| 2.3.2. Saúde..... | 111 |
| 2.3.3. Saneamento básico..... | 111 |
| 2.3.4. Recreação e lazer..... | 111 |
| 2.3.5. Condições de abastecimento..... | 112 |
| 2.3.6. Organização comunitária..... | 113 |
| 2.3.7. Emprego e renda..... | 114 |
| 2.4. PRIMEIRAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ALAGADOS..... | 116 |
| 2.4.1. Antecedentes..... | 116 |
| 2.4.2. Primeiras iniciativas..... | 117 |
| 2.4.3. O Plano do DNOCS..... | 118 |
| 2.4.4. A Comissão de 1967..... | 118 |
| 2.4.5. O Grupo de Trabalho de 1968..... | 119 |
| 2.4.6. O IURAM e o SRA..... | 119 |
| 2.4.7. A CEPRAL..... | 120 |
| 2.4.8. O GEPAB e a criação da AMESA..... | 125 |
| 2.4.9. AMESA – intervenções iniciais no espaço concreto..... | 131 |

| | |
|--|-----|
| 2.5. O PLANO URBANÍSTICO DE 1973..... | 133 |
| 2.5.1. Conceituação básica do Plano..... | 133 |
| 2.5.2. Os vários níveis de abordagem..... | 134 |
| 2.5.2.1. O aterro..... | 137 |
| 2.5.2.2. O zoneamento..... | 141 |
| 2.5.2.3. O sistema viário e o transporte..... | 141 |
| 2.5.2.4. O “lote-moradia”, o “cluster”, o “comércio-anexo-à-residência”, a “parede-de-utilidades” ou “corredor-de-serviços”, a “viela-sanitária” e o “lote-de-transição” | 144 |
| 2.5.2.5. O incremento de equipamentos..... | 156 |
| 2.5.2.6. A legislação urbanística..... | 160 |
| 2.5.2.7. Indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico..... | 164 |
| 2.5.2.8. O desenvolvimento sócio-comunitário..... | 169 |
| 2.5.2.9. O programa geral de remanejamento e relocação de famílias..... | 169 |
| 2.5.2.10. A situação fundiária e legalização da posse da terra..... | 174 |
| 2.5.3. Investimentos previstos..... | 175 |
| 2.5.4. Resultados, no espaço concreto, da implantação do Plano de 1973..... | 178 |
| 2.5.4.1. A metodologia e a área de aterro são questionadas..... | 178 |
| 2.5.4.2. As modificações introduzidas no <i>cluster</i> de Santa Luzia e na primeira etapa da urbanização do aterro de Joanes..... | 181 |
| 2.5.4.3. As justificativas da AMESA..... | 183 |
| 2.5.4.4. Surgimento de novos impasses..... | 190 |
| 2.5.4.5. Um diagnóstico da situação das intervenções realizadas..... | 190 |
| 2.5.4.6. Sugestões para continuidade do Plano..... | 195 |
| 2.5.4.7. Uma solução alternativa para o impasse do Plano Habitacional..... | 196 |
| 2.5.4.8. Novas soluções para o desenho urbano e as propostas do GTEP..... | 201 |
| 2.5.4.8.1. Hipóteses técnicas para a continuidade do Plano..... | 207 |
| 2.5.4.8.2. Alternativas para continuidade do Plano..... | 212 |
| 2.5.4.9. Os empreendimentos executados e os custos finais do Plano de 1973 e do UFA..... | 219 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO 3 - 1984 / 2002 - ALAGADOS, NOVOS ALAGADOS E O PROGRAMA RIBEIRA AZUL..... | 222 |
| 3.1. ALAGADOS, E UM NOVO CICLO DE INVASÕES..... | 222 |
| 3.1.1 O retorno das palafitas – conseqüências..... | 222 |
| 3.2. O SURGIMENTO DE NOVOS ALAGADOS..... | 223 |
| 3.2.1. A Enseada do Cabrito e Novos Alagados..... | 223 |
| 3.2.2. Primeiras propostas para a urbanização de Novos Alagados..... | 225 |
| 3.2.2.1. 1981 - As alternativas propostas pelo GTEP..... | 225 |
| 3.2.2.2. 1984 - A anteprojeto da HAMESA..... | 226 |
| 3.2.2.3. 1994 - Novos Alagados – uma nova proposta urbanística..... | 229 |
| 3.3. O PROGRAMA VIVER MELHOR E O PROGRAMA RIBEIRA AZUL..... | 230 |
| 3.3.1. Uma breve abordagem sobre as concepções urbanísticas dos diversos projetos elaborados para a área do Programa Ribeira Azul.. | 241 |
| 3.3.1.1. Novos Alagados I..... | 241 |
| 3.3.1.2. Novos Alagados II..... | 243 |
| 3.3.1.3. Os projetos do Programa Viver Melhor – Baixa do Caranguejo; Joanes Centro-Oeste; Mudança; Mangueira II; Alagados I, II, III, IV, V e VI..... | 247 |
| 3.3.1.4. Uma nova proposta projetual – Alagados III, IV e V..... | 257 |
| CAPÍTULO 4 - MODOS DE INTERVENÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO EM ALAGADOS - DIFERENÇAS E PERMANÊNCIAS..... | 268 |
| 4.1. APROPRIAÇÃO INFORMAL E MODOS DE INTERVENÇÃO AO LONGO DO TEMPO – RESULTADOS..... | 268 |
| 4.2. DIFERENÇAS E PERMANÊNCIAS NOS MODOS DE INTERVENÇÃO... | 287 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 293 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 300 |

LISTA DE FIGURA

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 1 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1930 – localização..... | 85 |
| Figura 2 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1930 - os bairros da Enseada dos Tainheiros..... | 86 |
| Figura 3 | - Salvador, Bahia, Alagados – o bairro de Massaranduba..... | 87 |
| Figura 4 | - Salvador, Bahia, Alagados , 1973 – vista aérea parcial..... | 98 |
| Figura 5 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - pontes de acesso às palafitas..... | 98 |
| Figura 6 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 (detalhe) - processo de ocupação - quadras alinhadas..... | 99 |
| Figura 7 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 (detalhe) - processo de ocupação - quadras em desalinho..... | 99 |
| Figura 8 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – aterro com lixo..... | 99 |
| Figura 9 | - Salvador, Bahia, Alagados – os sentidos da ocupação humana..... | 100 |
| Figura 10 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - ponte de madeira construída pela população interligando dois bairros dos Alagados..... | 100 |
| Figura 11 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – palafitas..... | 101 |
| Figura 12 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – pontes de acesso às palafitas..... | 101 |
| Figura 13 | - Salvador, Bahia, Alagados – estágios de ocupação do espaço físico - cortes transversais esquemáticos..... | 102 |
| Figura 14 | - Salvador, Bahia, Alagados, - estágios de ocupação do espaço físico, planta baixa e corte longitudinal, esquemáticos..... | 103 |
| Figura 15 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – áreas alagadas, semiconsolidadas e consolidadas..... | 104 |
| Figura 16 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – palafita em rua revestida com material arenoso..... | 105 |
| Figura 17 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – exemplo de bolsão no “miolo” da quadra..... | 106 |
| Figura 18 | - Salvador, Bahia, Alagados, 2002 - sobrados em área consolidada..... | 106 |
| Figura 19 | - Salvador, Bahia, Alagados - palafitas, esquema construtivo de implantação..... | 107 |
| Figura 20 | - Salvador, Bahia, Alagados – sobrados das áreas consolidadas e semiconsolidadas – esquema construtivo – corte esquemático... | 109 |
| Figura 21 | - Salvador, Bahia, Alagados – sobrados das áreas consolidadas e semiconsolidadas – esquema construtivo – perspectiva isométrica..... | 109 |
| Figura 22 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – propostas primitivas do GEPAB para o aterro e “estrada do contorno” alternativas I; II; III e IV..... | 127 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figura 23 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – proposta primitiva do GEPAB para o aterro e “estrada do contorno” - alternativa 5..... | 128 |
| Figura 24 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1974 - obra emergencial da AMESA – ponte de madeira, em substituição às construídas pelos moradores..... | 133 |
| Figura 25 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1974 – aterro hidráulico do Setor Joanes..... | 137 |
| Figura 26 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – limites interno e externo do aterro hidráulico e áreas internas alagadas..... | 139 |
| Figura 27 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – metodologia de execução do aterro hidráulico e caminhamento geral da tubulação..... | 139 |
| Figura 28 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - vista aérea mostrando: Jazida de areia em frente à praia do Bugari; draga e tubulação flutuante de recalque; área de Alagados ao fundo e o aterro de Joanes em fase de execução..... | 140 |
| Figura 29 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – vista aérea do aterro de Joanes em fase de execução e tubulação flutuante de recalque. | 140 |
| Figura 30 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – setorização proposta no Plano Urbanístico de Alagados..... | 141 |
| Figura 31 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975, Plano Urbanístico de Alagados – proposta de sistema viário..... | 143 |
| Figura 32 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo “A” – faseamento..... | 145 |
| Figura 33 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo “B” – faseamento..... | 146 |
| Figura 34 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo “C” – faseamento..... | 146 |
| Figura 35 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – empenas do “lote – moradia” tipos “A” e “B”..... | 147 |
| Figura 36 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - o “cluster”..... | 148 |
| Figura 37 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – espaços entre os clusters... | 148 |
| Figura 38 | - Salvador, Bahia, Alagados – A frente d’água..... | 149 |
| Figura 39 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Fachada do cluster com Sobrados..... | 149 |
| Figura 40 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – o “lote de transição”..... | 151 |
| Figura 41 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – o “lote de transição” - perspectiva..... | 151 |
| Figura 42 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – concepção urbanística..... | 153 |
| Figura 43 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 1 – Joanes..... | 154 |
| Figura 44 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 3 – Sta. Luzia..... | 154 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 45 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 4 – Canal Central..... | 154 |
| Figura 46 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 5 – Baixa do Petróleo..... | 155 |
| Figura 47 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 6 – Mangueira..... | 155 |
| Figura 48 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 7 – Itapagipe..... | 155 |
| Figura 49 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – a Feira de Santa Luzia..... | 155 |
| Figura 50 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Equipamentos voltados para o turismo e o lazer propostos no Plano Urbanístico de Alagados..... | 157 |
| Figura 51 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – Plano Urbanístico – Paisagismo Ecológico..... | 159 |
| Figura 52 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – Plano Urbanístico – Paisagismo Ecológico do Setor Joanes Centro-Oeste..... | 159 |
| Figura 53 | - Salvador, Bahia, Alagados - projeto habitacional elaborado pelo SEPEL para um morador residente no Setor Joanes Centro-Oeste..... | 161 |
| Figura 54 | - Salvador, Bahia, Alagados , 1979 – Propostas do SAAP, de agenciamento dos “miolos” das quadras das áreas pré-existentes – criação de novos lotes e redistribuição de quintais – situações existente e proposta..... | 163 |
| Figura 55 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1979 – Propostas do SAAP, de agenciamento dos “miolos” das quadras das áreas pré-existentes – desadensamento do “miolo” da quadra - situações existente e proposta..... | 163 |
| Figura 56 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 1..... | 168 |
| Figura 57 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 2..... | 168 |
| Figura 58 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - Indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 3..... | 168 |
| Figura 59 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 1 – Joanes, antes e depois do aterro hidráulico..... | 179 |
| Figura 60 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 3 – Santa Luzia, antes e depois do aterro hidráulico..... | 179 |
| Figura 61 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 4 – Canal Central , antes e depois do aterro hidráulico..... | 180 |
| Figura 62 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 5 – Baixa do Petróleo, antes e depois do aterro hidráulico..... | 180 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 63 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 6 – Mangueira, antes e depois do aterro hidráulico..... | 180 |
| Figura 64 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor 7 – Itapagipe, antes e depois do aterro hidráulico..... | 181 |
| Figura 65 | - Salvador, Bahia, Alagados – Setor Canal Central – palafitas recém aterradas..... | 181 |
| Figura 66 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Cluster Experimental de Santa Luzia – concepção original..... | 181 |
| Figura 67 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1978 – viela-sanitária..... | 186 |
| Figura 68 | - Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – Cluster Experimental de Santa Luzia – situação atual da viela-sanitária..... | 187 |
| Figura 69 | - Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – Conjunto Joanes Leste – situação atual da viela-sanitária..... | 187 |
| Figura 70 | - Salvador, Bahia, Alagados - barraco-padrão e lote urbanizado da AMESA – elementos gráficos..... | 198 |
| Figura 71 | - Salvador, Bahia, Alagados - barraco-padrão da AMESA – esquema de aproveitamento da madeira compensada..... | 198 |
| Figura 72 | - Salvador, Bahia, Alagados – Barracos - construídos no loteamento João Paulo II – Setor Santa Luzia..... | 199 |
| Figura 73 | - Salvador, Bahia, Alagados – Barraco-padrão Setor Joanes Centro-Oeste com modificações realizadas pelo morador..... | 199 |
| Figura 74 | - Salvador, Bahia, Alagados – Lotes urbanizados em execução no Setor Mangueira..... | 199 |
| Figura 75 | - Salvador, Bahia, Alagados – Lotes urbanizados em execução no Setor Joanes Centro-Oeste..... | 199 |
| Figura 76 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1981 – Conjunto Habitacional Joanes Centro – Oeste - concepção urbanística da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado..... | 200 |
| Figura 77 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1980 – Conjunto Habitacional Itapagipe - concepção urbanística da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado..... | 200 |
| Figura 78 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1980 – Alternativas para continuidade do Plano Urbanístico de Alagados propostas pelo GTEP..... | 214 |
| Figura 79 | - Salvador, Bahia, Alagados – aterro realizado pelos próprios moradores em seus lotes estimulado pela AMESA..... | 216 |
| Figura 80 | - Salvador, Bahia, Alagados – Aterro mecânico realizado com material retirado de jazidas marítima..... | 216 |
| Figura 81 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional João Paulo II (Setor Sta. Luzia) - concepção urbanística da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado..... | 217 |
| Figura 82 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional Canal Central - concepção urbanística da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado..... | 217 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Figura 83 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional Mangueira - concepções urbanísticas da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado. Projeto inicial e projeto licitado para a 2ª etapa..... | 217 |
| Figura 84 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1983 – planta geral de Alagados com os conjuntos habitacionais Joanes Centro-Oeste, João Paulo II e Itapagipe - concepções urbanísticas da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado..... | 218 |
| Figura 85 | - Salvador, Bahia, Alagados, 1986 – última palafita de Alagados (ao fundo, Ilha de Sta. Luzia)..... | 219 |
| Figura 86 | - Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – novo ciclo de invasões..... | 222 |
| Figura 87 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados – localização da Enseada do Cabrito..... | 223 |
| Figura 88 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1998 – os bairros de Novos Alagados..... | 224 |
| Figura 89 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1996 – palafitas..... | 224 |
| Figura 90 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados – ocupação da Enseada do Cabrito, por palafitas..... | 225 |
| Figura 91 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1984 – anteprojeto de urbanização e infra-estruturação da HAMESA..... | 226 |
| Figura 92 | - Salvador, Bahia, Alagados e Novos Alagados, 2000 – comunidades do Programa Ribeira Azul..... | 232 |
| Figura 93 | - Salvador, Bahia, - Programa Ribeira Azul - Poligonais: do Programa Ribeira Azul e do Plano Urbanístico de Alagados de 1973..... | 233 |
| Figura 94 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1989 – Loteamentos Araçás I e II..... | 241 |
| Figura 95 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados – o aterro de conformação (1989) e a via de borda (2001)..... | 242 |
| Figura 96 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2002 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados 1ª etapa - Replanteio do manguezal ao longo da via de borda..... | 243 |
| Figura 97 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2001 – Projeto Novos Alagados 2ª etapa – etapas construtivas de um padrão habitacional..... | 245 |
| Figura 98 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2002 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados, 2ª etapa – Conjunto habitacional Nova Primavera..... | 245 |
| Figura 99 | - Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2001 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados - 2ª etapa..... | 247 |
| Figura 100 | - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Baixa do Caranguejo – vista aérea vertical..... | 248 |
| Figura 101 | - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 1996 – Projeto Baixa do Caranguejo – concepção urbanística..... | 249 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Figura 102 - | Salvador, Bahia, Enseada dos Tainheiros, aterro de Joanes – situação de ocupação (1984 e 2001)..... | 250 |
| Figura 103 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 1986 – projeto urbanístico Joanes Centro-Oeste..... | 251 |
| Figura 104 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Mudança..... | 251 |
| Figura 105 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Mangueira II - concepção urbanística (1996)..... | 252 |
| Figura 106 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Alagados I - concepção urbanística (1996)..... | 253 |
| Figura 107 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Alagados II - concepção urbanística (1996)..... | 254 |
| Figura 108 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Comunidades de Alagados III; IV e V e, VI - concepção urbanística (1996)..... | 256 |
| Figura 109 - | Salvador, Bahia, Alagados - situação da ocupação humana – 1973 e 2000..... | 257 |
| Figura 110 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Comunidade de Alagados III - concepção urbanística (2002)..... | 259 |
| Figura 111 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 2002 - Projeto Joanes - Azul - concepção urbanística (2002)..... | 261 |
| Figura 112 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Projeto Alagados IV e V - concepção urbanística (1998)..... | 264 |
| Figura 113 - | Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Projeto Alagados IV e V - concepção urbanística (2001)..... | 266 |
| Figura 114 - | Salvador, Bahia, Alagados – Trecho do Loteamento Jardim Cruzeiro – situação atual da ocupação e o projeto do Loteamento..... | 279 |
| Figura 115 - | Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – situação de uma das vielas do <i>Cluster</i> Experimental de Sta. Luzia e uma das ruas de Alagados I..... | 279 |
| Figura 116 - | Salvador, Bahia, Alagados, 2002 - projetos elaborados pelo Governo do Estado até 2002..... | 281 |
| Figura 117 - | Salvador, Bahia, Alagados, 1986 - projetos realizados pelo Governo do Estado até 1986, cujas obras foram concluídas..... | 282 |
| Figura 118 - | Salvador, Bahia, Alagados 2002 - projetos que, efetivamente, tiveram suas obras começadas ou concluídas até 2002..... | 283 |
| Figura 119 - | Salvador, Bahia, Enseadas: dos Tainheiros e do Cabrito – ocupação humana na área do Programa Ribeira Azul, ao longo do tempo..... | 299 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Número de Financiamentos do SFH e dos Programas Alternativos no Período 64/84 por categoria (em mil unidades)..... | 50 |
| Tabela 2 - Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da Execução dos Programas – 1995-1998..... | 56 |
| Tabela 3 - Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Percentual de Famílias Beneficiadas por Forma de Intervenção (1995/1997)..... | 56 |
| Tabela 4 - Salvador, invasões, 1946 – 1989 - Ocorrências por período..... | 82 |
| Tabela 5 - Salvador, invasões Existentes, 1946 – 1989 - Área Atual Ocupada, por Classe e por Período de Ocorrência..... | 83 |
| Tabela 6 - Salvador, invasões existentes, 1946 – 1989 Volume Atual de Unidades Habitacionais e População, por Classe e Período de Ocorrência..... | 83 |
| Tabela 7 - Salvador, Bahia – Alagados - Crescimento Demográfico – previsão..... | 87 |
| Tabela 8 - Salvador, Bahia - Alagados – Crescimento Demográfico – 1960 / 2000..... | 90 |
| Tabela 9 - Salvador, Bahia - Alagados – Evolução de Número de Domicílios..... | 92 |
| Tabela 10 - Salvador, Bahia - Alagados – Relação Habitantes por Domicílio... .. | 92 |
| Tabela 11 - Salvador, Bahia - Alagados – Incremento Anual da População..... | 93 |
| Tabela 12 - Salvador, Bahia - Alagados – Localidade de Origem dos Moradores..... | 94 |
| Tabela 13 - Salvador, Bahia - Alagados – Condição de Posse do Imóvel (1973)..... | 95 |
| Tabela 14 - Salvador, Bahia - Alagados – 1970 – Ensino Fundamental de Primeiro Grau (até a 5ª Série) - Evolução da Matrícula..... | 110 |
| Tabela 15 - Salvador, Bahia, Alagados – 1970 – Ensino Fundamental de Primeiro Grau (segundo ciclo) – Evolução da Matrícula..... | 110 |
| Tabela 16 - Salvador, Bahia - Alagados – 1973 – Local das Compras - Número de Famílias..... | 112 |
| Tabela 17 - Salvador, Bahia - Alagados – Estrutura de Emprego – 1973..... | 114 |
| Tabela 18 - Salvador, Bahia - Alagados – 1973 – Local de Trabalho..... | 115 |
| Tabela 19 - Salvador, Bahia - Alagados - 1973 – Renda Familiar..... | 115 |
| Tabela 20 - Salvador, Bahia - Alagados – 1973 – Renda Familiar – Subáreas com Palafitas..... | 116 |
| Tabela 21 - Salvador, Bahia, Alagados – Plano Urbanístico de Alagados – Tipos e Fases do Lote – Moradia..... | 147 |
| Tabela 22 - Salvador, Bahia, Alagados - Plano Urbanístico de Alagados, Programa Geral de Investimentos..... | 176 |
| Tabela 23 - Salvador, Bahia, Alagados - Programa Geral de Investimentos - Investimentos Específicos do Plano..... | 176 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 24 - Salvador, Bahia, Alagados – Plano Urbanístico de Alagados – Programa Geral de Investimentos – Investimentos Gerais..... | 177 |
| Tabela 25 - Salvador, Bahia, Alagados – Plano Urbanístico de Alagados – Qualificação dos Recursos para os Investimentos Específicos do Plano..... | 177 |
| Tabela 26 - Salvador, Bahia, Alagados, GTEP - Valor da UPC em Cr\$..... | 204 |
| Tabela 27 - Salvador, Bahia, Alagados, GTEP – Índices Reais de Inflacionamento das UPCs em Relação a Janeiro de 1980..... | 204 |
| Tabela 28 - Salvador, Bahia, Alagados, GTEP - Gastos Previstos em 1975..... | 204 |
| Tabela 29 - Salvador, Bahia, Alagados, GTEP – Gastos Realizados (UPCs Inflacionados)..... | 205 |
| Tabela 30 - Salvador, Bahia, Alagados, Gtep - Hipóteses de Densificação nas Áreas Novas..... | 211 |
| Tabela 31 - Salvador, Bahia, Alagados, GTEP – Alternativas de Aterro para Continuidade do Plano..... | 213 |
| Tabela 32 - Salvador, Bahia, Alagados – Síntese dos Investimentos Realizados até 1983..... | 220 |
| Tabela 33 - Salvador, Bahia, Conder - Programa Ribeira Azul – Situação em 02/2002..... | 238 |
| Tabela 34 - Salvador, Bahia, Conder - Programa Ribeira Azul - Quadro de Intervenções..... | 239 |
| Tabela 35 - Salvador, Bahia / Conder, Programa Ribeira Azul - Projetos Implantados e em Implantação na Região das Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito..... | 240 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| AMESA | - Alagados Melhoramentos S / A |
| ANPOCS | - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais |
| Ap. | - Apresentação |
| ASSEC | - Assessoria Econômica Engenharia e Planejamento |
| APSE | - Área de Proteção Sócio-Ecológica |
| Av. | - Avenida |
| AVSI | - <i>Associazione Volontari per il Servizio Internazionale</i> |
| BID | - Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNH | - Banco Nacional de Habitação |
| BIRD | - Banco Mundial |
| CDM | - Coordenação para o Desenvolvimento da Morada Humana |
| CDS | - Coordenação de Desenvolvimento Social / PMS |
| CEAS | - Centro de Estudos e Ação Social |
| CEASM | - Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré |
| CEF | - Caixa Econômica Federal |
| CEPAM | - Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal |
| CEPRAL | - Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados |
| CHISAM | - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio |
| CODESCO | - Companhia de Desenvolvimento em Comunidade do Rio de Janeiro |
| COHAB | - Coordenação de Habitação do Estado da Bahia |
| COMONAL | - Cooperativa Habitacional dos Moradores de Novos Alagados |
| Concl. | - Conclusões |
| CONDER | - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia |
| DATAMEC | - Empresa provedora de serviços de <i>outsourcing</i> . |
| DNOS | - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca |
| EMBASA | - Companhia Estadual de Água e Esgoto / BA |
| EPUCS | - Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador |
| ETWOP | - Escritório Técnico de Wit - Olaf Prochnick |
| FABS | - Federação das Associações de Bairro de Salvador |
| FAFEG | - Federação das Favelas do Estado da Guanabara |
| FCVS | - Fundo de Compensação de Variações Salariais |
| FGTS | - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FGV | - Fundação Getúlio Vargas |
| FUNDESA | - Fundação para o Desenvolvimento Social de Alagados |
| GEPAB | - Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia |
| GTEP | - Grupo de Trabalho e Estudo das Palafitas |
| HAMESA | - Habitação e Melhoramentos do Estado da Bahia S / A |
| IAB | - Instituto de Arquitetos do Brasil |

| | |
|-----------|--|
| IAP | - Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IBGE | - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBMEC | - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais |
| IGP | - Índice Geral de Preços |
| IPEA | - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IURAM | - Instituto de Urbanismo e Administração Municipal |
| MAE | - Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália |
| MOBRAL | - Movimento Brasileiro de Alfabetização |
| OCEPLAN | Órgão Central de Planejamento / PMS |
| OGU | - Orçamento Geral da União |
| ONG | - Organização não-governamental |
| Org. | - Organização |
| p. | - Página |
| PAIH | - Plano de Ação Imediata para Habitação |
| PEA | - População Economicamente Ativa |
| PLANAP | - Plano Nacional de Habitação Popular |
| PLANDURB | - Plano de Desenvolvimento Urbano de Salvador |
| PLANORTE | - Escritório de Planejamento Técnico e Econômico |
| PMS | - Prefeitura Municipal de Salvador |
| PREMEM | - Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio / MEC |
| PROFILURB | - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados |
| PROMORAR | - Programa de Erradicação da Sub-habitação |
| PVC | - Policloreto de vinila |
| Res. | - Resumo |
| RMPG | - Rede Maregráfica Permanente para Geodésia |
| SAAP | - Setor de Acompanhamento e Atualização do Plano Urbanístico de Alagados / AMESA |
| SACS | - Serviços Aerofotogramétricos Cruzeiro do Sul |
| SAER | Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo |
| SEAC | - Secretaria Estadual de Ação Comunitária |
| SEDUR | - Secretaria de Desenvolvimento Urbano / BA |
| SEDUR | Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República |
| SEPEL | - Setor de Projetos e Liberações / AMESA |
| SETHA | - Secretaria da Terra e Habitação |
| SETRABES | - Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social do Estado da Bahia |
| SFH | - Sistema Financeiro de Habitação |
| SICAR | - Sistemas Cartográficos / CONDER |
| SM | - Salário Mínimo |
| SPU | - Serviço do Patrimônio da União |
| SRA | - Setor de Recuperação dos Alagados |
| SUDENE | - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste |
| SUDESCO | Superintendência de Desenvolvimento da Comunidade |
| UFA | - Urbanização Final de Alagados |
| UFBA | - Universidade Federal da Bahia |

- UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
- UGP - Unidade de Gestão do Programa (Ribeira Azul)
- UNCHS - *United Nations Centre for Human Settlements*
- UPC - Unidade Padrão de Capital
- URBIS - Habitação e Urbanização da Bahia S/A
- USAID - *United States Aid*

INTRODUÇÃO

A partir dos anos quarenta, fatores de ordem regional e local provocaram fortes mudanças na estrutura econômica, social e física da Cidade de Salvador.

Grandes levas de trabalhadores rurais, dispensados do trabalho no campo, migraram para a cidade em busca de novas opções de trabalho.

Como resultado desse processo migratório, Salvador, que mantinha uma população praticamente estável, desde a década de 20, (o Censo de 1920 registrou uma população de 283.000 habitantes), sofreu um crescimento populacional de 43,65% entre 1940 e 1950, passando de 290.443 habitantes em 1940 para 417.000 habitantes em 1950 (SANTOS, 1959).

Esse quadro provocou um forte desequilíbrio no ordenamento espacial o que levou o poder público a interferir no espaço urbano e na questão habitacional, de forma mais intensiva, a partir de então; entretanto, não suficiente para solução dos problemas que se apresentavam na cidade real.

A partir de 1943, surgiu a primeira iniciativa planejada para o enfrentamento da questão habitacional, através do Escritório de Planejamento e Urbanismo da Cidade do Salvador – EPUCS, que elaborou diretrizes para o crescimento urbano e para a localização e construção de habitações populares em Salvador.

Na segunda metade dos anos 40, a crise habitacional tornou-se generalizada e as poucas e incipientes experiências habitacionais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e a falta de iniciativa municipal na criação de loteamentos populares, entre outros fatores, resultou no surgimento das primeiras invasões em Salvador. “Essa nomenclatura [invasão] acabou sendo absorvida, popularmente, pelos moradores da cidade em geral, apesar da sua forte conotação ideológica” (GORDILHO SOUZA, 1990, p. 24), razão pela qual será utilizada neste trabalho a partir do segundo capítulo.

Surgiu, então, em 1946, nessas circunstâncias, a invasão de Corta-Braço, situada no bairro da Liberdade, seguida da invasão de Alagados, em terrenos de mangue, localizados no interior da Baía de Todos os Santos, em

Salvador-Bahia, mais precisamente na Enseada dos Tainheiros, península Itapagipana, cidade baixa (GORDILHO SOUZA, 1990). Admite-se que essa ocupação atingiu, inicialmente, no máximo, a mil pessoas.

Nos dois decênios seguintes, os Alagados transformaram-se em um verdadeiro bairro, assumindo, então, a configuração de um vasto aglomerado humano com uma população estimada, em 1970, de 78.009 habitantes e com um incremento populacional anual de 4.6% (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Pelas proporções assumidas em termos de problema social, os Alagados mereceram diversas tentativas de solução institucional, tanto de parte das autoridades locais, como do Governo Federal. No ano de 1961, o Governo do Estado contratou o escritório do arquiteto Diógenes Rebouças para elaboração de um anteprojeto de Recuperação dos Alagados (GORDILHO SOUZA, apud NUNES, 2000).

Uma intervenção de forma contínua e relativamente regular, contudo, só foi realizada a partir de 1967, quando o Governo do Estado criou uma comissão para o exame do assunto que, teve como trabalhos relevantes, a recomendação de algumas providências, dentre as quais destacam-se: o levantamento aerofotogramétrico, executado em 1967, e a elaboração do Plano de Recuperação dos Alagados, meados de 1969.

Em 04 de julho de 1969, o Governo do Estado procedeu à delimitação da área dos Alagados com vistas à efetivação do Plano e, no mesmo ano, em 14 de outubro, criou a Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados – CEPRAL, cuja tarefa diretriz consistia em disciplinar o crescimento da área (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Em que pese às exigências efetivadas, a invasão não sofreu solução de continuidade. Às áreas urbanizadas somavam-se, sempre, novos contingentes a urbanizar.

Em 14 de novembro de 1972, é instituído o Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia – GEPAB através de convênio celebrado entre o Banco Nacional da Habitação – BNH¹, o Governo do Estado e o Município de Salvador, que tinha, como objetivo, a busca de um programa de melhoria das condições habitacionais

¹ O BNH era o órgão central do SFH – Sistema Financeiro de Habitação criado pelo Governo Federal através da Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964. Sua função era gerenciar os recursos do FGTS, normatizar e fiscalizar a aplicação dos recursos da caderneta de poupança, e definir as condições de financiamento de moradia para os consumidores finais. O SFH foi criado para facilitar a aquisição da casa própria para as classes de baixa renda. Em seus mais de trinta anos de existência, o SFH financiou mais de seis milhões de novas habitações.

para a população dos “Alagados” da Bahia, que culminou com a criação da AMESA (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Iniciou-se, dessa forma, na Bahia, a implantação de uma política habitacional para comunidades de baixa renda através dos programas habitacionais instituídos pelo Sistema Financeiro de Habitação do Governo Federal – SFH, com suporte financeiro do BNH, tendo Alagados, como primeira área a ser urbanizada.

Até então, através do BNH, as políticas habitacionais, adotadas pelo SFH visavam a implantação de conjuntos habitacionais, geralmente construídos nas periferias das grandes cidades onde os terrenos eram baratos².

A urbanização de uma área favelada onde se previa a permanência da população residente, dando-se ênfase à sua infra-estruturação e à melhoria habitacional, dá aos Alagados (e à favela Brás de Pina e à favela de Maré no Rio de Janeiro)³, uma importância em nível nacional por representar uma expressiva mudança de rumo nas políticas habitacionais, até então adotadas pelo Governo Federal.

Em 1976, surgiu a invasão de Novos Alagados na Enseada do Cabrito, contígua à Enseada dos Tainheiros, onde está situado Alagados, o que demonstra, mais uma vez, que, apesar dos esforços até então empreendidos pelas autoridades públicas no sentido de disciplinar o processo de ocupação na área, que continua a acontecer sem sofrer solução de continuidade.

Em 1986, com a extinção do BNH⁴, a política de habitação social do Governo Federal sofreu inicialmente, uma paralisação para, em meados dos anos 90, esboçar, através da Caixa Econômica Federal – CEF, novas diretrizes.

Como o BNH, a CEF, ainda que tivesse produzido um significativo montante de novas habitações em todo o território nacional⁵ - embora sua

² A URBIS, criada em 1965, já atuava nessa vertente, construindo novos conjuntos habitacionais na periferia.

³ Em 1966 a FAFEG – Federação das Favelas do Estado da Guanabara com apoio da CODESCO – Companhia de Desenvolvimento em Comunidade, RJ, contrata a elaboração do projeto de urbanização da favela do Brás de Pina (BUENO, 2000). A favela de Maré, surgida no início dos anos 40, localiza-se às margens da Bahia de Guanabara entre os acessos à Cidade Universitária a Ilha do Governador, constituída pela “conurbação” de seis favelas, ocupando uma área de 81 hectares (DEL RIO, 1990). Atualmente o complexo da Maré é composto por 16 comunidades reunindo uma população de 132.176 pessoas, abrigadas em 38.273 domicílios, segundo dados do Censo Maré, elaborado por iniciativa do CEASM – Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré e do Censo IBGE 2000 (VARELLA, BERTAZZO, JACQUES, 2002).

⁴ O BNH foi extinto através do Decreto Lei nº 2.291 de 21 de novembro de 1986. O fim do BNH fez com que a Caixa Econômica Federal - CEF assumisse a gestão do SFH.

produção tenha sido menor que a do período anterior - não atende às camadas mais pobres da população através das carteiras de financiamento por ela instituída.

Ampliou-se, assim, consideravelmente, em todo país, a ocupação informal o que também aconteceu em Alagados e Novos Alagados, como opção de moradia nas grandes cidades (invasões, loteamentos clandestinos, etc.).

Em 1994, o Governo de Estado resolveu promover uma intervenção urbanística em Novos Alagados, e em 1998, uma nova intervenção, desta vez retornando à área de Alagados, as quais ainda se encontram em andamento, além de propor um mega programa de urbanização, envolvendo as duas áreas: o “Programa Ribeira Azul”.

Como pôde ser observado, ao longo do tempo, aconteceu e, ainda acontece, um movimento oscilatório no crescimento da área de Alagados que tem, como pontos de inflexão, a invasão (ocupação informal) e a ocupação institucionalizada (bairro planejado), colocando em pauta questões relativas à eficácia das políticas públicas adotadas, à ordem e desordem urbanas enfatizadas por Choay (1965), conceitos, como área degradada e qualidade de vida. Identificar a natureza dessa oscilação, dos campos intensos de forças públicas e privadas envolvidos, os paradigmas que resultaram nos modelos urbanísticos propostos, e as diferenças e permanências nos modos de apropriação do espaço ao longo do tempo, significa coletar insumos necessários ao entendimento do processo de urbanização desta área, das políticas adotadas pelos órgãos públicos gestores, como também para fomentar novas discussões sobre o assunto diante do quadro atual das invasões, nas grandes cidades.

A análise do espaço concreto, o modo de intervenção no espaço e sua contextualização serão enfatizados. Levantar questões relativas aos paradigmas adotados será revelador no que concerne à compreensão daquilo que é

⁵ Entre 1964 e 1996, o SFH financiou 5,5 milhões de unidades habitacionais, 4,5 milhões até a extinção do BNH em 1986, sendo a média de 200 mil casas por ano e, no apogeu da produção, 1970/80, 400 mil por ano. No período de vigência do BNH (1964/86), as 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas representaram em torno de 25% do parque habitacional brasileiro produzido para o período. Desse total, somente 1,5 milhão de unidades (33,3%) destinaram-se às camadas populares da população. Entre 1986 e 1996 essa média foi reduzida para 110 mil por ano, considerando-se ainda que a população brasileira em 1996 era o dobro de 1964. Observa-se aí uma queda brusca na produção habitacional a partir da extinção do BNH (AZEVEDO, Sérgio de, *Vinte de Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964/1986): criação, trajetória e extinção do BNH*. In REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Rio de Janeiro, v 22, nº 4/107-19, 1988, apud, GORDILHO SOUZA, Angela, *Limites do Habitar - Segregação e exclusão na Configuração urbana contemporânea de Salvador e suas Perspectivas para o final do século XX*. Salvador, EDUFBA, 2000, p. 46, e p.77).

considerado, ou não, nos processos de intervenção em ambientes degradados e ocupados por população de baixa renda.

Assim, devido à riqueza dos elementos que compõem esse processo e dos resultados obtidos pelos mesmos, neste trabalho, busca-se entender a ocupação humana de Alagados, suas razões, seu desenvolvimento.

Procura-se, portanto, realizar um trabalho de resgate e síntese do ocorrido até então, buscando-se registrar, cronologicamente, e mapear, no espaço concreto, os resultados das intervenções físicas, promovidas pelos poderes públicos, das interações entre essas intervenções e as ocupações informais, resultantes das invasões entendendo que, desta forma, estaremos subsidiando abordagens mais profundas que, porventura venham a ser realizadas em áreas com as mesmas características, com a certeza de que problemas urbanos, como os de Alagados, não podem deixar de ser objeto de avaliações contínuas e conseqüentes.

Para tanto, foi escolhido o intervalo de tempo compreendido entre os anos de 1946 e 2002, envolvendo os seguintes períodos: (i) o início da ocupação; (ii) as primeiras iniciativas de intervenção estatal; (iii) a criação do GEPAB (1972); (iv) a execução do Plano Urbanístico da AMESA (1974/1983); (v) a ocupação informal ocorrida em Alagados, no final da década de 80 e durante a década de 90 (1986/1999); (vi) a nova intervenção oficial em Alagados (1998); (vii) a ocupação informal de Novos Alagados (1976/1994) e (viii) a criação pela CONDER do Programa Ribeira Azul em 1997 que tem, como objetivo, dar continuidade às intervenções pontuais que, ora, estão acontecendo nas áreas de Alagados e Novos Alagados.

Atualmente, Alagados ocupa uma área de 270 hectares e abriga uma população de 110 mil habitantes e 32 mil domicílios segundo a Contagem Domiciliar de 2000, realizada pelo IBGE.

Constituído de famílias, predominantemente de baixa renda, sua principal característica, não obstante as intervenções patrocinadas pelos Governos do Estado e Federal, continua sendo a presença de casas rústicas, construídas com materiais de circunstância, com predominância da madeira, erguidas diretamente sobre o mar ou em terrenos resultantes de aterro.

Embora apresente características físicas específicas, decorrentes do complexo de variáveis que pesaram em sua constituição e posterior evolução, a área de Alagados é um marcante exemplo do processo de segregação que atinge

expressivos setores da população brasileira, resultante, sobretudo, do modo de industrialização por que passou o país, acompanhado de uma má distribuição de renda e por um crescimento demográfico intenso nas grandes cidades, fruto de consideráveis fluxos migratórios das populações rurais que buscam novas oportunidades, melhores condições de vida e realização pessoal.

Na base desse processo, encontram-se as estruturas de propriedade, as atrasadas estruturas das atividades econômicas vigentes no meio rural, a ocorrência de calamidades advindas de fenômenos naturais - a exemplo das secas cíclicas que se verificam no sertão nordestino - que geram esses fluxos migratórios, e a incapacidade das economias urbanas em absorver esse contingente populacional de baixíssimo nível de escolaridade e renda. Como consequência, verifica-se uma crescente marginalização dessas camadas populacionais, caracterizadas pela extrema instabilidade ocupacional, o subemprego, o exercício de atividades pouco produtivas e eventuais, as baixas rendas auferidas e, conseqüentemente, condições habitacionais precárias, padrões insatisfatórios de saúde e educação, assim como reduzidas perspectivas de ascensão social diante dos insuficientes investimentos do Estado em políticas sociais.

As constantes invasões ocorridas em Alagados, após o processo de intervenção do Estado, "devolveram" àquela área sua imagem inicial (ocupação de barracos de madeira sobre palafitas), reforçando a hipótese de que esse processo de intervenção, concretizado a reboque do processo de ocupação dinâmica da realidade concreta, embora trouxesse alguns benefícios materiais para a comunidade, não conseguiu reverter sua realidade.

Por outro lado, tem-se observado que as áreas invadidas, por apresentarem problemas físicos estruturais semelhantes, tais como ausência de infra-estrutura, equipamentos essenciais, tipos edilícios, que se caracterizam por construções inacabadas e ocupadas por famílias de baixa renda, são trabalhadas, nos procedimentos técnicos e operacionais, como particularidades ou singularidades do espaço urbano.

Estas geralmente são entendidas como espaços mono-especializados, desordenados e caóticos que servem de abrigo para os miseráveis, lugar da informalidade. Estariam esses pressupostos, de alguma forma, contribuindo para o insucesso das políticas habitacionais, até então colocadas em prática pelos poderes públicos?

A quem interessa esses pressupostos senão aos poderes públicos para fins políticos e operacionais, aos dirigentes de comunidades que, de tanto insistirem na precariedade, esquecem a diferença e a pluralidade de suas realidades, às ciências sociais, enquanto “locus” privilegiado dos sociólogos e cientistas sociais, aos arquitetos e urbanistas, como expressão do caos urbano, campo fértil para criação de modelos, contravenenos do caos, aos empreiteiros, como possibilidades amplas de geração de serviços diversificados e, aos organismos internacionais de financiamento, como estratégia de competitividade e eficiência para viabilização do retorno financeiro dos projetos implementados?

A visão do objeto isolado, estranho, diferenciado, antagônico em sua estrutura interna e com realidade vizinha, mono-especializado, lugar da miséria e dos excluídos talvez oculte uma realidade rica e plural, marcada pela diferença e pela diversidade, caracterizada por uma rica teia de interações locais e não-locais, que não são contempladas nas políticas públicas de intervenção, que privilegiam e enfatizam os pressupostos homogeneizantes citados.

As invasões, não são tão somente o resultado das sucessivas políticas de exclusão social e do modo selvagem de produção capitalista comum nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, mas também o resultado da luta de seus habitantes pela conquista de uma necessidade humana fundamental, o abrigo que, produzido de forma coletiva, gera composições ricas, complexas e diversificadas, intensamente relacionadas, cujos elos precisam ser compreendidos por serem resultantes mais das necessidades que o homem tem de viver em coletividade, atendendo as suas necessidades, que das interferências impostas pelas estruturas exógenas.

Com base nessa compreensão e para dar conta dos objetivos propostos, desenvolve-se o trabalho com a seguinte estruturação:

No Capítulo 1, teçe-se breves considerações sobre as origens e conceitos sobre invasões, suas relações com as diretrizes governamentais para as políticas de habitação, os modos de intervenção adotados pelos órgãos públicos gestores para as áreas invadidas – erradicação; reurbanização e urbanização, suas origens e processos no espaço urbano de Salvador.

Nos Capítulos 2 e 3, aborda-se, de forma cronológica, o processo de formação, consolidação e crescimento da área de Alagados, e suas relações com o Programa Ribeira Azul, enfatizando peculiaridades das estruturas institucionais,

criadas ao longo do tempo, buscando entender os pressupostos que nortearam os planos de intervenção, os modos de produção e apropriação do espaço, suas razões, benefícios e desvantagens para os moradores.

No Capítulo 4, busca-se identificar diferenças e permanências nos processos de apropriação do espaço na área de Alagados – dando ênfase aos modos de apropriação informal e de intervenção predominantes – urbanização – reurbanização - adotados nos diversos projetos urbanísticos e elaborados e/ou implantados ao longo do tempo – motivado pelo intervalo de dez anos que separa as primeiras iniciativas institucionais das atuais iniciativas, adotadas pelo Governo do Estado.

Finalmente, nas considerações finais são apontadas as principais conclusões construídas ao longo do trabalho, que conduzem a uma compreensão do conjunto das diversas situações apontadas, abrindo também novas perspectivas para pesquisas e intervenções.

Não deixando de reconhecer os graves problemas físicos, estruturais e sociais existentes nas invasões, no desenvolvimento deste trabalho, vislumbrou-se que existe uma rica teia de interações de símbolos naturais e humanos, um *campo de forças* intenso, plural e orgânico, marcado por diferenças, contradições e dissonâncias, que precisam ser apreendidos, para melhor se entender a constituição desses espaços nas nossas cidades e as possibilidades de intervenções que atendam aos anseios e requisitos dessas populações. Torna-se indispensável lembrar a diferença entre antagonismo, rivalidade, incompatibilidade, atitudes que se destroem, de contradição e dissonância que acentuam a estrutura ambígua de uma mensagem de função estética que, se bem compreendidas contribuirão para a formulação de novos paradigmas, novas formas de se ver a questão das invasões. Caminho que se abre para novas investigações.

CAPÍTULO 1 – SOBRE FAVELAS E INVASÕES.

1.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE ORIGENS E CONCEITOS.

O que observamos não é a natureza em si, mas a natureza exposta ao nosso método de questionamento.

Heisenberg (apud CAPRA, 1996, p. 49)

1.1.1 Uma questão inicial.

A idéia de buscar, em várias fontes, conceitos e definições sobre favela e invasão justifica-se pela necessidade de identificar pressupostos, asserções, máximas, axiomas e sentenças que norteiam análises, estudos, políticas e práticas de intervenção, questões importantes para o desenvolvimento deste trabalho. Sem a intenção inicial de questionar esses pressupostos, pretende-se verificar se os mesmos representam um lugar comum nos diversos documentos que se teve acesso, sejam eles análises ou propostas, se, porventura, foram objeto de questionamento ou espelham a densa complexidade desses sistemas urbanos e os anseios dos seus habitantes.

Quais são os pressupostos com os quais se orientam as análises e as propostas, executando e avaliando as diferentes políticas e práticas de enfrentamento das questões relativas às favelas e invasões? Entende-se ser esta a questão principal a ser levantada inicialmente.

A experiência ao se trabalhar com urbanização de favelas, seja participando de equipes responsáveis por projetos e planos ou analisando projetos licitados pelo Governo, permite verificar o apego que os moradores têm pelo lugar “conquistado”. A vontade de não sair, de ficar, de preservar suas relações de vizinhança e suas relações com o entorno parece ser mais relevante do que a aversão que eles têm pelas péssimas condições físicas de salubridade, de infra-estrutura e de habitabilidade, características geralmente comuns desses aglomerados, independentemente de sua localização na cidade.

Essa contradição, esse apego por uma área fisicamente degradada, resultante de uma ocupação desordenada, revelam, a princípio, a importância das

ricas interações humanas, características desses espaços e de suas relações com o entorno construído, na maioria das vezes, local de possibilidades de transações e oferta de oportunidades.

1.1.2. John C. Turner e o déficit habitacional.

John Turner, nos seus estudos realizados, na década de 1960, em Lima, no Peru, sobre o déficit habitacional, sugere que o fracasso das políticas e programas habitacionais deve-se em parte a uma valoração quantitativa da construção de habitações em termos de sua aparência objetiva, e sugere que:

Na verdade, o valor da habitação, ou melhor, do meio ambiente habitacional consiste em sua capacidade de resposta à situação vital dentro da família e dentro da comunidade local. Em outras palavras, a realidade dos lugares habitacionais, consiste nos atributos tal como são experimentados e percebidos e não em suas qualidades e formas materiais (...) Os atributos necessários para uma habitação prática para uma família de emigrantes muito pobres, que não pode ser compartilhada nem com amigos nem parentes, são diretos e simples: deve estar localizada o mais perto possível - uma distância factível a pé - do lugar de trabalho e dos mercados de comida barata; necessita de abrigo para dormir, comer e deixar seus escassos pertences e um lugar protegido, onde possa cuidar de seus filhos e, quiçá, para deixá-los enquanto os pais trabalham ou buscam trabalho. Que a habitação seja em si mesma muito pequena e que a vida doméstica possa discorrer em um pátio comum, pode ser uma vantagem. A alta densidade, os baixos aluguéis e a vida semicomunitária podem aumentar em grande medida o espaço vital efetivo assim como a segurança das crianças enquanto as mães estão trabalhando. (...) A localização em termos de proximidade às fontes de subsistência - e a ajuda de amigos e parentes -, é, quando muito, o problema mais importante dos imigrantes pobres (...) mais importante que a segurança - em termos de permanência na residência - e muito mais importante que as condições de seu abrigo ou a modernidade do mesmo (...) Se meu argumento é correto em princípio, as ordens de prioridades entre as distintas funções das habitações variam radicalmente: as prioridades das habitações do imigrante (...) são, creio eu, inversas às das classes médias. Enquanto que a família de classe média não pode manter sua situação sem uma casa moderna, o imigrante (...) poderá perder suas possibilidades de progredir se tiver

que arcar com o custo de uma casa de padrões modernos ainda que seja das mais baratas. Estes últimos, os setores mais pobres (...) não podem progredir e os mais pobres nem sequer sobreviver sem ter um acesso imediato aos serviços comunitários. Entretanto, esta função ocupa a última prioridade para as classes mais ricas e para muitos deles, a proximidade com o lugar de trabalho, os mercados e aí incluso as escolas podem prejudicar sua posição social e o valor de suas propriedades. (TURNER, apud, D. LEWIS (ed), 1972, p. 140-141, tradução nossa).

Dessa forma, John Turner desvia, talvez de forma pioneira, o discurso do déficit habitacional, entendido como a defasagem entre a procura (ritmo de crescimento da população urbana) e a oferta de novas moradias que seria resolvido através da construção de novas unidades habitacionais, devendo-se levar em consideração os atributos dos meio ambientes habitacionais.

1.1.3 Uma mudança de paradigma.

A mudança de paradigma por parte dos organismos governamentais que aconteceu nos anos 70 e que contemplou a urbanização de favelas, como possibilidade concreta de enfrentamento do déficit habitacional¹, representou um marco importante da política pública habitacional no Brasil, criando um contraponto com a política, até então adotada, de erradicação de favelas e transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais, construídos nas periferias das cidades.

Esse fato é um reconhecimento da importância desse “meio ambiente habitacional”, não só da relação que os habitantes dessas áreas têm com o entorno social, econômico e físico, como também do espaço por eles conquistados (privado e coletivo), do capital por eles investido, única “solução” encontrada pelas camadas populacionais de baixa renda dentro do sistema sócio-econômico vigente, visando a esta necessidade básica do ser humano, que é a habitação.

¹ As propostas de urbanização da área de Alagados em Salvador-Bahia e da favela de Maré no Rio de Janeiro são pioneiras nesse sentido.

1.1.4 A teoria da marginalidade e da informalidade – a visão dualista da realidade.

Essa mudança de postura coincide com as críticas, nos anos 70, aos discursos dualistas sobre as favelas, que surgem, no bojo das críticas da chamada Teoria da Marginalidade², sobre a qual é oportuno fazer algumas observações por levantar questões relativas à pobreza urbana, suas características, suas propriedades, sua dinâmica, sua abrangência e sua distribuição no espaço pelos grupos sociais.

Segundo Martinez (1988), “a idéia mais generalizada [sobre pobreza] é aquela (...) associada com carência, escassez e privação de bens materiais (...) [características] dos núcleos de povoação que se encontram nesta situação” (MARTÍNEZ, 1988, Ap.). Assim, surge a necessidade de se atribuírem valores em escalas contínuas, buscando medições de pobreza que identifiquem a quantidade das carências em “forma direta (método das Necessidades Básicas Insatisfeitas – NBI), ou detectá-la através da insuficiência de ingresso para sua satisfação (é o caso da Linha de Pobreza)” (MARTÍNEZ, 1988, Ap.).

Essa autora, entretanto, chama a atenção para os diferentes resultados conseguidos através dos numerosos indicadores e métodos de medição que, depois de examinados, tornam-se insuficientes para identificação da complexa problemática desse tema. Para superação desse problema, sugere que se faça o reconhecimento de “deficiências do tipo conceitual e, portanto deficiência nos instrumentos analíticos e empíricos utilizados tradicionalmente na identificação da pobreza, o desenho de políticas e programas sociais na solução do problema, no ensejo de julgar sobre a pertinência do marco institucional para seu desenho execução” (MARTÍNEZ, 1988, Ap.).

Nos estudos sobre a pobreza, prevalecem tradicionalmente o enfoque que a entende como um problema inerente às condições do indivíduo (ignorância, incapacidade, ociosidade), sua forma de vida, seus valores, omitindo o entorno no qual estão localizados e o enfoque que a entende como um problema social causado pelas relações econômicas, sociais e políticas da sociedade. Quanto à perspectiva social, a pobreza oferece mais possibilidades de compreender o

² Janice Perlman (1976) é um referencial sobre essa questão, quando escreve sobre sua experiência em quatro favelas do Grande Rio.

problema. Localizam-se, aí, as versões marxistas e aquela da Escola de Chicago, quando se considera que a pobreza é o resultado do desenvolvimento do processo de produção capitalista e da urbanização acelerada que atrai a migração, existindo, entretanto, entre essas duas versões, diferenças conceituais importantes (MARTÍNEZ, 1988).

Nas versões marxistas, entretanto, a pobreza não pode ser analisada sem ser considerada a riqueza. A acumulação de capital carrega uma concentração de riqueza cuja outra face é, necessariamente, a pobreza; logo, nessa perspectiva, a pobreza deixa de ser uma situação particular para ser consequência da acumulação do capital. “A pobreza não é um problema marginal, senão circunstancial ao mesmo desenvolvimento do capital” (MARTÍNEZ, 1988, Ap.).

Já a Escola de Chicago, (anos 20 a 40 do século passado), foi uma das fontes que alimentou a Teoria da Marginalidade desenvolvida na década dos anos 60 e, mais tarde, a Teoria da Informalidade na década dos anos 70. A preocupação com a marginalidade apareceu logo depois da segunda guerra mundial, quando se acentuou, nos Estados Unidos, a migração interna que trouxe consigo, não somente mudanças no cenário urbano, mas, sobretudo, uma ameaça à “cultura elevada” e uma afronta à moral das camadas superiores da sociedade. A escola de Chicago concentrou seus estudos sobre a pobreza nos resultados sobre a cidade, sobre o processo de industrialização que levou a configurar comunidades isoladas em termos de espaço, de ordem social e, também, culturalmente. Assim, é moldada a visão dualista da sociedade, identificando-se aí dois pólos diferenciados: “um setor incorporado às dinâmicas econômica, social e política que prevalecem frente a outro setor excluído dessas dinâmicas. Esse dualismo alimentou a visão da pobreza como um problema de marginalidade, surgida dos processos de urbanização e industrialização, centrando sua atenção nas condições de moradia precárias, no aumento de assentamentos humanos periféricos, carentes de serviços básicos e conformados, principalmente, pela população migrante” (MARTÍNEZ, 1988, Ap.). Assim, a questão da pobreza passou a ser relacionada ao escasso desenvolvimento das forças produtivas, e sua superação pela implementação do crescimento econômico sustentado.

Para R. Park (1928), o marginal é “um indivíduo que vive, delas compartilhando intimamente, a vida e as tradições culturais de dois povos distintos, sem jamais se decidir a romper, mesmo que lhe fosse permitido, com seu passado e

suas tradições e nunca aceito completamente por causa do preconceito racial, na nova sociedade em que ele agora procura encontrar um lugar. É um indivíduo à margem de duas culturas e duas sociedades que nunca se interpenetraram e se fundiram totalmente.” (PARK, 1928, apud, GIL e GIL, 1993, p. 135-45)³.

Nos anos setenta, a idéia da informalidade adquire força diante da evidência de que o desenvolvimento capitalista sempre esteve acompanhado de processos crescentes de marginalidade e exclusão social o que coloca em cheque a Teoria da Marginalidade. Seguindo a tradição dualista, a Teoria de Informalidade, toma como ponto de partida o dualismo da estrutura econômica expressado num segmento do mercado de trabalho, onde se identifica um setor composto por postos de trabalho, gerados por si só, que, excluídos do setor moderno, tem uma série de características em comum: escassa divisão do trabalho, baixa produtividade, escasso capital, relações de trabalho, principalmente não salariais, mão-de-obra não qualificada, tecnologias atrasadas, etc . Existem diversas interpretações sobre o termo “informal”, não obstante a sua generalização, “já que se baseiam do lado da oferta, ou do lado da demanda ou no caráter para-institucional da atividade, mas em todos os casos atravessados pela visão dualista que parte da premissa de que na sociedade existe uma parte formal, que define negativamente a sua contrapartida” (MARTINEZ, 1988, Ap.). Esses enfoques, entretanto, não explicam o problema da informalidade como tal. “Explicam de onde se nutre a informalidade; porém não diz o que é informalidade e não consegue abordar, de forma satisfatória, a associação que existe entre alguns daqueles que desempenham atividades informais e a situação da pobreza. Com isso, não se quer dizer que todos os informais sejam pobres nem muito menos que todos os pobres são informais” (MARTINEZ, 1988. Ap.), reconhecendo que, vista pelas atividades, a pobreza está mais associada ao chamado setor informal. A pretensão de “integrar” o setor informal através de políticas orientadas em elevar a competitividade com estratégia central na solução do problema da informalidade, através de crédito, assistência técnica, capacitação de mão-de-obra, etc, faz Martinez (1988), levantar a seguinte questão: “Será que não é um contra-senso pretender ‘integrar’ este setor às formas

³ A análise da "Maloca do Lucrécio", realizada por Gil e Gil, uma favela que existiu na cidade de Assis - SP, de 1945 a 1973, revela que as favelas exercem funções complementares às funções desempenhadas pelas instituições da sociedade inclusiva. As favelas não são abrigos de marginais, mas formações sociais que complementam a reposição da força de trabalho. As favelas recriam de forma apropriada todas as instituições da sociedade maior (GIL e GIL,1993).

capitalistas de produção, se a informalidade é fruto do mesmo caráter do desenvolvimento do capitalismo e, de fato, hoje se apresenta com maior ou menor força em todas as economias?” (MARTINEZ, 1988, Ap.).

O ensaio produzido por Ribeiro e Lago (2000), apresentado no XXIV Encontro Anual da ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, aborda a questão da Teoria da Marginalidade, associada às práticas institucionais em áreas faveladas.

Segundo esses autores, buscou-se demonstrar, durante a década de 70, equívocos relativos aos discursos dualistas sobre as favelas, mantidos pelas instituições, governos e por parte da academia:

Procurou-se demonstrar a existência de semelhança entre as favelas e os espaços populares, em termos de estrutura e práticas sociais. Constatando que nas favelas não havia só migrantes do campo (...). A favela passa a ser vista como ‘complexo coesivo, extremamente forte em todos os níveis: família, associação voluntária e vizinhança’ (...). Outros demonstraram que a vida nas favelas era marcada ‘pela amizade e espírito cooperativo e relativamente livre de crime e de violência’ (...). Encontrou-se na favela uma estrutura social diversificada, chegando-se mesmo a observar se a existência de um espaço social diversificado, inclusive com setores identificados como a ‘burguesia favelada’ e que nela se fazia política como nos outros espaços populares (...). Também se identificou a existência de relações de sociabilidade entre ‘mundo da favela’ e ‘mundo dos bairros’, em primeiro lugar pela inserção dos moradores da favela no mercado de trabalho (RIBEIRO e LAGO, 2000, p. 3).

Também segundo esses autores, nos dias de hoje, acontece um retorno das representações dualistas das favelas ao debate público, apontando como causa os seguintes aspectos:

(...) pelos efeitos no campo acadêmico da absorção dos conceitos e noções teóricas com os quais se estrutura hoje o debate internacional sobre os impactos sociais e espaciais das mudanças econômicas nas cidades. Tornou-se expressão de prestígio intelectual o uso de termos tais como gueto, exclusão social e nova marginalidade nas análises sobre o “problema contemporâneo da favela”. Assume-se como axioma que as mudanças no mundo do trabalho em curso estariam desfazendo

as relações de integração da favela com a cidade. (...) A utilização freqüente da mídia de metáforas tais como “cidade partida”, “desordem urbana” entre outras, por outro lado, vem dotando a concepção dualista da favela de legitimidade social. Por outro lado, emergem demandas, por parte de governo e instituições ligadas à gestão pública da pobreza, de novos discursos sobre a favela que subsidiem a política de “integração da favela ao bairro (RIBEIRO e LAGO, 2000, p. 3 e 4).

Assiste-se, hoje, portanto, “à produção intensa de imagens, idéias e práticas que reeditam o antigo mito da favela, como um outro mundo social à parte da cidade, diferente, identificado pela carência e desorganização (...) Que efeitos simbólicos negativos estariam sendo produzidos pelas associações, cada vez mais freqüentes, entre a favela e a violência e pela crescente legitimidade do discurso público da desordem urbana como razão dos males da cidade?” (RIBEIRO e LAGO, 2000, p. 4 e 22).

O trabalho desenvolvido por Miguel Gil e Carcagnolo Gil (1993) sobre a “Maloca do Lucrecio”, também dá uma contribuição nesse sentido quando ressalta:

A Teoria da Marginalidade prestou-se, primeiramente, a uma abordagem mais voltada à precariedade habitacional e a uma problemática físico-ecológica. Identificava-se marginalidade com 'favela', 'maloca', 'cantegrilles', 'callampas'. Essa identificação não era devida à constatação de densidade demográfica, de carência dos serviços públicos de água, luz, esgoto e das mínimas condições de higiene. Era devida também à forma de ocupação ilegal das terras e ao estilo das construções.(...) Um conjunto de condições sócio-econômicas e culturais vieram trazer novos enfoques ao estudo da marginalidade apesar de muitos teóricos adotarem uma postura etnocêntrica ao tomarem como parâmetro os padrões da classe média urbana e, muitas vezes, descreverem um determinado grupo social, como independente do resto do sistema social. Tais grupos eram apresentados, como possuindo características próprias, formando um mundo à parte da sociedade global (GIL e GIL, 1993. Concl.).

Contrariando esse retorno da visão dualista das favelas e invasões, Miguel Gil e Carcagnolo Gil (1993) sugerem a idéia de que a favela “tem a função de complementar as funções exercidas pelas diferentes instituições da sociedade;

[que] sem a favela, importantes segmentos das classes proletárias não teriam como satisfazer suas necessidades básicas; (...) a favela participa do processo de reposição e manutenção da força de trabalho (...), oferece uma solução complementar para o problema da moradia [e], reproduz a estrutura e recria os mecanismos da sociedade abrangente e, dessa forma, passa a concorrer e a competir com ela” (GIL e GIL, 1993. Concl.).

1.1.5 Uma confluência de referentes – alguns exemplos.

Muitos são os exemplos de citações e definições que ilustram a longevidade do chamado “problema contemporâneo da favela”.

Em um trecho do discurso pronunciado em 1926, no Rotary Club “Para a remodelação do Rio de Janeiro”, o médico Mattos Pimenta enfatiza:

(...) As favelas’ criação genuinamente carioca, não observada em nenhuma outra cidade, mesmo no Brasil, - não constituem puramente impiedoso crime contra a estética, elas são particularmente uma grave e permanente ameaça à tranqüilidade e à salubridade públicas. Erigidas contra todos os preceitos da higiene: sem água, sem esgotos, sem a mínima parcela de limpeza, sem remoção de lixo; são como largas sentinas cobertas de dejetos e dos demais resíduos da existência humana, amontoados de imundícies e podridões repastando nuvens de moscas, infiltrando nos quarteirões da cidade toda a sorte de moléstia e de impurezas. Desprovidas de quaisquer espécie de policiamento. Construídas livremente de latas e frangalhos em terrenos do Patrimônio Nacional, libertadas de todos os impostos, alheias a toda ação fiscal: são excelente estímulo à indolência, atraente chamariz de vagabundos, reduto de capoeiras, vallacoitos de laráprios que levam a insegurança e a intranqüilidade aos quatro cantos da cidade pela multiplicação dos assaltos e dos furtos (RIBEIRO e LAGO, 2000, p. 2) .

No dia 04 de novembro de 1996, Sandra Cavalcante publica um artigo no Jornal do Brasil, intitulado “Por Trás das Balas”.

A única solução que existe para se recuperar um território que está em poder do inimigo é iniciar uma ação bélica. Trata-se de por em prática uma tática de guerra, com a ocupação ostensiva e poderosa, de todo o território a ser conquistado. Ocupada militarmente a área

reconquistada, os moradores devem ser ajudados a sair dali, pois o território reconquistado vai ser liberado da presença do crime. Vai ser reflorestado se for o caso. Ou vai servir para uma escola, para um posto de saúde ou para uma delegacia. Enfim, vai ter uma destinação pública e social. Ao reassentar os moradores em suas novas residências, o poder público deve cuidar para que eles possam ter, daí em diante, a mesma qualidade de vida de qualquer cidadão carioca, livre de quadrilhas e de chefes de gangues (RIBEIRO e LAGO, 2000: 2).

Segundo Ferreira (2001), “favela é um conjunto de habitações populares toscamente construídas (por via de regra em morros) e com recursos higiênicos deficientes, assim denominado pelos soldados que [nelas] se estabeleceram ao regressar da campanha de Canudos” (FERREIRA, 2001, CD).

Corona & Lemos (1989), esclarece que o nome favela advém de uma “planta das caatingas baianas que deu nome a certo local onde se desenvolveram cenas da guerra de Canudos. Soldados que retornaram daquela luta fratricida e que foram residir em barracos nos morros cariocas, deram aquele nome, ironicamente, ao conjunto de suas pobres e toscas habitações. Assim, hoje em dia, favela é o nome de um conjunto de choupanas, casebres e barracos, desprovidos das condições de higiene que, aos poucos, vão surgindo nos morros e terrenos baldios, próximos às zonas edificadas de uma cidade, constituindo antes de tudo, grave e aparentemente insolúvel problema social” (CORONA & LEMOS, 1989, p. 17).

As definições estabelecidas nesses dicionários ressaltam as péssimas condições físicas das edificações e de higiene desses aglomerados ocupados, inicialmente, por soldados que retornaram de Canudos, classificando-os como problema social grave e aparentemente insolúvel.

Já o IBGE define favela, como “aglomerados humanos localizados em áreas não urbanizadas, constituídas por habitações rústicas ou improvisadas, desprovidas de melhoramentos públicos, construídas em terras de terceiros: do governo, de particulares ou de domínio não definido”⁴, fazendo desta forma a associação com a ocupação ilegal do solo.

Mattedi (1979), em seu estudo que investiga o fenômeno das invasões na cidade do Salvador esclarece que o conceito de favela é comumente “utilizado para designar algumas áreas ocupadas pela população de baixa renda,

⁴ Definição do Censo: In: Valladares, Lícia do Prado, 1978. p. 30.

independentemente das condições em que ocorre essa ocupação (...) [parecendo denotar] as precárias condições habitacionais e materiais de vida da população nela residente, tendo o aspecto relativo à propriedade do solo deixado de ser o determinante nessa definição. Nesse sentido, ênfase maior é dada a condições outras que não apenas o aspecto ilegal da ocupação (...) a invasão, como o próprio nome indica, implicará sempre a ocupação ilegal de uma área, devendo, por isso, constar de sua definição operacional os aspectos de irregularidade relativos à posse da área ocupada. (...) implicando o confronto entre os proprietários das terras e os ocupantes da área, (...) a favela [representa] apenas, uma área de habitação subnormal que abriga as parcelas mais pobres da população urbana. (...) a invasão sempre será uma favela; todavia, a favela pode ou não ter-se constituído através do processo de invasão (MATTEI, 1979, p. 9-10).

Rodrigues (1988), relata que “as primeiras favelas surgiram no Rio de Janeiro, logo após a Guerra de Canudos e, em São Paulo, por volta da segunda Guerra Mundial (...) e, a partir dos anos cinqüenta, passam a ser reconhecidas como “problema” (...) que, ao longo do tempo, tem sido visto de várias formas: (i) favelas como local de marginais – nessa visão é necessário acabar com os marginais; (ii) como local onde se conseguem votos – nessa visão é necessário visitar os favelados, fazer promessas, tratá-los como iguais (porque seus votos valem o mesmo que o dos outros); (iii) como resultado do processo de migração e os favelados vivem desta forma, porque estão se “integrando” no meio urbano, “criam” um lugar que lhes lembra o campo. Segundo essa visão, é preciso treinar, educar os favelados, a fim de que se integrem no meio urbano, passem gradativamente para uma casa de alvenaria, familiarizem-se com os serviços urbanos para serem no futuro, incorporados ao mercado de trabalho e à cidade” (RODRIGUES, 1988, p. 37-38).

Essa mesma autora, também, ressalta a resistência que os moradores têm pela remoção para outros locais, ao tempo em que aceitam sair por reconhecerem que “a terra é de outro dono que não o favelado”, salientando que “o conceito de favela que se mantém é o que se refere aos seus ocupantes como proprietários da terra ilegítimos, ou seja, sujeitos de uma ocupação juridicamente irregular” (RODRIGUES, 1988: 37).

A questão da ilegalidade da posse da terra revela-se forte; talvez seja a mais importante das reivindicações. Por esse motivo, a ocupação torna-se cada vez

mais legitimada pelos poderes públicos que, sem condições de "resolver" a falta de moradias e, pressionados pelos moradores mantêm programas de urbanização de favelas, lembra Rodrigues (1988):

Os moradores lutam pelo direito de concessão real de uso ou usucapião urbano (...). O usucapião urbano também é uma reivindicação que se coloca para os movimentos, principalmente para aqueles que ocupam áreas de propriedade particular, onde o instrumento de concessão de direito real de uso não se faz valer". (...). "Os favelados não são proprietários jurídicos das terras que ocupam. Contestam as formas institucionais que regem o direito ao uso do solo urbano, na medida que pela necessidade de morar, de sobreviver, ocupam cotidianamente um pedaço de chão". (...) "A casa/barraco é, em geral, propriedade do morador, mas esta propriedade refere-se somente à edificação, que tanto pode ter sido comprada, como ter sido construída pelo próprio morador, através do processo de autoconstrução. Como a terra/casa não circula – é o título de propriedade o que circula – o que se vende não é a própria coisa, mas o seu símbolo. Para os ocupantes, não é o papel o que tem valor nesta propriedade do barraco, mas é a ocupação. Portanto, quando se fala na compra e venda do barraco é necessário atentar para mais esta característica da terra/casa e do barraco".(...) A favela surge da necessidade do onde e do como morar. Se não é possível comprar casa pronta, nem terreno e autoconstruir, tem-se que buscar uma solução. Para alguns essa solução é a favela (RODRIGUES, 1988, p.38).

A associação, com a ilegalidade da ocupação, também é ressaltada por Arruda (1975), quando deixa clara a diferença nos limites da cidade, entre os terrenos "que estão legalizados, pagam impostos e taxas e são reconhecidos oficialmente, a denominada 'cidade formal', e os terrenos ilegais que são frutos de invasão ou posse, a cidade informal" (ARRUDA, 1975, p. 73).

Um outro conceito relevante, trabalhado por Arruda (1975), é o da favela, como instrumento de prosperidade encontrado pelo capital. Segundo este autor:

[as favelas] surgem como mecanismo de defesa e, de certo modo, contribuem para o estabelecimento e prosperidade do capitalismo.(...) Desde o seu nascimento a favela é uma forma encontrada pelo capital

de diminuir seus custos de produção. Qualquer terreno apresenta um custo para a cidade, que é fruto da infra-estrutura que a cidade oferece. Ruas pavimentadas, esgoto, luz, água, linhas telefônicas, transporte, enfim uma série de serviços que a cidade instala, mas que precisa cobrar. (...) Esta é a razão primordial da criação, da existência e manutenção das favelas. Conclui-se a priori que lidar com favelas implica necessariamente em não extingui-las, mas em criar melhores condições para a sua existência e manutenção com digna qualidade de vida para seus moradores (ARRUDA, 1975, p.73).

Andrade (199?) define as favelas como “aglomerados humanos caóticos e, na maioria das vezes, inadequados e indignos, como local de moradia para seres humanos (...), nos acostumamos a vê-las como um fator ‘normal’ no cotidiano das cidades onde vivemos, talvez inevitável”, mas não considera as favelas um fator "normal", levando-se em conta que temos todos iguais direitos a ter moradia digna, e muito menos "inevitável", na medida em que se sabe “que o que causa indignação a uma sociedade, geralmente, tem neste fator a sua mola propulsora de mudança de determinada realidade” (ANDRADE, 199?, p.1).

○ surgimento das favelas, segundo Andrade (199?), deve-se a quatro motivos fundamentais quais sejam: (i) o êxodo rural para as cidades; (ii) a falta de renda adequada que pode ter quatro causas básicas: desemprego; sub-emprego ou emprego informal com remuneração irregular; emprego formal de baixa remuneração e a falta de planejamento e orientação familiar; (iii) a opção pessoal pela exclusão social; (iv) a omissão do Estado: por não possuir políticas habitacionais adequadas e dirigidas às causas da formação desses aglomerados sociais; por não possuir política de segurança pública e permitir que o crime organizado preencha, dessa forma, o vácuo de autoridade nestes locais, tornando-os refúgio ideal de criminosos e traficantes que passam a ser o "poder" na favela, fornecendo "emprego" aos desocupados e "proteção" aos demais habitantes em troca do seu silêncio, da sua conivência e cumplicidade implícita; por não ter como prioridade uma política educacional abrangente e efetiva e, por ter uma política tributária obtusa e incoerente, por tributar a produção e o investimento e, não, o consumo, como em qualquer país civilizado do mundo. Em decorrência, quem emprega uma pessoa tem que pagar tributos como se estivesse empregando

duas, causando baixos salários sem que esta carga tributária tenha oferecido, em retorno, qualquer benefício efetivo ao trabalhador.

Bueno (2000) define favelas, como “ (...) aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupados por não proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação. ...[ressaltando que] a ilegalidade da favela (...), é determinada pelo conflito entre o proprietário da terra (público ou privado) e o posseiro, pelo desrespeito às normas legais de ocupação da terra urbana. [e que] Sua existência dentro do tecido urbano resulta, também, da desvalorização dos terrenos à sua volta” (BUENO, 2000, p.17).

Essa autora, também, ressalta as muitas ilegalidades da favela, tais como a posse da terra, edificar em terrenos de uso ou edificação proibidos – beira de córregos, terrenos de alta declividade -, a forma de parcelamento e ocupação do solo – dimensão dos lotes e das ruas, índices urbanísticos – e a ilegalidade da edificação da casa em si – tipo de materiais, dimensão dos cômodos, ventilação, iluminação, ressaltando que as duas últimas não são privilégios das favelas ocorrendo, também, no restante da cidade (BUENO, 2000, p. 17).

Decerto, podemos extrair, nos exemplos apresentados de estudos sobre o assunto, pressupostos que ressaltam as favelas e invasões como aglomerados subnormais. Uma singularidade, uma particularidade, uma ocupação humana subnormal que deve sofrer um processo de intervenção com o objetivo de ser incorporada ao entorno construído, integrada ao restante de cidade; o território urbano da exclusão social, da marginalidade, da informalidade, dos pobres; território sempre associado aos problemas sociais; território uno e diferenciado, onde são ressaltadas as péssimas condições físicas das edificações e de higiene, ocupado por uma população de baixa renda; a falta de infra-estrutura, a ilegalidade da posse da terra, instrumento de prosperidade encontrado pelo capital etc. que, em última instância, norteiam as propostas de intervenção em áreas invadidas e faveladas.

1.1.6 Os pressupostos e as práticas – rebatimentos.

Que rebatimento essa confluência de pressupostos, essa convergência de referentes que fixam valores no sentido de transformação por intervenção em áreas invadidas e faveladas tem sobre as práticas? Seriam eles consoantes com os

paradigmas dos usuários, síntese das interações sócio-físicas de um território que seriam confirmadas em análises etnográficas?

Seriam esses fatos geradores de novas convergências conceituais, agora, como potência inicial de ações governamentais, tais como conceitos de sustentabilidade e participação comunitária, bastante professados atualmente? Haveria uma confluência de resultados homogêneos ou uma confluência de práticas distintas em torno das mesmas palavras? (FERNANDES, 1999, p. 6).

Acredita-se na segunda hipótese de resultados, mesmo quando essas práticas são gestadas por um mesmo organismo estatal ou quando passam por um “processo [constitutivo] de internacionalização das metodologias de intervenção nas cidades, aliado ao papel das agências multilaterais na condução dos financiamentos internacionais” (FERNANDES, 1999, p. 5).

Por exemplo, no Programa Ribeira Azul, uma ampla proposta de intervenção para as áreas de Alagados e Novos Alagados, que se encontra em processo de execução, com recursos do BID, entre outras fontes, e que, ao nos propor analisar neste trabalho, podemos extrair conceitos, como comunidade, meio-ambiente, história, identidade, sustentabilidade e participação comunitária, conceitos esses semelhantes em outros projetos de intervenção em áreas de habitação popular, tal como o do Candeal em Salvador, Bahia, diferenciados, porém, em termos de concepção e desenvolvimento. Segundo Fernandes (1999):

A importância que assumem as ações dos organismos internacionais em corpos nacionais que perderam em grande medida a capacidade de questioná-los, desloca a discussão sobre os conteúdos das ações para meras metodologias de intervenção, o que dificulta bastante perceber o sentido daquilo que vem sendo proposto e realizado. Por outro lado, como a ação desses organismos se encontra cada vez mais vinculada à ação financeira propriamente dita, os critérios que balizam as intervenções há muito deixaram de ter uma justificativa acentuadamente nacional ou social para convergirem em avaliações essencialmente monetário-financeiras para a implementação de políticas. Nesse sentido podemos perceber claramente como os critérios como os de participação comunitária, por exemplo, podem estar estreitamente ligados a estratégias de competitividade e eficiência para viabilização do retorno financeiro dos projetos implementados, ou sua auto-

sustentabilidade. No dizer do próprio banco, 'Participação é a maneira correta de fazer negócio (FERNANDES, 1999, p.7).

Essa autora ressalta, ainda, que “esses agentes encontram-se entre aqueles que mais têm a possibilidade de fazer convergir palavras e ações por sua atuação no âmbito internacional – exportando relações sociais – e por sua relação íntima com mecanismos de financiamentos das ações públicas. Essa ação, reforce-se, é fértil particularmente no âmbito dos países pobres, que dependem desses mecanismos de financiamento. O desdobramento dessas ações em termos de produção do território com fortes características de homogeneidade não é, portanto, surpreendente, assim como não o é sua relação indiferenciada com perfis políticos de gestão urbana bastantes distintos” (FERNANDES, 1999, p. 7-8).

Talvez se possa concluir que existe uma forte tendência de convergência de referentes, que balizam trabalhos teóricos e práticas governamentais em áreas invadidas e faveladas o que induz uma forte tendência de homogeneização no que concerne à produção do território, não obstante exista uma confluência de práticas distintas em torno dos mesmos referentes, gerando universos formais e tipológicos diversos.

No campo das práticas, o deslocamento do conteúdo das ações para meras metodologias de intervenção reforça essa hipótese das práticas distintas e revela a natureza exógena desse universo conceitual, mais afeito às intenções particulares dos interessados por esses pressupostos, o que gera antagonismos nos seus resultados e conseqüentes possíveis insucessos.

1.2. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E INVASÕES – DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS PARA AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO.

1.2.1. 1964 - Uma nova política habitacional.

○ Sistema Financeiro de Habitação – SFH, criado para viabilizar a aquisição da casa própria, foi um importante instrumento da política econômica do regime militar, por ter sido um fato gerador de empregos na indústria da construção civil e promover o seu fortalecimento. Era necessário, para o regime que vinha de se instalar, amenizar as insatisfações populares através da geração de novos empregos. Por outro lado, era necessário fazer face ao problema habitacional, visto

que a situação desse setor no período, imediatamente anterior ao regime militar, era extremamente grave. Citado por Santos (1999), o IBMEC, estima o déficit habitacional, naquela época, em oito milhões de unidades. Em tese, o objetivo do SFH era favorecer as classes de baixa renda com a aquisição da casa própria através de procedimentos de financiamento específicos. Segundo as regras, a casa obtida pelo mutuário seria de uso próprio, não podendo ser revendida, alugada ou usada com fim comercial e, por outra pessoa, que não o financiado. A lei previa a rescisão do contrato de financiamento em caso de locação ou inadimplência do mutuário.

Uma particularidade diferenciava a nova política habitacional das anteriores. A partir de então, as ações para implementação das diretrizes habitacionais seriam através de um banco, o Banco Nacional de Habitação – BNH, que, como órgão financiador, se alinha à iniciativa privada que passa a fazer o papel de verdadeiro executor da nova política habitacional, modificando, inclusive, a lógica do mercado de terras urbanas.

As duas fontes tradicionais de recursos do novo sistema são a Caderneta de Poupança e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A Caderneta é a principal. Por lei, 70% da captação deveriam ser destinados a financiamentos habitacionais, sendo que, deste total, 80% deveriam ser aplicados em operações do SFH, e o restante, em operações a taxas de mercado, conhecidas como Carteiras Hipotecárias. No começo dos anos setenta, entretanto, o BNH muda seu discurso e passa a financiar os governos estaduais e municipais em obras de infra-estrutura urbana e projetos de apoio ao desenvolvimento de pólos econômicos.

Como a política habitacional do Sistema Financeiro de Habitação tinha como princípio a aquisição da habitação, da casa própria, através de uma instituição financeira onde estão em jogo a capacidade de endividamento do mutuário e o retorno financeiro dos empreendimentos, torna-se evidente que grandes contingentes populacionais possuidores de rendas muito baixas não têm acesso às regras do sistema. São geralmente moradores de favelas e invasões que têm a sua situação agravada pela condição ilegal dos assentamentos por eles ocupados, o que os impedia de obter qualquer tipo de financiamento. Essa realidade ia de encontro aos parâmetros adotados pela BNH para o cálculo do déficit habitacional, que incluía os domicílios favelados neste cálculo.

Os números mostram a insignificância dos financiamentos aos setores de mais baixa renda que, por sua vez, decresciam a cada ano. Souza (1999), conclui que, “se de 1964 a 1969, 40,7% dos financiamentos do BNH, voltaram-se para a faixa de renda popular, no período de 1970 a 1974, a participação dessa faixa cai para 12%” (SOUZA, 1999, apud BUENO, 2000, p. 29). A explicação para essa queda segundo Souza (1999), é que “os investimentos no mercado popular, através das Cohabs, tiveram resultados que comprometiam a lógica empresarial da política habitacional. Os altos índices de atraso no pagamento das prestações e inadimplência evidenciavam a dificuldade de atender ao mercado com renda de até 3 salários mínimos, sem nenhum tipo de subsídio. Entre 1970 e 1974, cerca de 60% dos mutuários das Cohabs apresentavam atrasos em suas prestações e, aproximadamente 30%, estavam inadimplentes com mais de três prestações atrasadas” (SOUZA, apud BUENO, 2000, p. 29).

Bueno (2000), lembra que, diante dessa situação, o governo, buscando reequilibrar financeiramente o sistema, adotaria algumas providências, como a aprovação de um subsídio ao mutuário em 1974 e, posteriormente, a liberação do abatimento de sua dívida através da poupança do mutuário inadimplente. O prazo dos financiamentos também foi aumentado para 25 anos. Essas medidas, entretanto, não tiveram o resultado esperado, como lembra Souza (1999):

Ao mesmo tempo em que o BNH criou melhores condições de acesso aos setores populares, a demanda atendida prioritariamente – famílias com renda entre 1 e 3 salários mínimos – foi negligenciada. Isso por que a faixa de renda atendida pelo PLANAP (Plano Nacional de Habitação Popular, de 1973) foi ampliada para 3 a 5 salários mínimos e o limite do financiamento foi estendido de 320 UPCs para 500 UPCs. Estas medidas levaram à redução da inadimplência entre mutuários das Cohabs, de 36,3% em 1973 para 12,6% em 1978. No entanto, este “revigoramento” dos investimentos do setor popular se deu custas à exclusão da população que recebia até 3 salários mínimos. Em função do grande número de vantagens que o financiamento das Cohabs oferecia, da recuperação do salário mínimo, que pela primeira vez era corrigido acima das correções das prestações, por um lado, e por outro, do alto preço da terra e da crise habitacional, os setores de maiores rendimentos passaram a ingressar nos programas populares (SOUZA, 1999, apud BUENO, 2000, p. 30).

Dessa forma, o BNH, afasta-se das suas funções originais que chegam a ter um decréscimo da ordem de 80% nas suas transações de natureza social, aumentando o atendimento às faixas de mercado de renda mais alta.

1.2.2. Uma mudança de postura em busca de legitimidade – programas alternativos do BNH.

Diante desse entrave e reconhecendo sua incapacidade de solucionar o problema da habitação, que se mostrava tão grave para as camadas de baixo poder aquisitivo, e o conseqüente aumento da auto-construção e do número de invasões, o governo opta pela criação de programas habitacionais especiais, destinados à população com renda inferior a três salários mínimos, excluída das COHABs, que visavam, basicamente, a auxiliar a autoconstrução, como também a atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas. Dessa forma, o Governo passa a admitir, oficialmente, a urbanização de áreas carentes e degradadas, como meio de enfrentamento do déficit habitacional.

Criam-se, inicialmente, os projetos Brás de Pina, Alagados e Maré, que são seguidos pelos programas PROFILURB, PROMORAR e o João de Barro, considerados programas habitacionais alternativos criados para o enfrentamento do “problema da favela”.

○ PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, criado pelo Governo Federal em 1975, tinha como objetivo o financiamento de lotes urbanizados com áreas entre 80 e 370m², ou seja, lote já entregue ao mutuário com uma infra-estrutura básica, um ponto de água, luz e ligação de coleta de esgoto, com ou sem unidade sanitária. Concebido como programa oficial para erradicação de favelas e seguindo a orientação de diretrizes adotadas pelos bancos internacionais (BIRD e BID), o programa objetivava facilitar o acesso à terra e à infra-estrutura, através das regras de financiamento do SFH, transferindo ao mutuário a tarefa de construir a sua casa, poupando-o, dessa forma, de comprometer a sua renda com um financiamento de uma unidade em um conjunto habitacional ao qual ele não teria como pagar. O programa previa um prazo de financiamento elástico (25 anos), com juros de 2% a 5 % ao ano e com um teto de financiamento de 25%.

Os anos setenta foram marcados por um crescimento assustador das favelas nas grandes cidades brasileiras. Com o objetivo de enfrentar esse problema, o Governo Federal instituiu o PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação, para “erradicar ou recuperar favelas, palafitas ou mocambos através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis na área ocupada” (ROSSETO, 1993, p.120). O programa disponibilizava financiamento de até 300 UPCs para unidades habitacionais de até 24m², com 2% de juros ao ano e prazo de financiamento de 30 anos. Até 1984, o PROMORAR financiou em todo Brasil 206 mil unidades.

Esse programa significava um ponto de inflexão importante nas posturas do BNH, no enfrentamento da questão habitacional, na medida em que oficializa a urbanização de áreas invadidas e degradadas, inclusive, com a legalização da posse da terra como possibilidade de enfrentamento do déficit habitacional. É importante ressaltar que em 1973 o BNH patrocinou, a fundo perdido, a elaboração do Plano Urbanístico de Alagados, em Salvador – Ba.

Em 1982, em pleno processo de abertura política, o Governo instituiu o Programa João de Barro que tinha, como objetivo, “proporcionar o acesso à habitação, com a participação da coletividade, atendendo, prioritariamente, às cidades do interior e destinado às famílias com renda de até três salários mínimos, comprometendo até 10% de sua renda familiar” (BUENO, 2000: 31). O programa previa o financiamento do terreno, do material de construção, no limite máximo de 120 UPCs e juros de 2% ao ano, com prazo de pagamento de 30 anos e fornecimento de assistência técnica. Este programa se caracterizou pela baixa eficiência, tendo financiado apenas sete mil unidades até 1984, principalmente no interior do nordeste.

O péssimo desempenho desses programas, que visavam, basicamente, a auxiliar a auto-construção e/ou atuar na reurbanização de áreas habitacionais degradadas, está registrado nas análises, de Taschner (1991), de Azevedo (1995) e de Souza (1999).

Taschner (1991) cita que, entre 1964 e 1985, o BHN financiou 3,2 milhões de unidades para famílias com renda superior a cinco salários mínimos, contra 1,2 milhão de unidades para famílias com rendimentos até cinco salários mínimos. Desse 1,2 milhão de unidades, apenas cerca de 285 mil eram provenientes dos três programas alternativos, acima referidos.

Segundo Azevedo (1995): “Os dados disponíveis indicam baixo desempenho quantitativo dessas iniciativas não-convencionais. Menos de 6% das unidades financiadas [ao longo da existência do BNH] foram destinadas aos chamados programas alternativos. Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% são oriundas desses programas especiais” (AZEVEDO, 1995, apud SANTOS, 1999, p. 16-17).

Para Souza, “o desempenho social do Banco foi débil, como mostram diversos autores. Apenas 33,6% das unidades habitacionais (1964 a 1986) foram destinados aos setores populares, sendo que a população com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos, atendida através dos programas alternativos implementados pelo BNH, a partir de 1975, foi contemplada com menos de 6% do total de unidades financiadas” (SOUZA, 1999, apud BUENO, 2000, p. 32).

Santos (1999), também, ressalta que o SFH apresentou um desempenho bastante significativo ao longo do regime militar, oportunidade em que financiou, aproximadamente, 400 mil unidades habitacionais por ano, no seu período de auge (entre 1976 e 1982 – ver Tabela 1).

| Ano | Total | COHABS e COOPHABS | SBPE | Outros programas FGTS / OGU |
|--------|--------|-------------------|-------|-----------------------------|
| Até 67 | 140,70 | 88,2 | 31,4 | 21,0 |
| 68 | 139,4 | 59,9 | 47,1 | 32,3 |
| 69 | 158,2 | 84,1 | 41,9 | 32,0 |
| 70 | 154,2 | 50,8 | 72,0 | 31,4 |
| 71 | 121,2 | 43,2 | 50,5 | 27,4 |
| 72 | 120,7 | 31,7 | 66,7 | 22,3 |
| 73 | 148,4 | 39,9 | 76,6 | 31,9 |
| 74 | 96,3 | 12,7 | 60,3 | 23,5 |
| 75 | 147,3 | 56,6 | 64,5 | 26,2 |
| 76 | 242,4 | 116,9 | 82,2 | 43,3 |
| 77 | 218,6 | 126,7 | 58,0 | 33,7 |
| 78 | 323,8 | 228,2 | 58,1 | 37,4 |
| 79 | 380,7 | 209,5 | 109,8 | 61,4 |
| 80 | 562,4 | 160,0 | 286,7 | 133,8 |
| 81 | 450,9 | 119,3 | 231,0 | 100,6 |
| 82 | 555,8 | 160,2 | 249,8 | 32,3 |
| 83 | 181,8 | 30,5 | 121,8 | 29,6 |
| 84 | 214,0 | 79,2 | 96,7 | 43,2 |

Fonte: Silveira, R e Malpezzi, S., *Welfare analysis of rent control in Brasil: the case of Rio de Janeiro*. Departamento de Infra-estrutura e Desenvolvimento Urbano do Banco Mundial, (Discussion paper), (1991, apud Santos, 1999, p. 16).

No que diz respeito ao atendimento às populações de baixa renda, entretanto, o desempenho do sistema foi ineficaz. Considerando que, somente 33,5% das unidades habitacionais financiadas foram destinadas à habitação de interesse social e que o valor médio desses financiamentos é inferior ao valor médio daqueles direcionados às classes de renda mais elevada, é de se supor que uma parcela ainda menor do valor total dos financiamentos foi direcionada para as classes menos favorecidas. Além disso, muitos dos problemas que anos depois vieram a inviabilizar o sistema, como o *rombo* do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS e a baixa taxa de retorno dos investimentos habitacionais (provocados, em parte, pela política de aumento de prestações inferiores à correção monetária no período 1973 a 1983), foram, de fato, gerados na gestão dos governos militares.

1.2.3. A crise institucional do sistema – uma ausência de rumo.

O período posterior ao regime militar - Governo Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), foi marcado pela crise do modelo de política habitacional, baseado no Sistema Financeiro de Habitação. A hipótese de que a política habitacional poderia se auto-sustentar o que possibilitaria a liberação de recursos públicos para outros fins, foi praticamente afastada e, conseqüentemente, aumentou, consideravelmente, o peso dos programas habitacionais alternativos no total dos financiamentos habitacionais, executados, em sua maioria, com recursos orçamentários e do FGTS (SANTOS, 1999).

Sobre o panorama do setor habitacional no início de 1985, Azevedo (1995) faz a seguinte síntese: "(...) quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários" (AZEVEDO, 1995, apud SANTOS, 1999, p. 18).

Através decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, o Governo Federal extingue o BNH sendo suas funções incorporadas à CEF - Caixa Econômica Federal, um banco sem qualquer tradição na gestão de problemas urbanos, tão

menos habitacionais. Dessa forma, a questão urbana e, em particular, a questão habitacional, passam a ser objetivos setoriais de uma instituição à qual agora estão vinculadas.

○ fechamento do BNH é descrito por Azevedo (1995), como se segue:

A forma como se deu essa decisão foi motivo de surpresa (...) uma vez que ocorreu de maneira abrupta e sem margem para contrapostas. Este procedimento chocava-se com as declarações de intenções e encaminhamentos anteriores feitos pelo próprio governo (...) A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes (AZEVEDO, 1995, apud, SANTOS, 1999, p. 19).

Durante um período marcado por uma imensa confusão institucional que se seguiu à extinção do BNH e marcado pela criação e extinção de vários órgãos de gestão urbana, meio-ambiente e habitação, o governo Sarney (1985-1990) cria a SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária, responsável pelo Programa Nacional de Mutirões Comunitários (Os “Mutirões de Sarney”), com o qual o Governo pretendia ampliar sua legitimidade numa situação de crise econômica mundial e de crise política, decorrente do processo de redemocratização. Esse programa atuou com recursos orçamentários, a fundo perdido, e destinava-se a atender famílias de até 3 salários mínimos, com retorno de 10% de salário mínimo regional em 5 anos, que seria revertido em melhoramentos de infra-estrutura, regularização fundiária e instalação de equipamentos comunitários em favelas.

Dessa forma, o governo tinha de fortalecer os programas alternativos do SFH, que passaram a ter prioridade, propondo-se a financiar cerca de 550 mil unidades habitacionais. Azevedo (1985: 300), entretanto, supõe que, pelo menos um terço das unidades financiadas não tinham sido construídas devido, dentre outros fatores, à má utilização dos recursos. Ressalta, também, que a inexistência de uma política clara de prioridades para a alocação de recursos tornou o programa, presa fácil para o clientelismo e toda sorte de tráfico de influência.

Bueno (2000) ressalta que a pouca expressão numérica dos programas implementados pela SEAC e dos desvios populistas e de interesses privados na distribuição dos recursos, a iniciativa de implementação de programas alternativos não foram suficientes para impedir o aparecimento de três novos atores na construção de políticas habitacionais: “os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras. (...) que estarão presentes no desenho institucional das políticas habitacionais propostas nos anos 90, pelos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, períodos de grande conturbação política e de constantes mudanças na estrutura institucional de gestão da questão urbana, habitacional e social (...)” (BUENO, 2000, p. 32-33).

O conturbado governo Collor (1990-1992) foi marcado pela criação de programas na área da habitação popular, caracterizados pela má utilização dos recursos públicos, tais como: Programa Empresário Popular, Programa de Habitação Popular e Programa de Cooperativas, com recursos do FGTS; Programa de Construção e Recuperação de áreas Degradadas, com recursos do OGU – Orçamento Geral da União e o principal deles, o Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, assim como a utilização de recursos do FGTS e dos municípios/agentes promotores que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas (Sousa, 1999). Foi o único desses programas que teve alguma expressão. Das 245 mil habitações previstas para serem construídas, o programa entregou 210 mil unidades em um total de 785 empreendimentos, mas também foi marcado por diversas irregularidades que comprometeram o retorno dos recursos do FGTS. Dificuldades na comercialização de muitos conjuntos foram criadas, por conta do baixo padrão construtivo, das reduzidas áreas dos padrões habitacionais, incompatíveis com os altos custos de financiamento. Azevedo (1995) resume da seguinte forma os resultados do PAIH: ‘A avaliação preliminar do PAIH mostra o não-cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi (...), bem superior ao previsto (...), ocasionando uma diminuição de 245 mil unidades para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas (...), o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação’ (AZEVEDO, 1995, apud SOUZA, 1999, p. 21).

1.2.4. Um ponto de inflexão na gestão da questão habitacional.

No governo Itamar Franco, empossado em 1992 após o *impeachment* de Collor, foram empreendidas grandes alterações na gestão das políticas públicas, quando os programas na área de habitação popular, agora sob o controle do Ministério do Bem-Estar Social, passaram a exigir a participação de conselhos comunitários com a participação dos governos locais e uma contrapartida financeira desses últimos aos investimentos da União. Sem dúvida, essas mudanças proporcionaram um significativo aumento do controle social e de transparência da gestão dos programas em questão, constituindo-se, desta forma e, como ressalta Santos (1999), “em um ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular” (SANTOS, 1999, p. 21). Sobre esta questão, Bueno (2000) ressalta que, com os programas implantados, o governo inaugura um novo pensamento sobre a política habitacional no país, embora os resultados tenham sido inexpressivos (cerca de 18 mil unidades até 1994).

Nessa oportunidade, foram criados os seguintes programas: o Habitar Brasil e o Morar-Municípios, voltados para a urbanização de favelas e construção de habitações em regime de mutirão, a serem executados pelos governos estaduais ou municipais com recursos do OGU – Orçamento Geral da União; o Programa Nacional de Tecnologia da Habitação, vinculado ao Habitar - Brasil, para promover inovações tecnológicas de combate ao desperdício e melhorar a qualidade das construções com recursos do Orçamento Federal; os programas Habitação do Trabalhador, para sindicatos e empresas, e Habitação do Cidadão, para pessoas físicas financiados pelo FGTS, ambos para o faixa de renda familiar de até oito salários mínimos (BUENO, 2000).

Note-se que os programas Habitar-Brasil e Morar-Município ou foram mantidos no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, como no caso do Habitar-Brasil ou serviram de referencial para formulação de outros programas.

1.2.5. Urbanização de áreas degradadas – uma prioridade.

A partir de 1995, já na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998), o governo cria a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, que passa a ser o órgão federal responsável

pelo tratamento das questões urbanas e que produz os documentos: Política Nacional de Habitação (1996) e Política de Habitação: ações do Governo Federal de Jan./95 a Jun./98, que explicitam uma posição oficial sobre a questão habitacional. Segundo Souza (1999), esses documentos descrevem o modelo de intervenção governamental no setor habitacional, baseado no SFH, como: (i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos e pagos com recursos do erário; (iii) insuficiente – porque, durante trinta anos, o SFH produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país. Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas *alternativos*, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas em virtude da falta de controle social dos investimentos realizados. Em contraposição, o modelo proposto pelo atual governo tem quatro premissas básicas: (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda; (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; (iii) o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver, sozinho, o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais.

Balizado nessas premissas, a prioridade do governo passa a ser as áreas degradadas, e os principais programas nesta área são: o Habitar-Brasil, gerido com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, cujo objetivo era apoiar o poder público na melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para a moradia, com renda mensal de até 3 salários mínimos, por meio de ações integradas de habitação, saneamento e apoio ao desenvolvimento comunitário, e o Pró-Moradia, gerido com recursos do FGTS cujo objetivo é propiciar melhoria da qualidade de vida das famílias situadas, preponderantemente, na faixa de renda de

3 salários mínimos, especialmente as que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para moradia.

Esses dois programas, em conjunto, investiram cerca de dois milhões de dólares no período 1995 – 1998, distribuídos entre produção de novas moradias, urbanização, melhoria habitacional, infra-estrutura e urbanização de favelas, como mostram as Tabelas 2 e 3 abaixo.

TABELA 2

| HABITAR-BRASIL E PRÓ-MORADIA: SÍNTESE DA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS – 1995-1998 | | | | | |
|---|-----------------------------|----------|------------------|----------------------|------------------|
| Programa | Investimentos (R\$ milhões) | Famílias | Empregos Gerados | Municípios Atendidos | Obras realizadas |
| Pró-Moradia | 1072 | 285 000 | 102 235 | 630 | 1 175 |
| Habitar-Brasil | 1090 | 437 524 | 103 314 | 2 546 | 4 241 |

Fonte: SEPURB, apud Santos, 1999, p. 23

TABELA 3

| HABITAR-BRASIL E PRÓ-MORADIA: PERCENTUAL DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR FORMA DE INTERVENÇÃO (1995/1997) | |
|--|------|
| Produção de moradias | 24,2 |
| Urbanização | 54,2 |
| Melhoria habitacional e infra-estrutura | 5,0 |
| Urbanização de favelas | 16,3 |

Fonte: SEPURB, apud, Santos, 1999, p. 24.
Obs: Os dados do Habitar-Brasil referem-se apenas a 1995 e 1996.

Esses programas possibilitaram que os municípios pudessem apresentar diretamente ao Governo Federal, projetos de urbanização de áreas degradadas que eram liberados em função da disponibilidade de recursos, qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos do programa etc. Àqueles municípios que não podiam atender às exigências do Governo Federal, cabia o recurso de serem incluídos nas prioridades dos Governos Estaduais, que podiam participar desses programas.

O caráter assistencialista desses programas fica evidenciado na medida em que eles são dirigidos para melhorias de áreas fisicamente degradadas e caracterizadas pela extrema pobreza dos seus habitantes, que necessitam de ações emergenciais do poder público, ressaltando-se que, na maioria dos casos, os poderes públicos locais, municipal ou estadual, arcam com os custos da execução das obras que passam, inclusive, pela melhoria habitacional, não exigindo qualquer tipo de contrapartida da população beneficiada.

1.2.6. As Nações Unidas e as agências internacionais de financiamento face às questões das favelas e invasões.

Em 1976, as Nações Unidas promoveram, em Vancouver, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Esta conferência que teve, como produto, a criação da Agência Habitat (ou UNCHS), que teve, como perfil inicial, “o tratamento de situações críticas de habitação, ocasionadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos” (ROLNIK e JÚNIOR, 1996: 14), incorporou novas questões tais como “a irregularidade e a precariedade dos assentamentos populares em todo o mundo pobre, a necessidade de expansão das infra-estruturas e dos serviços urbanos, a nova escala dos problemas dos transportes e acessibilidades, o armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água, o controle e tratamento de resíduos, a poluição ambiental; atmosférica e sonora, a degradação ambiental decorrente da própria expansão urbana, o crescimento da pobreza, da falta de emprego e de renda, o aumento da violência, o acirramento dos conflitos de terra e despejos ilegais” (ROLNIK e JÚNIOR, 1996: 15).

A Agência Habitat, visando a enfrentar esses problemas, incorpora, posteriormente, temas urbanos mais amplos objetivando redefinir e ampliar os seus planos e programas de ação. Rolnik e Júnior (1996) assim descreve esta mudança:

E assim, [a Agência] Habitat aos poucos foi transformando o seu papel de prestador de assistência para os países que apresentam uma situação de emergência em relação à habitação, e constituindo-se em um organismo voltado a cooperar com programas e projetos urbanos, de forma geral, e particularmente voltado a promover o fortalecimento da gestão municipal e do desenvolvimento local” (ROLNIK e JÚNIOR, 1996, p. 15).

Essa nova postura da Agência Habitat abriu os cofres dos Bancos Internacionais (BIRD e BID) para o financiamento de práticas de interesse social, promovidas por órgãos públicos de países pobres, subordinando-os, em contrapartida, a princípios basilares de intervenção dos quais ressaltamos conceitos, como sustentabilidade e participação comunitária. São os agentes internacionais, em última instância, que discutem as políticas públicas nacionais e estabelecem

conceitos e premissas de ações transformadas em princípios universais aplicáveis em realidades distintas, encontradas nos países mais pobres. Como observa Guimarães (1998).

As sociedades periféricas se encontram isoladas entre si e se vêem umas às outras pelos olhos vigilantes dos países centrais. O fato de se verem uma às outras pelos 'olhos de terceiros' é patente quando se verifica a escassez e até inexistência de estudos nacionais de um país periférico sobre aspectos de outro, mesmo quando vizinhos, como no caso da Argentina em relação ao Brasil e vice-versa. Enquanto isto, é notório o esforço permanente dos países centrais em estudar a periferia, ter sobre elas suas próprias visões, como herança das necessidades do controle do período colonial, visões que são difundidas e absorvidas pela própria periferia. (GUIMARÃES, 1998, apud BUENO, 2000, p. 37).

Como podemos constatar é, somente a partir do final dos anos 80 e início dos anos noventa, que são adotadas políticas públicas oficiais, tanto pelos organismos estatais quanto pelas agências internacionais de financiamento, de urbanização de assentamentos precários, havendo, desta forma, um reconhecimento oficial de que o trato do déficit habitacional passa não só pelo déficit quantitativo, mas também pelo déficit qualitativo, e uma aceitação da precariedade como espaço inevitável da moradia, cujas áreas envolvidas devem sofrer um processo de intervenção no sentido de integrá-las à malha urbana. As políticas alternativas (lotes urbanizados, mutirões etc.), não passaram de propostas episódicas, exceções às políticas centrais de financiamento de moradias.

1.3. MODOS DE INTERVENÇÃO ADOTADOS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS GESTORES PARA AS ÁREAS FAVELADAS – ERRADICAÇÃO, REURBANIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO.

Mello Bueno (2000) identifica três principais modos de intervenção em favelas e invasões adotados, ao longo dos anos, pelas instituições públicas brasileiras.

Nos anos iniciais do BNH, o discurso era o Desfavelamento – a remoção ou a erradicação da favela. O BNH adota, como política, uma prática que começou a ser implantada nos anos de 1930 e 1940 em diversas cidades brasileiras.

No contexto de modernização por que passava o país, fazia-se necessário “limpar” tudo aquilo que lembrava a relação que as primeiras favelas tinham com os escravos. Esse modo de intervenção, também passava pela necessidade de que as classes dominantes tinham de preservar o seu patrimônio, haja vista à proximidade de algumas favelas em relação às áreas nobres da cidade. Servia, também, aos interesses imobiliários, que, aproveitando a localização de algumas favelas nos principais vetores de expansão urbana pressionavam o Governo para implantação de infra-estrutura, valorizando essas áreas de expansão o que redundava na erradicação das ocupações informais e dos pobres rendeiros que aí habitavam. Esse é o caso dos vales de Salvador, por onde hoje passam as grandes avenidas da cidade. Anteriormente ocupados por invasores, pequenos posseiros, enfiteutas e arrendatários que possuíam pequenas hortas, estábulos, etc, foram desalojados em função da abertura dessas avenidas.

Segundo Bueno (2000), “as instituições e pessoas que se mobilizavam na ação para a erradicação de favelas, tinham um perfil voltado para o assistencialismo e à caridade, sendo grande a atuação da Igreja Católica” (BUENO, 2000, p. 163). Paralelos a esse perfil assistencialista, surgem discursos extremamente fortes, visto que a favela abriga a marginalidade, representando tudo de ruim que existe na sociedade e que precisa ser eliminado, sendo o desfavelamento a única solução para essa praga social, assumindo o duplo sentido de sua eliminação e de tudo que ela representa, como também de reintegração social dos pobres na sociedade.

Muitas são também as justificativas, em face a problemas técnicos, políticos e jurídicos, que são colocadas para justificar a remoção das favelas, tais como: tempo de existência inferior a cinco anos (São Paulo); extensão inferior a cinco hectares (Recife); ocupação de terrenos de propriedade particular (São Paulo); localização em terrenos a serem ocupados com obras públicas (Salvador, Recife e São Paulo); localização em faixa de segurança de concessionárias de serviços públicos (São Paulo, Sabesp); localização em áreas críticas de inundação (São Paulo, Sabesp); localização em áreas de situação de risco de desabamento (Salvador).

Durante as décadas de 30, 40, 50 e 60 são inúmeros os exemplos de erradicação de favelas, principalmente em Recife, onde nos anos 30 e 40, pelo menos, 8000 mocambos foram removidos e, somente, 50% dessas famílias foram

beneficiadas com casas construídas pelos IAPs. No Rio de Janeiro, também, são inúmeros os casos de construção de conjuntos habitacionais, erguidos na periferia da cidade, inclusive financiados pelo fundo USAID e pela Aliança para o Progresso no ano de 1962, objetivando acomodar moradores de 12 favelas, removidas da zona sul da Cidade. Nesse sentido, foram construídas quase 8000 unidades habitacionais, distribuídas em três grandes conjuntos habitacionais – Vila Kennedy, Vila Aliança e Vila Esperança. Essa política é adotada posteriormente pelo Banco Nacional de Habitação em todas as suas áreas de atuação (BUENO, 2000).

Na Bahia, temos o caso da remoção das invasões do Bico de Ferro e de Ondina, ocorridas durante os anos de 1960, cujos moradores foram transferidos para a Boca do Rio, onde terrenos foram doados pela Prefeitura para essa finalidade. Essas invasões ocupavam áreas, já na época, estratégicas, do ponto de vista do turismo. No caso do Bico de Ferro, por se tratar de uma área nobre da cidade, à beira mar, localizada no então longínquo e aprazível bairro da Pituba, foi local de interesse da classe média que, também, invadiu a área, ali construindo sólidas edificações e, no caso de Ondina, local onde se edificaram muitos grandes hotéis, à época, a exemplo do Othon.

Atualmente, essa prática ainda é adotada em função de interesses específicos, tais como os relativos à especulação imobiliária; áreas de potencial turístico e situações de risco que envolve comunidades-alvo. Temos dois exemplos recentes, em Salvador: o da erradicação de uma das comunidades do Unhão – aproximadamente 300 famílias – para implantação do parque das esculturas anexo ao Museu de Arte Moderna da Bahia, e o do Pelourinho, de onde foram retiradas várias famílias que habitavam cortiços ali existentes.

É, nesse primeiro momento, que surgem os primeiros movimentos sociais urbanos de resistência à remoção das favelas, que têm um papel importante no sentido de “frear” esse processo de limpeza urbana e de construção de políticas alternativas para enfrentamento dessa questão e consolidação das favelas. Este é o exemplo da invasão do Corta-Braço e o da invasão de Alagados, citados no capítulo I.

O crescimento vertiginoso das invasões, ocorridos nos anos de 1970, fez surgir movimentos sociais urbanos, cada vez mais representativos, voltados para a defesa dos interesses dos seus moradores, em todas as grandes cidades brasileiras, cujas ações iniciais eram direcionadas à reivindicação ao acesso de

serviços urbanos essenciais, tais como, pavimentação, redes de infra-estrutura, coleta de lixo etc. Posteriormente, suas ações direcionam-se no sentido de conquistar o direito pela terra invadida e aquela localização na cidade. Logo, surgem posturas favoráveis de instituições religiosas, e as áreas de serviços sociais ligadas ao Estado que se alinham a essa resistência, reconhecendo o direito do morador de ali permanecer, não deixando de reconhecer as péssimas condições de habitabilidade desses aglomerados urbanos (BUENO, 2000). Nesse sentido, algo deve ser feito para reverter essas condições. A favela passa da condição de problema para a de solução, encontrada pelo morador, devido à necessidade humana de morar. Alijado do processo de produção e consumo capitalista da moradia, não lhe resta alternativa, senão invadir um terreno e ali construir um abrigo com materiais de circunstância a que ele tem acesso.

Assim, surge o segundo tipo de políticas de intervenção, apontado por Bueno (2000), que é o da aceitação da favela, como fenômeno urbano, mas a não-aceitação das suas características físicas, consideradas inaceitáveis para as condições adequadas de habitabilidade. Essa postura gerou projetos de renovação urbana de favelas caracterizada pela demolição e reconstrução no mesmo espaço, denominada de reurbanização.

A luta pela localização revela que a maior preocupação do morador não é a casa. Garantir o direito de ali permanecer é o mais importante. Ele quer acesso a serviços básicos, como água, esgoto, drenagem e escola para seus filhos. Assim, os poderes públicos voltam as suas ações para tornar viáveis esses reclames buscando soluções para integração desses espaços à cidade.

Pesquisadores e intelectuais, desde os anos 60, unem-se nessa luta em favor das reivindicações dos favelados, ressaltando os aspectos estéticos e sócio-econômicos das favelas. O trabalho de assessoria às favelas do escritório Quadra Arquitetos Associados, formado por Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Maria L. Wanderley e Sueli Azevedo, caracteriza-se como importantes marcos em relação ao reconhecimento aos direitos dos favelados. Em 1966, o escritório Quadra Arquitetos Associados é contratado pela FAFEG para assuntos de arquitetura e urbanismo, estudando as favelas do Catumbi e Brás de Pina (Bueno, 2000). Essa última torna-se um importante marco referencial, relativo a uma nova postura em relação à questão das comunidades faveladas. O projeto

previa a urbanização e o saneamento da área, como também e relocação das famílias na área do projeto, agora saneado e urbanizado.

Segundo pesquisa da Fundação Prefeito Faria Lima (1986), a opção pela urbanização gerou problemas de naturezas diversas, tais como políticos, jurídicos e técnicos. Os problemas jurídicos e políticos estão diretamente ligados ao fato dos moradores não terem título de propriedade da terra ou propriedades dos imóveis. Geralmente, os terrenos invadidos são áreas públicas, áreas de domínio duvidoso ou terrenos particulares à revelia dos proprietários. Os problemas técnicos surgem, porque esses assentamentos ocupam, quase sempre, terrenos não apropriados para urbanização: encostas íngremes de morros, baixadas e fundos de vale inundáveis, faixas ao longo de linhas de alta tensão, manguezais, etc. Os problemas técnicos também, estão relacionados à ocupação desordenada, propriamente dita. O processo desenfreado e aleatório pela posse da terra gera situações esdrúxulas de ocupação, caracterizadas por sérios problemas de saneamento e insalubridade.

A tomada de consciência de que a favela exigia estudos urbanos e tecnologia, atraiu universidades e fundações públicas que desenvolveram vários estudos de tecnologias alternativas para provimento de habitação e serviços urbanos, como também projetos pilotos de urbanização, reurbanização e remodelamento de favelas, visando a melhorar as suas condições de habitabilidade. Ressaltamos o trabalho da Fundação Prefeito Faria Lima (1986) que, entre os anos 1984 e 1988, pesquisou centenas de assentamentos precários em diversas cidades brasileiras, extraindo 52 experiências de provisão de equipamentos ou prestação de serviços urbanos para solução de infra-estrutura quando foram adotadas tecnologias não-convencionais para atendimento à população de baixa renda. Transformado em manual, esse trabalho reúne as soluções mais representativas e significativas entre todas as soluções levantadas, indicando condições e requisitos para a sua aplicação.

Esse levantamento encara “a tecnologia alternativa, como um resultado, sendo o ponto de partida a postura político-administrativa. A política alternativa caracteriza-se pela procura dos padrões de serviços e dos processos de produção mais apropriados às limitações e potencialidades de cada local de intervenção. [Também] são consideradas características da postura alternativa (...) a abertura para participação dos moradores no processo de decisão, bem como a

programação articulada de diferentes serviços, considerando benefícios e custos sociais” (FUNDAÇÃO..., 1986, resumo). São apresentadas soluções alternativas com a utilização de tecnologias apropriadas, nas áreas de tratamento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, pavimentação, contenção de encostas, eletricidade, drenagem de águas pluviais⁵.

Passou-se a discutir o remodelamento ou reurbanização das favelas ou soluções menos impactantes que a simples remoção, tais como a demolição e construção na própria área favelada. Os maiores entraves enfrentados eram relativos ao atendimento das legislações urbanísticas vigentes. As conformações físicas das invasões - caracterizadas por desalinhamentos dos espaços construídos e não construídos, becos estreitos, tamanhos dos lotes, entre outros - não permitiam a aplicação dos instrumentos legais de urbanização o que gerava temores nos órgãos públicos responsáveis pela gestão habitacional, nos casos estudados. Uma das primeiras providências da AMESA, quando da implantação do Plano Urbanístico de Alagados, por exemplo, foi o “congelamento” de toda a área, para que os pedidos de liberação para construção pudessem ser estudados, caso a caso, com toda a cautela possível.

Dentro do Estado, a questão das favelas passa a ser assumida pelos órgãos de assistência social por serem mais sensíveis e maleáveis a projetos de urbanização de favelas do que aos agentes estaduais promotores da habitação (BUNDUKI, 1986). Na Bahia, por exemplo, a urbanização dos Alagados fica a cargo da Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social – SETRABES.

A partir dos anos 80, os órgãos públicos passam a atuar, de forma mais sistemática, na urbanização de favelas, realizando planos de urbanização mais amplos e aprovando legislações específicas adaptadas às realidades encontradas. As iniciativas pioneiras de urbanização de favelas como Brás de Pina, Alagados e Maré, foram decisivas nesse sentido. Aos poucos vai-se perdendo o medo em se consolidar esses espaços, provendo-os não só de infra-estrutura, como também de legislação própria e buscando-se solução para a legalização da posse da terra.

⁵ A motivação para criação de tecnologias apropriadas e de baixo custo passa pelo fato da iniciativa privada não atender a toda a demanda por habitação visto que, boa parte da população das cidades é tão pobre que está fora do mercado formal, quer para compra ou mesmo locação do imóvel. Também pelo fato dos programas governamentais de habitações ou até de lotes urbanizados a preços subsidiados, não terem resolvido esse problema, por não terem sido capazes de atender à população de renda muito baixa.

Os planos de urbanização mais amplos dão início a um novo tipo de política de intervenção, citada por Bueno (2000): a urbanização, onde os órgãos gestores da habitação assumem a responsabilidade pela gestão do problema e as características dos parcelamentos de solo, encontrados nas favelas, dotando-os de infra-estrutura serviços e equipamentos urbanos.

Até hoje, a erradicação, a reurbanização e a urbanização convivem no espaço e no tempo em função das condições físicas encontradas, dos interesses específicos, relacionados à realidade social e urbana; entretanto, devido às pressões populares, a urbanização da favela é o modelo mais adotado pelos órgãos públicos. Ressalte-se, também, que as políticas habitacionais atuais, adotadas pelo Governo Federal, fonte principal dos recursos, destinados à habitação e à infra-estruturas urbana são voltadas, principalmente, para essa última modalidade de intervenção. A remoção resume-se a casos específicos relativos às condições específicas encontradas, tais como áreas de risco ou de proteção de mananciais.

A pesquisa realizada pela Fundação Faria Lima (1986) revelou que os objetivos e diretrizes dos programas de urbanização de favelas e invasões são variáveis. Existe uma relação direta entre esses objetivos e a posição política dos órgãos gestores das intervenções, os recursos intervenientes, como também as condições físicas das áreas de intervenção, em cada cidade.

Examinando os extremos da gama de possíveis variações de objetivos, há, de um lado, a intenção governamental de evitar tensões sociais incontrolláveis. Nesse caso, os resultados das intervenções seriam função direta das reivindicações mais fortes dos moradores através de medidas paliativas e provisórias não articuladas, em um plano de médio prazo.

O extremo oposto dessa gama de possíveis variações de objetivos dos programas de intervenção, diz respeito à integração efetiva e definitiva – mesmo que efetuada em etapas – das favelas à estrutura física e social da cidade formal. Para tanto, busca-se promover a regularização fundiária da área, fornecendo aos moradores o título de posse ou propriedade; implantar equipamentos e serviços urbanos para que se possam atingir padrões de atendimento semelhantes às outras áreas da cidade; inserir os imóveis no cadastro físico e fiscal e sujeitá-los a algumas normas urbanísticas essenciais, com o objetivo de promoção da regularização administrativa.

A pesquisa da Fundação Faria Lima (1986) observa que os critérios de escolha das áreas de intervenção para dar início a programas de urbanização, podem ser reunidos em quatro categorias básicas às quais acrescenta-se mais uma: (i) situação jurídica das áreas ocupadas: as invasões em áreas públicas já não são tão contestadas no plano político ou jurídico o que torna essas situações menos difíceis de serem resolvidas, sejam elas pertencentes ao Estado, ao Município ou ao Serviço do Patrimônio da União. Alagados é um caso típico dessa situação, onde todos os terrenos pertencem ao Serviço do Patrimônio da União. Um decreto presidencial aprovado no Congresso Nacional, liberava o aforamento da área para a AMESA, que devia desmembrá-la em lotes e transferi-los para os moradores. Nos anos 90, a URBIS iniciou o Programa Viver Melhor pelas comunidades que invadiram áreas de sua propriedade na região denominada “Miolo”, em Salvador (Cajazeiras, Fazenda Grande, Castelo Branco). Posteriormente, ela estendeu esse trabalho para comunidades que ocupavam áreas pertencentes a outros órgãos públicos, e só mais tarde é que comunidades que ocupavam propriedades particulares foram beneficiadas com esse Programa; (ii) papel assumido pelos moradores: a pressão que os moradores exercem sobre os agentes públicos tem um papel preponderante. São vários os exemplos em todas as grandes cidades brasileiras quando se dá preferência aos assentamentos onde já existam organizações sociais dos moradores, espontânea ou incentivada pelos próprios agentes governamentais; (iii) a importância política do líder da comunidade, podendo ser considerada uma extensão da segunda categoria acima descrita, diz respeito àquelas comunidades das quais saíram figuras públicas, nacionalmente conhecidas, geralmente do universo das artes. Tem-se aqui, na Bahia, o caso da comunidade do Candeal, liderada por Carlinhos Brown que, por conta de sua penetração nos diversos setores da sociedade, valeu uma atenção especial por parte do Governo do Estado. Foi a única comunidade inserida no Programa Viver Melhor, cujos recursos para urbanização foram garantidos através de convênio assinado, diretamente, com o Governo do Estado; (iv) grau de consolidação dos assentamentos: em várias cidades, os programas iniciaram pelos aglomerados com maior tempo de existência e maior porte; (v) condições técnicas: trata-se da compatibilidade entre a densidade e o padrão das habitações e as condições de solo e topografia de um lado, e os requisitos mínimos para a implantação de equipamentos e provisão de serviços, de outro. Esses requisitos variam conforme a

tecnologia a ser utilizada, e o nível de possibilidade que ela tem em relação às condições físicas locais. Embora a área de Alagados não oferecesse condições fáceis de urbanização e consolidação dos espaços ocupados e, mesmo assim, tenha sido objeto da primeira grande intervenção patrocinada pelo Estado, a comunidade de Alagados III foi a única comunidade da Enseada dos Tainheiros não beneficiada pelo Plano Urbanístico de 1973 como será visto adiante, por apresentar condições técnicas desfavoráveis cujas soluções eram incompatíveis com os recursos disponíveis.

Assim, a preocupação dos órgãos gestores é de começar as ações de urbanização pelos casos menos difíceis.

A definição da escala de intervenção foi um dos aspectos pesquisados (FUNDAÇÃO..., 1986). Ela passa pela disponibilidade de recursos e pelo porte da comunidade. Coloca-se, também, a partir disso, o dilema entre o atendimento do maior número de moradores com o mínimo de equipamentos e a concentração dos investimentos em alguns assentamentos. Tanto a concentração de recursos em uma ou em poucas comunidades como, de outro lado, a pulverização de recursos em diversas comunidades pode gerar conseqüências negativas, políticas ou relativas a problemas técnicos, oriundos de atendimentos parciais e incompletos.

Quando se trata de soluções não convencionais, a pesquisa demonstra que existe a tendência de testá-las em experiências-piloto. Além de servir como teste para o agente do governo, os projetos-piloto têm a função de permitir aos usuários observar como funcionam sistemas diferentes dos comumente utilizados e se funcionam bem. Esse não foi, entretanto, o caso das escadarias drenantes utilizadas, em grande escala, pela Prefeitura Municipal de Salvador através da RENURB e pelo Governo do Estado para viabilizar a urbanização de assentamentos precários da Região Metropolitana de Salvador. Desenvolvido pela PMS, partia-se do princípio de que, o módulo construído em argamassa que reunia, ao mesmo tempo, a função de artefato de circulação e drenagem de águas pluviais, seria a solução mais adequada para as comunidades assentadas em encostas íngremes. O tempo mostrou, entretanto que os pressupostos teorizados não se realizaram na prática. O acúmulo de lixo, colocado pela população no condutor destinado à drenagem das águas pluviais, trouxe sérios problemas, inclusive de saúde, às comunidades-alvo. Ademais, a argamassa armada, feita com cimento, agregado miúdo e uma malha fina de ferro, não se mostrou resistente com o tempo para este

tipo de aplicação. Hoje são inúmeros os casos de escadarias completamente ou parcialmente destruídas com a ação das intempéries.

Ainda no que se refere à escala de intervenção, observou-se que “os assentamentos carentes de infra-estrutura básica, e irregulares do ponto de vista jurídico, não têm de modo algum o caráter de ‘excepcional’”. (FUNDAÇÃO..., 1986: 13). Considerando ainda, o ritmo acelerado de crescimento e proliferação desses assentamentos e a ausência de perspectiva de reversão dessa tendência, revela-se o acerto das políticas de intervenção dos agentes públicos que caminham para a consolidação dos mesmos através de ações de urbanização, cada vez menos, como programas excepcionais e provisórios e cada vez mais como algo a ser incorporado à gestão da cidade “formal” (FUNDAÇÃO..., 1986).

O risco da valorização imobiliária e a posterior tendência de expulsão da população, beneficiada por ações de urbanização das áreas carentes, incorporadas à cidade “formal” não parece ser um argumento suficiente para frear uma ação dos agentes públicos nessa direção. Nesse sentido, a necessidade de diálogo permanente entre a população beneficiada e os agentes públicos promotores torna-se imperiosa, principalmente, quando se trata de serviços prestados que implicam repasses de custo ou pagamento de taxas para os usuários.

Uma das estratégias dos órgãos públicos gestores, identificadas pela Fundação Faria Lima (1986), foi a de “conciliar a escassez de verbas, com o objetivo de atender a um grande número de pessoas, é o recurso direcionado a sistemas de infra-estrutura e serviços que permitem melhorias gradativas. (...) Isso implica em executar planos e projetos numa perspectiva de médio ou longo prazo, prevendo a implantação dos equipamentos em etapas e cuidando das articulações necessárias, no tempo e no espaço, entre diferentes sistemas de obras e de serviços” (FUNDAÇÃO..., 1986, p. 14). A experiência, na Bahia, da comunidade da Baixa do Camaragipe, desenvolvida pela Prefeitura Municipal em convênio com a Universidade Federal da Bahia, é um exemplo nesse sentido. Através de um sistema bem elaborado de participação comunitária no processo de gestão dos serviços, conseguiram-se resultados físicos surpreendentes na infra-estrutura, na escolha dos equipamentos e nos imóveis residenciais construídos, assumindo formas e escalas adaptadas às necessidades individuais das famílias beneficiadas. Nessas circunstâncias, torna-se necessário que as comunidades beneficiadas exijam dos órgãos públicos gestores esclarecimentos e compromissos explícitos quanto às

etapas e futuros padrões dos serviços. Outra decisão importante apontada é a definição dos equipamentos a serem instalados prioritariamente. Por um lado, trata-se de avaliar e confrontar as necessidades mais sentidas pela população e, por outro, as limitações de recursos e requisitos técnicos dos diferentes equipamentos. Dessa forma, quanto melhor forem as relações entre agentes públicos e moradores, as decisões sobre prioridades tornam-se mais tranquilas e eficazes.

A escala de intervenção, também, está relacionada às associações entre regularização fundiária, regularização administrativa e regularização física.

A regularização administrativa não é – via de regra – uma das primeiras prioridades. As prefeituras, mesmo quando não estão envolvidas no processo, relaxam na aplicação das posturas municipais vigentes, visto as condições especiais de ocupação física das comunidades carentes. Em Salvador, foram criadas as APSEs – Área de Proteção Sócio-Ecológica, no zoneamento estabelecido na Lei Municipal nº 3853/88 de Ordenamento Uso e Ocupação do Solo, já citadas nesta pesquisa que, por definição, são áreas de assentamentos consolidados, de população de baixa renda que, valorizadas pelo processo de transformação urbana, ficam suscetíveis a pressões que se refletem na expulsão dessa população. A criação dessas áreas parece-nos ter sido no sentido de se estabelecerem restrições e/ou critérios, quando da regulamentação para sua implementação, visando a preservar as características sócio-ecológicas e culturais das comunidades residentes o que serviria de freio para a especulação imobiliária.

A área de Alagados foi pioneira nesse sentido. Por força de um convênio assinado com a Prefeitura Municipal de Salvador, a AMESA estabelecia suas próprias regras de liberação para construção. Os projetos residenciais, produzidos pela AMESA, função dos pedidos dos moradores, eram, então, automaticamente liberados pela Prefeitura Municipal. Posteriormente, a área de Alagados foi incluída no rol das APSEs, instituídas pela Prefeitura.

Observa-se, com freqüência, que a regularização fundiária é precedida pela implantação dos equipamentos e serviços urbanos essenciais, embora conste, como objetivo, em praticamente todos os planos de intervenção. A experiência de Alagados não fugiu à regra. Do ponto de vista de sua implementação, o processo de legalização da posse da terra demonstrou-se extremamente desgastante devido ao excesso de burocracia, que teve que ser enfrentada, junto ao SPU - Serviço do Patrimônio da União. Apesar do decreto presidencial que autorizava o repasse para

o Estado do domínio útil de toda a área, objeto do Projeto de Urbanização de Alagados, os trâmites burocráticos seguidos impediram o andamento, em tempo hábil, da regularização pretendida. O resultado foi que, dos pelo menos cinco mil imóveis que seriam beneficiados com a posse da terra, só duas mil famílias foram beneficiadas, mesmo assim, recebendo um documento provisório, visto que somente a primeira etapa do processo de transferência foi realizado. Pode-se concluir, inclusive, que, apesar da sua complexidade, devido à necessidade da criação do solo, o processo de urbanização da área de Alagados foi realizado, embora com atrasos previsíveis em função do porte e escala da intervenção, enquanto que a regularização fundiária não se realizou completamente.

Em alguns casos, a pesquisa da Fundação Prefeito Faria Lima aponta que a regularização fundiária é prioritária a ponto dos moradores não aceitarem de bom grado as obras de urbanização, se não existirem perspectivas de implantação de um programa de titulação de imóveis (FUNDAÇÃO..., 1986). Nesse embate, estão envolvidos juristas, políticos, urbanistas e autoridades da igreja que defendem posições contrárias à manutenção de glebas vazias nas cidades, por representar um uso anti-social da propriedade, advogando a modernização da legislação brasileira, para tornar menos morosos os procedimentos de usucapião em áreas urbanas. De outro lado, defendendo a tese contrária, estão os proprietários fundiários e os interessados na manutenção do direito de propriedade, como ele é.

Geralmente, os agentes públicos fazem a opção de implantar serviços urbanos e equipamentos públicos, antes de iniciar a regularização da posse da terra. Existe a consciência de que, agindo dessa forma, adotando uma política deliberada de reforço do fato consumado, há uma tendência de enfraquecimento das ações de oposição a um posterior reconhecimento jurídico da ocupação.

Devido às dificuldades enfrentadas do ponto de vista jurídico, político e burocrático, não é de se estranhar, portanto, que a regularização física precede à regularização fundiária nos planos de urbanização de favelas.

A regularização fundiária, também, produz efeitos sensíveis nas condições físicas dos assentamentos. Há uma tendência dos moradores em melhorar suas edificações, embora, nem sempre, se enquadrem na legislação urbanística e edilícia tradicional, tornando-se necessário declarar, através de lei municipal, as glebas como objeto de regularização "áreas de interesse especial

para fins de urbanização” (FUNDAÇÃO..., 1986: 20), como o já citado caso das APSEs em Salvador.

A pesquisa conclui que há três processos que, conjugados, contribuem para a aceleração dos programas de regularização fundiária: a politização e organização crescente dos moradores, que se articulam em associações, movimentos unificados, de federações, etc; a falta de perspectiva de inverter a tendência de crescimento dos assentamentos precários e a “abertura” e sensibilização para as questões sociais, em muitos órgãos governamentais (FUNDAÇÃO..., 1986).

Quanto ao grau de participação dos moradores nos programas de intervenção, observa-se que ele se manifesta de formas variadas, assim como os fatos motivadores. Manifesta-se também, de forma diferenciada daquela do usuário convencional de intervenções, as quais só lhe cabe pagar, através de impostos ou tarifas, os serviços públicos a serem executados como também aqueles relativos às instalações, situadas dentro do lote ou da edificação.

Uma das modalidades de participação da população é o trabalho não remunerado, para execução de tarefas braçais, com o objetivo de reduzir custos, em situações em que as decisões de planejamento e de projeto não cotam com a participação efetiva dos moradores. Nesses casos, se a economia gerada não se reverter em benefício dos usuários, cria-se uma situação diferenciada daquelas em que os benefícios são realizados sem a participação dos moradores que, nem sequer pagam “em espécie” pelos serviços (FUNDAÇÃO..., 1986).

Existem situações em que os moradores são contratados como mão-de-obra remunerada, para amenizar problemas de desemprego e facilitar o relacionamento entre o agente promotor responsável e a comunidade beneficiada. Atribui-se a essa estratégia a diminuição de depredações dos benefícios implantados. Os próprios empreiteiros, responsáveis pela execução de obras, mais preocupados com os serviços que são executados e ainda não entregues, do que com a geração de empregos, estabelecem estratégias semelhantes. Um deles, em Alagados, contratou, entre outras pessoas da área, um líder da comunidade que promovia grandes arruaças. Daí em diante, as depredações deixaram de acontecer nas obras, então, realizadas. Mutirões, também, são muito utilizados. Nesses casos, os residentes trabalhadores participam das decisões sobre metas, prioridade, alocação de responsabilidades, etc. Essa modalidade de participação desenvolve a

autoconfiança, o espírito de cooperação, o exercício da liderança entre os envolvidos e cria espaço para o desenvolvimento das habilidades pessoais em benefício de si próprio e da comunidade envolvida. Em um dos mutirões desenvolvidos pela HAMESA, numa das comunidades situadas no “miolo” de Salvador, para construção de unidades habitacionais com a utilização de solo-cimento, os indivíduos beneficiados não sabiam de antemão, qual o imóvel que lhe caberia. Essa estratégia evita que a pessoa envolvida, trabalhe com mais esmero no imóvel que lhe será destinado.

Embora muito utilizado, espontaneamente, em comunidades de baixa renda, em fins de semana, o uso do mutirão - conhecido popularmente no nordeste como adjutório - em programas de urbanização de favela é questionado do ponto de vista ético. São muitos os questionamentos relativos à exploração da mão-de-obra local por esta não ser remunerada, a utilização das horas de lazer do trabalhador, por não ser dispensado do seu trabalho, para realização daquela tarefa, etc.

A utilização de sistemas, que possibilitam a participação da população interessada na fase de projeto e de execução de obras, pode ser uma condição necessária para um equacionamento correto das soluções pretendidas. Embora não dominem técnicas de projeção, nem técnicas executivas de obras e serviços, por vezes é do diálogo com a comunidade que surgem critérios e sugestões de localização e procedimentos que tornam projetos, obras e serviços mais adaptados às suas necessidades. Em comunidades mais politizadas, organizadas em representativas sociedades de bairro, os papéis tradicionais do poder público e dos moradores podem até ser modificados radicalmente, como é o caso da comunidade do Candeal, que elaborou o seu projeto próprio de urbanização com a ajuda de profissionais da área de arquitetura e urbanismo, engenharia e sociologia. Na cidade de Campinas, interior do Estado de São Paulo, a “Assembléia do Povo” preparou e entregou à Prefeitura Municipal um projeto de lei, estipulando a concessão de direito de uso, a seus ocupantes, de terrenos de propriedade pública (FUNDAÇÃO..., 1986: 23). No caso de Novos Alagados a Sociedade 1º de Maio, conhecida pelo seu alto nível de politização, conseguiu atrair o interesse da AVSI pelos seus reclames. A partir de então, suas conquistas tornaram-se mais expressivas devido ao apoio técnico e financeiro daquela ONG.

1.4. FAVELAS E INVASÕES EM SALVADOR – ORIGENS E PROCESSOS.

1.4.1. A produção acadêmica sobre a questão das favelas e invasões - os principais enfoques.

É expressiva a produção acadêmica sobre a questão das favelas e invasões em Salvador. Procura-se, nesta parte do trabalho, ressaltar os principais enfoques dos trabalhos acadêmicos de que se teve acesso.

Um dos primeiros trabalhos que sistematizaram e analisaram as invasões em Salvador é o de Raquel Mattedi intitulado *As invasões em Salvador: Uma Alternativa Habitacional*, finalizado em 1979, onde é apresentado um quadro resumo das invasões acontecidas entre os anos de 1946 e 1978, período em que foram registradas 66 ocorrências de invasões em Salvador, Bahia. A autora se propõe, nesse trabalho, a investigar o fenômeno das invasões na Cidade de Salvador, o qual tem representado saída habitacional encontrada por parcela significativa da população de baixa renda dessa cidade, desde o final dos anos 40. Além de situar o problema da habitação popular e as suas causas estruturais, analisa-se como e em que circunstâncias as invasões se formaram e se desenvolveram ao longo da história mais recente da cidade.

(...) Muito antes de a cidade presenciar as primeiras invasões coletivas de terrenos urbanos, a luta pelo espaço já fazia parte da realidade de Salvador. Durante toda a década de 40 e mesmo antes disso, os jornais da cidade se referiam à intensa proliferação de mocambos em terrenos de propriedade pública ou desconhecida. Até então se tratava apenas da construção ilegal de casebres, fato este que não chegou a causar maiores preocupações às autoridades municipais. Apenas no ano de 1940 se constatou uma política mais sistemática contra o crescimento desse tipo de habitação. Os argumentos eram em geral relativos à promiscuidade e a problemas de caráter estético determinado pelos mocambos (MATTEDI, 1979, p.132).

Os mocambos, desta forma, seriam uma representação embrionária das invasões, na medida em que passaram a acontecer conflitos de interesses entre os proprietários dos terrenos ocupados e os invasores caracterizando uma verdadeira luta pelo espaço.

1.4.2. Primeiras ocorrências – invasões como elemento de pressão para o crescimento urbano – movimentos coletivos de apropriação do solo urbano.

Foi no ano de 1946 que se registraram as primeiras ocorrências de invasões em Salvador. Uma num trecho da chamada Fazenda do Coronel na área de Massaranduba que corresponde a primeira etapa de invasões na área de Alagados, em terras que pertenciam à União e encontravam-se aforadas a terceiros. Uma outra nova invasão, ocorrida neste mesmo ano, foi a do Corta-Braço que hoje corresponde ao bairro do Pero Vaz, em terras pertencentes à Prefeitura Municipal de Salvador, que se encontravam aforadas a um italiano que, inicialmente, permitiu a ocupação do terreno, posteriormente solicitando a sua reintegração de posse.

Mattedi ressalta que, apesar das primeiras ocorrências de invasões em Salvador terem acontecido em um período de intensificação dos fluxos migratórios em direção à cidade, “não existe (...) uma relação direta entre migração e invasões, como tantas vezes se coloca. Decorrem de um real empobrecimento e da manutenção da exploração a que está sujeito o proletariado e o subproletariado urbano. Entre os moradores das invasões, encontram-se tanto migrantes antigos, como pessoas originárias de Salvador, sem que este fato altere absolutamente o quadro” (MATTEDI, 1979:127). O migrante recém-chegado à cidade, em um primeiro momento passa a morar “de favor” ou mesmo de aluguel. Só após um período de vivência das condições urbanas ele passa a ter acesso à possibilidade de invadir.

Para essa autora, as invasões ocorridas na segunda metade dos anos 40 (1946-1949) não se caracterizam, apenas, como solução para um problema habitacional que atinge às camadas menos favorecidas economicamente, “empurradas” para a periferia urbana, devido ao atípico crescimento populacional que a cidade experimentou neste período de sua história, mas também foram de grande importância do ponto de vista da própria urbanização da Cidade.

Ocorrendo então em áreas relativamente periféricas, em relação ao centro da cidade onde se concentravam os poucos serviços básicos existentes, elas funcionavam como um elemento de pressão no sentido de atrair a instalação ou forçar a extensão da rede de infra-estrutura urbana existente. Novos bairros surgiram e com eles ruas foram

pavimentadas ou mesmo abertas, novas linhas de transporte coletivo foram instaladas, novos serviços, enfim, foram colocados, ainda que precariamente, à disposição daquela população que pode ser considerada como pioneira no sentido de incorporar ou 'forçar' a incorporação de novos espaços à cidade (MATTEDI, 1979, p.127).

Acredita-se que, por conta disso, algumas invasões foram mesmo incentivadas ou facilitadas pelos proprietários de terreno que eram colocados em regime de "engorda" até que pudessem ser comercializados ou neles implantados alguns empreendimentos posteriormente à execução da infra-estrutura urbana que garantiria a sua valorização.

Apesar do interesse econômico de alguns proprietários de terra urbana que incentivavam a consolidação das invasões implantadas na periferia da cidade no sentido de capitalizar benefícios, com a posterior implantação de infra-estrutura urbana, observou-se, nesse período, uma forte repressão às invasões por parte dos poderes públicos, inclusive com o uso da violência. Em função da expressão e dimensão política que essas invasões da década de 40 assumiram, Mattedi destaca que todas as invasões desse período puderam se consolidar e, hoje, constituem verdadeiros bairros populares da Cidade.

A compreensão desse fato passa não só por fatores básicos que caracterizam as invasões dessa época, tais como o caráter que elas assumiram de verdadeiros "movimentos coletivos" de apropriação dos terrenos urbanos e a importância que desempenharam no processo de urbanização da cidade, como também diante das condições políticas da época, não serem totalmente desfavoráveis ao desenvolvimento de certos "movimentos populares", muito pelo contrário. O período que vai de 1945 (fim do Estado Novo) até 1964 corresponde, do ponto de vista político, a um período em que entram em cena os interesses e aspirações de bem-estar social das massas assalariadas urbanas em geral. Todas essas aspirações fundamentavam-se numa consciência de massa, baseada no 'distributivismo' e numa idéia de democracia popular: corresponde ao período da multiplicação dos partidos políticos de esquerda, que foram de grande importância no encaminhamento dos problemas surgidos em torno de algumas invasões dessa época. A existência dessas condições políticas [de caráter populista] favoráveis permitiu que o processo das invasões daquela época assumisse um caráter bastante especial e que, segundo nos parece, representa o elemento chave para a

explicação do sucesso obtido em termos de sua consolidação. (MATTEDI, 1979: 144).

1.4.3. A sistematização de um processo de repressão às invasões.

Já no período seguinte, que abrange toda a década de 50 até quase o final da década de 60 (1950 – 1969), a cidade começou a ser redinamizada, após um longo período de retração econômica. Foi um período marcado pelo desenvolvimento de novas atividades produtivas, permitindo que a cidade saísse do estado de estagnação no qual se encontrava desde o final do século XIX, como ressalta Mattedi (1979) e possibilitando a ampliação dos estratos inseridos, estavelmente, no mercado de trabalho local. Como já referido, Salvador, que mantinha uma população praticamente estável desde a década de 20 (o Censo de 1920 registrou uma população de 283.000 habitantes), sofreu um crescimento populacional de 43,65% entre 1940 e 1950 passando de 290.443 habitantes em 1940 para 417.000 habitantes em 1950. Esse forte fluxo migratório continuou contribuindo, expressivamente, para a expansão demográfica da cidade. As novas oportunidades de trabalho, contudo, geradas pelo aquecimento da economia, não foram suficientes para incorporar, produtivamente, grandes parcelas da população urbana que viviam às custas do mercado informal, vinculadas aos segmentos mais tradicionais do setor terciário, prestando todos os tipos de serviços pessoais de baixa remuneração.

Os impactos, provocados na estrutura espacial da cidade pela redinamização da economia, foram significativos.

As zonas centrais, que eram de utilização predominantemente residencial, foram invadidas por atividades comerciais, administrativas e financeiras, e a tendência verificada foi um crescimento urbano desordenado rumo a áreas até então desocupadas e relativamente periféricas em relação ao antigo centro da cidade. Já na década anterior, novas áreas haviam sido incorporadas à cidade e o processo tendeu a continuar em andamento num ritmo bastante acelerado (MATTEDI, 1979, p.149).

Como conseqüência, a população pobre foi, pouco a pouco, desalojada das áreas centrais e sendo substituída por uma população de renda mais alta. Essa

população viu-se compelida a invadir terrenos urbanos desocupados na periferia da cidade, pois a única alternativa que lhe restava para fugir dos aluguéis, num momento de grande desenvolvimento de atividades especulativas, era a auto-construção.

Mattedi (1979) ressalta ainda que, até o início dos anos 60, essas invasões continuam desempenhando um papel importante para o crescimento físico e para a urbanização da cidade, mantendo, inclusive, o caráter coletivo do movimento. Já em meados da década de 60, a presença de invasões em áreas valorizadas, como resultado do novo contexto econômico, era incompatível com os novos interesses especulativos agora em jogo. Dessa forma, surgiu a necessidade de se promover, de forma mais sistemática, o processo de repressão às invasões, o que foi facilitado pelo término do clima político do populismo que caracterizou as décadas de 40 e 50, permitindo que, até pelo menos os primeiros anos da década de 60, as invasões de terrenos urbanos continuassem a ocorrer de forma semelhante às ocorridas na década de 40.

Com o surgimento de um regime autoritário em 64, percebe-se que, pouco a pouco, explicita-se, por parte das instituições oficiais, uma política de caráter nitidamente repressivo às invasões, momento em que são utilizados os argumentos relativos à invasão, como produto de comportamento oportunista e especulativo, procurando deixar, em segundo plano, a existência concreta do problema habitacional.

1.4.4. A manutenção de uma política oficial repressiva contra o surgimento e o crescimento das invasões.

No terceiro e último período pesquisado (1969/1979), por Mattedi (1979), evidencia-se a acentuação das disparidades sociais o que tornava o problema habitacional cada vez mais difícil de ser solucionado, não obstante a consolidação de um novo padrão de crescimento econômico e de todas as suas implicações sócio-econômicas que permitiram uma diversificação da sua estrutura sócio-ocupacional. É um período marcado pelas tentativas do Banco Nacional da Habitação (BNH) de solucionar o problema de habitação através da construção de novas unidades habitacionais, como já foi citado anteriormente, sem conseguir, entretanto, atingir a população de baixa renda, impossibilitada de ter acesso ao

Sistema Financeiro de Habitação – SFH, por não possuir renda suficiente que lhe permitisse o acesso e a satisfação desta necessidade básica que é a habitação. Como resultado, a cidade continuou crescendo de forma desordenada rumo à periferia, deixando atrás de si grandes espaços desocupados, atendendo a interesses meramente especulativos. Nesse sentido, Mattedi (1979) resalta um dado importante nesse processo que é a criação da Lei de Reforma Urbana:

À medida que se tratou, nos últimos anos, de preparar a cidade e o seu espaço para a viabilização do capital, que os terrenos começaram a ser altamente valorizados, garantindo uma renda cada vez maior aos detentores dos respectivos títulos de propriedade, que a PMS – detentora até 68 de parte significativa dos terrenos urbanos disponíveis – se desfez de grande parcela desse patrimônio através da Lei de Reforma Urbana e, vez ainda, que nenhuma medida efetiva foi tomada no sentido de regulamentar as formas de posse e uso do solo a fim de favorecer as populações de renda baixa, não fica difícil perceber que, no processo de urbanização de Salvador, o problema habitacional pouca atenção mereceu, tendo o capital assumido o papel determinante. A PMS, abrindo mão de grande parte de seu patrimônio perdeu toda e qualquer possibilidade de dirigir esse processo e, uma vez que os seus Interesses coincidem com os interesses do *capital*, uma nova política com relação às invasões teve que se explicitar (MATTEDI, 1979, p.166 -167).

Torna-se, portanto, necessária, a manutenção de uma política oficial repressiva contra o surgimento e o crescimento das invasões na cidade que foi iniciada nos anos imediatamente anteriores a 1968 e que passou a acontecer a partir de então, de forma mais sistemática e organizada. Apesar dessa postura oficial, o processo de formação das invasões intensificou-se, como afirma Mattedi (1979):

A despeito de todas as medidas tomadas no sentido de evitar o surgimento de novas invasões na cidade, elas continuam a se espalhar pelo tecido urbano onde quer que houvesse a menor possibilidade de ocupação de terreno aparentemente disponível (MATTEDI, 1979, p.168).

Nesse período de forte repressão, novas formas de ocupação de terrenos urbanos foram desenvolvidas, diferentes dos movimentos coletivos, observados

anteriormente. Driblando a vigilância, elas passaram a ocorrer de forma menos ruidosa e mais vagarosa, em obediência a etapas, estratégia que não só permitiu o surgimento de novas invasões, como também o crescimento das invasões existentes.

Mattedi (1979) conclui o seu trabalho acreditando que, apesar do processo de invasão ter sido intenso neste último período pesquisado, não obstante o caráter repressivo do governo face a este problema e poucas terem sido as invasões que foram efetivamente erradicadas, as perspectivas de sucesso de novas ocorrências de invasões estão bastante ameaçadas e reduzidas, se se levar em consideração o valor e o destino do solo no desenvolvimento do capitalismo, como se processa em Salvador, quando um novo estágio de acumulação de capital se consolida e a indústria da construção civil passa a ser um dos principais setores da economia metropolitana.

1.4.5. O crescimento das invasões existentes e o retorno dos movimentos coletivos de apropriação do solo urbano.

Ângela Franco (1983), faz uma breve análise sobre as invasões ocorridas em Salvador no período logo posterior àquele último pesquisado por Mattedi (1979), mais precisamente entre 1979 e 1983, baseada em pesquisa desenvolvida pela CONDER, da qual podemos extrair as características que marcaram as invasões nesse período. Para essa autora, as invasões ocorridas localizam-se em áreas periféricas e caracterizam-se por ampliação de invasões já existentes e por trazerem a marca de verdadeiros movimentos coletivos de apropriação do solo urbano, lembrando os movimentos coletivos que marcaram as invasões dos anos 40 e 50 e que se prolongaram até início dos anos 60. Essa condição caracteriza um fortalecimento político da iniciativa das invasões recentes; entretanto, a autora ressalta que esse fortalecimento político não torna essa iniciativa “igual à das invasões dessa época [anos 40 e 50], nem lhe restaura a função histórica, que, naquela época, houve por bem desempenhar. A invasão continua a cumprir uma missão histórica, sim, a de permitir o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho para o capital, permitindo-lhe atingir uma superacumulação, residindo, aí, muito de sua potencialidade política”. (FRANCO, 1983, p. 201).

Ainda segundo Franco (1983), a forma de “enfrentamento” da questão das invasões por parte de Estado, através da Prefeitura Municipal do Salvador, é

definida por essa posição ambivalente que elas assumem, qual seja, a de mecanismo de rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho e de empecilho para a reprodução de um determinado setor de capital, numa conjuntura política favorável à sua emergência, como movimento coletivo organizado de apropriação do solo urbano. Esse “enfrentamento” manifesta-se através da “assimilação” da iniciativa da invasão ao tempo em que resguarda os interesses da indústria imobiliária, via transferência das populações invasoras para outras áreas mais distantes e menos valorizadas. Esta condição de ambivalência fica evidente em uma mensagem que o prefeito recém-indicado encaminha à Câmara de Vereadores após receber os moradores da invasão das Malvinas ocorrida em 1982 quando alerta: “que as invasões, enquanto indústria de alguns, serão energicamente combatidas”, enquanto que assume “o compromisso de procurar áreas na cidade, públicas ou não para abrigar aqueles que tenham direito a um teto” (FRANCO, 1983, p. 203).

Diante desse quadro, as análises realizadas, então, sinalizam no sentido de que as invasões se tornarão, cada vez mais, uma alternativa remota de acesso à habitação, como fica evidente nas palavras de Ângela Borges citadas por Franco:

Neste novo contexto, marcado pela transformação do solo urbano em mercadoria e pela rápida valorização do capital imobiliário, e ainda pela atuação decisiva do Estado capitalista no sentido de criar as condições necessárias à expansão da acumulação de capital, as invasões, mesmo que sistematicamente presentes no contexto urbano, tendem a se tornar uma alternativa cada vez mais difícil de acesso à habitação. E mais que isto: neste novo contexto, sendo as possibilidades de consolidação de novas invasões extremamente remotas, esta alternativa habitacional tende a se tornar, cada vez mais, uma etapa de trajetória habitacional da família trabalhadora, que será superada à medida que a ampliação da renda familiar (obtida através da incorporação de novos membros da família à força de trabalho, da ampliação da jornada de trabalho etc.), viabiliza o acesso à casa própria mediante formas mercantilizadas (BORGES, 1982 apud FRANCO, p. 203).

1.4.6. A intensificação do processo de invasão.

Não é bem isto, entretanto, que acontece nos anos seguintes (meados da década de 80 e década de 90), como veremos adiante, quando o processo de invasões se intensificou, drasticamente, superando todas as expectativas. Esse fato demonstrou que, mais forte do que todas as forças políticas contrárias às invasões e os interesses do capital imobiliário, alimentados pela valorização mais freqüente do solo urbano, é o baixo nível de remuneração da classe trabalhadora, que vive de biscates, segundo as “regras” do mercado informal, ou mesmo, com os baixos salários recebidos na intensidade, como se manifesta na cidade, e a necessidade humana da busca por um abrigo a qualquer custo.

Para tanto, a dissertação de mestrado de Ângela Maria Gordilho Souza, intitulada *Invasões e Intervenções Públicas: Uma Política de Atribuição Espacial em Salvador, 1946 – 1990* (1990) e sua pesquisa intitulada *Formas de Ocupação Habitacional na Estrutura do Espaço Urbano de Salvador* (1992), comentada no seu livro *“Limites do Habitar – Segregação e Exclusão na Configuração Urbana Contemporânea de Salvador e Perspectivas no final do século XX”* (2000), dão uma excelente contribuição. No primeiro trabalho citado, Gordilho Souza (1990), focaliza a interação entre os principais agentes do processo de estruturação do espaço urbano contemporâneo – Capital, Estado e Trabalho, tendo, como contribuição específica, analisar esse processo por via do fenômeno das invasões, considerando aspectos estruturais, conjunturais e particulares que permitam identificar a importância das invasões na evolução espacial da cidade e compreender a dinâmica da relação entre invasão e intervenções públicas.

Gordilho Souza (1990) ressalta que o momento pré-eleitoral de 1986 representou um instante crucial no processo de recrudescimento do fenômeno da invasão em Salvador. As invasões deste período (1980 – 1989) – que ela denomina de quarta fase do processo de invasões em Salvador, considerando a periodização sistematizada por Mattedi (1979) - “que já eram tidas como uma modalidade de produção habitacional do passado, em vias de extinção, voltam a ocorrer, intensamente, na década de 80 [inclusive com] o retorno das grandes ocupações coletivas. (...) Verifica-se, assim, que as invasões, tendo ocorrido continuamente, desde o seu surgimento em final dos anos quarenta até os dias atuais, manifestam-se, no entanto (...) de formas diferenciadas a cada momento. O fenômeno

diferencia-se em sua articulação com o espaço urbano evolutivamente. A década de oitenta, de fato, demonstra a existência de um novo momento do processo, com desdobramentos específicos, não só quanto ao fenômeno em si, como também em relação à intervenção do Estado e quanto a uma integração ao espaço capitalista.(...) Enfim, a questão que se coloca para esta nova fase, é semelhante a maneira como a década de oitenta (...) tem evoluído frente ao surto intenso das novas invasões e ao simultâneo fortalecimento do mercado imobiliário” (GORDILHO SOUZA, 1990, p. 92).

Pela insuficiência de dados para compreensão desse fenômeno recente, Gordilho Souza (1990) propõe-se a fazer um estudo mais detalhado do fenômeno das invasões em Salvador não só para o período de 1980 – 1989, como também em relação à atualização dos dados referentes aos demais períodos estudados anteriormente, procurando viabilizar, assim, uma análise comparativa entre os diferentes momentos e formas de ocupação e a conseqüente compreensão do fenômeno das invasões na atualidade.

Para tanto, e considerando que os estudos estatísticos até então realizados resumiram-se a estudos de caso, estatísticas parciais, em diferentes momentos, trabalhos publicados por órgãos públicos municipais e estaduais – CDS, SETHA, CONDER, SEDUR e entidades, IAB, Arquidiocese, CEAS e FABS, levantamento de notícias em jornais, etc., Gordilho Souza opta por realizar um levantamento quantitativo que considerasse o processo desde o seu início, que permitisse alcançar uma estimativa numérica a mais aproximada possível da realidade, considerada indispensável para a compreensão do conjunto de ocorrências na cidade (GORDILHO SOUZA, 1990, p. 94).

A Tabela 4 – um dos produtos desse levantamento - resume as ocorrências de invasões por períodos, entre, 1946 e 1989.

Como pode ser observado, entre 1946 e 1989, aconteceu sempre um número crescente de invasões nos quatro períodos estudados, atingindo, no final, 444 ocorrências, sendo que na última década (1980 – 1989), o número de ocorrências (240) é maior do que a soma das ocorrências dos períodos anteriormente estudados (204). A pesquisa também revela que das 444 ocorrências registradas 354 foram mantidas e 90 foram erradicadas ou relocadas, representando um percentual de 20,27% do total o que evidencia a permanência da maioria no local de origem.

| TABELA 4 | | |
|---|-----------------|-------|
| SALVADOR, INVASÕES, 1946 – 1989 - OCORRÊNCIAS POR PERÍODO | | |
| Período | Ocorrências (a) | |
| | Nº | % |
| 1946 - 1949 | 16 | 3,6 |
| 1950 - 1968 | 79 | 17,9 |
| 1969 - 1979 | 109 | 24,5 |
| 1980 - 1989 | 240 | 54,0 |
| Total | 444 | 100,0 |

(a) Abrange as invasões existentes e removidas.
Fonte: Gordilho Souza – 1990, p. 97.

A Tabela 5 mostra que a área conquistada por invasão, a cada período de ocorrência, é também gradativamente crescente, embora se verifique uma retração na terceira fase (1969 – 1979), período de maior controle às invasões. Estima-se um total de área ocupada por invasões no período estudado em torno de 1470 ha, o que equivale, em termos comparativos a aproximadamente 4,32% do total de área correspondente ao município de Salvador, que soma 340 km² ou seja, 34.000 ha.

A mesma tendência é observada em relação às unidades habitacionais e à população (Tabela 6). Os números encontrados por Gordilho Souza (1990) são crescentes, com exceção do período 1969 – 1979, quando decresce um pouco em relação ao anterior. Para um total de 118.525 unidades habitacionais existentes, estimou-se uma população total de 590.760 pessoas, ou seja, aproximadamente 30% do total da população da Cidade do Salvador, prevista para o ano de 1989 pela CONDER, em torno de 2.051.184 habitantes.

Como pode ser constatado nos resultados dessa pesquisa, no que concerne aos dados de ocorrências, número de hectares ocupados, número de unidades habitacionais e população, os mesmos contrariam as previsões de que haveria uma involução nas ocorrências de invasões para a década de 80 como citado anteriormente.

Na pesquisa *“Formas de Ocupação Habitacional na Estruturação do Espaço Urbano de Salvador”*, que adota a mesma metodologia do levantamento de dados do estudo anterior para as invasões e loteamentos públicos, Gordilho Souza (2000) atualiza as informações do citado estudo, considerando, agora, os dados preliminares do Censo de 1991.

| TABELA 5 | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|---------|--------|
| SALVADOR, INVASÕES EXISTENTES, 1946 – 1989 | | | | | | | | | | |
| ÁREA ATUAL OCUPADA, POR CLASSE E POR PERÍODO DE OCORRÊNCIA | | | | | | | | | | |
| Período | 1946 - 1949 | | 1950 - 1968 | | 1969 - 1979 | | 1980 - 1989 | | Total | |
| Classe (m ²) | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| Até 1000 | - | - | - | - | 01 | 0,28 | 02 | 0,56 | 03 | 0,84 |
| 1001 a 5000 | 01 | 0,28 | 06 | 1,69 | 10 | 2,82 | 38 | 10,73 | 55 | 15,53 |
| 5001 a 10000 | - | - | 06 | 1,69 | 11 | 3,10 | 31 | 8,76 | 48 | 13,55 |
| 10001 a 50000 | 01 | 0,28 | 30 | 8,47 | 51 | 14,41 | 89 | 25,14 | 171 | 48,30 |
| 50001 a 100000 | 04 | 1,13 | 15 | 4,24 | 16 | 4,52 | 18 | 5,08 | 53 | 14,97 |
| 100001 a 200000 | 04 | 1,13 | 05 | 1,41 | 02 | 0,56 | 02 | 0,56 | 13 | 3,67 |
| 200001 a 500000 | 02 | 0,56 | 03 | 0,84 | 02 | 0,56 | 02 | 0,56 | 09 | 2,54 |
| Mãos de 500000 | - | - | - | - | - | - | 02 | 0,56 | 02 | 0,56 |
| Total de Ocorrências | 12 | 3,39 | 65 | 18,36 | 93 | 26,27 | 184 | 51,98 | 354 | 100,00 |
| Total de área ocupada (há) | 157,49 | 10,72 | 365,40 | 24,87 | 339,64 | 23,12 | 606,73 | 41,29 | 1469,28 | 100,00 |

Fonte: Fonte: Gordilho Souza – 1990, p. 104.

| TABELA 6 | | | | | | | | | | |
|--|-------------|------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|---------|--------|
| SALVADOR, INVASÕES EXISTENTES, 1946 – 1989 | | | | | | | | | | |
| VOLUME ATUAL DE UNIDADES HABITACIONAIS E POPULAÇÃO, POR CLASSE E PERÍODO DE OCORRÊNCIA | | | | | | | | | | |
| Período | 1946 - 1949 | | 1950 - 1968 | | 1969 - 1979 | | 1980 - 1989 | | Total | |
| Classes (unid) | N | % | N | % | N | % | N | % | N | % |
| 10 a 20 | - | - | - | - | 01 | 0,28 | 07 | 1,98 | 08 | 2,26 |
| 21 a 50 | 01 | 0,28 | 06 | 1,69 | 13 | 3,67 | 44 | 12,43 | 64 | 18,08 |
| 51 a 100 | - | - | 08 | 2,26 | 13 | 3,67 | 38 | 10,73 | 59 | 16,67 |
| 101 a 500 | 02 | 0,56 | 33 | 9,32 | 48 | 13,56 | 81 | 22,88 | 164 | 46,33 |
| 501 a 1000 | 03 | 0,85 | 09 | 2,54 | 12 | 3,39 | 09 | 2,54 | 33 | 9,32 |
| Mais de 1000 | 06 | 1,69 | 09 | 2,54 | 06 | 1,69 | 05 | 1,41 | 26 | 7,34 |
| Total de Ocorrências | 12 | 3,39 | 65 | 18,36 | 93 | 26,27 | 184 | 51,98 | 354 | 100,00 |
| Total de habitações | 15.378 | | 33.557 | | 30.912 | | 38.305 | | 118.152 | |
| Total de População (a) (hab) | 76.890 | | 167.785 | | 154.560 | | 191.525 | | 590.760 | |

Fonte: Gordilho Souza, 1990, p. 105.
(a) Considerou-se a média de 5 pessoas por unidade, conforme dados do IBGE na época.

Os novos dados encontrados não apresentam mudanças significativas em relação à pesquisa anterior. Registram-se, na oportunidade, 452 invasões (oito a mais em relação à pesquisa anterior), enquanto a remoção de invasões passa de 90 para 95 ocorrências, passando as ocupações mantidas de 354 para 357 invasões. O número de unidades habitacionais estimada para essas ocorrências é

de 118.246, abrigando em torno de 591.230 habitantes; portanto, uma proporção de cerca de 28,7% dos 2.056.013 habitantes de Salvador, muito próxima da anterior.

Essa mesma pesquisa já apontava para a densificação e ampliação de áreas ocupadas, como o que aconteceu em Alagados, após o projeto de urbanização, que teve suas franjas na beira da maré, continuamente avançando com palafitas na direção do mar.

Inexistem pesquisas sistematizadas sobre a ocupação do solo urbano por invasões, durante a década de 90, pelos poucos noticiários na mídia de novas ocorrências, possivelmente trata-se de um período de adensamento das grandes áreas ocupadas nas décadas anteriores. Esse momento coincide com as mudanças de postura frente à questão das invasões, que representou um ponto de inflexão nas políticas públicas do Governo Federal de financiamento para habitação, redundando na criação dos Programas Habitar-Brasil e Pró-Moradia, voltados para urbanização de favelas.

Em 1996, o Governo do Estado da Bahia, fazendo face aos programas federais Habitar-Brasil e Pró-Moradia, cria o Programa Viver Melhor, no sentido de captar recursos desses programas federais. No período de 1996 e 1997 o total de investimentos para os dois programas foi de aproximadamente R\$ 72.000.000,00, envolvendo mais de quarenta comunidades o que ratifica observação de Gordilho Souza (2000) de que, neste momento verifica-se um processo de ampliação e consolidação das ocupações existentes, emergindo desta forma “questões relacionadas às possibilidades de melhoria desses espaços construídos no âmbito do *habitar urbano*, ou seja, a relação entre habitação e cidade, como ambiente onde se vive” (GORDILHO SOUZA, 2000, p.149).

CAPÍTULO 2

ALAGADOS – 1946 / 1986 - O REAL E O IDEAL NO ESPAÇO CONCRETO

2.1. INVASÕES E INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS (1946 – 1973)

2.1.1. Localização e características.



Figura 1 – Salvador, Bahia, Alagados – localização.
Fonte: CONDER.

Alagados é um conglomerado urbano localizado na Enseada dos Tainheiros, Salvador, Bahia, Brasil (Figura 1), que consiste na “conurbação” de cinco assentamentos, apresentando diferentes estados de consolidação e infra-estrutura, então classificados como invasões, cuja característica comum, no seu processo de formação, é a construção de casas de madeiras sobre palafitas em áreas alagadiças, compreendendo parte dos bairros de Massaranduba – que abriga os aglomerados de Baixa do Petróleo e Mangueira onde se deu início ao processo de

ocupação de Alagados no ano de 1946; Jardim Cruzeiro - onde se situa a chamada invasão de Caminho de Areia, posteriormente denominada Vila Rui Barbosa que sofreu um processo de invasão no ano de 1949; Itapagipe – palco das ocupações em 1942; Uruguai – ocupação iniciada nos começo dos anos 50 e Lobato – mais especificamente a península de Joanes, limite norte de Enseada dos Tainheiros e início da Avenida Suburbana, também palco de ocupações que datam do início da década de 50.

Atualmente, sua população totaliza, segundo levantamento domiciliar do IBGE de 2000, 110 mil habitantes ou 32 mil famílias, ocupando uma área de 250 ha, sendo que aproximadamente 3 mil famílias, morando em palafitas sujeitas à variação de maré. Esses dados são menores do que as perspectivas de expansão futura da área dos Alagados, previstas pelo GEPAB¹ que, adotando uma taxa de crescimento do último período, pesquisado na época, até 1973 (4.6% ao ano) e supondo-se que essa taxa tenderia a reduzir-se no decênio subsequente, quando

¹ De acordo com as diretrizes preliminares sugeridas pela comissão do Banco Nacional de Habitação, foi firmado convênio entre BNH, o Governo do Estado da Bahia e o Município de Salvador, com vigência de 24 de novembro de 1972 a 31 de Dezembro de 1973 para elaboração do programa global de urbanização e recuperação dos Alagados que redundou na criação de um núcleo técnico administrativo,

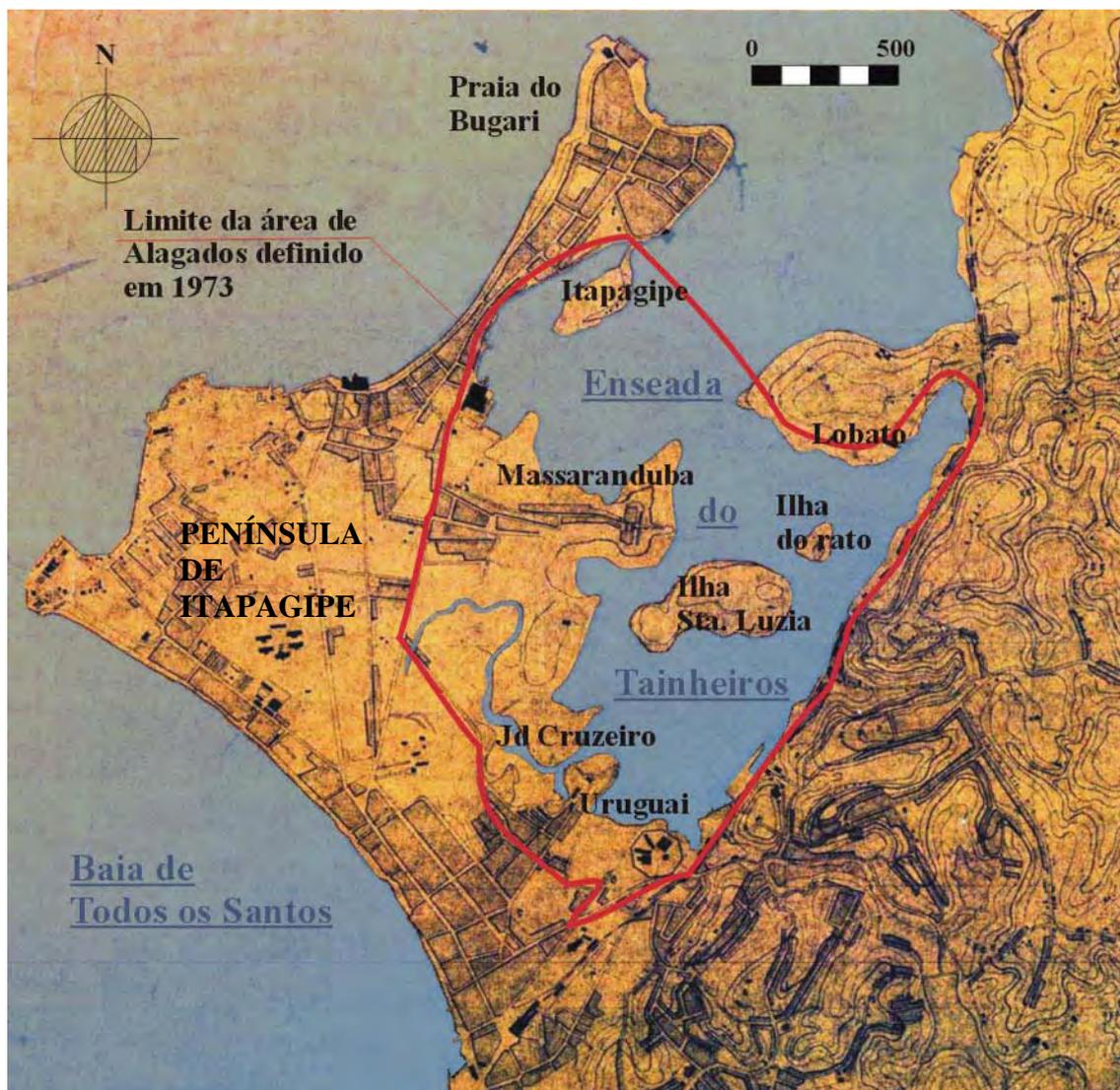


Figura 2 – Salvador, Bahia, Alagados, 1930 - os bairros da Enxada dos Tainheiros.
Base: Mapa da Enxada dos Tainheiros – situação da ocupação humana em 1930 – Prefeitura Municipal do Salvador.

se adotaria uma taxa de 3.5% ao ano, chegou aos resultados contidos na Tabela 7.

Alagados foi palco de intervenção por parte do Governo do Estado que, em convênio com a Prefeitura Municipal e o Governo Federal, através do Banco Nacional de Habitação – BNH, executou o Plano Urbanístico de Alagados durante os anos de 1973 a 1984, uma ampla operação de urbanização de favela, oportunidade em que foram erradicadas todas as palafitas, promovendo-se aterro e levada infra-estrutura para sua população.

Ressalta-se o caráter pioneiro dessa operação de urbanismo num momento em que não existiam carteiras de financiamento voltadas para recuperação de invasões, e as políticas do BNH eram voltadas para a construção de conjuntos habitacionais.

| Anos | Mil Habitantes |
|------|----------------|
| 1972 | 85.8 (1) |
| 1975 | 98.2 |
| 1978 | 112.4 |
| 1980 | 123.0 |
| 1985 | 146.0 |
| 1990 | 173.5 |

FONTE: Alagados: Estudos Sócio-Econômicos – ASSEC/1973.
(1) Cadastro GEPAB (Abril de 1973).

Posteriormente à intervenção do Estado, em 1986, Alagados foi palco de um novo processo de invasão que devolveu ao seu perímetro a mesma imagem que possuía no início dos anos 70, por conta das inúmeras palafitas que ressurgiram em toda sua extensão. Atualmente, Alagados é objeto de uma nova intervenção por parte do governo do Estado da Bahia que, em parceria com a Caixa Econômica Federal – CEF e o BID, promove intervenções setoriais no bojo do Programa Ribeira Azul, que prevê para as áreas de Alagados e Novos Alagados ações integradas de preservação ambiental e de urbanização.

2.1.2. Breve histórico.

No ano de 1946, ocorreu uma ocupação não consentida de terreno às margens da Enseada dos Tainheiros, num trecho da chamada Fazenda do Coronel, mais precisamente na Massaranduba (Figura 3). Dava-se, dessa forma, a primeira etapa de formação “dos Alagados” (denominação dada ao conjunto de invasões contíguas ocorridas na Enseada dos Tainheiros, cuja característica principal, e comum,



Figura 3 – Salvador, Bahia, Alagados, 1930 – o bairro de Massaranduba
Base: Mapa da Enseada dos Tainheiros – situação da ocupação humana em 1930 – Prefeitura Municipal do Salvador.

era a ocupação humana por construções rústicas de madeira sobre palafitas em área de mangue que, com o passar do tempo passou a ser conhecida, simplesmente, como Alagados).

O Plano Urbanístico de Salvador, elaborado em 1943, previu a preservação dos terrenos de marinha, situados na Enseada dos Tainheiros, para implantação de indústrias. O Governo Municipal, entretanto, aprovou mais tarde, para o local, a expansão de loteamento para habitação popular. Essa confusão jurídica e indefinição oficial, a respeito da finalidade da área, motivaram a que, em 1947 e 1948, tivesse início a ocupação ilegal dos terrenos ali existentes, fenômeno que, na capital baiana, passou a ser chamado, comumente, de invasão. Conhecida pelo porte, essa invasão ocupou os mangues do Caminho de Areia, de Itapagipe a Vila Rui Barbosa, correspondendo à segunda etapa da invasão dos Alagados (Figura 3). O terreno ocupado pertencia a União e em parte à Marinha, estando, entretanto, aforado ao Sr. Oscar Palmeira que tinha contraído empréstimo junto ao Banco Mercantil Sergipense à guisa de viabilizar um loteamento para o local o qual sequer foi iniciado até a efetivação da invasão. Em 20 de outubro de 1949, a justiça deu ganho de causa a um pedido de reintegração de posse, reclamado pelo foreiro, apesar do não cumprimento de uma das cláusulas do contrato firmado, em 1944, com o Banco Mercantil Sergipense, que exigia dele a recuperação e urbanização da área aforada, em um prazo de três anos, o que tornava o contrato juridicamente sem valor (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Na oportunidade, a cidade comemorava o centenário de nascimento de Rui Barbosa (novembro), como também era o ano do quarto centenário de fundação da cidade. Esses eventos retardaram o processo de desocupação da área por determinação do governador, que não queria prejudicar o brilhantismo da festa.

Dessa forma, o processo de demolição dos barracos se iniciou no dia 08 de dezembro, logo após o término das comemorações desses eventos, através de uma intervenção brutal da polícia, inclusive com ocorrência de mortes. Na oportunidade, também se realizava na cidade o III Congresso Brasileiro de Jornalismo e, em função disso, a sociedade conseguiu que uma representação de jornalistas de todo o Brasil fizesse uma visita ao local. Aproveitando a ocasião, a comunidade anunciou que a localidade passaria a se chamar Vila Rui Barbosa em alusão às comemorações do centenário deste ilustre baiano o que conquistou a

solidariedade dos jornalistas, fato que provocou forte repercussão nos meios de comunicação, acarretando um grave problema para as autoridades. A essa altura dos acontecimentos a Vila Rui Barbosa já contava com mais de duas mil habitações.

A Câmara Municipal passa, então, a debater o problema que, inicialmente, propõe a formação de uma comissão com representantes do Banco Mercantil Sergipense e dos posseiros para resolver a questão. Posteriormente, o então Governador do Estado, Otávio Mangabeira, em companhia do Secretário de Segurança Pública, visitou o local, por solicitação e pressão dos moradores resolvendo, então, não acatar a decisão judicial, tornando a área de utilidade pública para efeito de desapropriação e garantindo a permanência dos mesmos no local. Apesar disso, por ordem judicial, a área foi novamente ocupada pela polícia, dando continuidade ao processo de demolição dos barracos, caracterizando um choque de interesses de grupos no poder. Esse conflito persistiria até fevereiro de 1951, já na gestão do Governador Luiz Regis Pacheco, que autorizou a tão esperada desapropriação da área através da lei nº 391 de 19 de fevereiro de 1951, que determinava a venda de lotes sob reserva de domínio, com preços acessíveis à população. O movimento de resistência foi encabeçado pela Sociedade de Defesa dos Posseiros do Caminho de Areia através de uma comissão de moradores.

Em 1952, intensificou-se o processo de invasão do manguezal da Enseada dos Tainheiros, principalmente na Avenida Porto dos Mastro próximo à Ribeira – continuação do Caminho de Areia, também registrado pela imprensa e, daí por diante, por toda a margem da Enseada, abrangendo o atual bairro do Uruguai até o encontro com a península do Joanes.

Durante muitos anos, os Alagados continuaram crescendo a despeito de indefinida a situação legal das áreas invadidas e, já no início dos anos 60, já se verificava um verdadeiro processo de “conurbação” desses assentamentos onde todas as margens da Enseada dos Tainheiros estavam ocupadas por casas rústicas de madeira, erguidas sobre palafitas em áreas alagadiças e semiconsolidadas.

2.1.3. Evolução demográfica.

Em 1973, ano em que se iniciaram os trabalhos de execução do Plano Urbanístico de Alagados, a população de Alagados equivalia a 85.829 habitantes

em conformidade com o cadastramento realizado pelo GEPAB (1973). Em 1970, o Censo havia registrado a presença de 78.009 habitantes. Na confrontação desses resultados, verifica-se que a expansão demográfica de Alagados, neste período, ocorreu a taxas de 4.6% ao ano, conseqüentemente, próxima das registradas em Salvador, no decênio anterior (4.9%).

De acordo com os mesmos levantamentos elaborados pelo GEPAB, foi, durante os anos 60, que Alagados assumiu a condição de aglomerado humano de grandes proporções. Segundo levantamento sócio-econômico GEPAB/ASSEC (1973), as informações disponíveis eram dispersas e assistemáticas; entretanto, facultavam a reconstrução do processo.

Valendo-se de dados censitários de 1970 e de estimativas anteriormente realizadas pela Prefeitura Municipal de Salvador (1960), COHAB-Ba (1965), IURAM (1967) e ASSEC (1973), os referidos levantamentos reconstituem o crescimento demográfico de Alagados até 1973, como mostrados na Tabela 8:

Ficam evidentes, assim, duas fases diferenciadas no crescimento de Alagados até o início dos anos 70. A primeira revela uma expansão acelerada entre 1965 e 1967 o que coincide com todo movimento de urbanização ocorrido no Brasil, no período.

| Anos | Habitantes | Incremento anual % |
|------|------------|--------------------|
| 1960 | 8.875 (1) | - |
| 1965 | 21.500 (2) | 19.4 |
| 1967 | 64.500 (2) | 27.0 |
| 1970 | 78.009 (3) | 6.5 |
| 1973 | 85.829 (4) | 3.34 |

Fonte: GEPAB/ASSEC, 1973, p.2/12
 (1) Estimativa da Prefeitura de Salvador
 (2) Estimativa ASSEC
 (3) Censo de 1970
 (4) Pesquisa GEPAB
 Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG - AU/FAUBFA, 2002.

Um fato específico contribuiu para esta expansão acelerada, qual seja os incêndios que destruíram a Feira de Água de Meninos em fins de 1964, principal centro abastecedor de cereais e produtos hortifrutigranjeiros da cidade. Os inúmeros pequenos comerciantes, arruinados com os incêndios, transferiram-se para Alagados. Há de se considerar, também, como fator determinante para o

crescimento explosivo de Alagados, a pouca complexidade que envolve a construção de casas rústicas de madeira sobre um substrato constituído de material que oferece pouca resistência, como a lama, o que permite que um imóvel seja levantado da noite para o dia. Tenha-se em conta, também, o fato de o morador poder se instalar a partir exclusivamente dos compromissos com quem lhe forneça madeira de agreste trabalhada e telha de zinco, produtos relativamente baratos e facilmente encontrados em qualquer depósito de material de construção para o levante da casa.

Já a segunda etapa (1967 a 1973), caracteriza-se por um arrefecimento no ritmo de crescimento devido às condições peculiares do lugar que entrou em regime de saturação: as palafitas encontraram, como obstáculo natural, a profundidade do leito da enseada que não mais permite o cravejamento de estacas de madeira.

2.1.4. Expansão territorial.

2.1.4.1. Evolução.

Até a década de 60, as informações disponíveis eram dispersas e assistemáticas. Segundo levantamento do GEPAB/ASSEC (1973), a Prefeitura Municipal realizou pesquisa na área, em 1960, tendo estimado a população em 8.875 habitantes e consignado a presença de 2.524 domicílios. Os dados do Censo, naquela época, estavam indisponíveis, conquanto o mesmo tenha sido realizado, mas com resultados preliminares e globalizados, sem possibilitar uma desagregação que facultasse isolar os Alagados. As informações referenciadas no cadastro da Prefeitura demonstravam que os Alagados formavam um conjunto deveras diminuto.

Os dados relativos ao período posterior são encontrados em duas estimativas realizadas em 1965 e 1967, oportunidades em que foram levantadas quantidades de domicílios. Em 1965, a Coordenação de Habitação do Estado da Bahia - COHAB-Ba avaliou em 5.000 o número de moradias. No segundo, o Instituto de Urbanismo e Administração Municipal – IURAM procedeu à contagem dos prédios, tomando por base o levantamento aerofotogramétrico, realizado pela LASA, tendo sido catalogadas 14.674 edificações.

Em função desses elementos, o levantamento do GEPAB/ASSEC (1973) faz a projeção mostrada na Tabela 9, supondo que a relação entre o número de moradias e a totalidade das edificações, em 1967, tivesse sido equivalente à de 1970, de acordo com a pesquisa do GEPAB (1973), 15.311 domicílios e 1.063 unidades destinadas a outros fins, totalizando 16.374 edificações, correspondendo os domicílios a 93.50% do total).

Admitindo-se, ao mesmo tempo, que a relação habitante / domicílio tivesse registrado incremento simultâneo ao da expansão das moradias, tomando-se por base os resultados apurados em 1960 (3.5 habitantes / domicílio) e 1970 (5.1 habitantes / domicílio) para avaliar o intervalo teríamos os resultados mostrados na Tabela 10.

| TABELA 9 | |
|---|----------------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – EVOLUÇÃO DE NÚMERO DE DOMICÍLIOS | |
| Ano | Número de domicílios |
| 1960 | 2.524 (1) |
| 1965 | 5.000 (2) |
| 1967 | 13.720 (3) |
| 1970 | 15.311(3) |
| 1973 | 15.632 (4) |

FONTE: GEPAB/ASSEC, 1973.
 (1) Estimativa da Prefeitura Municipal de Salvador
 (2) Estimativa da COHAB – Ba
 (3) Projeção da ASSEC
 (4) Pesquisa GEPAB
 Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG - AU/FAUBFA, 2002.

| TABELA 10 | | |
|---|------------------|-----------------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – RELAÇÃO HABITANTES POR DOMICÍLIO | | |
| Anos | Nº de domicílios | Habitante / domicílio |
| 1960 | 2.524 | 3.5 |
| 1965 | 5.000 | 4.3 |
| 1967 | 13.720 | 4.7 |
| 1970 | 15.311 | 5.1 |
| 1973 | 15.632 | 5.5 |

FONTE –GEPAB/ASSEC, 1973.
 (1) Pesquisa GEPAB
 Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG - AU/FAUBFA, 2002.

Desta forma, a população dos Alagados teria evoluído da forma mostrada na Tabela 11.

Embora se trate de dados conseguidos por aproximação, pode-se afirmar que os mesmos refletem o processo real verificado. Os Alagados formaram-se como aglomerado de grande porte na década de 60, com afluxo mais intenso de novos moradores no começo de segunda metade do período.

Logo após, a tendência dominante consistia em aproximar-se dos níveis de crescimento de Salvador. O gráfico 1 resume as presentes estimativas.

| TABELA 11 | | |
|--|------------|------------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – INCREMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO | | |
| Anos | Habitantes | Incremento anual |
| | Nº | % |
| 1960 | 8.878 (1) | - |
| 1965 | 21.500 (2) | 19.4 |
| 1967 | 64.500 (2) | 27.0 |
| 1970 | 78.009 (3) | 6.5 |
| 1973 | 85.829 (4) | 3.2 |

FONTE: GEPAB/ASSEC/1973.
 (1) Estimativa da Prefeitura de Salvador
 (2) Estimativa da ASSEC
 (3) Censo 1970
 (4) Pesquisa GEPAB
 Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado, PPG/AU/FAUFBA, 2000.

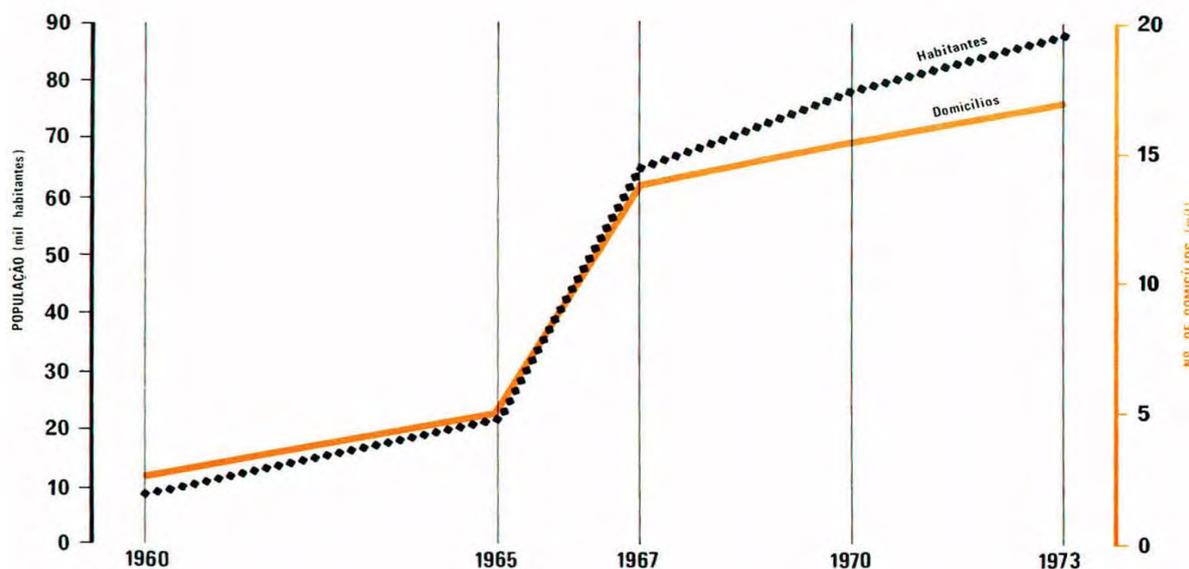


GRÁFICO 1 – SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS – CRESCIMENTO NOS ANOS 60 E COMEÇOS DOS ANOS 70.
 FONTE: GEPAB,/ASSEC, 1973, p. 2/15.

2.1.4.2. Causas

Os estudos sócio-econômicos desenvolvidos pela ASSEC por encomenda do GEPAB, levaram em consideração, para traçar um perfil das causas de expansão da área de Alagados, os seguintes aspectos: localidade de origem dos moradores de Alagados, motivação da mudança e fatores que influenciaram no ritmo de expansão.

Confirmando os estudos realizados por Mattedi (1979) demonstram que o migrante, antes de invadir uma área em busca da realização da casa própria, passa por um período de adaptação à cidade tendo uma primeira experiência de habitação, ou seja, de aluguel ou na casa de amigos - o Cadastro GEPAB (1973) mostra que as famílias, residentes em Alagados, majoritariamente tinham, como residência anterior, a própria capital, embora não registrem essa naturalidade e, de forma originária, tenham emigrado do Interior. Mais precisamente: as famílias pobres que vêm do interior para a Capital não se deslocam diretamente para Alagados – ao menos na maioria dos casos – mas selecionam essa área depois de radicadas em Salvador.

São os seguintes os dados constantes do Cadastro do GEPAB (Tabela 12):

| Moradia anterior | Famílias | |
|-------------------|----------|--------|
| | Número | % |
| Salvador | 12.478 | 79.80 |
| Interior da Bahia | 2.724 | 17.40 |
| Outros Estados | 430 | 2.80 |
| Total | 15.632 | 100.00 |

FONTE: Cadastro GEPAB, apud GEPAB/ASSEC/1973, p. 2/19.

A avaliação dos aspectos motivacionais, que levaram as famílias à escolha de Alagados, contidos nos estudos sócio-econômicos, realizados pela ASSEC - (1973), levou à identificação de duas razões principais de preferência por Alagados: o fato de a área apresentar condições “sui generis” de invasão não contestada [terra de ninguém] e, pelo menos, a partir de início do decênio passado, de contar com a proteção oficial, como também oferecer possibilidade de solução definitiva da casa própria (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

A primeira razão revela uma situação completamente diversa daquela encontrada no início da ocupação (1946), período marcado por repressões, conflitos, expulsões violentas etc. Com o passar do tempo, as sociedades de Bairro foram se multiplicando e sendo reconhecidas oficialmente; daí, então, passaram a receber ajuda para a construção de sedes próprias, demonstrando desta forma prestígio perante as autoridades públicas.

Daí em diante, foram significativos os investimentos realizados pelos sucessivos governos municipais, sempre caracterizados por intervenções pontuais, desvinculadas de planos de urbanização para a área, tais como: asfaltamento de ruas, construção de equipamentos comunitários, escolas, implantação de estrutura em rede – água encanada, drenagem etc.

Os resultados apurados pelo Cadastro do GEPAB (1973) indicam maioria absoluta de proprietários na área, consoante se mostra na Tabela 13:

| Condição | Famílias | |
|---------------|----------|--------|
| | Número | % |
| Proprietários | 9.966 | 63.8 |
| Inquilinos | 4.540 | 29.0 |
| Cessionários | 1.126 | 7.2 |
| Total | 15.632 | 100.00 |

FONTE: Cadastro GEPAB, apud, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/21.

O ritmo de expansão de Alagados é marcado por fortes variações. Como dito anteriormente, foi, a partir de meados dos anos 60, que aconteceu um grande afluxo de famílias para a área mantido nos anos que se seguiram e tendo, no ciclo posterior - que coincide com o início da intervenção do Governo na área - se ajustado ao crescimento da cidade, como um todo. Convém lembrar que esse momento de intenso fluxo de pessoas para a área de Alagados, acontece quando o processo de invasão na cidade deixou de desempenhar um papel importante para o seu crescimento físico e para sua urbanização, perdendo o seu caráter de movimento coletivo o que, segundo Mattedi (1979), verificou-se até o início dos anos 60. É um momento marcado por uma sistematização do processo de repressão às invasões, facilitado pelo término do clima político do populismo que caracterizou a década passada, e o início do regime autoritário de 1964, que respaldou essa política de caráter nitidamente repressivo às invasões.

Essa contradição é explicada pelas características específicas da área de Alagados: enquanto outras invasões, existentes em Salvador, estavam sendo reprimidas ou, até mesmo, erradicadas, a área de Alagados era objeto de investimentos do setor público que lhe assegurava progressivas melhorias das condições habitacionais o que possibilitou a consolidação urbana de grandes áreas alagadas antes da intervenção de 1973.

Fatores específicos influenciaram nesse processo, tais como o incêndio da Feira de Água de Meninos, seu caráter popular e o fato de ser uma área alagada conseqüentemente “sem dono”.

As características físicas de Alagados e o modo de ocupação por palafitas foram condições básicas para o arrefecimento do ritmo de crescimento da área no início dos anos 70. As regiões com profundidades de maré superior a sete metros, existentes na Enseada dos Tainheiros, não possibilitavam a execução do estaqueamento necessário para a construção das casas de madeira.

2.2. EVOLUÇÃO DAS INVASÕES NA ÁREA.

2.2.1. O modo de ocupação.

Até a intervenção da AMESA, em 1973, a população de Alagados era pouco inferior a 90 mil pessoas. Admite-se que as invasões, ocorridas ao longo da Enseada dos Tainheiros, tenham absorvido a metade do fluxo migratório do interior para a capital, com a particularidade de que a opção por Alagados não se fez diretamente; mas depois de certo interregno em outras áreas pobres da capital. A escolha por essa área em que pese o sacrifício, que envolve, explica-se pelo fato de que oferece uma perspectiva de pronta e definitiva solução do problema habitacional. Ainda no início da ocupação, a grande maioria das famílias que, então, iniciou o aludido ciclo (construção de casas de madeira sobre palafitas em área alagadiça), em pouco tempo encontrava-se morando sobre aterro consolidado. Em muito contribuiu para isso, o aterro conseguido pelo depósito de lixo da cidade que a Prefeitura implementou no local até a década de 60.

Em 1973, para um terço das famílias (5.033), residindo ainda sobre água (ou aterros recentes, não consolidados), dois terços (10.599 famílias) achavam-se em áreas urbanizadas. Ainda mais: dessas últimas, 6.688 habitavam casas de alvenaria. O número de famílias proprietárias do imóvel em que residiam equivalia a 63,80% do total (9.966 famílias) (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

O Quadro 1 sintetiza a situação de ocupação encontrada pelo GEPAB em 1973, quanto ao grau de consolidação da ocupação de Alagados.

| QUADRO 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------|-------|-------------------|-------|----------------------------------|-------|------------------|-------|----------------|-------|---------------------|-------|------------|--|-------|--|-----|--|------|--|-----|--|------|
| SALVADOR, BAHIA – ALAGADOS – SITUAÇÃO DA OCUPAÇÃO (1973) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO DE TERRENO | Aterro consolidado | | | | Aterro de lixo (não consolidado) | | | | Sobre água | | | | | | | | | | | | | | |
| | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | | | | | | | | | | | |
| | 10.599 | | 67,80 | | 1.229 | | 7,86 | | 3.804 | | 24,34 | | | | | | | | | | | | |
| MATERIAL DE CONSTRUÇÃO | Alvenaria | | | | Madeira | | | | Taipa | | Outros | | | | | | | | | | | | |
| | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | | | | | | | | | | | |
| | 6.688 | | 42,78 | | 6.131 | | 39,22 | | 2.275 | | 14,55 | | 538 | | 3,45 | | | | | | | | |
| COBERTURA | Cerâmica | | | | Zinco | | | | Outros | | | | | | | | | | | | | | |
| | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | | | | | | | | | | | |
| | 14.252 | | 91,17 | | 119 | | 0,76 | | 1261 | | 8,07 | | | | | | | | | | | | |
| PISO | Tabuado rústico | | | | Cimentado | | | | Chão batido | | | | | | | | | | | | | | |
| | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | | | | | | | | | | | |
| | 6.051 | | 38,71 | | 8.443 | | 54,01 | | 1.138 | | 7,28 | | | | | | | | | | | | |
| Nº DE QUARTOS | 1Q | | 2Q | | 3Q | | 4Q | | Mais de 4Q | | Indefinido | | | | | | | | | | | | |
| | 6.523 | | 41,73 | | 6.477 | | 41,43 | | 1.962 | | 12,55 | | 339 | | 2,17 | | 105 | | 0,67 | | 226 | | 1,45 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| OUTROS CÔMODOS | Sanitário | | | | Sala | | | | Cozinha | | | | Área livre | | | | | | | | | | |
| | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | Número | | % | | | | | | | | |
| | 8.619 | | 55,14 | | 14.634 | | 93,62 | | 10.763 | | 68,85 | | 5.950 | | 38,06 | | | | | | | | |
| SERVIÇOS URBANOS (por domicílio) | Água encanada | | Chafariz e outros | | Fossa | | Energia elétrica | | Gás de cozinha | | Outros combustíveis | | | | | | | | | | | | |
| | Num. | % | Num. | % | Num. | % | Num. | % | Num. | % | Num. | % | | | | | | | | | | | |
| | 10.126 | 64,78 | 5.506 | 35,22 | 5.799 | 37,10 | 12.737 | 81,49 | 12.829 | 82,02 | 2803 | 17,93 | | | | | | | | | | | |

FONTE: Cadastro GEPAB, apud, GEPAB/ASSEC, 1973.

Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado, PPG/AU/FAUFBA, 2000.

As famílias começam erigindo casas de madeira sobre palafitas (Figuras 4; 5; 7; 10, 11; 12; 13 e 14), em “lotes” geralmente com quatro a seis metros de largura, dispostos de forma linear (1º estágio de ocupação). Uma distância relativamente regular, entre cinco e sete metros, é respeitada entre fachadas que se confrontam o que permite a definição antecipada da plataforma da futura rua. Uma distância em média de vinte metros separa as ruas, que se dispõem de forma paralela, definindo a largura das quadras. Às distâncias aproximadas de trezentos a

quinhentos metros, ou mais, são reservadas áreas entre as palafitas que permitem a implantação futura de ruas transversais. Segundo depoimento de alguns moradores, a conquista dessas áreas requereu grandes esforços da comunidade, para que não fossem ocupadas e, por vezes, não recompensados. Daí poder se explicar a profusão de vias longitudinais e a quase inexistência de vias transversais, antes da intervenção da AMESA (Figura 6).

Evidente que peculiaridades do sítio criaram situações específicas de ocupação em determinados setores

da Enseada dos Tainheiros, a exemplo da Baixa do Petróleo, Mangueira, Canal Central e Santa Luzia, que eram aproveitados como estrutura suporte da ocupação. Permitiam a ocupação em sentido radial, como também formação de quadras relativamente largas e disformes cujos “miolos” eram também ocupados, de forma aleatória, com “lotes” menores, cujos acessos se

faziam através de estreitos caminhos de pedestres, formando uma intrincada rede secundária de circulação que, freqüentemente, mal dava para passar uma pessoa (Figura 7).

Enquanto o lixo não chegava, os acessos às casas eram possibilitados através de pontes sobre palafitas construídas pelos moradores com tábuas de “agreste”, restos de construções (Figuras 5 e 12).

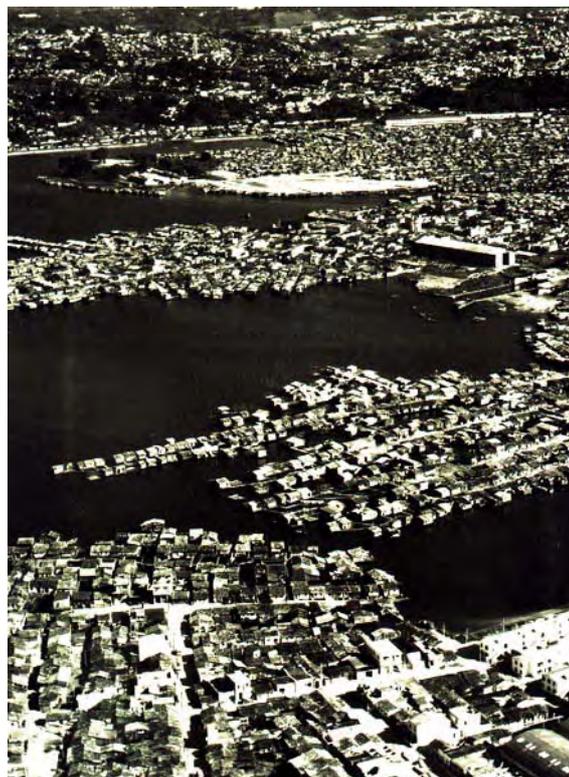


Figura 4 – Salvador, Bahia, Alagados , 1973 – vista aérea parcial.
Foto: GEPAB, 1973.



Figura 5 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - pontes de acesso às palafitas .
Foto de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados , 1975.

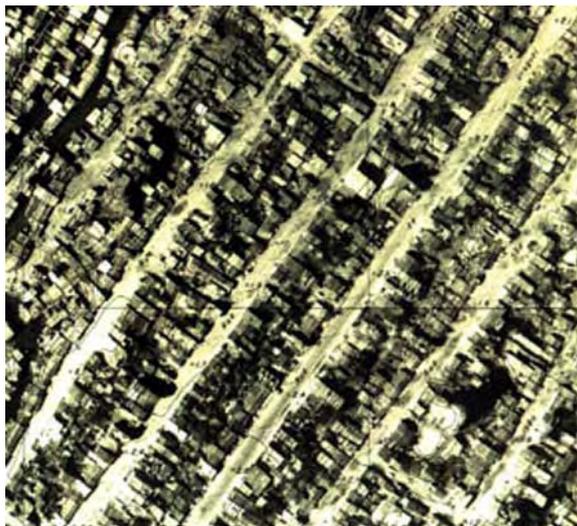


Figura 6 - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 (detalhe) - processo de ocupação - quadras alinhadas. Ortofotocarta : GEPAB, 1973.



Figura 7 - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 (detalhe). - processo de ocupação - quadras em desalinho. Ortofotocarta : GEPAB, 1973.

Em geral, essas pontes são dispostas dividindo a plataforma da futura rua ao meio, ou nas laterais, interligando-se às palafitas através de acessos individuais, executados com o mesmo sistema construtivo.

A solidariedade local consegue lixo e material de entulho para aterrar as ruas (2º estágio de ocupação). Para tanto, a Prefeitura Municipal disponibiliza o lixo coletado na cidade, que é lançado aleatoriamente nas ruas (Figura 8) o que



Figura 8 - Salvador, Bahia, Alagados, 1973 - aterro com lixo. Foto : GEPAB, 1973.

diferencia esse processo do aterro sanitário. Posteriormente, as ruas são melhoradas com sucessivas camadas de aterro composto de material arenoso e saibro. As famílias providenciam material arenoso e entulho para aterrar suas casas deixando os quintais ainda alagados (3º estágio de ocupação – consolidação do 2º estágio).

Esses estágios da ocupação (2º e 3º) geram uma situação intermediária de criação do solo, denominada de aterro semiconsolidado, no qual os “miolos”

das quadras ainda não tinham sido aterrados completamente, permitindo a penetração do mar o que possibilitava o escoamento das águas servidas e esgotos.

Esses “miolos” de quadra, entretanto, eram freqüentemente obstruídos, o que possibilitava a formação de fétidos bolsões alagados, criando sérios problemas para os moradores (Figura 17). Em seguida, chegam: o asfalto - implantado sobre o aterro existente - a água encanada e a luz elétrica (4º estágio de ocupação).

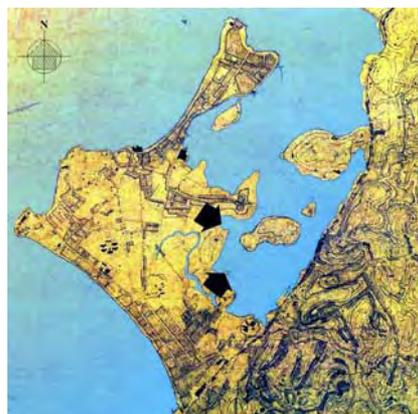


Figura 9 – Salvador, Bahia, Alagados – os sentidos da ocupação humana.
Base: Mapa da Enseada dos Tainheiros – situação da ocupação humana em 1930 – Prefeitura Municipal do Salvador.

Também nesse estágio de ocupação, o greide das ruas, já pavimentadas, são definidos sem critérios técnicos por não existir, até então, um plano de urbanização para a área. As situações mais críticas observadas estavam na Baixa do Petróleo, onde o asfalto era literalmente “jogado” sobre o lixo, por influência de políticos à cata de votos, em ruas onde ainda predominava a ocupação por palafitas.

O modo de ocupação deu-se em dois sentidos básicos de penetração na área e perpendiculares entre si: um, paralelo à Av. Suburbana, que liga o bairro da Calçada ao subúrbio de Paripe, e outro, transversal à Av. Tiradentes (Caminho de Areia) (Figura 9). O encontro dessas duas ocupações gerou uma situação peculiar, caracterizada por uma desordenada disposição de quadras - de diversos tamanhos



Figura 10 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - ponte de madeira construída pela população interligando dois bairros dos Alagados.
Foto de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

e formas - e acessos desalinhados. Até onde permitia a cravação das estacas da palafita, no leito do mar, com segurança, todo o espaço foi praticamente ocupado.

Como resultado, a localização do comércio e da prestação de serviços ficaram condicionadas à acessibilidade do lugar: maior intensidade ao longo das vias públicas, quase inexistência nas vielas de difícil penetração.

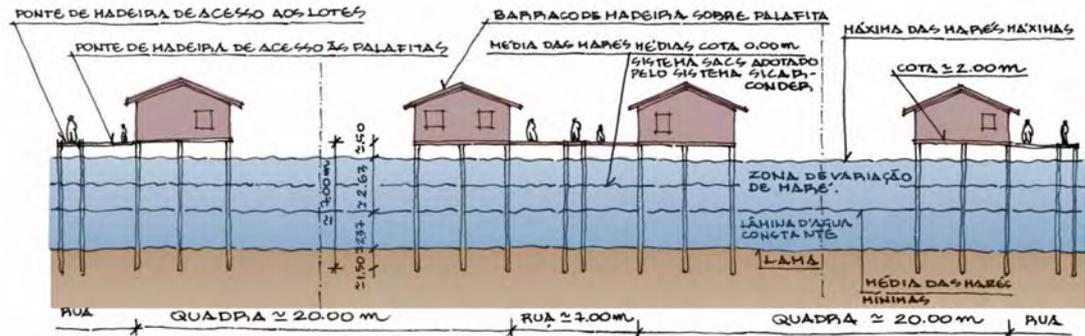
Definidas as direções de crescimento da favela, esta se faz, quase exclusivamente, à base de palafitas. Nos anos de 1972 e 1973, a população residente na área consolidada permaneceu praticamente estacionária, enquanto que, sobre as águas do mar, 1500 novas casas foram construídas.



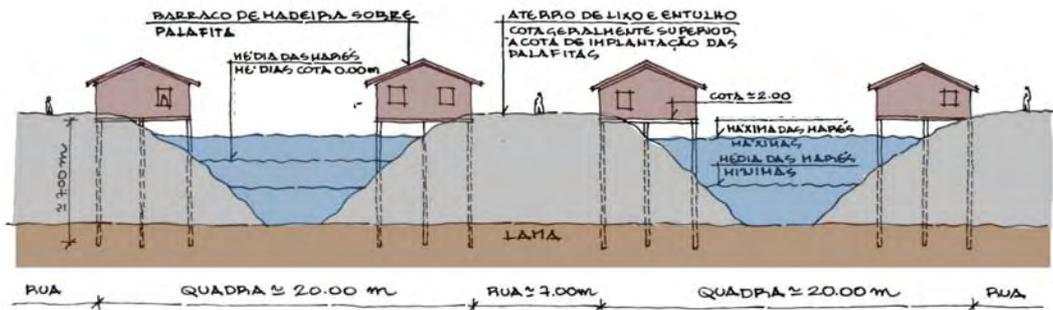
Figura 11 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – palafitas.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1975.



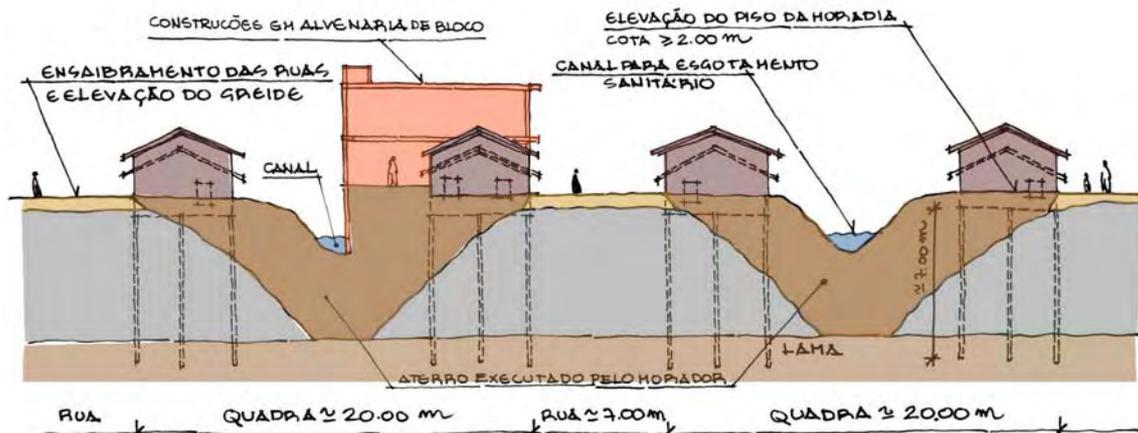
Figura 12 – Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – pontes de acesso às palafitas.
Foto: GEPAB, 1973.



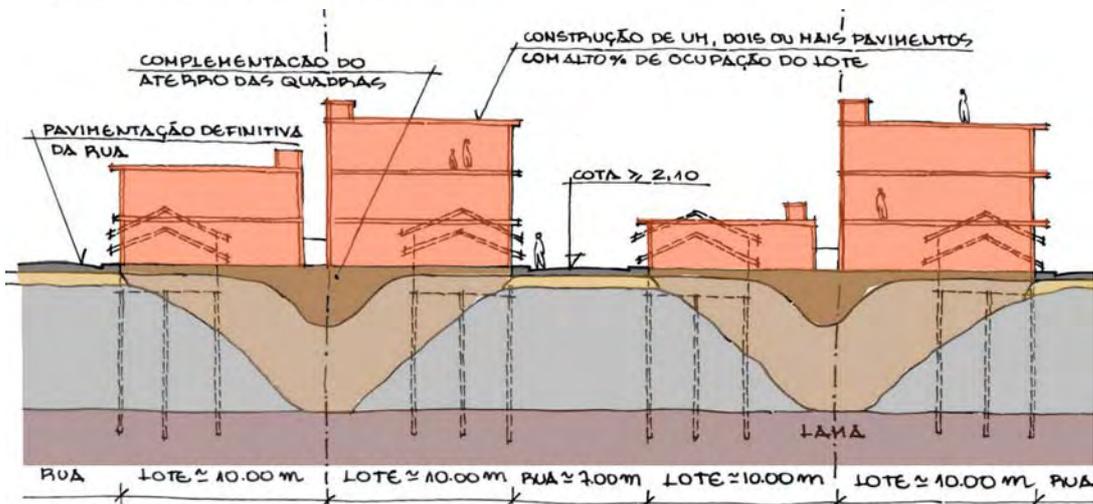
ALAGADOS: 1º ESTÁGIO DE OCUPAÇÃO (SITUAÇÃO LIMITE)
ÁREAS ALAGADAS



ALAGADOS: 2º ESTÁGIO DE OCUPAÇÃO
ÁREAS SEMICONSOLIDADAS



ALAGADOS: 3º ESTÁGIO DE OCUPAÇÃO (CONSOLIDAÇÃO DO 2º ESTÁGIO)
ÁREAS SEMICONSOLIDADAS



ALAGADOS: 4º ESTÁGIO DE OCUPAÇÃO
ÁREAS CONSOLIDADAS

Figura 13 – Salvador, Bahia, Alagados – estágios de ocupação do espaço físico - cortes transversais esquemáticos.
Desenho : Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

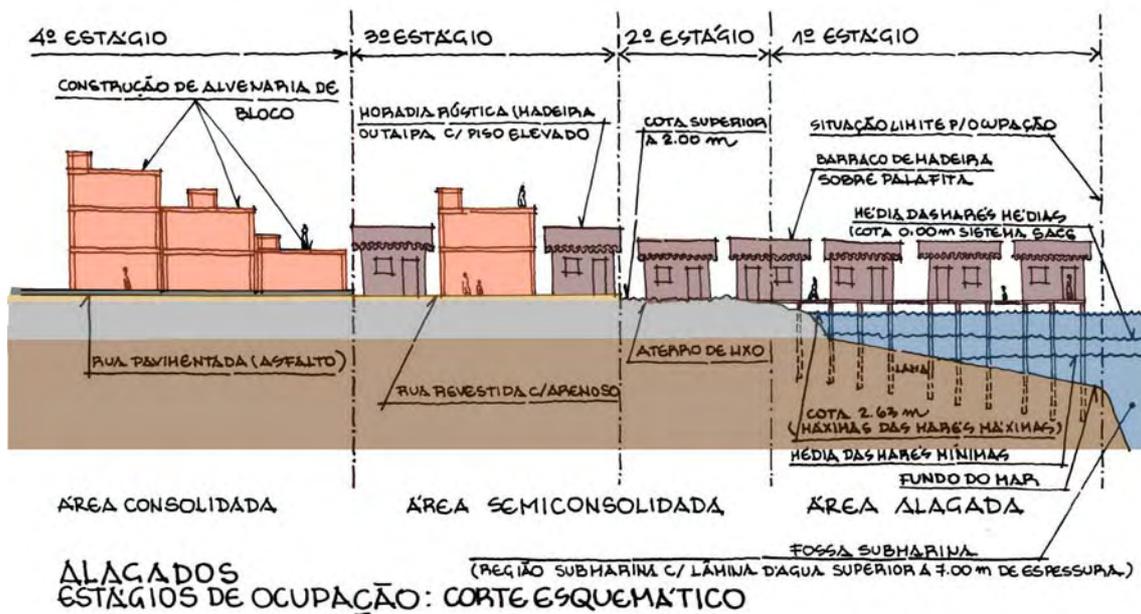
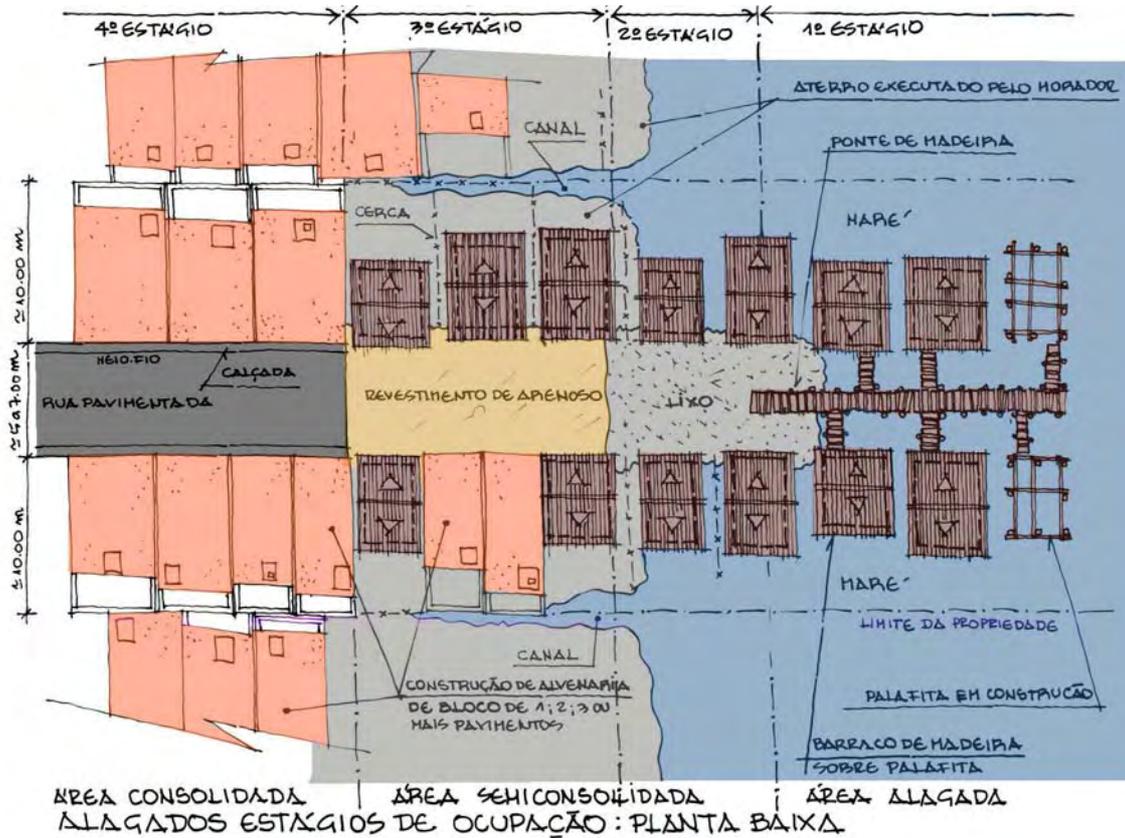


Figura 14 - Salvador, Bahia, Alagados, - estágios de ocupação do espaço físico, planta baixa e corte longitudinal esquemáticos.
 Desenho : Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

2.2.2. Condições habitacionais.

Como já citado, antes da implementação do Programa de Recuperação em 1973, existia, em Alagados, uma situação precária de moradia, caracterizada por casas rústicas de madeira sobre águas e que constituía a periferia do aglomerado (áreas alagadas), que envolvia todo a sua orla e, uma outra situação mais estável, embora não menos insalubre encontrada nas áreas consolidadas e semiconsolidadas, onde coexistiam as construções de alvenaria e barracos (Figura 15).

Do ponto de vista da infra-estrutura, as famílias residentes sobre terrenos firmes eram mais bem servidas, dispendo de água encanada, energia elétrica e fossas domiciliares. As residências situadas na periferia e nas áreas de aterro semiconsolidado careciam, em geral, de sanitário, cozinha e eletricidade. O esgotamento sanitário era lançado a céu aberto e recorriam, na maioria das vezes, aos chafarizes para o abastecimento de água.

O morador, ao longo do tempo, aplica seus esforços na melhoria da sua condição de habitabilidade. Aos poucos, o barraco de madeira, que ocupa uma área inicial de aproximadamente 16 e 25 m², vai sendo refeito com taipa e, depois com material mais duradouro (tijolo, cimento, concreto.), oportunidade em que são corrigidas as cotas de implantação, podendo nesse estágio, ocupar 100 % da área do lote (aproximadamente 50 a 60 m²).

Garantido o "lote", seu acesso através de uma ponte rústica de madeira e a ocupação com a palafita, sua preocupação básica passa a ser o aterro com lixo o que permite o acesso à casa "por terra". É importante lembrar que o aterro de lixo sobre solo instável, composto de várias camadas de lama com densidades

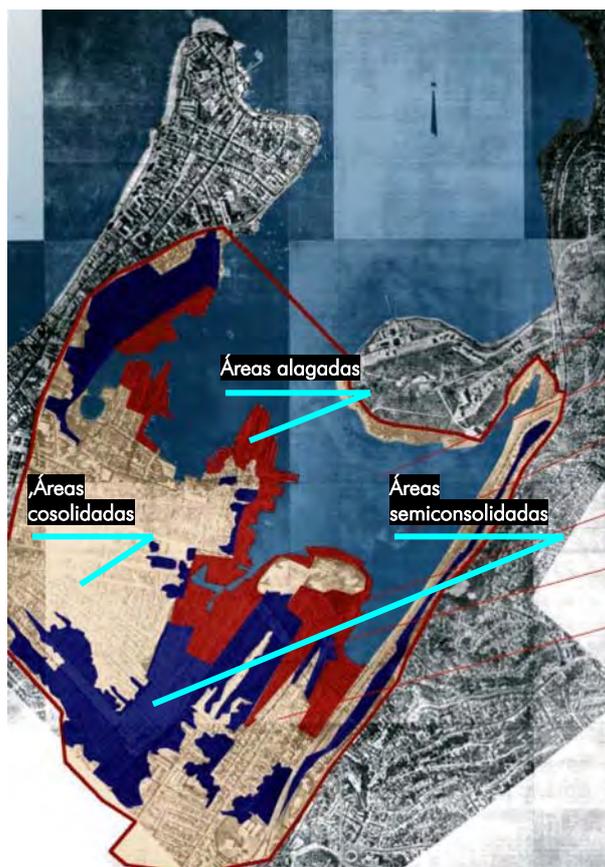


Figura 15 – Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – áreas alagadas, semiconsolidadas e consolidadas.

Fonte: BAHIA, GEPAB/TECNOSOLO, 1973.

diferenciadas, por sua peculiaridade, dificulta a construção em altura. Em alguns trechos da ocupação, entretanto, algumas casas de dois, e até três pavimentos, são construídas com técnicas “inventadas” pelos próprios moradores.



Figura 16 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – palafita em rua revestida com material arenoso. Foto de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

Posteriormente, além da água e energia elétrica, o morador reivindica, junto à Prefeitura, o revestimento do aterro de lixo com material arenoso (Figura 16) e, finalmente, a pavimentação.

A cada uma dessas fases de consolidação do espaço físico – setores sobre o mar, geralmente sem água e luz; setores sobre aterro de lixo não consolidados, geralmente com água e luz, mas sujeitos a sérios problemas de drenagem, e setores sobre aterro consolidado, com água, luz e ruas “ensaibradas” ou pavimentadas – corresponde, respectivamente, a casa rústica de madeira sobre palafitas, a permanência da casa de madeira ou a casa de taipa e a casa de alvenaria.

Dessa forma, a melhoria habitacional, implementada pelo próprio morador, acontece após a consolidação do acesso, quando a Prefeitura aplica as primeiras camadas de material arenoso ou saibro. A pavimentação das ruas, não só sacramenta uma condição urbana perene, o que motiva o morador a investir seus poucos recursos em seu imóvel, como também provoca uma elevação de greides que é forçado, inevitavelmente, a acompanhar essa evolução. Praticamente, todas as cotas de soleiras das palafitas lindeiras às ruas ensaibradas ficam em uma cota inferior aos seus respectivos greides.

O próximo passo é o aterro da área conquistada através de entulho ou materiais diversos. Essa providência provoca o afundamento da palafita - por conta deste aterro ser construído no novo nível da rua - o que é corrigido com a sua demolição e reconstrução, em madeira ou taipa, no mesmo local, seguindo uma metodologia que permita o morador permanecer no imóvel. Aquele morador que, precipitadamente, constrói um imóvel de alvenaria antes da consolidação definitiva

da rua, corre o risco de ter sérios prejuízos, tendo que elevá-lo à uma cota compatível com o seu futuro greide. Essa situação não é pouco comum.

O fundo do lote permanece sem ser aterrado permitindo a penetração do mar facilitando, conseqüentemente, o escoamento dos esgotos e águas servidas. Quando esses “canais” são obstruídos surgem os bolsões fétidos no “miolo” das quadras (Figura 17).

O processo de consolidação dos imóveis, entretanto, não acontece com tanta rigidez. É freqüente a mescla de casas de madeira e alvenaria nos setores de aterro semiconsolidados e, até mesmo, nos setores de aterro consolidado.

A casa de taipa, que no início da ocupação de Alagados se fazia freqüente, praticamente desapareceu, esforçando-se o morador em passar diretamente da construção de madeira para a de alvenaria. Esta é construída de forma que a casa de madeira se mantenha intacta, permitindo que o morador permaneça no local até que a primeira laje de cobertura, em concreto pré-moldado da nova casa seja concluída. O material resultante da demolição do barraco passa a ser utilizado como insumo para as futuras etapas da obra.

A casa de alvenaria permite o aparecimento de sobrados unidomiliares, ou mesmo multifamiliares, abrangendo ainda uma forma na qual se associam, em plantas superpostas, a residência e a atividade comercial ou de serviços (Figura 18).



Figura 17 – Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – exemplo de bolsão no “miolo” da quadra.
FONTE : Ortofotocarta GEPAB, 1973.



Figura 18 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 - sobrados em área consolidada.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

2.2.3. Técnicas construtivas.

As técnicas construtivas empregadas na feitura das palafitas são das mais elementares: estacas de madeira de agreste, com diâmetro de aproximadamente sete a dez centímetros, adquiridas nos depósitos de materiais de construção das proximidades. Elas são introduzidas na lama à procura de substrato firme (folhelho

decomposto), que geralmente nunca é encontrado, fixando-se nas camadas mais densas da lama. Essas varas são travadas por peças horizontais e diagonais, gerando um sistema engenhoso de infra-estrutura e superestrutura, aparentemente frágil, mas resistente ao tempo, que funcionará como “esqueleto” do futuro imóvel. A superestrutura permite ao morador conquistar um plano horizontal, situado a poucos centímetros da ocorrência máxima de maré, sobre o qual constrói-se uma casa rústica de madeira, usando tábuas de agreste ou materiais de circunstância (pedaços de caixote etc.), para a feitura do piso e das paredes externas e internas (Figura 19). A cobertura é feita com telha cerâmica simples, na sua grande maioria, ou outros materiais.

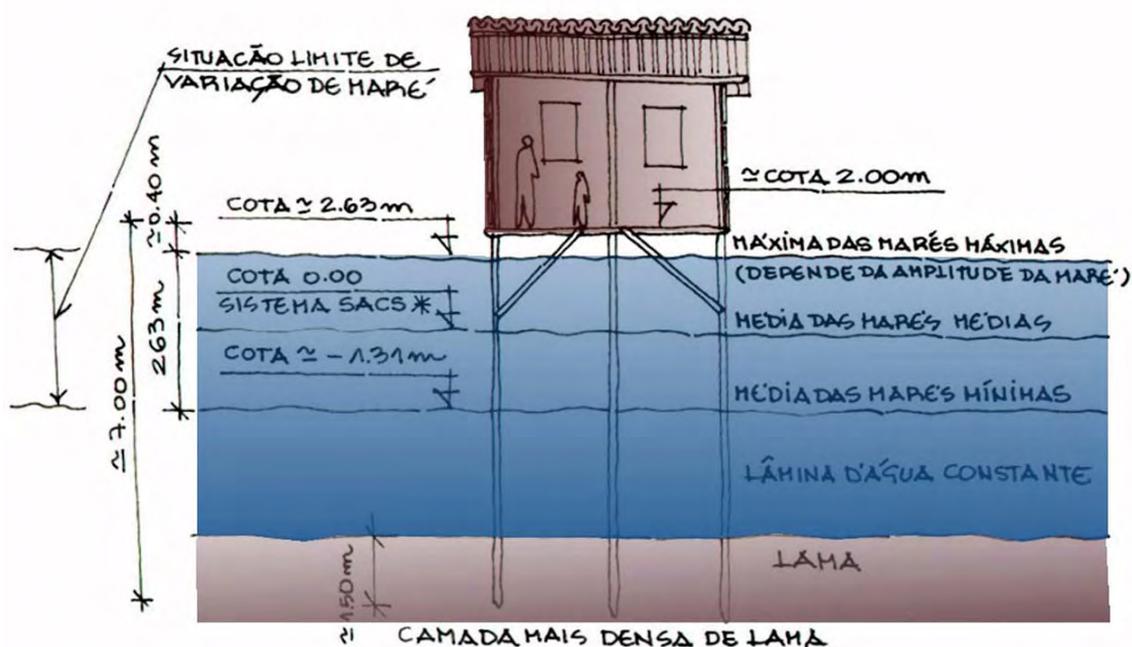


Figura 19 - Salvador, Bahia, Alagados - palafitas, esquema construtivo de implantação.

* SACS - Serviços Aerofotogramétricos Cruzeiro do Sul – que utiliza o sistema de georeferenciamento para geodésia / RMPG, do IBGE, adotado pelo SICAR – Sistemas Cartográficos / CONDER.

Desenho : Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002.

Essa mesma técnica é utilizada para a construção das pontes rústicas de madeira que dão acesso às palafitas. Nesse caso, superado o nível da maré máxima, é feito um passadiço com tábuas de agreste, restos de construções, etc., com largura média de sessenta centímetros e desprovido de corrimão. Essas pontes são muito instáveis e perigosas, motivo pelo qual o morador espera ansioso pela chegada do lixo na porta de sua casa.

As variações da maré e o tamanho das estacas de madeira determinam os limites da ocupação.

As casas térreas de alvenaria obedecem a técnicas convencionais: fundação corrida de vigas baldrame, paredes externas e internas de bloco cerâmico de seis furos e laje pré-moldada de vigotas de concreto, descoberta, por existir a perspectiva de ampliação no sentido vertical da moradia.

As fundações dos sobrados de alvenaria obedecem a procedimentos construtivos empíricos, desenvolvidos pelos próprios moradores (Figuras 20 e 21). Onde serão construídos os pilares, realizam-se escavações de seção quadrada (1m x 1m), que atravessam toda a camada de lixo e as camadas mais moles de lama, até ser alcançada uma camada que ofereça uma resistência à pá de escavação. O material fibroso da camada de lixo não permite que haja desmoronamento das laterais das cavas de fundação. O próximo passo é a construção de uma base, feita com cimento e pedra (matacão), com altura de um metro, para implantação de uma sapata e a espera do pilar. O responsável pela construção tem a preocupação de assentar as fundações, sempre num nível igual ou acima das fundações dos imóveis lindeiros, para que os mesmos não sofram recalques. É freqüente o aparecimento de expressivas rachaduras nesses imóveis, quando esta regra não é respeitada. Não muito freqüente, mas também acontecem casos de desabamentos parciais do imóvel ou desnivelamentos expressivos em função de recalques diferenciais. A superestrutura é feita com pilares de concreto armado, utilizando-se ferro de diâmetro de 1/2", com seções que variam de (20 x 20) centímetros a (20 x 30) centímetros, e vigas de (12 x 20) centímetros a (15 x 30) centímetros, com ferro de diâmetro 3/8", para vencer vãos não superiores a 3 metros. Todo esse processo é empírico, pautado apenas na experiência e na "benevolência" proporcionada pelo concreto armado.

Geralmente, esses sobrados são construídos por "empreiteiros" moradores de Alagados que, de tanto praticarem, terminaram por adotar suas próprias técnicas construtivas. Como eles dizem: "assim como o cachorro, o concreto é o melhor amigo do homem".

Os pisos superiores e a laje de cobertura são executados com lajes pré-moldadas de vigotas de concreto armado e o padrão arquitetônico adotado é, praticamente, o mesmo: construções, ocupando o máximo possível o terreno, implantadas nos alinhamentos de gradil, sempre que possível deixando reservada uma área no fundo do lote e uma escada situada na frente para possibilitar o acesso à laje, o que permitirá sua futura ocupação, como espaço incorporado ao

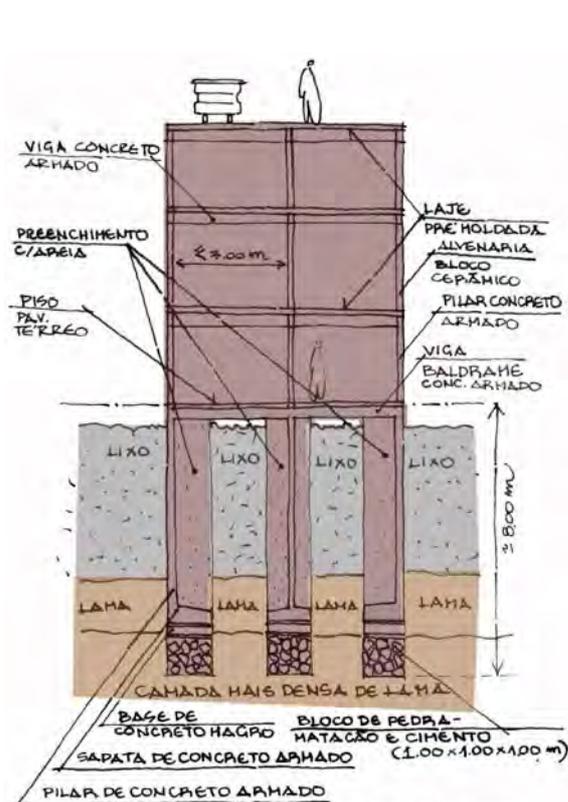


Figura 20 - Salvador, Bahia, Alagados - sobrados das áreas consolidadas e semiconsolidadas - esquema construtivo - corte esquemático.
Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

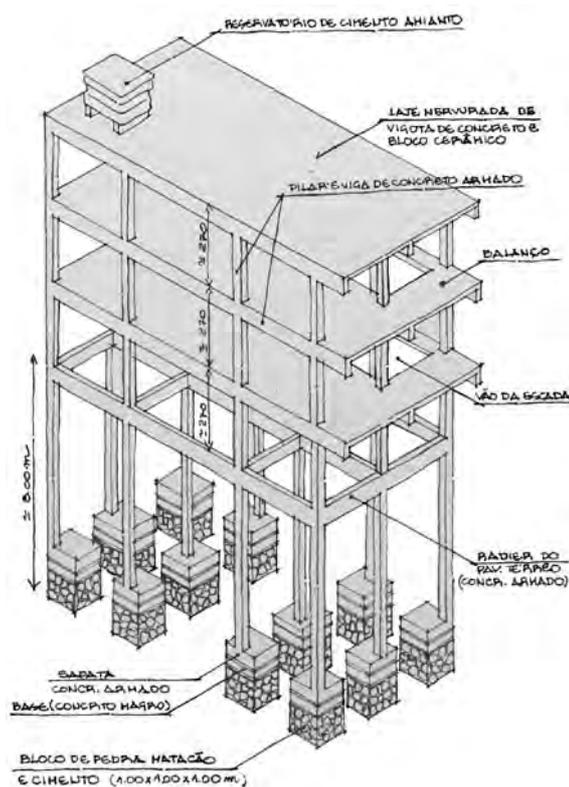


Figura 21 - Salvador, Bahia, Alagados - sobrados das áreas consolidadas e semiconsolidadas - esquema construtivo - perspectiva isométrica.
Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

domicílio, ou para a construção de uma nova unidade domiciliar independente. Sempre é freqüente a construção de balanços no pavimento superior que avançam sobre o alinhamento de gradil.

2.3. PATRIMÔNIO SOCIAL.

Paralelamente a esse processo de ocupação, vários investimentos foram realizados pelos órgãos públicos, instituições religiosas, particulares e pela população que proveu a área de Alagados de equipamentos de cunho social e de serviços.

2.3.1. Educação.

Antes da execução do Plano Urbanístico, em 1973, a área de Alagados possuía uma rede de 23 escolas de ensino fundamental de primeiro grau - primeiro ciclo, relativamente bem distribuída, considerando-se a área aterrada e urbanizada, atendendo a 7 mil alunos. Admitindo-se que a faixa etária considerada

(5 a 10 anos) ascendesse a 15% e a população da mencionada parcela dos Alagados (áreas aterradas e urbanizadas), a 50 mil habitantes, a demanda equivaleria a 7,5 mil matrículas. Segundo o levantamento do GEPAB/ASSEC (1973), a aceitação de semelhante raciocínio equivale a supor que as crianças em idade escolar, habitando a parcela não urbanizada – casas erigidas em cima d'água – e que seriam em número superior a quatro mil, na mesma data, isto é, idêntica proporção da população restante (28 mil pessoas, de um total de 78.000 habitantes em 1970) – estaria, em 1970, integralmente desprovida de assistência escolar. Embora a matrícula tenha-se expandido de forma significativa, consoante se pode observar na Tabela 14, persistiria o déficit.

Quanto ao segundo ciclo do primeiro grau, limita-se a dois estabelecimentos, sendo um localizado no Largo da Madragoa, fora dos limites de Alagados, ministrando-se ali outros cursos (Tabela 15).

| TABELA 14 | | | |
|--|-------|-------|---------------------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – 1970 – ENSINO FUNDAMENTAL DE PRIMEIRO GRAU (ATÉ A 5ª SÉRIE) - EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA | | | |
| Séries | Anos | | Incremento (%) 70 / 72 |
| | 1970 | 1972 | |
| Pré-primário | 291 | 265 | -8.9 |
| 1ª Série | 1.676 | 2.404 | 43.4 |
| 2ª Série | 1.558 | 2.177 | 39.7 |
| 3ª Série | 1.346 | 1.779 | 32.2 |
| 4ª Série | 1.124 | 1.406 | 25.1 |
| 5ª Série | 705 | 1076 | 52.6 |
| Total | 6.700 | 9107 | 35.9 |

FONTE: Secretaria da Educação apud: BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/36..

| TABELA 15 | | | |
|--|-------|-------|-------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS – 1970 – ENSINO FUNDAMENTAL DE PRIMEIRO GRAU (SEGUNDO CICLO) – EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA | | | |
| Ginásio | 1.712 | 1680 | 1.822 |
| Pedagógico | 528 | 601 | 832 |
| Administrativo | 816 | 854 | 821 |
| Desenho Técnico | 64 | 62 | 90 |
| Tradutor | 58 | 52 | 46 |
| Total | 3.178 | 3.249 | 3.611 |

FONTE – Secretaria de Educação apud: BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/37.

Em 1972 foi inaugurada a Escola Polivalente San Diego na Ilha de Santa Luzia, bairro do Uruguai, que se dedica à formação geral e profissional de alunos do segundo grau, com um potencial de 740 vagas, tendo recebido, logo, no ano seguinte, 800 alunos.

O movimento de erradicação do analfabetismo, MOBRAL, começou a funcionar em 1971, mantendo cursos de três meses, em número de 24. Em 1971, foram alfabetizados 350 alunos e, em 1972, 1640.

2.3.2. Saúde.

A assistência médico-hospitalar limitava-se, em 1973, a um posto de saúde para atendimento de casos de urgência, assistido por sete clínicos, sete dentistas, pediatras e pré-analistas. Um posto de hidratação e um posto médico estadual, cujos serviços se estendiam a outros bairros da Península de Itapagipe, além de uma maternidade e de um posto médico particular.

2.3.3. Saneamento básico.

Em 1973, as condições de saneamento básico nos Alagados eram insatisfatórias, salvo o abastecimento d'água. Grande parte dos Alagados já era servida pelo sistema de abastecimento de água através de ligações domiciliares, entretanto, uma terça parte da população ainda era servida por chafarizes.

Existia, na época, uma ausência completa de rede esgotamento sanitário em Alagados, e o problema de esgotamento das águas pluviais permanecia. A rede de galerias de drenagem não atendia às necessidades.

2.3.4. Recreação e lazer.

Quanto aos equipamentos de recreação e lazer, ao menos no que diz respeito à parcela urbanizada da área, não se observa, em 1973, maiores peculiaridades em relação aos demais bairros pobres da cidade, sendo o futebol o esporte predileto da população, praticado em pequenos terrenos baldios e representando verdadeiras conquistas da população.

As sociedades de bairro, instituições criadas para defender os interesses da comunidade, davam importante contribuição às atividades de recreação e lazer. Nelas, eram organizados clubes carnavalescos e centros recreativos.

2.3.5. Condições de abastecimento.

A cidade baixa ainda registra a peculiaridade de abrigar o mais importante dentre os elementos representativos das formas tradicionais de abastecimento: a feira permanente de São Joaquim.

A Feira de São Joaquim era, em 1973, a principal fonte de abastecimento do gênero alimentício da população de Alagados, consoante se poder ver na Tabela 16. Afora isso, a área abrigava grande número de pequenas vendas e quitandas, que tinham a peculiaridade da venda a “retalho”.

| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – 1973 – LOCAL DAS COMPRAS – NÚMERO DE FAMÍLIAS | | |
|--|----------------------|--------|
| Alagados | Feira de São Joaquim | Outros |
| 5.179 | 6.475 | 3.978 |

FONTE: Cadastro GEPAB (1973) apud, BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/49.

Implantada em fins de 1964, a Feira de São Joaquim foi a solução encontrada pelo Governo para a transferência dos feirantes atingidos pelo incêndio que destruiu, em menos de uma semana, a feira de Água de Meninos, na época, o maior centro de comercialização de gêneros alimentícios da cidade. Situada próxima da área antes ocupada pela Feira de Água de Meninos e a menos de dois quilômetros de Alagados, a Enseada de São Joaquim beneficia-se pela presença de um ancoradouro que permite a atracação de saveiros, um dos principais meios de transporte empregado no suprimento de produtos da Feira, oriundo do Recôncavo Baiano. Em uma área da aproximadamente 38.000 m², foram construídos galpões e alojados para os feirantes sob a administração do Sindicato de Vendedores Feirantes e Ambulantes de Salvador (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Como forma tradicional de abastecimento, destacamos a Feira da Rua Resende Costa, situada na área de Alagados que, até os anos setenta, dispunha de um pequeno ancoradouro que também permitia a presença dos saveiros que adentravam a Enseada dos Tainheiros.

2.3.6. Organização comunitária.

Antes da implementação do Plano Urbanístico de Alagados em 1973, existiam 16 Sociedades de Bairro com caráter reivindicatório, que tinham suas atividades refletindo a forma pela qual a população se associou na defesa dos seus interesses.

A pesquisa, realizada pelo GEPAB (1973), identifica três etapas distintas da dinâmica dessa associação no processo de formação dos Alagados. Inicialmente, a população passa a ser hostilizada pelas autoridades e essa não-aceitação era expressa pela ação repressiva da polícia. Desta forma, surgem as associações de moradores, que tinham, como objetivo inicial, defender os interesses dos seus associados face às intenções hostis do Governo, como fica evidente nos nomes que foram dados a essas associações, tais como Sociedade de Defesa dos Moradores de Mangueira da Massaranduba, Sociedade de Defesa do Bairro Tomé de Souza, etc. Passada essa fase de hostilidades, as autoridades reconheceram, tacitamente, a realidade concreta dos Alagados, cessando as agressões policiais o que permitiu aos Alagados se consolidar, como bairro, não obstante os expressivos problemas de ordem física que os distanciava de um efetivo amadurecimento urbano.

Em uma segunda etapa, as Sociedades de Bairro passaram a ter uma atuação interativa, já sob a influência de entidades oficiais, instituídas para fins específicos de recuperar a área. Dessa maneira, formou-se um Conselho de Sociedades, “visando a desenvolver o espírito associativo de solidariedade para fins comuns e a definir as áreas de influência (verdadeiras jurisdições) e atuação, no caso de ser necessária a mobilização da população para a execução de tarefas definidas (geralmente serviços essenciais, como contenção de canais naturais, fiscalização de obras contratadas, defesa contra elementos socialmente indesejáveis)” (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975, p. 35).

Em 1969, após a assinatura de um convênio entre as sociedades de bairro, através de seu Conselho e o Governo do Estado, consolidou-se a aceitação oficial da ação reivindicatória o que possibilitou colocar, definitivamente em pauta, a urbanização dos Alagados, elevando o objetivo básico da ação comunitária para a defesa de interesses coletivos.

Uma terceira etapa desse processo caracteriza-se pelo enraizamento da organização comunitária que possibilita a evolução dos seus objetivos sociais, possibilitando um relacionamento mais amplo com diferentes áreas da administração pública, passando a ser reivindicado não só o desenvolvimento físico da área, como também o seu desenvolvimento social, traduzidos nos diversos convênios, assinados entre as sociedades e várias entidades públicas, para fins educacionais, de saúde, de segurança pública e de ascensão profissional.

No desenvolvimento desse processo, além da condição de representantes oficiais junto aos Poderes Públicos, as Sociedades de Bairro passam a desenvolver as seguintes atividades complementares: recreação organizada com realização de jogos, festas, passeios, etc; assistência médico-dentária e desenvolvimento da educação na área (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

2.3.7. Emprego e renda

O cadastro do GEPAB (1973) registrou uma população empregada (permanente e temporária) de 20.930, representando 24.3% da população total dos Alagados, sendo este percentual próximo àquele encontrado em Salvador que era, segundo o censo de 1970, de 30,8%.

A estrutura de emprego era quase idêntica, consoante a Tabela 17.

| TABELA 17 | | |
|--|--------------|--------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – ESTRUTURA DE EMPREGO - 1973 | | |
| Setor | Salvador (%) | Alagados (%) |
| Primário | 1.5 | - |
| Secundário | 24.4 | 22.8 |
| Terciário | 74.1 | 77.2 |
| Total | 100.0 | 100.0 |

FONTE – Cadastro GEPAB (1973), apud, BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/55.

Quanto ao local de trabalho o cadastro do GEPAB (1973) revelou a presença de uma parcela significativa (a metade) de pessoas que trabalhavam na área dos Alagados e nas suas proximidades, deslocando-se, desta forma, em pequenas distâncias para comparecer ao local de trabalho (Tabela 18).

As famílias com renda inferior a um salário mínimo, nos Alagados, correspondiam cerca de um terço do total. A faixa entre um e dois salários mínimos absorviam, praticamente, outro terço, como mostra a Tabela 19.

A situação das áreas que abrigam casas de palafitas sobre a água não se distingue, radicalmente, do quadro geral dos Alagados, salvo no menor contingente da faixa de renda mais alta, como mostra a Tabela 20. Isto revela que aos habitantes de Alagados, não importam os setores em que habitam; diferenciam-se não pela renda, mas pelo estágio em que se encontra a sua habitação em sua busca de solução para o problema da casa própria.

| Discriminação | Número de Pessoas | % |
|------------------------|-------------------|--------------|
| <u>Áreas próximas</u> | <u>10.098</u> | <u>48.2</u> |
| - Alagados | 4.217 | 20.1 |
| - Cidade Baixa | 4.264 | 20.4 |
| - Comércio | 1.343 | 6.4 |
| - Feira de São Joaquim | 274 | 1.3 |
| <u>Outras</u> | <u>3.753</u> | <u>18.0</u> |
| - Zona sul | 464 | 2.2 |
| - Centro | 1.271 | 6.1 |
| - Orla Marítima | 107 | 0.5 |
| - Zona Noroeste | 638 | 3.1 |
| - CIA | 319 | 1.5 |
| - Área Metropolitana | 626 | 3.0 |
| - Outras cidades | 328 | 1.6 |
| <u>Sem indicação</u> | <u>7.079</u> | <u>33.8</u> |
| <u>Total</u> | <u>20.930</u> | <u>100.0</u> |

FONTE: Cadastro GEPAB (1973), apud, BAHIA, GEPAB/ ASSEC, 1973, p. 2/57.

| Renda familiar (SM) | Famílias | |
|---------------------|----------|-------|
| | Número | % |
| Até meio | 1.592 | 10.2 |
| De meio a um | 3.778 | 24.1 |
| De um a dois | 4.214 | 27.0 |
| De dois a três | 2.338 | 15.0 |
| Mais de três | 3.658 | 23.4 |
| Sem informação | 52 | 0.3 |
| Total | 15.632 | 100.0 |

FONTE – Cadastro GEPAB (1973), apud, BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/58.

| TABELA 20 | | |
|---|--------------|----------------------------|
| SALVADOR, BAHIA - ALAGADOS – 1973 – RENDA FAMILIAR – SUBÁREAS COM PALAFITAS | | |
| Renda familiar (Em salários mínimos) | Alagados (%) | Subáreas com palafitas (%) |
| <u>Até um</u> | <u>34.3</u> | <u>39.9</u> |
| - Até meio | 10.2 | 11.6 |
| - De meio a um | 24.1 | 28.3 |
| <u>De um a três</u> | <u>42.0</u> | <u>42.7</u> |
| - De um a dois | 27.0 | 28.9 |
| - De dois a três | 15.0 | 13.8 |
| <u>Mais de três</u> | <u>23.4</u> | <u>17.1</u> |
| <u>Sem informação</u> | <u>0.3</u> | <u>0.3</u> |
| <u>Total</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> |

FONTE – Cadastro GEPAB (1973), apud, BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/59.

2.4. PRIMEIRAS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS DE INTERVENÇÃO INTEGRADA EM ALAGADOS.

2.4.1. Antecedentes.

Como dito anteriormente, em síntese, a área dos Alagados tornou-se um grande e único conglomerado urbano através da *conurbação* de sucessivas invasões de terrenos de marinha, em comunidades contíguas, situadas na Enseada dos Tainheiros. A ocupação dava-se, inicialmente, através da construção de casas rústicas de madeira, construídas sobre palafitas, em área alagada pelo mar ou sobre aterro de lixo não consolidado. Organizando-se em sociedades comunitárias conquistaram, ao longo do tempo, uma série de benefícios a começar pela tolerância dos poderes públicos pelas invasões e introdução de serviços urbanos a começar por sucessivos aterros, água encanada, energia elétrica e pavimentação de algumas ruas etc.

Esses benefícios eram pontuais, desarticulados e, geralmente, aconteciam em função de interesses político-eleitorais, da capacidade reivindicativa das sociedades de bairro e eram desprovidos de um plano diretor que os balizassem. Dessa forma, a área de Alagados desenvolveu-se até 1973 - ano em que se iniciaram melhoramentos sistematizados através da intervenção da AMESA - intercalando intervenções esporádicas e novas invasões por palafitas e barracos de madeira sobre aterro de lixo e sem solução da situação jurídica, completamente irregular, dos terrenos invadidos.

2.4.2. Primeiras iniciativas.

No ano de 1961, o Governo do Estado contratou o escritório do arquiteto Diógenes Rebouças para elaboração de um anteprojeto de Recuperação dos Alagados (GORDILHO SOUZA, 2000).

Segundo o GEPAB (1973a), as primeiras iniciativas de se buscar uma solução integrada para o problema da área de Alagados, data do início da década de 60. Entre 1960 e 1961, a Prefeitura Municipal de Salvador elabora o Plano Urbanístico de Alagados que, dentre as principais preocupações, verifica-se a construção de um aterro de 210 hectares (ou seja, praticamente toda a área de Alagados, estimada em 270 hectares), do qual 35% a 40% seriam utilizadas para construção de habitações populares em substituição às palafitas, então existentes (BAHIA, GEPAB, 1973a, p.13). A parte restante seria destinada à implantação de indústrias leves, em consonância com as diretrizes do Plano Urbanístico de Salvador da década de 40, elaborado pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador - EPUCS.

Ressalta o GEPAB (1973a) que a filosofia básica desse projeto, que orientou estudos posteriores, era a fixação, na própria área, da população residente, beneficiando-a com as obras necessárias de saneamento e urbanização. A viabilidade da execução das proposições seria garantida através do “congelamento” da área o que seria realizado através de um forte esquema de fiscalização.

Essa postura de recuperar e urbanizar, mantendo a população no local, diferenciava-se daquela até então adotada nas políticas habitacionais praticadas no Brasil, que previa a erradicação das favelas através da transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais populares, geralmente edificadas em locais distantes do centro da cidade. Os fatores que impunham essa solução, segundo o GEPAB (1973c) seriam a grande concentração demográfica, em extensos bairros populares contíguos que equivale, aproximadamente, à população das principais cidades interioranas do Estado; os expressivos investimentos de infra-estrutura urbana já realizados no local; a existência de proporção considerável de moradias em condições satisfatórias ou necessitando, apenas, de melhoramentos para alcançarem essa condição; o fácil acesso que já oferece a rede viária existente para a zona comercial, central e para outros bairros, assim como para as de emprego

industrial; a proximidade em que se encontra de um dos vetores de expansão da cidade, já identificado no Estudo Preliminar da Área Metropolitana de Salvador, ou seja, o crescimento da zona habitacional e, provavelmente, de pequenas indústrias, em direção aos subúrbios ferroviários, margeando a Avenida Afrânio Peixoto (Suburbana) e a politização e conscientização dos moradores locais que, por iniciativa própria, constituíram centros de ação comunitária e têm-se associado, num sistema espontâneo de ajuda mútua, para a edificação dos casebres, obtenção de melhoramentos urbanos e defesa dos interesses comuns (BAHIA, GEPAB, 1973c).

2.4.3. O Plano do DNOS.

Em 1963, o Governo Federal, em atitude contraditória às políticas habitacionais instituídas, baixava dois decretos: o de nº 52.935-B, de 26 de abril, que dispunha quanto à execução de serviços e obras de saneamento e recuperação de terrenos de marinha, em municípios de Pernambuco e da Bahia, entre esses terrenos, os Alagados de Salvador; e o de nº 52.326, de 7 de agosto, mandando constituir um Grupo de Trabalho, com a participação da SUDENE, DNOS, Estado da Bahia e Município de Salvador, para promover e coordenar projetos adequados àquela área (BAHIA, GEPAB, 1973).

Essa iniciativa culminou no Plano de Recuperação e Urbanização da Enseada dos Tainheiros, elaborado para o DNOS pelo Escritório Hidáulius Cezar Wanderley Cantanhede Engenharia Civil e Sanitária Ltda, em 1963. Segundo o GEPAB, esse projeto encarava, particularmente, a possibilidade de expansão industrial de Salvador por essa faixa da Península de Itapagipe, com a criação de áreas recuperadas ao mar, mediante aterro hidráulico e muros de contenção. Previa, também, a transferência paulatina dos moradores das palafitas para outros locais sem considerar soluções para o problema habitacional (BAHIA, GEPAB, 1973a).

2.4.4. A Comissão de 1967.

Em julho de 1967, o Governo do Estado criou uma Comissão para equacionamento dos problemas dos Alagados com representantes do Município de Salvador, da Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo (SAER), posteriormente denominada Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos

(COMAE), Departamento de Estradas de Rodagem da Bahia (DERBa), Voluntários da Paz, Igreja católica e representantes dos moradores de Alagados (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

Essa comissão concluiu os seus trabalhos em 16 de novembro do mesmo ano, sendo apresentado, nesta ocasião, um relatório contendo as considerações gerais do grupo e, na oportunidade, feitas as seguintes sugestões, como medidas a serem tomadas pelo ao Governo do Estado: mapeamento aerofotogramétrico atualizado da área, pesquisa sócio-econômica dos moradores da área e levantamento dos dados de infra-estrutura (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

2.4.5. O Grupo de trabalho de 1968.

Atendendo às sugestões desta Comissão, o Governo do Estado formou um Grupo de Trabalho com técnicos da Prefeitura de Salvador e da URBIS – Habitação e Urbanização da Bahia – agente financeiro do Estado para captação de recursos do Sistema Financeiro de Habitação através do BNH – e contratou o sociólogo José Arthur Rios, do Estado da Guanabara que, em princípios de 1968, iniciou uma pesquisa sócio-econômica dos moradores de Alagados e o levantamento dos dados de infra-estrutura da área. Um mapeamento aerofotogramétrico, também, foi executado, neste ano, pela firma LASA – Engenharia e Prospecção S. A.

2.4.6. O IURAM e o SRA.

Posteriormente, esse grupo foi absorvido pelo Instituto de Urbanismo e Administração Municipal – IURAM, criado no ano de 1968, surgindo, dessa forma, o Setor de Recuperação dos Alagados – SRA.

Em 4 de julho de 1969, o Governo do Estado, através do decreto Estadual nº 21.302, delimita a área de Alagados e, neste mesmo ano, o SRA contratou um consórcio, formado pela empresa de consultorias SPLAN – Sociedade de Pesquisa e Planejamento e o ETWOP – Escritório Técnico de Wit - Olaf Prochnick para a elaboração do Estudo Preliminar, visando à recuperação de Alagados. Ainda em 1969, deu-se a conclusão dos trabalhos em nível de Estudo Preliminar do Plano de Recuperação dos Alagados e sua entrega ao governo do Estado através do IURAM.

Esse plano previa dois cursos de ações complementares. Em curto prazo, a realização de convênios para capacitação das sociedades de bairro em suas funções representativas e na implantação de atividades educativas junto as mesmas; melhoramentos urbanísticos; coordenação das atividades municipais na área; convênio para exploração de chafarizes. Em longo prazo, a criação e instalação de um órgão dedicado, exclusivamente, à implantação do Plano, incluindo a coordenação de todos os serviços em execução na área; legalização do uso da terra; fixação dos limites de expansão dos Alagados; remanejamento das habitações, dentro de toda a área, em um programa de remodelação e recuperação física por zonas homogêneas; execução de aterro suplementares com a implantação de um sistema viário, integrado à rede existente para construção de habitação, como também para implantação de pequenas indústrias, equipamentos comerciais e comunitários - a construção de um muro de contenção para terminação do aterro; utilização das áreas recuperadas visando a três objetivos principais: (i) habitação com várias densidades de população; (ii) áreas destinadas à instalação de serviços e pequenas indústrias relacionadas com o eixo principal de ligação do Centro de Salvador ao Centro Industrial de Aratu, à Av. Suburbana; (iii) criação de um Centro Comunitário em escala adequada à área dos Alagados. (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973).

2.4.7. A CEPRAL.

Em 14 de outubro de 1969, logo após o encaminhamento do Estudo Preliminar ao Governador do Estado, através da Lei Estadual nº 2.730, o Governo instituiu a Comissão Executiva do Plano de Recuperação de Alagados – CEPRAL, que se instalou em janeiro de 1970 e que perdurou até 31 de maio de 1972, quando suas atividades foram encampadas pela URBIS. À CEPRAL competia realizar estudos e pesquisas sobre as condições de vida das populações dos Alagados, programar e acompanhar a execução das obras necessárias à integração de sua coletividade na zona metropolitana de Salvador; promover a planificação e a coordenação das atividades dos diversos órgãos e serviços que se ocupem do problema do bem-estar social da zona dos Alagados; estudar e propor as medidas necessárias ao aperfeiçoamento técnico nos serviços encarregados da política social de recuperação dos Alagados para perfeita execução de suas finalidades; articular-se com instituições privadas de caráter comercial, industrial ou agrícola, que

possam colaborar nos trabalhos a serem desenvolvidos; promover com os demais órgãos da Administração Federal e Municipal a articulação necessária à consecução dos seus objetivos; receber quaisquer recursos destinados ao Plano de Recuperação dos Alagados, deliberando quanto à sua aplicação e tomar conhecimento da política econômica da assistência dos organismos especializados das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, com a finalidade de articular seu planejamento com os programas dos mesmos, visando ao máximo de rendimento para o Governo do Estado da Bahia, das oportunidades de colaboração e assistência técnica por parte desses organismos, na conformidade da legislação federal específica e dos respectivos tratados².

Segundo o GEPAB (1973a), o programa da CEPRAL adaptava-se às limitadas disponibilidades de recursos do Tesouro Estadual, demandando, conseqüentemente uma solução paulatina e de longo prazo, mediante à efetivação de aterros parciais, com redes de drenagem, a construção de pequenos conjuntos habitacionais e a urbanização prévia das partes em que se fossem erguendo essas habitações.

Uma das primeiras preocupações da CEPRAL foi o estabelecimento de contatos com órgãos de outros Estados que vinham desenvolvendo trabalhos semelhantes. Dessa forma, foi o CEPRAL buscar apoio da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO, do Estado da Guanabara, que executava a recuperação da favela do Brás de Pina naquele Estado e da COHAB-Pe que buscava recuperar a favela de Peixinhos na capital pernambucana.

No Estado, foram realizados contatos com a Prefeitura Municipal do Salvador, visando a uma coordenação dos trabalhos na área; com a Superintendência de Águas e Esgotos do Recôncavo – SAER objetivando a ampliação da rede de água existente e a implantação de chafarizes; com a Habitação e Urbanização da Bahia – URBIS, considerando que este órgão era responsável pela execução das políticas habitacionais do Estado e o seu agente financeiro junto ao BNH; com a Capitania dos Portos, entidade fiscalizadora do Ministério da Marinha; com a Secretaria de Educação; com o Serviço de Patrimônio da União – SPU, no trabalho de regularização de posse da terra, visto que a área de Alagados é constituída de terrenos: nacional interior, de marinha e de acrescidos

² Em 09 de outubro de 1969 o GOVERNO DO ESTADO, através da Lei Estadual nº 2730, cria e Comissão Executiva do Plano de Recuperação de Alagados e dá outras providências, apud BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, Anexo II, p. 22-23.

de marinha, estando, portanto, sob jurisdição daquele órgão junto ao Ministério da Fazenda.

Sua grande contribuição foi a realização de um novo Plano de Recuperação de Alagados (primeira fase), com base no Estudo Preliminar, apresentado pelo SRA e reunir a farta documentação sobre a área, como mapeamento aerofotogramétrico, pesquisa sócio-econômica e dados sobre infra-estrutura.

Com o objetivo de executar os projetos, a área de Alagados foi dividida em setores homogêneos o que foi conseguindo através da hierarquização do sistema viário e com a identificação das bacias pluviais. Infelizmente, não se teve acesso aos mapas elaborados pela CEPRAL.

Os projetos foram iniciados pelo setor de Itapagipe-Mangueira, constituído por uma única bacia de drenagem, e pela existência de extensas áreas passíveis de serem desapropriadas o que determinou sua escolha, como o primeiro setor a ser trabalhado na implantação do Plano. Um projeto de urbanização com ênfase na infra-estrutura e na habitação, foi realizado para o mesmo, agora com maior detalhe e precisão, por conta de uma exaustiva pesquisa de campo feita para toda a área.

Seguindo os mesmos critérios adotados anteriormente, foram elaborados projetos para a Ilha de Santa Luzia e o entorno, aforados ao Governo do Estado. Nesta área, foi construído o Ginásio Polivalente, resultado de entendimentos mantidos entre a CEPRAL e o PREMÉM – Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio do Ministério da Educação.

Posteriormente, os trabalhos centraram-se no restante da área seguindo-se os mesmos critérios, anteriormente adotados.

Para dar início aos trabalhos de implantação do Plano, foi desapropriada uma área no Setor de Itapagipe-Mangueira com aproximadamente 10.000 m², que foi aterrada com material argiloso, através de aterro mecânico. O alto custo dessa experiência demonstrou a inviabilidade de sua continuação para a totalidade da área dos Alagados, passando-se a ser pensado a viabilidade de uso de aterro hidráulico o que possibilitaria uma redução de custo considerável.

Nesta área, atual Vila União, um projeto piloto experimental chegou a ser realizado, onde foi construído, através da URBIS, um conjunto habitacional com

100 unidades, representando este empreendimento, 40% da primeira etapa das sete previstas para aquele setor que, entretanto, não foram executadas.

Também foi construído um escritório de campo para estreitar as relações entre os moradores e a execução dos trabalhos na área.

A perspectiva de uma solução paulatina e de longo prazo entrava em contradição com a necessidade de se “congelar” as áreas faveladas e, ao mesmo tempo, atender às expectativas dos moradores quanto ao melhoramento das suas condições habitacionais e comunitárias, em período de tempo adequado.

Em dez meses de experiência, ficaram evidentes as dificuldades na execução dos projetos elaborados, principalmente quanto às restritas possibilidades de mobilização de recursos e à falta de autonomia financeira do órgão. Cogitou-se, então, pela criação de uma Companhia de capital misto que funcionasse, como Agente Promotor junto ao BNH, onde o Estado figurasse como maior acionista o que resolveria a questão da autonomia financeira, condição basilar para resolver problemas de tamanha magnitude. As vantagens dessa companhia seriam muitas: condições técnicas, financeiras e autoridade suficiente para dialogar com outros órgãos e captar recursos. Também teria autonomia para legislar na área, impor restrições, etc. A participação do BNH aparecia como única opção viável, de caráter nacional, para financiar um empreendimento desse porte; entretanto, a sua participação estaria condicionada à existência do Agente Promotor, exigência básica do Banco para garantir o retorno do financiamento.

Uma outra dificuldade aparecia. O Governo já dispunha de um Agente Promotor, a URBIS, mas logo ficou evidente que a diferença de campos de ação facilitaria a instituição de um outro Agente Promotor. A nova companhia seria criada para equacionar e executar programas de habitação e urbanização de áreas subnormais, enquanto que a URBIS continuaria atuando na construção de habitações para atender às demandas de habitação popular do Estado, inicialmente, restrita à área de Alagados. Com essa experiência, a nova companhia poderia estender o seu raio de ação às demais áreas faveladas do Estado o que veio acontecer, efetivamente, em meados dos anos 80.

A experiência com duas companhias, uma construindo novas habitações e outra responsável por construção de habitações nos próprios locais das favelas em substituição aos barracos existentes, não seria conflitante, visto a diferença de campos de atuação. Ademais, a política da Coordenação de Habitação de

Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio – CHISAM, criada pelo Decreto Federal nº 62.654 de 3 de maio de 1968, comprovava essa hipótese³.

O Governo do Estado, então, pediu ajuda ao Governo Federal, que mobilizou, em setembro de 1972, uma comissão de técnicos do Banco Nacional de Habitação para conhecer de perto o problema de Alagados. Após a análise, a Comissão do BNH reconhece que os estudos, até então realizados, por serem esporádicos, não permitiam fixar uma estratégia global. Sugeriu essa comissão que se deveria buscar uma solução que não implicasse a transferência dos moradores para outros locais da cidade, sendo que, entretanto, admitia a hipótese de remanejamentos internos, ou seja, dentro da própria área. Também reconhecia que “o atual Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Salvador têm condições, se lhes for assegurado adequado suprimento financeiro, de conduzir uma solução” (BAHIA, GEPAB, 1973a, p. 17).

Por fim, sugeriu que o Banco Nacional da Habitação adotasse as seguintes diretrizes: participar, em princípio, com os organismos públicos locais, da solução do problema, em termos técnicos e financeiros; (ii) fixar a posição de que não lhe interessavam soluções parciais, uma vez que a sua participação somente seria possível para definir e implantar uma solução global, ainda que progressivamente; (iii) partir dessas posições preliminares para a montagem de um esquema conjunto com os poderes públicos locais, para o planejamento da solução global desejada e respectiva implantação; (iv) atribuir a esse esquema apoio administrativo, técnico e financeiro, capaz de garantir a execução rápida e flexível da política geral a ser traçada (BAHIA, GEPAB, 1973a).

É assim que, depois de uma década de esforços descontínuos e fragilizados, diante das restritas possibilidades de mobilização de recursos, o Governo Federal resolve prestar sua ajuda ao Governo Estadual no sentido de encontrar uma solução para a área de Alagados, instituindo o Decreto Federal nº 71.364 de 13 de novembro de 1972, assinado pelo Presidente da República, o qual determina que o Ministério do Interior, por intermédio do Banco Nacional de Habitação, promovesse, em parceria com o Governo do Estado da Bahia e a

³ O Decreto Federal nº 62.654 determinava: para atuarem na área social: a Fundação Leão XIII; a Ação Comunitária Brasileira; a Secretaria do Trabalho e Serviço Social do Estado da Guanabara. Para atuarem na área de produção de novas habitações: a Companhia de Habitação Popular da Guanabara – COHAB-GB; a Companhia de Habitação Popular do Rio de Janeiro – COHAB-RJ. Para atuar na área de habitação nos próprios locais das favelas em substituição aos barracos atuais, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO, apud, BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, Anexo II, p. 18-19.

Prefeitura Municipal de Salvador, a formulação de um programa de investimento, que permitisse melhorar as condições de vida das populações de área, conhecida pela denominação genérica de Alagados, na Cidade de Salvador, Estado da Bahia, cujos estudos ficariam sob a coordenação do Banco Nacional de Habitação.

2.4.8. O GEPAB e a criação da AMESA.

De acordo com as diretrizes preliminares sugeridas pela comissão do Bando Nacional de Habitação, foi firmado convênio entre BNH, o Governo do Estado da Bahia e o Município de Salvador, com vigência de 24 de novembro de 1972 a 31 de dezembro de 1973 para elaboração do programa global de urbanização e recuperação dos Alagados que redundou na criação de um núcleo técnico administrativo, de caráter transitório, designado Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia – GEPAB, cujas funções seriam (i) reunir e sistematizar os estudos técnicos, econômicos, sociais, jurídicos e financeiros sobre a área de Alagados; promover e complementar os estudos que se fizerem necessários à fixação do programa global pelo qual as entidades convenientes e outras interessadas pudessem atuar, articuladamente, no sentido de, no menor prazo possível, melhorar substancialmente as condições habitacionais das populações da área dos Alagados (ii) adotar e sugerir todas as providências cabíveis para a execução do programa, inclusive medidas preventivas, objetivando o conhecimento e a preservação da área contra novas invasões (iii) articular-se com as entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais, objetivando o desenvolvimento dos trabalhos previstos no Convênio e contratar a prestação de serviços técnicos e administrativos, compreendidos no orçamento do Grupo (BAHIA, GEPAB, 1973a).

É importante ressaltar o pioneirismo dessa iniciativa, visto que inexistia, naquela época, carteira de financiamento no bojo do Banco Nacional de Habitação, voltada para a urbanização de favelas.

O GEPAB foi mantido com recursos financeiros do BNH a fundo perdido, o apoio de pessoal e instalações do Estado da Bahia e de serviços de apoio administrativo do Município de Salvador.

Dessa forma, o GEPAB realizou os seguintes estudos, com objetivo de produzir os insumos básicos necessários para realização de um Plano Urbanístico para a área de Alagados: (i) levantamento da documentação existente sobre

Alagados; (ii) estudos e pesquisas. Dentre os estudos realizados destacam-se: o levantamento aerofotogramétrico e a elaboração da ortofotocarta dos Alagados, que se destinavam a servir de base para os estudos geológicos e geotécnicos, batimétricos, e balizar o mapeamento e localização dos domicílios no perímetro da área; os estudos geológicos e geotécnicos, considerados necessários como ponto de partida para o desenvolvimento dos projetos de urbanização e saneamento, possibilitando verificar a viabilidade técnica de implantação das obras de infra-estrutura planejadas, gerando informações topográficas, geológicas, geotécnicas e batimétricas da área de Alagados; a Pesquisa Sócio-Econômica, cujos objetivos imediatos eram, recensear e inscrever, nos programas de melhorias habitacionais, as famílias residentes em Alagados e levantar o número e condições dos domicílios existentes na área, assim como a situação de emprego e renda dos seus moradores; a Aquicultura, estudo desenvolvido para definir a viabilidade da cultura de moluscos na Baía de Todos os Santos, por conta de uma parcela significativa da população da área da Alagados, que vive da coleta de moluscos, à beira-mar; (iii) estudo de pré-viabilidade econômico-financeira do programa de recuperação o que serviu, como ponto de partida, para o planejamento global da urbanização de Alagados; (iv) propostas de alternativas de aterro para a área de Alagados⁴ e (V) O Plano Urbanístico. A análise dos múltiplos aspectos técnicos, sociais e econômicos da área de Alagados conduziu o grupo a sugerir a realização de um concurso público nacional para escolha de um esquema global de urbanização que, posteriormente seria desenvolvido em termos de projeto executivo (BAHIA, GEPAB, 1973a).

O concurso público tinha, como objeto, o Plano de Urbanização da área de “Alagados”, situada na parte noroeste da Cidade de Salvador, limitada pelas penínsulas de Joanes e Itapagipe, compreendendo 1.868.570 m² de área consolidada, inclusive terrenos de entulho e aterro de lixo e 646.000 m² de área submersa, de profundidades até dez metros, ocupadas por palafitas, totalizando uma área de 2.514.570 m².

Segundo o Edital do concurso (1973b), o Plano deveria ser elaborado

⁴ Cinco alternativas de aterro da Enseada dos Tainheiros foram estudadas pela Empresa de consultoria TECNOSOLO S/A, por encomenda do GEPAB constantes no documento: *Estudos Geotécnicos e Projeto de Aterro de Alagados – Salvador Ba, Relatório Final nº BA 185 / 73, Desenhos, vol. I, 1973.* (ver figuras 22 e 23).

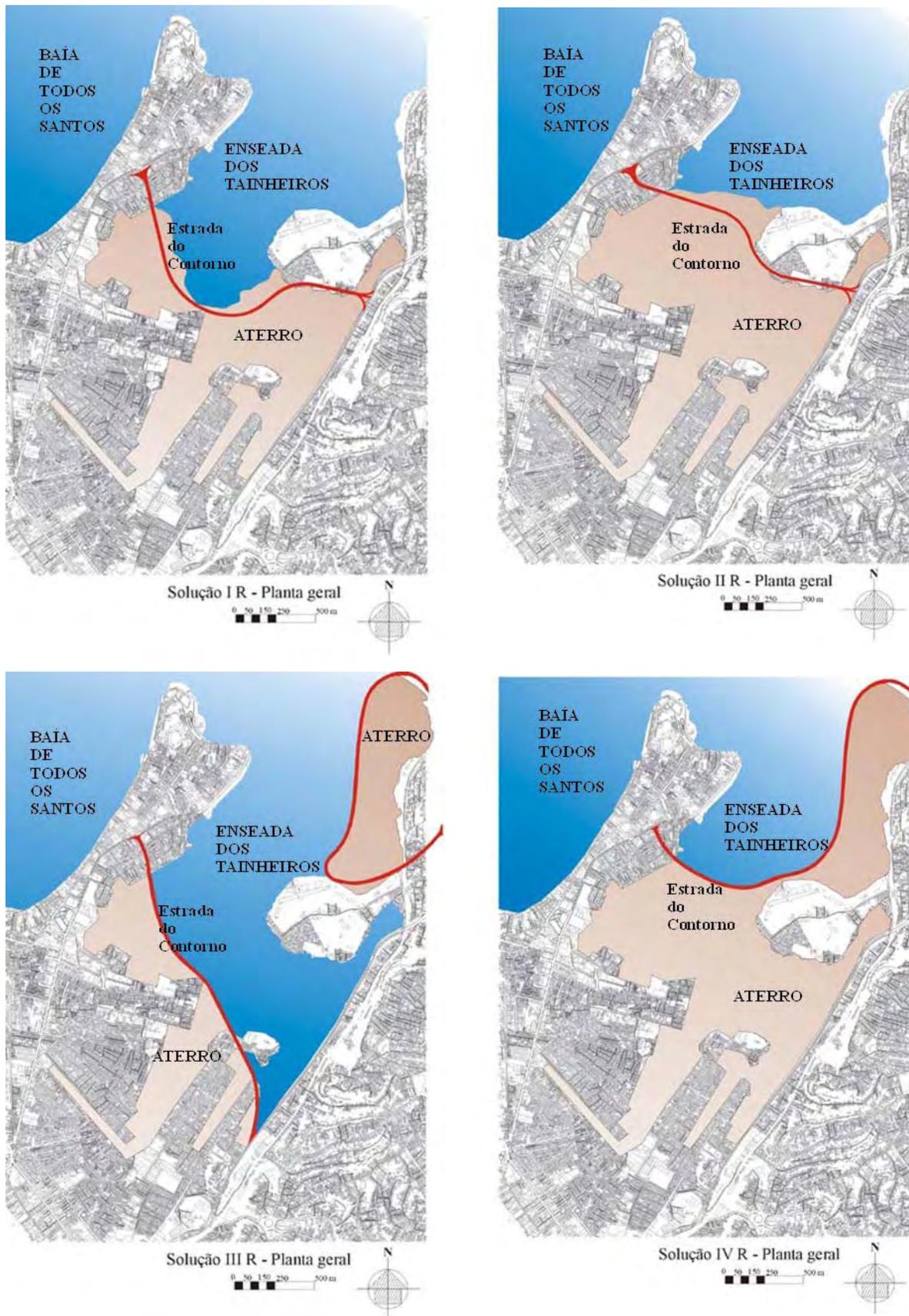


Figura 22 – Salvador, Bahia, Alagoas, 1973 – propostas primitivas do GEPAB para o aterro (em marrom claro) e “estrada do contorno” (em vermelho) alternativas I; II; III e IV.
 Fonte: BAHIA, GEPAB/TECNOLOGIA, 1973.



Figura 23 – Salvador, Bahia, Alagados, 1973 – proposta primitiva do GEPAB para o aterro (em marrom claro) e “estrada do contorno” (em vermelho) - alternativa 5.

Fonte: BAHIA, GEPAB/TECNOSOLO, 1973.

com vistas a melhorar as condições de habitação, harmonizando o mínimo de investimentos a fundo perdido com o máximo de bem-estar para os moradores, ponderados, quando possível, os seguintes fatos e princípios básicos: (i) abranger um número de famílias não superior em mais de 5% ao número de famílias e à população de Alagados, estimados pelo GEPAB (15.632 famílias, totalizando 85.829 pessoas) e suas respectivas necessidades essenciais de habitação, infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários; (ii) permanência da população na área, sendo admissíveis, apenas, remanejamentos internos com vistas a ampliar a racionalização do uso do espaço; (iii) respeitar, ao máximo, as características dos esquemas de

organização comunitária e social existentes na área; (iv) preservar, tanto quanto possível, os investimentos habitacionais, de infra-estrutura e de serviços existentes, tendo em vista não reduzir o capital comunitário já acumulado, nem provocar maiores alterações na vida e nas atividades que as famílias ali residentes escolheram; (v) a área poderia ser ampliada através de aterro, para permitir densidade demográfica diferente da atual e maior espaço para equipamentos comunitários. Dado o alto custo dos aterros, a ampliação deveria ser a mínima, tecnicamente exigida, para satisfação de padrões urbanísticos compatíveis com a dignidade humana, atendidas, ainda, as limitações geológicas e geotécnicas, consideradas nos estudos desenvolvidos pelo GEPAB; (vi) o plano habitacional deverá atender à capacidade econômica das famílias que vivem na área; a possibilidade de ampliação dessa capacidade e, conseqüentemente, da habitação inicialmente admitida; adequação das soluções habitacionais propostas aos critérios

de financiamento adotados pelo BNH e, na hipótese de lotes residenciais, estes deverão abrigar as habitações projetadas e ampliações normais; atender aos tamanhos mínimos compatíveis com os hábitos das populações de zonas urbanas de baixa renda e com exigências mínimas da legislação urbana que deva ser adotada e que sejam compatíveis com o custo de terreno oriundos de aterros que deveria ser amortizado, ao menos parcialmente, pelos futuros usuários; (vii) contemplar a manutenção das indústrias existentes na área, sem prejuízo de sugestões ou recomendações, no sentido de reduzir ou prevenir riscos de poluição; (viii) observar elementos informativos básicos para o plano como os estudos jurídicos, sócio-econômicos, geotécnicos e geológicos, elaborados pelo GEPAB, sem prejuízo de complementações, plenamente fundamentadas, que possam ser mobilizados através de pesquisa direta dos elementos disponíveis pelos participantes do concurso; (ix) adotar soluções de mais rápida implementação, sem prejuízo de observância dos requisitos técnicos e econômicos fundamentais (BAHIA, GEPAB, 1973b).

Os investimentos do programas foram subdivididos em gerais e específicos, considerados entre esses últimos, (i) os de elaboração do plano, (ii) os de controle e fiscalização do detalhamento e execução e (iii) os de consolidação, ampliação e drenagem da área. No dimensionamento de tais investimentos, deveriam ser atendidos, entre outros, os seguintes requisitos: minimização de custos, sem prejuízo das exigências urbanísticas essenciais; adequação à capacidade de investimentos das entidades públicas executoras do programa (Estado, Município e órgãos das respectivas administrações indiretas); absorção da maior parcela possível dos custos relativos aos investimentos específicos pelos beneficiários da transferência da propriedade ou do uso do solo na área, observados, entre outros, os seguintes condicionantes: compatibilidade entre os preços relativos a áreas residenciais e a renda das famílias beneficiadas; mínimo de subsídios do poder público em investimentos, a fundo perdido, para viabilizar o programa, e exclusão dos custos estimados, dos encargos financeiros relativos a empréstimos, eventualmente necessários, para execução dos investimentos (BAHIA, GEPAB, 1973b).

O plano envolvia a concepção geral, justificada do ponto de vista técnico, econômico e financeiro, da solução de urbanização mais compatível com a

área de “Alagados”, sendo o detalhamento do plano e dos projetos correspondentes à concepção geral em nível executivo.

Os trabalhos de detalhamento do plano e dos projetos deveriam proporcionar ao GEPAB, entre outros: (i) um diagnóstico da área de Alagados, suficiente para indicar os problemas essenciais de urbanização e as soluções urbanísticas mais recomendáveis para resolvê-los, devidamente justificadas dos pontos de vista técnico, social, econômico e financeiro; (ii) uma definição da área global de terrenos, compatível com os requisitos básicos da concepção urbanística geral proposta, especificando-se as parcelas correspondentes a terrenos existentes, consolidados e a consolidar; terrenos a serem conquistados através de aterro, observados os estudos geológicos já realizados pelo GEPAB; (iii) uma distribuição ou zoneamento da área global entre os vários usos, considerando-se a não-ampliação das áreas industriais existentes; adequação da infra-estrutura urbana e dos equipamentos comunitários a necessidades mínimas indicadas e justificadas na concepção geral, observando-se sua integração às áreas adjacentes à de Alagados, bem como a importância do sistema viário suburbano existente; compatibilização das áreas habitacionais aos requisitos essenciais de urbanismo e economicidade; (iv) justificativas das densidades demográficas recomendáveis para a área, seja do ponto de vista global, seja do ponto de vista das áreas residenciais propostas respeitados os princípios gerais antes indicados e outros que, fundamentalmente, sejam sugeridos; (v) demonstração da viabilidade econômica das soluções propostas, a partir dos pressupostos anteriormente enunciados; (vi) desdobramento físico-financeiro indicativo para o detalhamento e execução da concepção geral proposta com as mais amplas justificativas, inclusive quanto a prazos, custos e operações de remanejamento, eventualmente recomendadas; (vii) outros dados, ilustrações, proposições, recomendações e sugestões que permitam, a partir da concepção geral, iniciar a elaboração dos projetos de abastecimento d’água, esgotos sanitários, energia elétrica, cuja concepção, execução e custeio seriam, exclusivamente, a cargo das entidades públicas, de administração direta ou indireta, responsáveis por tais problemas (BAHIA, GEPAB, 1973b).

A concepção geral constituiu, efetivamente, o objeto do concurso e o seu detalhamento, e dos projetos, em nível executivo, que foram desenvolvidos pelo consórcio vencedor do concurso.

Apresentaram-se para o concurso, quatro consórcios de empresas, sendo classificado, de acordo com a decisão do júri de 26/11/73, o Consórcio Engevix / Maurício Roberto Arquitetos S/A / Planorte, ficando, respectivamente, no 2º, 3º e 4º lugares o Consórcio New'plan / Sondotécnica, Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores e a empresa H. J. Cole.

Para a execução do Programa, o GEPAB (1973a) encaminhou algumas sugestões de natureza administrativa, como a instituição, por parte da União, de um decreto de cessão gratuita dos terrenos aterrados e a aterrar a uma sociedade estadual de economia mista que deveria ser constituída para administrar e implementar o Programa de Recuperação de Alagados; a aprovação, por parte do BNH, de um apoio financeiro ao Programa mediante contrato de empréstimo de cerca de 1.5 milhão de UPC, no prazo de 20 anos, com cinco anos de carência e juros de 1% ao ano; a promoção, por parte do Estado, de autorização da Assembléia Administrativa para contratação do empréstimo e outorga da garantia; negociação do contrato para desenvolvimento e detalhamento do Plano Diretor Urbanístico dos Alagados; Participação do Município de Salvador na criação da empresa gestora do Programa; promover a autorização da Câmara de Vereadores para co-participação no empréstimo e outorga de garantias e dispor-se o Município a adotar diretrizes e normas substanciais e específicas para a área de Alagados.

De acordo com o Convênio de 24 de novembro de 1973, o Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia – GEPAB encerrou as suas atividades a 31 de dezembro de 1973, cumprindo integralmente as funções para as quais foi instituído em caráter transitório. Todo o acervo de estudos, levantamentos, projetos e informações recolhidos, classificados e arquivados pelo GEPAB foi transferido para a empresa de economia mista, AMESA - Alagados Melhoramentos S.A., constituída, em 07 de maio de 1974, exclusivamente para gerenciar a execução do Programa de Recuperação dos Alagados em conformidade com a orientação do GEPAB (BAHIA, GEPAB, 1973a).

2.4.9. AMESA – intervenções iniciais no espaço concreto.

Após a instalação da AMESA, uma primeira questão surgiu: Quais as ações possíveis de serem implementadas enquanto a proposta vencedora do concurso estivesse sendo desenvolvida em nível de Projeto Executivo? Segundo as

regras do Edital, este deveria ser desenvolvido em um ano. E até lá, o que fazer? A primeira providência adotada foi “decretar” o “congelamento” de toda a área, objeto do Plano, o que, devido a forte pressão dos invasores, em um momento de intensa ocorrência de invasões na área, transformou-se em uma difícil tarefa. Um rigoroso trabalho de fiscalização, entretanto, gerou resultados positivos nesse sentido. Essa medida inviabilizou o aparecimento de novas invasões, mas não impediu o “inchamento” da área, processo de ocupação menos expressivo que se viabiliza através da cessão, do aluguel ou compra de cômodos dos imóveis existentes e que podem até se transformar em novas unidades habitacionais por desconexão (fechamento de porta, etc.) com o imóvel de origem.

Outra forte pressão dos moradores dizia respeito a pedidos de construção, reformas e ampliações o que motivou a AMESA a tomar uma outra decisão importante: expedir documento de liberação para construção, mas somente para os imóveis lindeiros às principais ruas das áreas, já consolidadas, ficando excluídos aqueles imóveis, situados nos “miolos” de quadra, não importando sua relação com a rua, os situados nas áreas semiconsolidadas. As famílias beneficiadas recebiam um documento com instruções específicas sobre os serviços de construção, reforma e ampliação, liberados e uma indicação da cota de soleira a ser obedecida, definida por setores, em função dos primeiros estudos de aterro já em andamento. As primeiras liberações para construção geraram um grande volume de pedidos o que forçou a AMESA a criar um setor específico para esse fim, que, em um segundo momento, passou também a elaborar projetos arquitetônicos individualizados. Esses projetos eram automaticamente aprovados pela Prefeitura por força de um convênio firmado com a AMESA.

Posteriormente, a AMESA passou a liberar construções, reformas e ampliações para imóveis situados nos miolos de quadras das áreas já consolidadas e nas edificações lindeiras às ruas das áreas semiconsolidadas. Com o início das obras de aterro, à medida que as áreas semiconsolidadas eram aterradas, novos setores iam sendo liberados para construção.

Paralelo a essas providências, obras emergenciais de infra-estrutura eram executadas em caráter provisório, tais como a substituição de pontes rústicas de madeira por outras, também de madeira, porém mais largas e seguras, (Figura 24) drenagem de bolsões fétidos existentes nos “miolos” de quadra das áreas semiconsolidadas, recapeamento de arenoso em ruas conquistadas com lixo (que

deixou de ser lançado na área) e a recuperação de casas e palafitas que oferecessem situações de risco para os seus moradores. Tais providências apenas consolidavam a situação existente, proporcionando aos moradores melhoramentos provisórios, enquanto aguardava-se a execução das obras definitivas.



Figura 24 - Salvador, Bahia, Alagados , 1974 - obra emergencial da AMESA – ponte de madeira, em substituição às construídas pelos moradores.
Foto : de um morador, 1974.

2.5. O PLANO URBANÍSTICO DE 1973.

2.5.1. Conceituação básica do Plano.

Como já observado, a decisão de elaborar um programa integrado de recuperação urbana para a área de Alagados teve, como referente, a experiência da CEPRAL, cuja intervenção, por setor, revelou-se contraproducente na medida em que, a cada setor que se urbanizava outras invasões surgiam, com o aparecimento de novas palafitas e casebres em solos impróprios. Somou-se a esse fator, a falta de recursos suficientes para implementação das propostas.

O seu diferencial revelava-se no procedimento escolhido de recuperar e urbanizar, de forma integral, toda área, permitindo-se apenas o remanejamento, na própria área dos Alagados, das habitações que não podiam ser efetivamente

melhoradas e retiradas as condições de anormalidade, reconhecendo-se, assim, o valor do capital ali acumulado sob forma de investimentos habitacionais, infraestrutura, serviços e características comunitárias locais. Isso, num momento em que sequer existiam carteiras de financiamento para urbanização de favelas no BNH e as políticas públicas de habitação direcionavam para o “congelamento” da área favelada e a posterior transferência dos seus moradores para conjuntos habitacionais populares, construídos com recursos do Sistema Financeiro de Habitação, geralmente em locais distantes, onde os serviços urbanos eram precários ou, simplesmente, inexistiam.

Em atenção ao baixo poder aquisitivo das famílias faveladas, o Plano propunha harmonizar o mínimo de investimentos a fundo perdido, com o máximo de bem-estar para os moradores, com um acréscimo populacional não superior a 5%, utilizando-se de instrumentos de atuação, como zoneamento, parcelamento da terra, fixação de densidades prediais e legalização da posse da terra, concentrando seus esforços na criação do solo através de aterro, na definição do sistema viário, na implantação de um plano habitacional e de equipamentos comunitários, envolvendo a comunidade e buscando repetir, ordenadamente, os processos espontâneos de participação comunitária, observada na área (BAHIA, SECRETARIA..., 1975).

2.5.2. Os vários níveis de abordagem.

Outra preocupação básica do Plano foi buscar integração em diversos níveis: internamente, das áreas pré-existentes – consolidadas e semiconsolidadas – com as áreas novas a serem conquistadas através de aterro, e a integração dos Alagados, como um todo, com o entorno urbano imediato e, conseqüentemente, com a cidade de Salvador.

Em consonância com esse pressuposto, cada uma das empresas componentes do consórcio vencedor do Concurso desenvolveu o projeto em sua área de atuação, arquitetura e urbanismo, engenharia e aspectos sócio-econômicos enfatizando três níveis de abordagem: a área pré-existente, a área a ser conquistada ao mar e a área total.

No primeiro nível de abordagem, trabalhou-se o sistema viário, como elemento articulador dos diversos setores, a divisão em bairros, o zoneamento de

atividades, a densidade de ocupação da área (a ser reduzida de 62 para 56 famílias por hectare) e a melhoria ambiental com proposições para programas físico-urbanísticos específicos.

Definida a hierarquização do sistema viário, foi proposto um zoneamento que partiu da estrutura de bairros existentes, com definição de equipamentos para o atendimento de suas necessidades. A redução da densidade ocupacional seria resultante da conquista de novas áreas através de aterro dos setores alagados o que permitiria o remanejamento não só das famílias, que habitavam nas palafitas, como daquelas ocupantes dos miolos de quadras em situações mais críticas, daquelas que estivessem expostas a situações de risco e das que fossem atingidas por obras de infra-estrutura, atendendo, ao mesmo tempo, a uma das premissas básicas do Plano: a permanências das famílias na área.

Quanto aos indicadores para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental, o Plano propõe a verificação dos alinhamentos, afastamentos e recuos, estabelecidos no sistema viário principal, a demarcação de quadras dotadas de possível homogeneidade quanta à topografia, estado das habitações e infra-estrutura instalada e a demarcação, quando possível, dos lotes correspondentes a cada uma das economias, aí instaladas.

Um segundo nível de abordagem, que enfoca as áreas a serem conquistadas por aterro, lidou com uma questão crucial para o desenvolvimento dos trabalhos, que foi a definição do nivelamento dos terrenos existentes acima da cota de maré máxima, função direta da definição das cotas de implantação do aterro a ser projetado para as áreas ainda alagadas. A necessidade de criação do solo, em uma extensa área, densamente ocupada e parcialmente consolidada, cujas cotas de soleiras das edificações foram estabelecidas aleatoriamente, sem referências de nível que pudessem orientar os moradores, criou um grande entrave a ser resolvido. Exceto a Ilha de Santa Luzia e a pequena península do Bairro de Massaranduba, cujos solos não eram alagados e as cotas de terreno elevadas, todos os outros setores dos Alagados (ao redor de 80% da área), conquistados através de aterro de lixo e entulhos sobre o mar, apresentavam níveis de terreno não superiores a um metro em relação à ocorrência máxima de maré, sendo a média de nível predominante em torno de 50 centímetros. Era comum, entretanto, encontrar situações críticas, nas quais as cotas do aterro ultrapassavam em poucos centímetros o nível das marés máximas. Os complexos problemas de drenagem, daí

decorrentes, passaram a ser um grande desafio para a equipe responsável pelo projeto.

Essa condição – a necessidade de criação do solo em uma extensa área alagada sobre espessa camada de lama, densamente ocupada, com setores semiconsolidados e já consolidados, conquistados através de um processo aleatório (sem critérios técnicos) de ocupação humana – criam uma situação diferenciada em relação às invasões que acontecem em terrenos pré-existentes.

A necessidade de definição das cotas de implantação, do tipo de terminação (contenção do limite externo) e de uma metodologia de execução de aterro adequadas, que atendessem as premissas estabelecidas no Plano, tiveram um rebatimento direto sobre as outras variáveis trabalhadas. Nesse caso, o desenho urbano proposto subordinou-se a uma definição anterior das questões geotécnicas e de drenagem, ou melhor dizendo, a projetos de infra-estrutura.

Ainda em um segundo nível de abordagem, lidou-se com a implantação de equipamentos comunitários, aplicação da legislação urbanística e implantação progressiva de infra-estrutura (de acordo com os esquemas de prioridades da municipalidade). Trabalhava-se, também, na instalação de equipamentos comunitários e na destinação de uma área a ser ocupada por mais de três mil famílias habitantes das palafitas e de situações específicas que impossibilitassem a sua permanência no local, tais como situações de risco, obras de infra-estrutura, desadensamento de quadras, etc.

Por ser o remanejamento de famílias inevitáveis em projetos de aterros em áreas, densamente ocupadas por palafitas, procurou-se, no seu planejamento, preservar as relações de vizinhança e a organização comunitária existente.

Em um terceiro nível de abordagem, procurou-se para o projeto das áreas novas a criação gradativa de uma imagem urbana, harmonizada com a ocupação do setor pré-existente. Essa preocupação foi, também, dispensada aos padrões habitacionais, partindo-se do pressuposto de que, dessa forma, seria evitada que a elevação do bem-estar dos moradores entrasse em choque com a realidade pré-existente, como também o contraste brutal, comumente encontrado nos “conjuntos populares”, entre uma trama espontânea de vias e a imposição de uma rígida organização viária.

Como veremos adiante, a trama viária projetada para as áreas conquistadas por aterro, predominantemente de vias de pedestre em seus limites,

buscava uma solução para o conflito trama espontânea / ordenamento viário rígido, evitando-se grandes trajetos, ligando pontos de interesse (da casa a ponto de ônibus, por exemplo) com percursos que não ultrapassassem os 175 metros e, de outro, minimizava-se os custos com vias carroçáveis sem prejuízo, entretanto, de uma boa articulação entre o sistema viário da área pré-existente, que apresentava dificuldades de pessoas e cargas, com aquele das áreas conquistadas através de aterro.

Assim, optou-se pelo estabelecimento de uma estrutura viária que possibilitasse a articulação das áreas novas da frente d'água com a trama pré-existente, como também com o sistema viário circunvizinho aos Alagados através de sub-sistemas hierarquizados (BAHIA, SECRETARIA..., 1975).

2.5.2.1. O aterro.

Um dos aspectos mais importantes na urbanização dos Alagados foi a criação do solo, que seria conquistado através de aterro, por serem os Alagados uma área, predominantemente caracterizada por extensas áreas em nível mais baixo do que o da preamar. O aterro foi executado com dois tipos de tecnologia: o aterro hidráulico e o aterro mecânico.



Figura 25 – Salvador, Bahia, Alagados , 1975 – aterro hidráulico do Setor Joanes.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1975.

O aterro hidráulico (Figura 25), foi viabilizado pela presença de jazidas marítimas, situadas próximas à área dos Alagados, do outro lado da península de Itapagipe em frente à Praia do Bugari, de onde se retirou a areia do fundo do mar através de dragas de 24 polegadas e tubulações de sucção e recalque, por onde passa

uma solução de, aproximadamente, 20% de areia e 80% de água do mar.

A área, a forma, o perímetro, a cota de implantação, a metodologia e as técnicas de execução do aterro hidráulico tinham duas preocupações específicas fundamentais para responder às premissas estabelecidas no Plano Urbanístico: minimizar os custos e investimentos a fundo perdido e impedir o avanço das

palafitas sobre a Enseada dos Tainheiros, interrompendo a expansão dos Alagados após o término das obras.

Procurou-se, então, aproximar sua linha de contorno externo ao trecho já consolidado, reduzindo-se, assim, os custos de drenagem com a diminuição do comprimento e da largura dos canais (Figura 26); projetá-lo em uma cota mais próxima possível da linha de maré máxima e sendo amplo o suficiente para abrigar as famílias a serem remanejadas pelos motivos já citados e abrigar os equipamentos comunitários previstos para as novas áreas, promovendo, ainda, a redução das densidades de ocupação.

O projeto do aterro hidráulico, também, obedeceu às características geológicas do solo submerso da enseada, evitando-se as fossas submarinas buscando um perímetro externo que oferecesse maior segurança e facilidade de execução à sua terminação.

Com o objetivo, também, de se reduzir custos e evitar futuras ocupações indesejadas da frente d'água, optou-se pela terminação em praia com talude suave. A contrapartida urbanística dessa solução técnica seria a implantação, à beira mar, de áreas públicas, destinadas ao lazer, equipamentos coletivos e pequenos estaleiros. Acreditava-se que, dessa forma, seria inibido o processo de ocupação por palafitas atribuindo-se então ao seu uso e não à sua forma importância fundamental na garantia da integridade urbana do Projeto de Alagados.

A frente d'água que, à época, do projeto, era ocupada, quase que exclusivamente, por palafitas, com exceção de três grandes estaleiros e pequenos trechos de praia onde atracavam-se saveiros e reparavam-se pequenas embarcações, passaria, após a execução das obras, a ser constituída por grandes trechos de praias limitadas pelos grandes estaleiros que permaneceriam nos seus lugares, um cais em Santa Luzia, alguns centros de animação, constituídos de atividades comerciais, recreativas, industriais e mistas, incluindo-se aí pequenos estaleiros, um atracadouro para pequenas embarcações e parte da Feira de São Joaquim que seria transferida para Alagados.

O resultado foi a formulação de um aterro que, em seus aspectos urbanísticos e habitacionais, permitiria a construção de 3.503 habitações, já computada a ampliação permitida da população, com uma superfície de 754 mil metros quadrados, sendo 60% dessa área destinada a casas, áreas livres e de circulação.

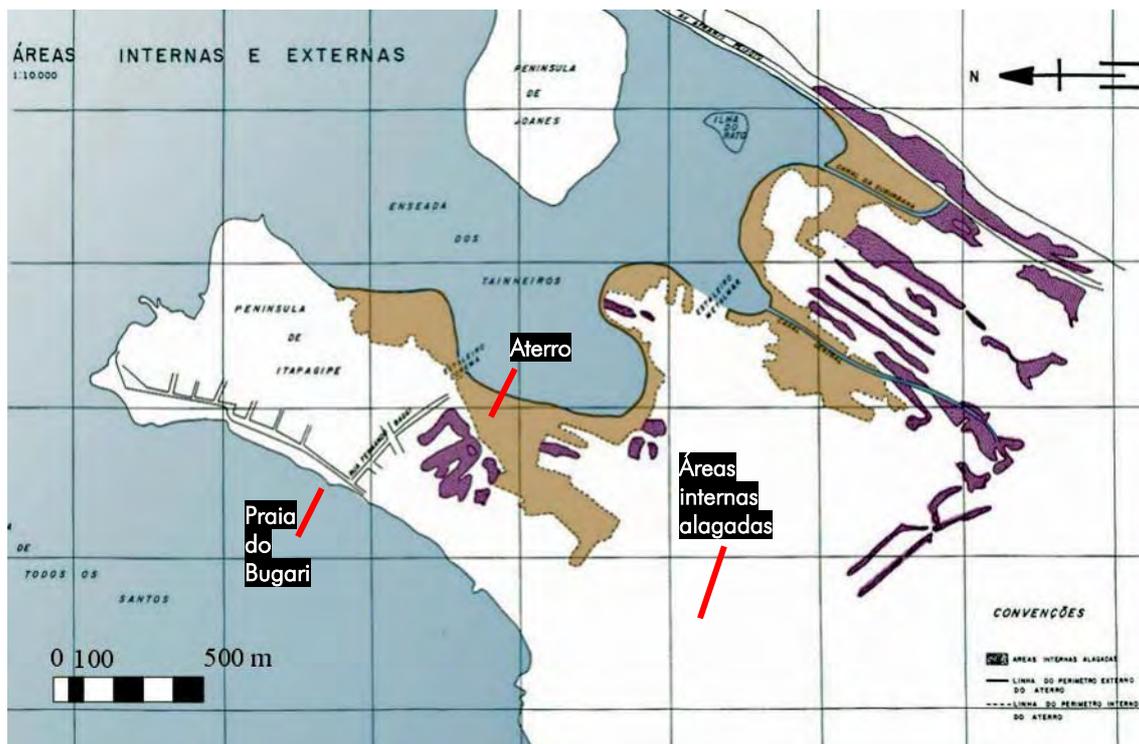


Figura 26 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – limites interno e externo do aterro hidráulico e áreas internas alagadas. Desenho que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

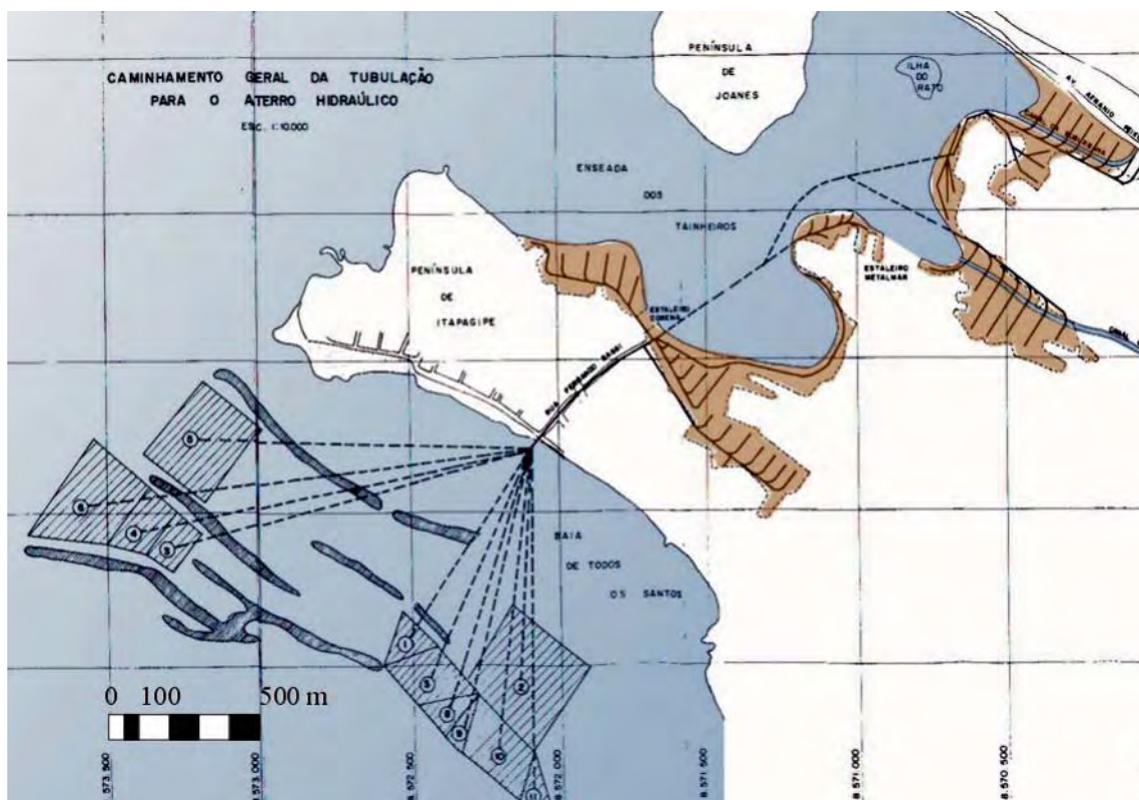


Figura 27 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – metodologia de execução do aterro hidráulico e caminhamento geral da tubulação. Desenho que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

Quanto ao perímetro interno do aterro hidráulico, a definição de sua linha possibilitou uma definição das unidades residenciais e das famílias a serem remanejadas, porque sua técnica executiva previa a retirada antecipada de todas as palafitas situadas nas áreas a serem aterradas.

A metodologia de execução do aterro hidráulico (Figuras 27; 28 e 29) tinha como preocupação básica: buscar uma compatibilização entre sua velocidade de execução, a velocidade de urbanização das áreas, assim conquistadas, a velocidade de construção das habitações, a velocidade de comercialização das habitações e a velocidade de remanejamento das famílias a serem beneficiadas com essas habitações. Para tanto, optou-se pela distribuição do aterro em seis parcelas distintas e bem caracterizadas: Joanes, Santa Luzia, Canal Central, Baixa do Petróleo, Mangueira e Itapagipe. À medida que se conquistava uma área com



Figura 28 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - vista aérea mostrando: Jazida de areia em frente à praia do Bugari; draga e tubulação flutuante de recalque; área de Alagados ao fundo e o aterro de Joanes em fase de execução.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1975.



Figura 29 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – vista aérea do aterro de Joanes em fase de execução e tubulação flutuante de recalque .
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1975.

aterro em um setor, famílias de outro setor seriam remanejadas para esta a área o que disponibilizaria outra área livre para a execução de um novo aterro e assim por diante. Para viabilizar esse processo, entretanto, o primeiro aterro deveria ser executado em uma área totalmente desocupada, dentro do perímetro da área dos Alagados; a área escolhida margeia a Península de Joanes em sua borda sul.

Já o aterro mecânico utilizou jazidas terrestres, também próximas à área (a jazida do Cabrito e do alto do lobato), de onde se retirou material arenoso transportado por caçambas e compactado mecanicamente. Sua utilização restringiu-se às áreas internas, àquelas situadas a montante da linha interna do aterro hidráulico. As dificuldades locais, características das áreas semiconsolidadas, onde não se previa a retirada imediata das palafitas e das famílias, exigiam a aplicação de métodos manuais de compactação e o espalhamento do material de

aterro. A utilização de jazidas terrestres, também, possibilitaria o início imediato dos serviços de aterro e urbanização das áreas internas o que não seria possível com a utilização do aterro hidráulico, por exigir um longo período de mobilização e montagem de equipamentos (BAHIA, SECRETARIA..., 1975).

2.5.2.2. O zoneamento.

Considerando as características físicas dos diversos setores de Alagados, que exigiam intervenções diferenciadas para as áreas pré-existentes e para as áreas acrescidas com aterro, foi definida, no Plano, uma setorização composta de quatro setores para a área pré-existente: Setor 2 - Suburbana situado entre a Av. Suburbana e a linha de trem; Setor 8 - Leste correspondente ao Bairro do Uruguai; Setor 9 - Oeste, correspondente aos bairros de Massaranduba e Jardim Cruzeiro; Setor 10 - Norte, correspondente ao bairro de Itapagipe e seis setores para as áreas acrescidas por aterro onde se concentrou a maioria dos equipamentos propostos a saber: Setor 1 – Joanes; Setor 3 – Santa Luzia; Setor 4 – Canal Central; Setor 5 – Baixa do Petróleo; Setor 6 – Mangueira e, Setor 7 – Itapagipe (Figura 30).



Figura 30 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – setorização proposta no Plano Urbanístico de Alagados. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados . 1975.

2.5.2.3. O sistema viário e o transporte.

Como dito anteriormente, a área de Alagados formou-se pela *conurbação* de vários bairros “alagados” que apresentavam, em seus interiores, um sistema de vias relativamente alinhadas umas às outras, considerando o processo espontâneo de ocupação, evidente, devido ao sentido unidirecional, predominante nesse processo em direção ao mar. Essa relativa homogeneidade de traçado quebra-se quando acontece a *conurbação* ou o encontro de um obstáculo físico, provocando o aparecimento de quadras irregulares, caminhos de pedestres, vias em

desalinho e um forte adensamento ocupacional. Fez-se necessário, segundo os autores do projeto, uma hierarquização do sistema viário, envolvendo toda a área, composto de quatro subsistemas: *principal, primário ou de penetração, secundário e local*. O principal resultado da concepção do sistema viário, que é importante ser ressaltado, foi a ligação entre as ruas Régis Pacheco e Rezende Costa o que permitiu uma articulação entre o Caminho de Areia e o Largo dos Mares, passando pelos Alagados, articulando, assim, os bairros de Massaranduba e Rui Barbosa com o bairro do Uruguai o que não acontecia. Essa decisão, na época, suscitou uma discussão sobre a validade dessa proposta, visto que provocaria um intenso fluxo de passagem em uma grande extensão da área, aproximadamente três quilômetros. Uma segunda alternativa evitaria essa articulação, e os fluxos de veículos entre os dois setores mais populosos dos Alagados seriam resumidos às ruas locais, salvo as pistas que margeiam o Canal Central que, através de um maior percurso, permaneceria se articulando à Rua Régis Pacheco. A primeira alternativa foi eleita por responder melhor à integração com o entorno e a cidade (Figura 31), uma das premissas do Plano, ao contrário da segunda que manteria a característica quase geral de todos os setores dos Alagados, que é o isolamento mútuo. Experiência semelhante aconteceu, anos depois, na Urbanização do Bairro do Nordeste de Amaralina, promovido pela Prefeitura Municipal de Salvador quanto à ligação do Vale da Chapada do Rio Vermelho e a Orla Marítima através do Vale das Pedrinhas que penetra a área. A opção pela criação de um *cul-de-sac* contribuiu para a consolidação da condição de gueto isolado e desarticulado da circunvizinhança.

O meio de transporte dos Alagados era e continua sendo, predominantemente, feito por ônibus e caminhadas. Procurou-se compatibilizar as diversas linhas que serviam ao bairro à estrutura viária proposta, inclusive, com o acréscimo de novas linhas. As inúmeras vias de penetração e o isolamento mútuo entre os diversos bairros que constituem a área dos Alagados proporcionaram a existência de vários terminais de ônibus que atendiam, satisfatoriamente, às demandas locais. A ligação da Rua Resende Costa com a Rua Regis Pacheco, criando um expressivo tráfego de passagem na área, quebrou esse isolamento, possibilitando o aparecimento de novas linhas de ônibus e ampliando as funções do terminal do bairro do Uruguai que passou a servir, também, a outros bairros. Para

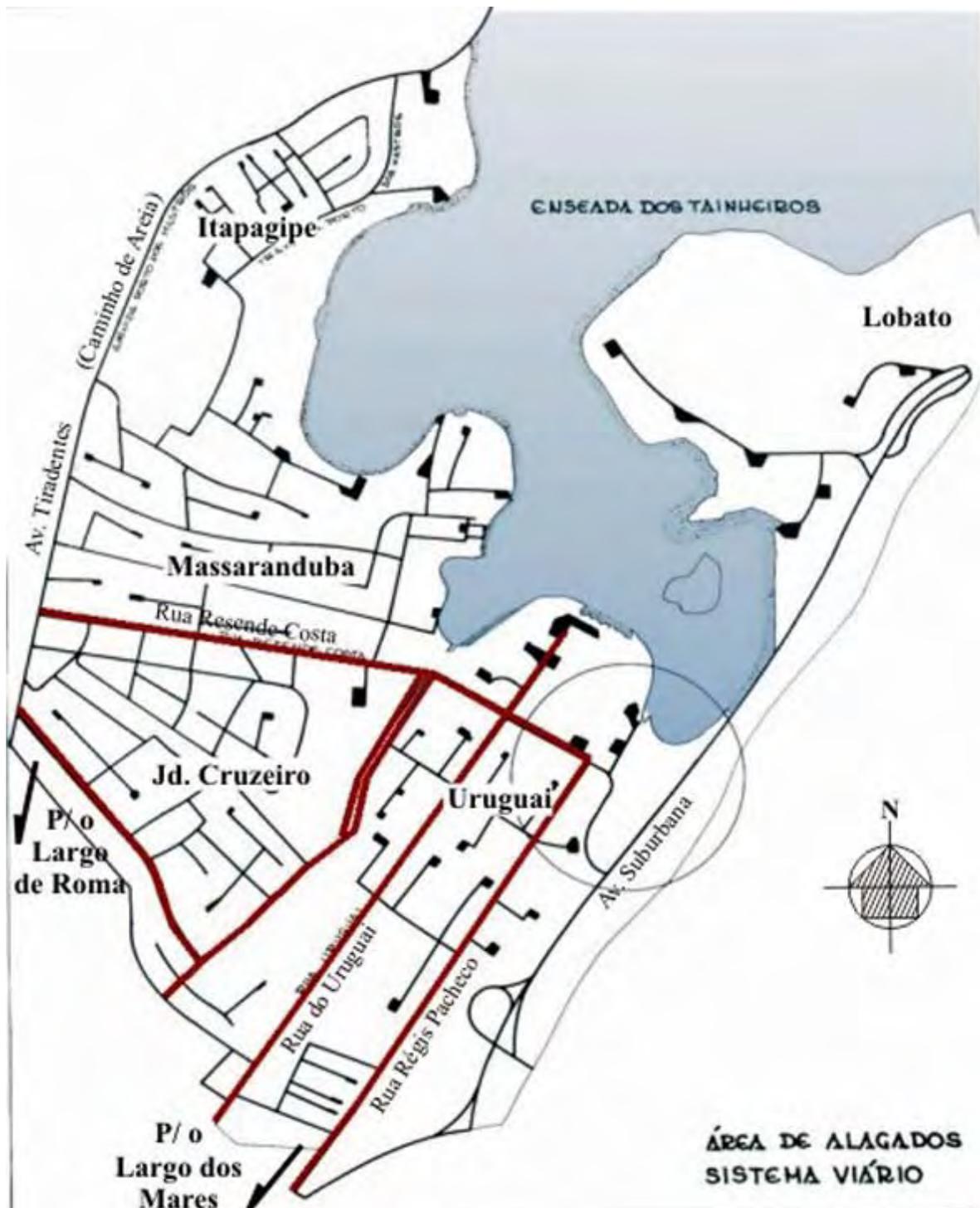


Figura 31 - Salvador, Bahia, Alagados, 1975, Plano Urbanístico de Alagados – proposta de sistema viário. Desenho de Eduardo Teixeira da Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

tanto, esse terminal passou por uma ampliação e um redesenho de sua estrutura física, compatibilizados com a nova função e articulados ao Centro de Animação, projetado na antiga ilha de Santa Luzia (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975).

2.5.2.4. O lote-moradia, o *cluster*, o comércio-anexo-à-residência, a parede-de-utilidades ou corredor-de-serviços, a viela-sanitária e o lote-de-transição.

Segundo os autores do Plano, o projeto arquitetônico das unidades habitacionais foi concebido a partir de algumas constatações, decorrentes do trato da equipe responsável pelos projetos com a realidade de Alagados, especificamente, e com outros aspectos do problema nacional da moradia. Esses aspectos envolvem a questão do migrante que, em última instância, mesmo passando por uma experiência anterior, acaba envolvido com os processos de “invasão”.

O conhecimento do processo de urbanização permitiu inferir que, desde sua saída, do campo ou de alguma vila interior, o caminho do migrante rural em busca da condição urbana é longo e diversificado. Admite não só a escalada em vilas e centros urbanos de diferentes tamanhos, como a passagem por formas distintas de morar – o quartel, o canteiro de obras, a pensão, dormitório, o quarto de empregada – antes que seja atingida a favela, o conjunto de palafitas, de mocambos ou de malocas, ou a casa nos loteamentos periféricos e clandestinos dos bairros afastados ou dos subúrbios das grandes metrópoles. Nessa via, o migrante usa abrigos variados. Para ele, o ato de morar é tão dinâmico e mutante quanto seu processo de maturação urbana (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975a). A impessoalidade e a transitoriedade dos alojamentos coletivos são substituídas, em um dado momento, por um abrigo familiar de materiais de circunstância. Esse abrigo cresce e solidifica-se com a própria radicação do migrante no meio urbano, ou seja, com sua urbanização (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975a). Por entender que as já citadas etapas de consolidação da área de Alagados comprovam essa tese, buscou-se, na proposta habitacional, uma concepção arquitetônica compatibilizada com as exigências de ordem urbanística e construtiva. Os projetos habitacionais, então, foram concebidos no sentido de atender, de forma adequada, a todas as combinações possíveis entre tamanho da família e renda familiar, quando, até a

idade do casal, era levado em consideração. Viver em etapas era a expressão chave. Para tanto, a concepção do Plano fundou-se em um sistema de construção gradativa da habitação que partia de um elemento mínimo denominado lote-moradia, concebido em dimensões variáveis e composto de três tamanhos: Tipo "A", com dimensões de 5.00 x 10.00 (50m²); Tipo "B", com dimensões de 5.00 x 15.00 (75m²) e Tipo "C", com dimensões de 10.00 x 10.00 (100m²) e três fases embrionárias da habitação para as unidades do tipo "A", quatro para as unidades do tipo "B" e duas para as unidades do tipo "C" (Figuras 32; 33 e 34). Assim, as diversas combinações entre tamanhos, fases construtivas e custos dos lotes-moradias poderiam se ajustar aos diversos arranjos possíveis entre tamanho, idade do casal e capacidade de endividamento das famílias, como por exemplo: para uma família composta por um casal de jovens sem filhos, com renda familiar baixa, seria destinado um lote-moradia "A" ou "B" na primeira fase embrionária.

Esses elementos definidores dos projetos habitacionais, o tamanho e a renda da família, por sofrerem variações no tempo, exigiu uma classificação dinâmica que atentasse para essas mudanças e para as evoluções prováveis, ou



Figura 32 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo "A" – faseamento. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

seja, o início da sociedade conjugal, onde a família tende a crescer com o nascimento de filhos e a melhorar a renda com o aperfeiçoamento profissional, a estabilidade conjugal e social, situação em que, na família, não ocorrem variações consideráveis de tamanho e renda e a fase de maturidade conjugal e social, quando a tendência é o decréscimo do tamanho e da renda da família (saída dos filhos, aposentadoria, redução da força de trabalho dos cônjuges etc.)

A Tabela 21 assinala as características dos diversos arranjos entre área coberta e área descoberta do lote-moradia.



Figura 33 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo “B” – faseamento. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados 1975.



Figura 34 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – lote-moradia tipo “C” – faseamento. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

Todos os lotes-moradia seriam entregues com as empenas laterais, concebidas como elemento de geminação entre eles e as paredes de frente e de fundo (Figura 35).

Com o objetivo de não se recorrer à quadra, considerada pelos autores do projeto, uma estrutura com organização rígida de lotes homogêneos com traçado ortogonal, a unidade de planeamento prevista no Plano foi o “cluster” (Figuras 36 e 37). Ao contrário do loteamento tradicional, no qual os lotes apresentam um único alinhamento pela

frente da rua, o *cluster* proposto alinha as unidades pelos fundos criando uma viela sanitária ou de infra-estrutura sobre a qual teremos oportunidade de comentar.

| TABELA 21 | | | | |
|--|-------|--------|------------------------|-------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS – PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS – TIPOS E FASES DO LOTE -MORADIA | | | | |
| Lote-moradia | | Total | Área (m ²) | |
| Tipo | Fases | | Cobertura | |
| | | | Parcial | Total |
| A | 1 | 50.00 | 2.30 | 37.80 |
| A | 2 | 50.00 | 12.85 | 37.80 |
| A | 3 | 50.00 | 27.80 | 37.80 |
| B | 1 | 75.00 | 2.30 | 52.90 |
| B | 2 | 75.00 | 12.85 | 52.90 |
| B | 3 | 75.00 | 21.30 | 52.90 |
| B | 4 | 75.00 | 26.85 | 52.90 |
| C | 1 | 100.00 | 31.70 | 72.70 |
| C | 2 | 100.00 | 41.00 | 72.70 |

FONTE: BAHIA, SECRETARIA.../ AMESA, 1975, p.99

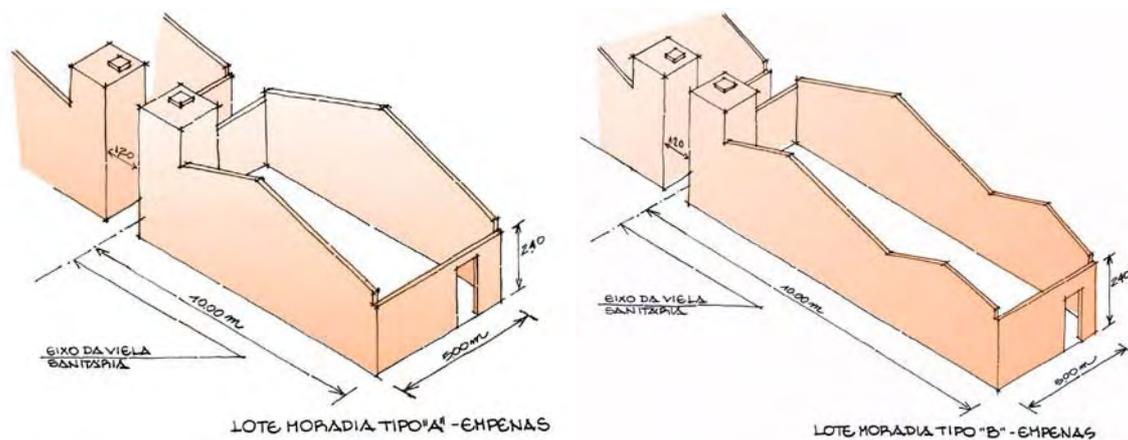


Figura 35 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – empenas do “lote –moradia” tipos “A” e “B”.
Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho , 2002.

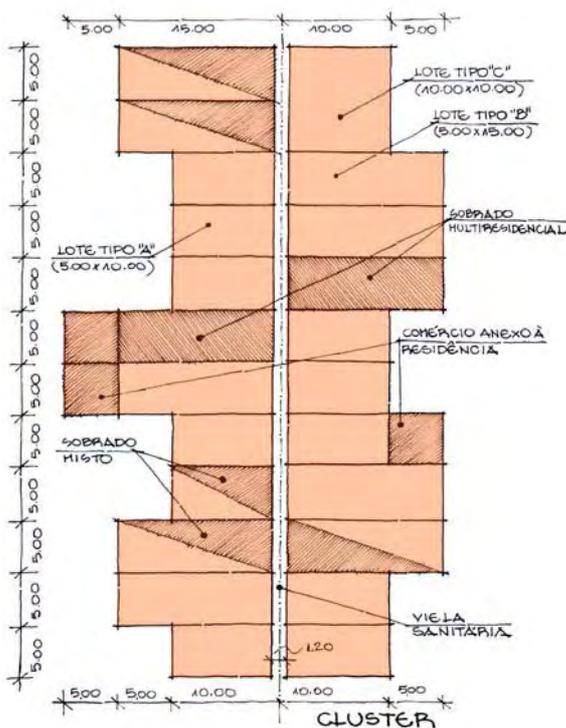


Figura 36 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - o Cluster.
Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

à habitação. O faseamento proposto para os lotes-moradias garantiria o atendimento desse sistema (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975a).

Deve-se destacar aqui a incorporação, no projeto arquitetônico, de elementos sugeridos pela própria realidade de Alagados, tais como tipos de arranjos de espaço interno e externo.

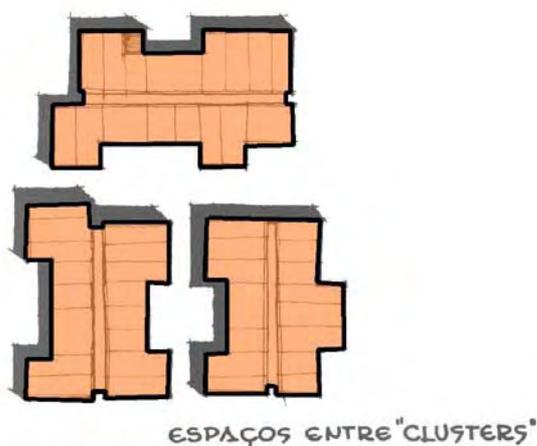


Figura 37 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – espaços entre os clusters
Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

O conjunto de lotes tem, assim, aspecto externo recortado devido à presença de lotes-moradias de vários tamanhos. O muro externo previsto no projeto arquitetônico das unidades residenciais ordena, visualmente, o conjunto o que, segundo os autores do projeto, responde a duas necessidades básicas: (i) possibilita a implantação de um sistema gradativo da construção da casa, a partir de um elemento mínimo de abrigo e (ii) define a moradia urbanística e arquitetonicamente, assegurando desde logo estruturação urbana, individualidade e privacidade

Na concepção geral submetida ao concurso, a tipologia habitacional sugerida não incluía prédios de mais de um pavimento. Tal fato repousava na convicção dos autores de que um programa, visando à melhoria gradativa da casa, não poderia partir para formas de construção mais complexas.

Posteriormente, o maior conhecimento da área, proporcionado pelas pesquisas, veio demonstrar que as partes mais amadurecidas de Alagados



Figura 38 – Salvador, Bahia, Alagados – A frente d’água.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A reproduzido por Eduardo Teixeira de Carvalho, para o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

contavam com prédios de mais de um andar, mais, ainda, que o crescimento para o alto era uma das poucas formas de expansão ou de aumento do espaço residencial com que contavam os moradores.

A incorporação dessa constatação levou os autores do Plano a propor o “sobrado” (Figuras 38 e 39), considerado elemento essencial para o enriquecimento do espaço e da ambientação urbana, em considerando que a área de Alagados, predominantemente plana, ocupada por moradias de um só piso, praticamente sem verde, além do mar, não proporcionava material muito rico a ser manipulado arquitetônica e urbanisticamente. Observava-se que, naquele contexto, a presença de sobrados, na área pré-existente, representava valioso elemento na composição da paisagem urbana, apesar de sua presença ser espontânea e não planejada. A adoção do sobrado, como elemento componente do projeto urbanístico, além do propósito de enriquecimento da composição da paisagem urbana, possibilitaria uma ampliação dosada da oferta habitacional e de sua associação com unidades de comércio local e de prestação de serviços (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975a).



Figura 39 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Fachada do cluster com Sobrados.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

Além do comércio e prestação de serviços instalados em prédios de utilização exclusiva, foi proposto pela equipe do escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A o comércio-anexo-à-residência, em duas modalidades distintas. A primeira composta de pequenas unidades, sem cômodo específico, destinadas à atividade explorada e a segunda modalidade a ser exercida em cômodo

determinado, compreendendo unidades de pequeno e médio porte, com localizações que obedeceriam às prescrições de zoneamento e edificação (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975). Essas instalações deveriam ser situadas em áreas não comerciais para permitir benefícios de renda familiar.

A solução da viela-sanitária decorreu do desejo dos projetistas de reunir em um mesmo “canal” os diferentes percursos de infra-estrutura dos serviços urbanos e diminuir, ao mínimo possível, as distâncias entre as unidades habitacionais e as linhas de infra-estrutura (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975a). A forma imaginada para atender a esses objetivos foi, inicialmente, a de uma parede-de-utilidades, aproveitando-se o limite dos fundos de cada lote. Por essa parede, passariam os dutos de água, esgoto e eletricidade, reduzindo-se a zero as derivações e os conseqüentes custos de urbanização. O desenvolvimento dessa idéia, na fase de projeto, através do estudo detalhado dos sistemas de infra-estrutura, levou, entretanto, à substituição da parede-de-utilidades por uma circulação-de-utilidades ou corredor-de-serviços, que terminou sendo chamado de viela-sanitária. Essa modificação decorreu de: (i) o sistema de esgotamento sanitário previa a construção de fossa e sumidouro por unidade habitacional, a princípio localizados na área descoberta das habitações, fronteira à cozinha. A necessidade de se garantir a conjunção dessas fossas com o futuro sistema de esgotamento sanitário por separador absoluto levou a alinhá-las nos fundos das habitações, criando-se, assim, a viela sanitária. (ii) considerando-se, como inviável, qualquer solução de condomínio na utilização de água e energia e, portanto, abandonar-se a idéia de medidores únicos para grupo de habitações sendo necessária, portanto, a adoção de um relógio e pena d'água por habitação, eliminando os custos das derivações de cada unidade ao local onde ficasse o medidor. A localização, adotada de relógios medidores e de penas d'água ou hidrômetros, permitiria, por outro lado, fácil acesso, manutenção e fiscalização o que não aconteceu, como se terá oportunidade de se comentar. Outra vantagem da viela-sanitária seria a garantia de ventilação cruzada através das habitações, resolvida pela colocação de combogós com dimensões de 10x20 cm na parte superior das paredes da viela.

A concepção urbanística inovadora das áreas a serem aterradas criadas pelo arranjo de *clusters* preocupou os idealizadores do Plano em buscar uma

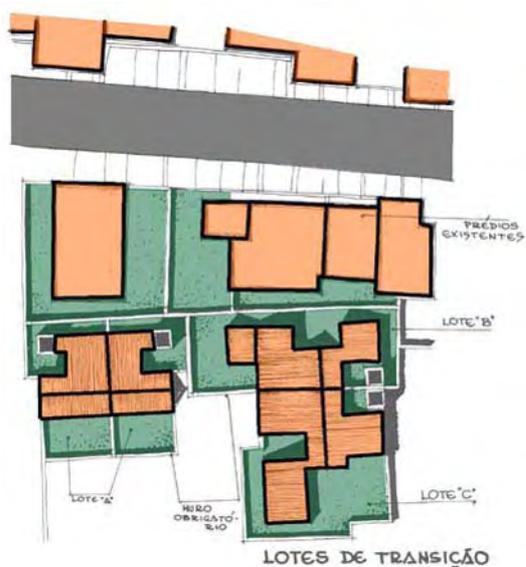


Figura 40 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – o “lote de transição”.
Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

articulação harmoniosa entre o velho e o novo: entre a ocupação existente e os novos espaços concebidos para as áreas a serem aterradas. O elemento arquitetônico-urbanístico, imaginado para alcançar esse equilíbrio foi a fileira de “lotes-de-transição” (Figuras 40 e 41). De composição arquitetônica semelhante ao lote-moradia, também composto com unidade habitacionais embrionárias ou finalizadas, os lotes-de-transição distinguem-se pela



Figura 41 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – O “lote de transição” - perspectiva.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A reproduzido por Eduardo Teixeira de Carvalho, para o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.

arrumação irregular. A unidade deixa de ser o conjunto e passa a ser a casa isolada.

Limitando-se com o fundo dos imóveis existentes e lindeiros às áreas conquistadas com aterro, a fileira de lotes-de-transição formaria um fundo para as áreas aterradas, fechando e complementado os espaços dos *clusters* sem criar, entretanto, uma separação total entre esses dois espaços, prevendo-se, para tanto, além das articulações entre os espaços públicos, pontos de contatos visuais entre as duas partes através de vazamentos do espaço entre as construções. Acreditava-se que, dessa forma, encontrava-se resposta para dois problemas urbanísticos: primeiro, uma definição para os espaços dos *clusters*, quando estes estivessem voltados para as áreas pré-existentes, e o da terminação ou emolduramento da área aterrada que se debruça sobre o fundo das casas existentes (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975).

As figuras 42; 43; 44; 45; 46; 47 e 48 ilustram a concepção geral e setorial das áreas conquistadas com aterro.

A complementação do lote-moradia ficaria por conta da família que, dentre outros recursos, poderia utilizar a mão-de-obra própria ou da ajuda mútua, como também do aproveitamento de materiais resultantes dos desmontes das casas cuja remoção seria estimulada pela AMESA.

Pelo caráter inovador dessas propostas, os autores do Plano sugeriram a execução de uma experiência-piloto desse tipo de concepção urbana, com o objetivo de possibilitar uma avaliação inicial e posterior aplicação em toda a área de Alagados. Para execução dessa experiência-piloto, denominada *Cluster Experimental de Santa Luzia*, foi escolhida uma área desocupada no final da rua do Uruguai, setor Canal Central onde foram construídas 121 unidades habitacionais em lotes-moradias, 22 unidades comerciais e uma sala multifuncional cujas obras foram iniciadas em março 1976 e concluídas em abril de 1977 (Figura 49).

A experiência do *Cluster Experimental de Santa Luzia* foi fundamental para as decisões tomadas pela AMESA quanto à continuidade da implantação do Plano, utilizando-se seus parâmetros urbanísticos, visto os problemas com a sua ocupação, o que gerou sérias discussões entre o escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A e a AMESA como será comentado adiante.



Figura 42 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – concepção urbanística.

Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 43 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 1 – Joanes.
Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 44 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 3 – Sta. Luzia.
Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 45 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 4 – Canal Central.
Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 46 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 5 – Baixa do Petróleo. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 47 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 6 – Mangueira. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 48 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – Setor 7 – Itapagipe. Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975.



Figura 49 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Plano Urbanístico de Alagados – A Feira de Santa Luzia. Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975d.

2.5.2.5. O incremento de equipamentos.

As propostas de equipamentos sociais, de comércio e demais usos, previstas no Plano levaram em consideração a existência de uma distribuição de equipamentos nas áreas pré-existentes, caracterizada ou por áreas de concentração ou dispersão, mantendo-se nelas o seu zoneamento natural, sendo adotadas, entretanto, medidas de políticas urbanísticas que viessem reforçar situações que demonstrassem forte tendência à especialização.

Os equipamentos projetados para as áreas novas foram dimensionados também, para suprir parcialmente as demandas das áreas vizinhas pré-existentes, como é o caso do equipamento escolar que, segundo o Plano, permitiria o acesso à escola de 3.740 novos alunos entre 6 e 14 anos de idade e mais de 1.870 alunos na faixa etária de 14 a 20 anos, sendo para tanto previstas 5 escolas de 1º grau, perfazendo uma área total de 4.752m², uma escola de 2º grau com área de 1.400m² e uma unidade integrada, 1º e 2º graus, com 5.325m².

Foram previstos, também, três unidades sanitárias⁵, quatro postos policiais, cinco edifícios comunitários (sedes de sociedades de moradores), três postos de correios e telégrafos e um posto telefônico, destinado ao atendimento das necessidades básicas da população, ocupando, em conjunto, uma área de 2.700m²:

As atividades comerciais e de prestação de serviços, previstas no plano, somam no total 400 unidades ocupando uma área de 18.500m², distribuídas entre aquelas anexadas às residências, sem cômodos específicos, e aquelas desenvolvidas em cômodos específicos de pequeno e médio porte, explorados em benefício da renda familiar e, as unidades autônomas de utilização exclusiva.

Quanto às atividades industriais, o Plano preocupou-se em incrementar as atividades pesqueiras, já existentes, sob forma de iniciativa individual, através da previsão de instalações voltadas para o reparo e construção de pequenas embarcações e de três unidades industriais ligadas à pesca, quais sejam: criadouro de siris, peixes e moluscos, sob teto ou ao ar livre, com respectivos escritórios, fábrica de enlatamento e congelamento e uma fábrica de gelo. Previa-se, com isso,

⁵ Construção com aproximadamente 1,5m² composta de vaso sanitário, e reservatório de água.

a necessidade de se eliminar por completo a poluição reinante nas águas da Enseada dos Tainheiros.

○ Plano pretendia, no que diz respeito à recreação e ao lazer aumentar a relação de áreas livres e verdes de 0.53m^2 para 4.6m^2 através da incorporação dos terrenos conquistados ao mar que representaria um incremento de 350 mil metros quadrados, além do tratamento urbanístico das áreas pré-existentes, que proporcionaria um alívio também à demanda por espaços abertos e de lazer dessas áreas. Também disponibilizaria 3.550 m^2 para campos de futebol e quadras de esporte (BAHIA, SECRETARIA..., 1975, p. 55-58).

Embora fosse discutível a potencialização turística de Alagados, por ser uma área degradada, pobre, desprovida de símbolos naturais e humanos característicos dessa atividade, situada fora dos circuitos turísticos tradicionais, o Plano procurou tirar partido turístico de um certo renome que a área possui nacional e, até internacionalmente, sem a intenção de explorar a pobreza, mas singularidades que para este fim seriam criadas.



Figura 50 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – Equipamentos voltados para o turismo e o lazer propostos no Plano Urbanístico de Alagados. Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, que integra o Relatório Final Consolidado do Plano Urbanístico de Alagados, 1975d.

Para tanto, pensou-se em quatro elementos básicos, que caracterizariam esta singularidade (Figura 50): um centro de animação a ser implantado no bairro do Uruguai, provido um comércio-atração aos moldes do Mercado Modelo; uma feira típica que teria, como função primordial, o abastecimento das populações pobres; entretanto, possibilitando a exploração do comércio artesanal, dos restaurantes típicos, das exibições folclóricas etc.;

um cais para Saveiros (que, antes da intervenção urbanística aportavam na área para abastecer a Feira da Rua Resende Costa, com produtos trazidos do Recôncavo Baiano) e um Clube de Saveiros de caráter privado. Um levantamento realizado pela PLANORTE, junto à Capitania dos Portos, na época da execução do Plano, registrou a surpreendente existência de 1.678 saveiros registrados, sendo que

destes, 348 classificados, como de recreio, o que formaria uma clientela potencial para o cais.

Todos esses equipamentos seriam localizados no Setor de Santa Luzia, próximos entre si, por se tratar de um setor de fácil acesso tanto terrestre, quanto marítimo.

A Feira de Santa Luzia seria viabilizada pela transferência da Feira de São Joaquim que, segundo os idealizadores do Plano seria justificada pelas seguintes razões: por encontrar-se instalada numa área vital da cidade baixa, de trânsito intenso e congestionado; a instalação do terminal do *ferry-boat*, ao lado da Feira, dificultou não só o acesso a ela, como o estacionamento de veículos que a atendem (caminhões) e a utilizam (automóveis particulares); o funcionamento diário da Feira é um fator permanente de congestionamento do tráfego local, com reflexos no tráfego de todo o centro comercial e no acesso ao terminal do *ferry-boat*; a programação viária da cidade previa a construção de uma grande avenida de penetração para todos os bairros da cidade baixa, passando, exatamente, pela área ocupada pela Feira.

Os estudos realizados sobre a Feira de São Joaquim e a intenção de remanejá-la para a área de Alagados, transformando-a na Feira de Santa Luzia, permitiram a elaboração de uma programação baseada nas seguintes considerações: (i) a Feira de Santa Luzia abrigaria toda a Feira de São Joaquim (varejistas e atacadistas); (ii) exigiria uma área maior, não para abrigar novos comerciantes, mas, sobretudo, para melhorar as instalações e as condições funcionais; (iii) a melhoria das instalações deveria traduzir-se no aumento de área dos estabelecimentos, principalmente o de atacado (boxes); na transformação de "bancas" em boxes fixos; no aumento das áreas de uso geral (sanitários, administração, segurança, etc.); (iv) a ampliação da área permitiria maior extensão das áreas de circulação de pedestre, bem como as de circulação (descarga) de caminhões e as de estacionamento de automóveis; (v) possibilitaria, ainda, a abertura de sítios destinados a exposições folclóricas (capoeira, cantadores, samba de roda, etc.); (vi) o setor de comidas típicas, embasado nas "barracas", seria desenvolvido com consideração especial para as condições higiênicas; (vii) a Feira iria dispor de uma frente de mar, ancoradouro para a atracação de saveiros comerciais com faixas destinadas a saveiros de recreio (BAHIA, SECRETARIA..., 1975, p. 121).

identificação visual dos diversos setores urbanos, com o emprego dominante ou a localização estratégica de espécies vegetais com florações diferenciadas por setor (Figuras 51 e 52) (BAHIA, SECRETARIA..., 1975).

Além de símbolos naturais, símbolos humanos, também, seriam utilizados para identificação de setores, tal como a pavimentação, que teria um tratamento diferenciado indo do gramado nativo e heterogêneo nas áreas vizinhas às habitações, marcando a escala da vizinhança e cedendo lugar a pisos capazes de resistir a pisoteios intensos, nas áreas de maior uso público.

2.5.2.6. A Legislação urbanística.

A área de Alagados foi considerada pelo código de Obras de Salvador, como Setor de Recuperação a Longo Prazo (Lei Municipal 2.403, de 23/08/74, art. 29) e a Legislação Urbanística Básica para a área, seria a lei do Plano Urbanístico da Área de Alagados.

Segundo o Plano, a legislação urbanística para Alagados seria desdobrada em dois capítulos básicos: (i) relativo aos setores novos, decorrentes da ocupação das áreas conquistadas ao mar, compreendendo a definição do sistema viário, das projeções das áreas habitacionais, das áreas comerciais autônomas, dos terrenos destinados a atividades industriais e outras das áreas livres e *non-aedificandi*, do sistema de identificação dos setores, quadras e unidades residenciais; (ii) referente à área pré-existente, com definição das áreas de trânsito e do sistema viário hierarquizado (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975).

○ anteprojeto do decreto especial para Alagados previa, ainda, sua revisão periódica, de modo a permitir que fossem introduzidas modificações do processo de implantação do Plano, bem como a correção de distorções que viessem ser apuradas durante a fase de implantação de seus programas.

Para as áreas pré-existentes (consolidadas e semiconsolidadas), coube, especificamente, ao setor de Liberações da AMESA – SEPEL estabelecer procedimentos para elaboração de projetos de edificações os quais nunca foram totalmente normatizados. Esses procedimentos diferenciavam-se das normas de urbanismo e edificações da Prefeitura Municipal de Salvador (índices urbanísticos, lotes mínimos, recuos, áreas mínimas de cômodos, etc.) em cuja aplicabilidade mostravam-se completamente incompatíveis com a realidade dos Alagados.

Para efeito de pedidos de liberação para construção nessas áreas, nunca ficou definido um tamanho mínimo de lote que os limitassem. A relação tamanho da família x área do lote era um dos referenciais adotados no sentido de definir a sua permanência ou a necessidade de remanejá-lo. Feito o pedido de liberação para construção, ampliação ou reforma, verificava-se sua possibilidade de atendimento e, em caso positivo, um projeto arquitetônico era elaborado para aquele caso específico, em função de um programa preestabelecido e definido com o morador. Este recebia, então, um jogo de plantas técnicas e dava entrada na Prefeitura Municipal a qual liberava o alvará de construção pelos motivos já citados. A fiscalização da obra ficava por conta da AMESA. A Figura 53 ilustra um dos projetos elaborados pelo SEPEL para um morador, inicialmente beneficiado com um Barraco – Padrão, no Setor Joanes Centro – Oeste.

Depois de muita discussão interna na AMESA, adotou-se um índice de ocupação progressivo para o imóvel, proposto pelo Setor de Acompanhamento e Atualização do Plano Urbanístico – SAAP o que permitia àqueles ocupantes de menor área de lote um maior índice de ocupação. Para tanto, acrescia-se a um percentual fixo uma área fixa o que gerava uma graduação de índice de ocupação

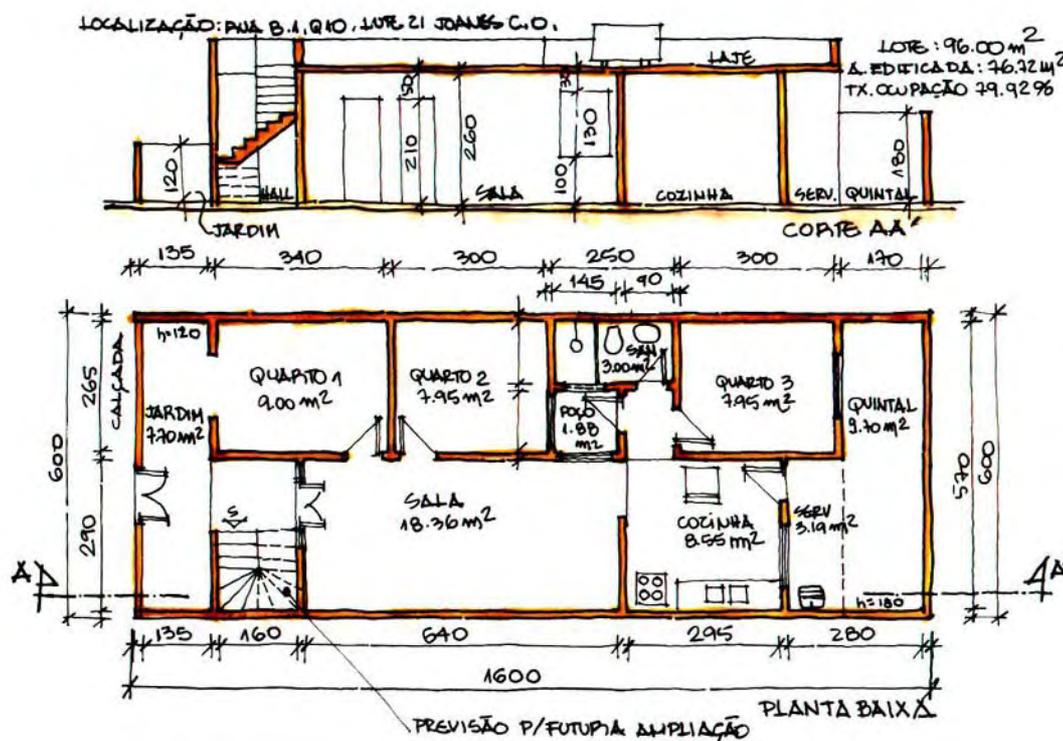


Figura 53 – Salvador, Bahia, Alagados - projeto habitacional elaborado pelo SEPEL para um morador residente no Setor Joanes Centro-Oeste.
 Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

inversamente proporcional ao tamanho do lote. Por exemplo: aplicando-se um índice de ocupação de $(60\% + 10\text{m}^2)$ em um lote de 60m^2 e em um lote de 80m^2 teremos, respectivamente, uma área projetada de: $(60 \times 0.60) + 10 = 46\text{m}^2$, e $(80 \times 0.60) + 10\text{m}^2 = 58\text{m}^2$. Para o primeiro caso teremos um índice de ocupação de $(46/60) = 76.7\%$, enquanto que para o segundo caso, o índice de ocupação ficará em $(58/80) = 72.5\%$. Como pode ser observado, embora a área de construção projetada do lote de 60m^2 (46m^2), seja menor do que aquela do lote de 80m^2 (58m^2), o seu índice de ocupação é maior (76.7%), do que o do lote de 80m^2 (72.5%). Esperava-se com isso beneficiar com mais área projetada os moradores possuidores de lotes com menor área. A maioria dos projetos arquitetônicos, contudo, eram elaborados sem a utilização rígida desse critério devido aos inúmeros casos específicos, resultantes da extrema complexidade urbana característica da área de Alagados. As áreas úteis dos cômodos e dos vãos de iluminação e ventilação eram projetadas em função de parâmetros mínimos de funcionalidade e adotava-se, como largura mínima de circulação, a unidade de passagem de 60 centímetros.

Algumas quadras dos setores semiconsolidados foram objeto de estudos de desadensamento de redistribuição de quintais e de criação de novos lotes que tinham como objetivo, estabelecer condições mínimas de habitabilidade para os seus moradores. As figuras 54 e 55 ilustram alguns desses estudos. O SAAP ficou responsável por essa tarefa, inclusive propondo parâmetros mínimos de intervenção, que garantissem condições mínimas de habitabilidade nessas áreas, tais como: lotes com área mínima de 50m^2 e com largura mínima de 5m; destinação dos novos lotes para os moradores de Alagados, com prioridades para aqueles, cujos imóveis fossem atingidos pelas obras executadas e redistribuição de quintais para moradores que ocupassem menos áreas.

○ remanejamento de algumas famílias, cujos imóveis apresentavam situações críticas de ocupação (área reduzida de lote incompatível com o tamanho da família, difícil acessibilidade, exposição à situação de risco, etc.) disponibilizava novas áreas para criação de pequenos largos no miolo da quadra, para regularização e alargamento dos caminhos de pedestres e para ampliação de lotes circunvizinhos, além de possibilitar o seu desadensamento.

Definido o seu desenho, identificavam-se as situações passíveis de permanecer e aquelas que deveriam ser objeto de remanejamento e intervenção e,

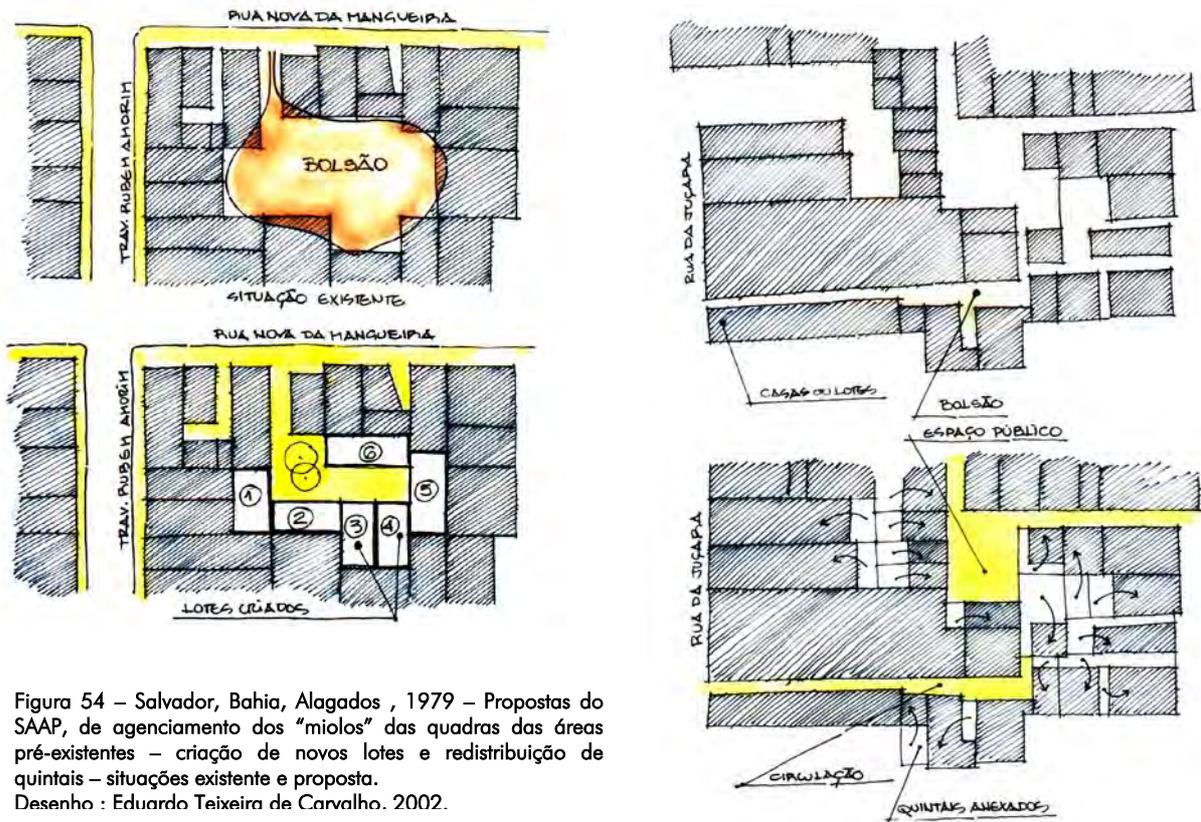


Figura 54 – Salvador, Bahia, Alagados, 1979 – Propostas do SAAP, de agenciamento dos “miolos” das quadras das áreas pré-existent – criação de novos lotes e redistribuição de quintais – situações existente e proposta.
Desenho : Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.



Figura 55 – Salvador, Bahia, Alagados, 1979 – Propostas do SAAP, de agenciamento dos “miolos” das quadras das áreas pré-existent – desadensamento do “miolo” da quadra - situações existente e proposta.
Desenho : Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

conseqüentemente, os serviços de infra-estrutura que deveriam ser implementados e os lotes que poderiam ser objeto de liberação para construção, ampliações e reformas.

Alguns desenhos de quadras, situadas nas áreas consolidadas e semiconsolidadas, foram elaborados, embora nem todos tivessem sido executados em sua totalidade. Esses projetos, não obstante, tenham se mostrado como ótimos referenciais, orientadores do processo de liberação para construções, pois permitia que as ações da AMESA se compatibilizassem melhor com a dinâmica de ocupação espacial natural dos Alagados, eliminando as tensões iniciais vivenciadas, quando da decretação pura e simples do “congelamento” da área.

Posteriormente, a área de Alagados foi incorporada ao rol das Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas (APSE), regimentadas pelas Leis Municipais do Ordenamento Uso e Ocupação do Solo – Lei 3.853/88 e Lei 3.377/84 – L.O.U.O.S., caracterizadas como áreas de assentamentos consolidados, de população de baixa renda que, valorizadas pelo processo de transformação urbana, ficam suscetíveis a pressões que se refletem na expulsão dessa população e que se caracterizam por: (i) edificações de dimensões reduzidas; (ii) elevada taxa de ocupação do terreno; (iii) utilização de materiais de construção de baixo valor econômico e (iv) vias de circulação e sistema de infra-estrutura precários (PMS, SEPLAN/SUCOM, 1988).

Às Áreas de Proteção Sócio-Ecológicas são aplicadas restrições e/ou critérios quando da regulamentação para sua implantação, específicas e diferenciadas daquelas adotadas para o setor envolvente devido às peculiaridades de suas ocupações humanas.

2.5.2.7. Indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico.

As indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas, selecionadas no Plano Urbanístico, propostas por Maurício Roberto Arquitetos S/A, repousam basicamente no zoneamento das áreas pré-existentes de Alagados e no sistema de vias, proposto para a área. Para a seleção das áreas pré-existentes, levou-se em consideração os diferentes estágios de consolidação, a exigirem trabalho maior de melhoria ambiental e as áreas alagadas

internas, merecedoras de maiores cuidados ambientais. Para o trabalho de recuperação ou de amadurecimento de cada uma dessas zonas, atribuiu-se um caráter gradual, buscando-se preservar o estoque de investimentos públicos e privados aí existentes. Assim é que, além do tratamento dos problemas específicos da cada zona (elevação das cotas de soleiras, alinhamento das ruas, elevação do “grade” das ruas, instalação do equipamento social e infra-estrutura etc.), o que se pretendia com a proposta de melhoria ambiental das áreas pré-existentes era um tratamento semelhante ao de qualquer outra parte da cidade, isto é, aplicação de legislação urbanística adequada e implantação progressiva de infra-estrutura urbana.

Assim, o tratamento das zonas em que se dividem as áreas pré-existentes para efeito de execução de programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental, deveria obedecer ao seguinte roteiro: (i) verificação dos alinhamentos, afastamentos e recuos estabelecidos no sistema viário prioritário proposto. Essa proposta de sistema viário aproveitava o sistema de vias existente nas áreas pré-existentes e, sempre que possível, regularizava as caixas das ruas em detrimento das fachadas de alguns imóveis ou, até mesmo, de todo imóvel, em casos extremos; (ii) demarcação de quadras dotadas do possível homogeneidade quanto à topografia, estado das habitações e infra-estrutura instalada; (iii) demarcação (quando possível) dos lotes correspondentes a cada uma das economias aí instaladas (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975b).

Feito o diagnóstico a partir dos elementos anteriormente indicados, os trabalhos de melhoria ambiental seriam escalonados a partir da situação encontrada com vista, à situação urbana pretendida, no prazo virtual do Plano, isto é, o completo amadurecimento de toda a área.

Os trabalhos seriam desenvolvidos em três estágios até a consolidação final da proposta.

No primeiro estágio, denominado de amenização urbanística, a situação existente dos imóveis é mantida, admitindo-se apenas obras relacionadas nos estágios subseqüentes, uma vez que não prejudicassem ou molestassem o quadro de ocupação física encontrada. Dentre as obras a serem permitidas estariam aquelas de caráter provisório, destinadas a propiciar a melhoria das condições de habitabilidade e do tratamento urbanístico das quadras.

No segundo estágio, denominado de Remembramento de Lotes, seria elaborado um projeto de modo a juntar, na medida do possível, dentro de dimensões razoáveis, novos lotes que aproveitassem o perímetro do grupamento dos pequenos lotes atuais. Minimizar o número de casas a serem desapropriadas.

O terceiro estágio, denominado Gabaritos/Perímetros Edificados, seria dedicado à construção e ocupação dos lotes lembrados de acordo com os usos e gabaritos, previstos no Projeto da quadra para esta fase.

O processo dependeria da participação dos proprietários e de outros interessados que, comprando ou vendendo seus terrenos, iriam lembrando -os até atingirem a forma prevista no plano de lembramento, programado para a quadra o que fixaria a situação urbana desejada.

Buscou-se cuidar de evitar reformas vultosas das casas isoladamente a fim de acelerar o processo de renovação em nível coletivo.

Um dos exemplos apresentados por Maurício Roberto Arquitetos S/A foi o da quadra compreendida pela Av. Caminho de Areia e ruas Celeste, Duarte da Costa e jardim Castro Alves onde o trabalho de amadurecimento deveria seguir a seguinte seqüência: Estágio 1 (Figura 56) (i) alargar a rua Celeste para os 9 metros previstos no projeto do sistema viário. Retirar todas as cercas das casas que dão para esta rua; (ii) as calçadas dessas quadras deveriam ter, em todas as ruas, a largura de cinco metros. Em todas as quadras, nessa primeira fase, as casas que estivessem invadindo esses 5 metros da calçada deveriam continuar como estavam; (iii) fechar o tráfego da travessa do Gama e sua pavimentação (idêntica à das calçadas perimetrais) com as calçadas da rua Celeste e com a do Caminho de Areia; (iv) alargar as ruas Jardim Castro Alves (somente o trecho marcado no projeto) e Duarte da Costa para sua dimensão definitiva, 9 metros de largura para as faixas de rolamento, e calçadas com 5 metros de largura; (v) pavimentar as alamedas que saem do calçadão da antiga travessa do Gama e que penetram no interior da quadra, para dar acesso às casas que se colocam no fundo de outras, no miolo da quadra com o mesmo material de piso de todas as calçadas; (vi) construir os muros marcados na planta, com altura idêntica às empenas das casas ou com uma altura mínima de 2 metros a fim de eliminar a visão externa do interior dos lotes individuais da quadra; (vii) projetar uma arborização de sombra, colocar bancos no calçadão da antiga travessa do Gama de forma a propiciar recantos agradáveis para encontros e conversas; (viii) proibir qualquer demolição para

posterior construção em que não seja obedecido o previsto no projeto do Estágio Final. Os dois últimos estágios (Figuras 57 e 58) repetiriam os procedimentos, anteriormente citados (BAHIA, SETRABES/HAMESA, 1975b).

Cada quadra das áreas pré-existentes de Alagados seria objeto de um projeto específico, sendo apenas apresentados por Maurício Roberto Arquitetos S/A os princípios gerais que deveriam nortear todos esses projetos.

Foi apresentada, também, a recomendação de que, nas unidades habitacionais, as reformas fossem limitadas, somente, até um certo vulto. Qualquer demolição para construção futura que não estivesse enquadrada nas normas definitivas preconizadas deveria ser expressamente proibida.

A justificativa, para a reformulação proposta, era que, havendo sempre uma intensificação de uso, ou seja, um aumento das unidades de habitação, não haveria o perigo de famílias morando em casas que, eventualmente, tivessem que ser desapropriadas, não poderem encontrar lugar onde se alojar dentro da futura urbanização de Alagados.

Finalmente, é apresentada uma sugestão para o custeio das obras de amenização e das eventuais desapropriações que a AMESA viesse a realizar no interior de cada quadra, através de uma lei urbanística, na época, já em uso na Alemanha e na França. Cada proprietário poderia usar ou vender apenas a área correspondente ao pavimento que poderia construir no nível do solo. O direito de construir os pavimentos superiores seria comprado pela AMESA que, com esse dinheiro, obrigatoriamente, executaria toda a infra-estrutura, as amenizações e as eventuais desapropriações, projetadas para o interior de cada quadra.

O escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A, apresenta um outro exemplo de intervenção urbanística de quadras preexistentes, em uma zona de bolsões que, apesar dos resultados na estrutura física e funcional serem diferentes dos apresentados no primeiro exemplo, demonstra que os princípios básicos norteadores aplicados, nos dois exemplos, são basicamente os mesmos, entretanto, respeitando-se as peculiaridades locais de cada quadra. Essa postura tem reflexos diretos nos gabaritos aplicados, nas funções predominantes das quadras (comércio, serviços, habitação misto), nas densidades propostas.

Um estudo mais avanço, que envolvesse todas áreas preexistentes, não foi realizados por não constar no contrato da elaboração do Plano.



Figura 56 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 1.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, 1975.



Figura 57 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 2.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, 1975.

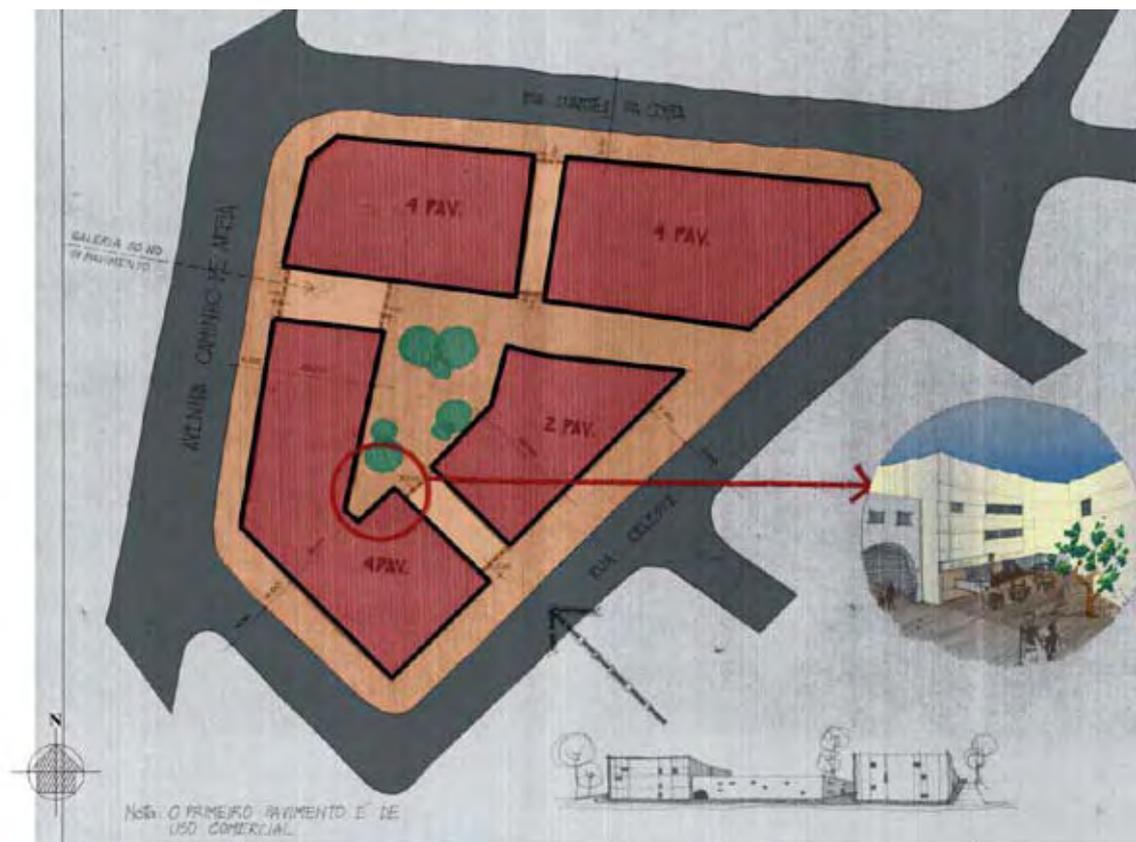


Figura 58 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 - Indicações para programas físico-urbanísticos de melhoria ambiental das áreas internas selecionadas no Plano Urbanístico – Estágio 3.
Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, 1975.

2.5.2.8. O desenvolvimento sócio-comunitário.

O objetivo central do Plano de Desenvolvimento Sócio-Comunitário para Alagados era a cooperação comunitária, caminho para a melhoria do bem-estar psico-social que deveria acompanhar o acréscimo de conforto material a ser conquistado através das intervenções físicas planejadas.

Para tanto, o Plano pretendia preparar a comunidade para aceitar, de modo positivo, a execução do Plano Urbanístico; induzir as famílias a participar ativamente das atividades de implantação do Plano e mobilizar os indivíduos, mais aptos da comunidade, com vistas a uma colaboração direta na execução de atividades a seu alcance.

Tais premissas baseavam-se na organização comunitária preexistente em Alagados que, estruturada em Sociedades de Bairro, oferecia condições de operacionalizá-las. Recomendou-se, como órgão de apoio para a implementação do Plano de Desenvolvimento Sócio-Comunitário, a criação de uma fundação nomeada FUNDESA – Fundação para o Desenvolvimento Social de Alagados, por se tratar de uma entidade sem fins lucrativos, o que possibilitaria uma melhor operacionalização da programação social.

Dessa forma, a AMESA, através da FUNDESA, além de realizar operações-convênio com outras entidades, com finalidades sociais específicas, desenvolveria programas transitórios (habitacional básico, remanejamento e relocação de famílias e complementação habitacional) e permanentes (valorização de recursos humanos, desenvolvimento comunitário e melhoria habitacional), contando com a colaboração das sociedades de bairro credenciadas, do Banco de Materiais de Construção (que armazenaria e distribuiria todo material reaproveitável das demolições) e do Banco de Mão-de-Obra, constituído de um cadastro de Mão-de-Obra qualificada e semi-qualificada, que seria mobilizada, quando da implementação do Programa de Complementação Habitacional.

2.5.2.9. O programa geral de remanejamento e relocação de famílias.

A premissa básica do Plano Urbanístico de Alagados de permanência das famílias na área de intervenção exigia o estabelecimento de uma programação minuciosa de remanejamento e relocação de famílias que permitisse a execução do aterro das áreas alagadas sem solução de continuidade. Entendia-se, como

remanejamento, todas as atividades relacionadas à mudança de famílias, tais como o aproveitamento de materiais dos barracos, indenizações, transporte das famílias e dos seus móveis e utensílios. Já a relocação dizia respeito ao local da nova moradia (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975). A complexidade sócio-espacial da área de Alagados exigia a adoção de um esquema de remanejamento e relocação de operacionalidade flexível e diversificada que se adaptasse às peculiaridades de cada caso encontrado, sendo levados em consideração as diversas situações de posse do imóvel, contemplando não só o seu proprietário, como também o morador, fosse ele proprietário ou não. Nesse último caso, o proprietário seria recompensado pelo capital investido e o morador seria contemplado com a nova moradia.

○ material aproveitável da moradia e não utilizado pela família remanejada seria destinado a um banco de materiais e, posteriormente, distribuído com os moradores, segundo critérios estabelecidos pelo setor social da AMESA.

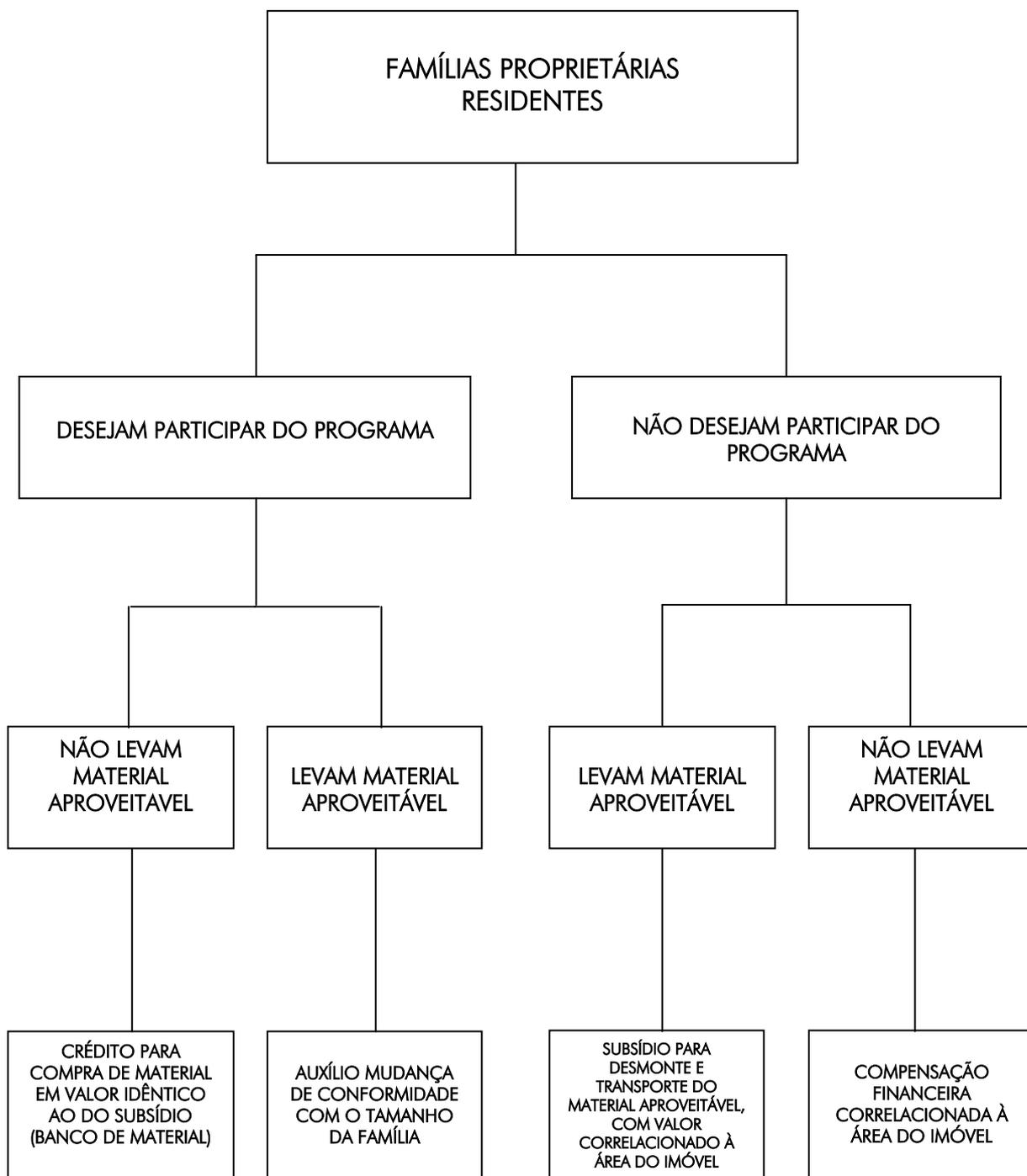
○ programa de remanejamento e relocação de famílias também previa uma compensação financeira para os proprietários – locadores de imóveis a remover que não residiam na área; proprietários – residentes programados para relocação e que se recusassem a participar da programação (neste caso o beneficiado perderia o direito ao auxílio-mudança, ao subsídio pelo desmonte e transporte do material aproveitável e ao próprio material da moradia).

A relocação de famílias apresentava-se como um problema relativamente delicado e complexo, visto que sua velocidade de execução, também, seria fator importante para o êxito pretendido de execução do Plano como um todo, pois exigia soluções compatibilizadas com a programação para execução de aterro, da infra-estrutura e das unidades habitacionais, aí inclusos os tipos e as fases de lotes-moradias a construir. Sua preparação exigia não só soluções técnicas e econômicas adequadas, como também tinha que contemplar a preservação das relações de vizinhança das famílias relocáveis.

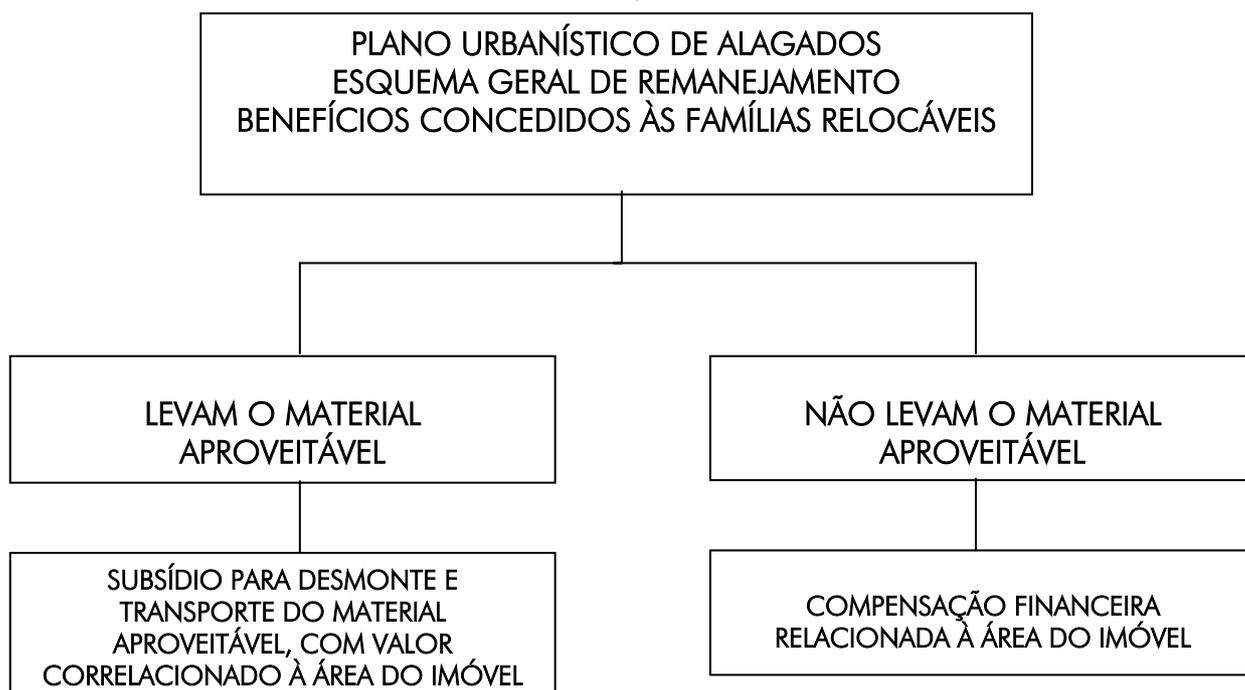
Os diagramas 1, 2, 3 e 4 mostram uma minuciosa programação de relocação de famílias, quando se procurou compatibilizar o faseamento do aterro e da construção de habitações com os cronogramas de relocação por setor de origem e de destino.

PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS
ESQUEMA GERAL DE REMANEJAMENTO
Benefícios concedidos às famílias relocáveis
(Diagrama 1)

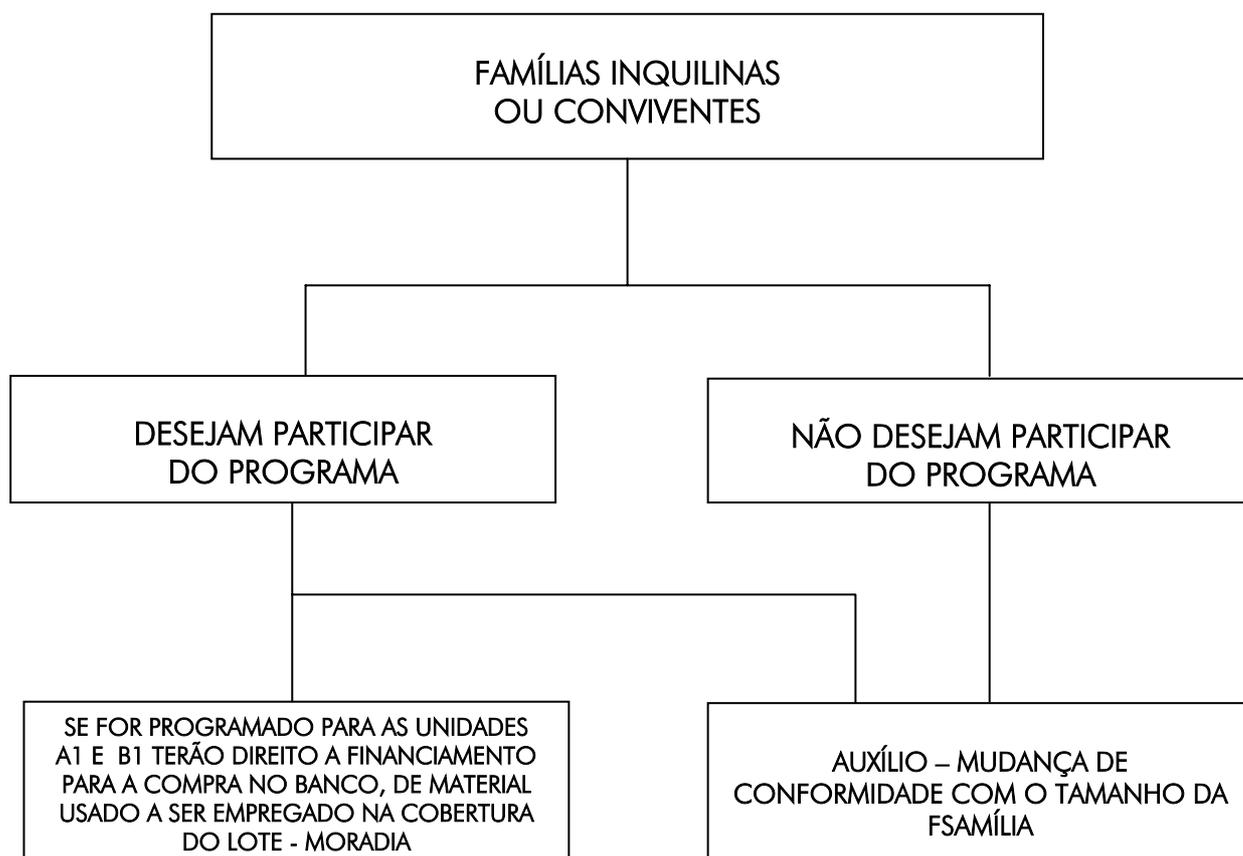
FONTE: BAHIA, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano / AMESA, Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final Consolidado, 1975.



PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS
 ESQUEMA GERAL DE REMANEJAMENTO
 Benefícios concedidos às famílias relocáveis (Diagrama 2)
 BAHIA, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano / AMESA, Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final
 Consolidado, 1975.



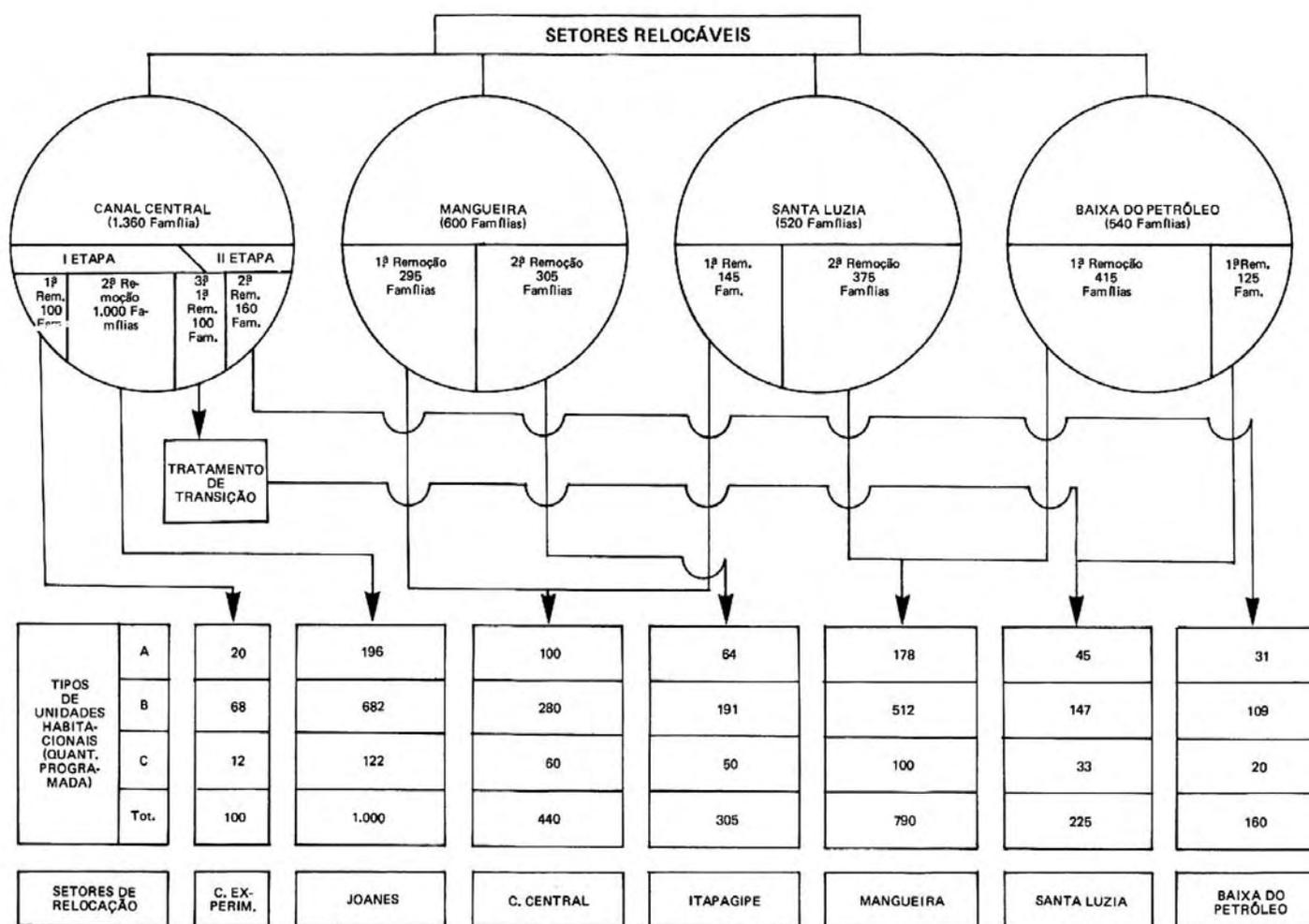
PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS
 ESQUEMA GERAL DE REMANEJAMENTO
 Benefícios concedidos às famílias relocáveis (Diagrama 3)
 BAHIA, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano / AMESA, Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final
 Consolidado, 1975.



PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS ESQUEMA GERAL DE RELOCAÇÃO

Diagrama geral de remanejamento (Diagrama 4)

BAHIA, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano / AMESA, Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final Consolidado, 1975.



2.5.2.10. A situação fundiária e a legalização da posse da terra

A base territorial da Península de Itapagipe caracteriza-se pela predominância de terrenos da União (de Marinha, acrescidos de Marinha e Nacional Interior) enfiteuticados ou aforados a terceiros, apresentando uma situação dominial irregular e confusa. Os estudos do GEPAB revelaram que, na área de Alagados, a situação fundiária não fugia à regra: os terrenos são bens públicos dominiais, integrantes do patrimônio imobiliário da União, sob jurisdição do S.P.U. (Serviço do Patrimônio da União), alguns emprazados ou aforados a terceiros. Como um dos objetivos do Plano Urbanístico de Alagados era a legalização da posse da terra, a única solução possível era a cessão do domínio útil através do instituto da enfiteuse o que, a princípio, feria os esquemas previstos no Estatuto dos Bens Imóveis da União (Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946), instituído para preservar o patrimônio da União. O caráter social do Plano seria o argumento básico para permitir a cessão do domínio pleno, por parte da União, de toda a área de Alagados, para a empresa promotora do Plano Urbanístico, o que permitiria a consolidação do domínio pleno nas porções regularmente aforadas possibilitando atos expropriatórios do domínio útil de foreiros e ocupantes, medidas essas necessárias ao programa de urbanização.

A solução encontrada entre a AMESA e o S.P.U. consagrou a manutenção da enfiteuse, resguardando-se o domínio pleno dos terrenos para a União, transferindo-se o domínio útil para a AMESA e ficando preservados os aprazamentos e aforamentos já concedidos a terceiros. Por tudo, a AMESA teria, como obrigação, a transferência do domínio útil para os moradores de Alagados (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1975).

Com a implantação do Plano, essa solução mostrou-se prejudicada pela vagarosa processualística burocrático-cartorial, inerente à enfiteuse, que não permitiu, em tempo hábil, a transferência do domínio útil para todos os moradores de Alagados, beneficiados com os melhoramentos físico-ambientais e promovidos pelo Plano.

2.5.3. Os investimentos previstos.

A previsão de investimentos para execução das obras foi da ordem de 3.611.516 UPC (Unidade Padrão de Capital) que corresponde hoje a R\$ 67.246.427,92 (CEF/DATAMEC S/A, 2002)⁶, e o Edital do Concurso Nacional que deu origem ao Plano Urbanístico de Alagados classificou esses investimentos em *específicos* e *gerais*, o que permitiu uma primeira definição geral das fontes dos recursos necessários às aplicações decorrentes.

Considerou-se investimentos *específicos* aqueles que deveriam ser suportados com financiamento do BNH, nas condições estipuladas pelo convênio básico que regula as operações de Alagados, ou sejam: contratos específicos para obra e serviço; prazo máximo de amortização de 18 anos pelos sistemas de amortizações constantes. Esses investimentos específicos seriam para a elaboração do Plano o seu controle, fiscalização do detalhamento, execução e sua consolidação, ampliação e drenagem da área, bem como a programação habitacional (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975d).

Os investimentos *gerais* seriam aqueles não apropriáveis aos custos específicos do programa e seriam assumidos pela Prefeitura Municipal de Salvador, pelo Governo do Estado da Bahia, entidades religiosas e pelas empresas concessionárias de serviços públicos. Caberia à Prefeitura a construção de cais, "piers" e muros; sistema viário (inclusive obras de arte e desapropriações) e o paisagismo das áreas novas. O Estado ficaria responsável pela construção das unidades escolares, unidades sanitárias, edifícios comunitários e postos policiais. As empresas concessionárias de serviços públicos ficariam responsáveis pela construção de agências de correios, postos telefônicos e as igrejas pelas entidades religiosas.

A estrutura geral do orçamento de investimentos foi realizada em função da natureza dos serviços contratados pela AMESA às empresas vencedoras do concurso e compreende indicações gerais no tocante aos serviços de infra-estrutura (água, luz, telefone, etc.), cujos projetos seriam responsabilidade das respectivas concessionárias de serviços públicos e indicações no concernente aos programas de melhoria ambiental (recuperação e/ou renovação urbana) das áreas internas

⁶ Valor atual da UPC, com vigência de 01/10/02 a 30/12/02: R\$ 18,62 (CEF/DATAMEC S/A, 2002).

(pré-existent) de Alagados o que leva a uma quantificação estimada dos investimentos decorrentes.

As Tabelas 22, 23 e 24 mostram o programa geral de investimentos e a distribuição dos recursos dos investimentos específicos e gerais por serviços.

Um estudo de viabilidade econômica do Plano realizado, segundo orientação do Edital do Concurso do BNH, revelou uma inevitável parcela a *fundo perdido* para as aplicações com recursos financiados pelo BNH. Os resultados são mostrados na Tabela 25.

| TABELA 22 | |
|---|------------------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS - PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS, PROGRAMA GERAL DE INVESTIMENTOS. | |
| Discriminação | Valor em UPC |
| 1. Criação de áreas novas (aterros hidráulicos, cais, etc.) | 724.602 |
| 2. Drenagem (canais e galerias) | 559.001 |
| 3. Programação Habitacional (unidades básicas, complementação, sobrados) | 948.587 |
| 4. Urbanização e renovação urbana | 677.464 |
| 5. Melhoria da Habitação | 432.390 |
| 6. Relocação e remanejamento de famílias (*) | 30.300 |
| 7. Equipamento comunitário | 239.162 |
| Total | 3.611.516 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975d, p. 24.
(*) adotada a média de 10 UPC por família

| TABELA 23 | |
|--|---------------------------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS - PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS PROGRAMA GERAL DE INVESTIMENTOS - INVESTIMENTOS ESPECÍFICOS DO PLANO | |
| Obras e serviços | Total de Aplicações (UPC) |
| 1. Infra-estrutura, serviços e levantamentos. | 1.371.320 |
| 1.1 Aterros hidráulicos sobre o mar (*) | 610.488 |
| 1.2. Cais e galerias. | 559.011 |
| 1.3. Aterros mecânicos em áreas internas. | 141.332 |
| 1.4. Aterros, terraplanagem e serviços de apoio topográficos (sub-áreas da orla). | 18.352 |
| 1.5. Levantamento e cadastro das áreas internas. | 11.837 |
| 1.6. Relocação e remanejamento das famílias | 30.300 |
| 2. Programação Habitacional | 1.380.977 |
| 2.1 Construção de 3.151 lotes-moradias | 583.948 |
| 2.2 Complementação de 3.151 lotes-moradias | 193.793 |
| 2.3 Construção de "sobrados" | 170.846 |
| 2.4 .Melhoria da habitação (áreas internas) | 432.390 |
| Totais | 2.752.297 |

(*) Inclusive os custos do Levantamento Batimétrico e Topográfico.
FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975d, p.28.

| TABELA 24 | |
|---|----------------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS - PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS PROGRAMA GERAL DE INVESTIMENTO INVESTIMENTOS GERAIS | |
| Obras | Valor em UPC |
| 1. A cargo da Prefeitura Municipal de Salvador e/ou Governo do Estado da Bahia. | 620.057 |
| 1.1 Construção de cais. "piers" e muros. | 114.114 |
| 1.2 Sistema viário (inclusive obras de arte e desapropriações). | 355.259 |
| 1.3 Paisagismo das áreas novas | 150.684 |
| 2. A cargo do Governo do Estado | 228.338 |
| 2.1 Equipamento social-comunitário: | |
| a) Unidades escolares (*) | 192.032 |
| b) Unidades sanitárias(**) | 14.699 |
| c) Edifícios comunitários (***) | 19.376 |
| d) Postos policiais (****) | 2.227 |
| 3. A cargo de empresas públicas de serviços e entidades religiosas | 10.824 |
| a) Agências de correios (*****) | 1.113 |
| b) Postos telefônicos (*****) | 446 |
| c) Igrejas (*****) | 9.263 |
| Totais | 859.219 |
| (*) Secretaria da Educação (**) Secretaria da Saúde (***) Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social (****) Secretaria de Segurança (*****) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (*****) Companhia Telefônica da Bahia (*****) Entidades religiosas FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA, 1975d, p. 29. Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG - AU/FAUBFA, 2002. | |

| TABELA 25 | |
|---|--------------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS - PLANO URBANÍSTICO DE ALAGADOS QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS PARA OS INVESTIMENTOS ESPECÍFICOS DO PLANO | |
| Especificação | Valor em UPC |
| I – Valor dos investimentos específicos | 2.752.297 |
| II – Parcelas reembolsáveis: | |
| II.1 – Programa habitacional | 1.380.977 |
| II.2 – Venda de Terrenos | 427.525 |
| III – Diferença a fundo perdido | 943.795 |
| FONTE: BAHIA, SECRETARIA.../ AMESA, 1975, p. 128. | |

2.5.4. Os resultados no espaço concreto, da implantação do Plano de 1973.

2.5.4.1. A metodologia e área de aterro são questionadas.

Ainda na fase de detalhamento do Plano, que se estendeu até o final de 1976, a proposta de aterro hidráulico foi questionada pela AMESA. A metodologia adotada para o mesmo acarretava em um alto custo de execução, como também de remanejamento de famílias e indenizações. O limite interno do aterro proposto, inicialmente, definia uma área que, não só envolvia os setores alagados ocupados por palafitas, como também as áreas semiconsolidadas que, na época, eram constituídas de algumas palafitas, situadas em miolos de quadras, de barracos de madeira (antigas palafitas cujas edificações se mantiveram inalteradas) e casas de alvenaria concluídas e inacabadas. A infra-estrutura, também, já se fazia presente em alguns trechos das áreas semi-consolidadas (redes de água, drenagem, cobertura do aterro de lixo com material arenoso, compactado nas ruas e caminhos, iluminação pública etc.). Seria necessária a retirada de 5.033 unidades habitacionais, predominantemente palafitas, situadas nas áreas alagadas e semiconsolidadas. A rigidez da metodologia e da técnica executiva do aterro hidráulico previa a retirada completa das palafitas (3.804 unidades) e, posteriormente, das diversas camadas de lama sobre as quais elas estavam assentadas, para dar início às obras de aterro. Posteriormente, a experiência do aterro do setor Joanes, o único executado nos moldes previstos no Plano, em área desocupada, cujas obras foram iniciadas em 10/74 e concluídas em 1977, confirmou que esse processo era extremamente oneroso do ponto de vista operacional (BAHIA, GEPAB/ASSEC, 1973, p. 2/28). A adoção desta técnica nas áreas ocupadas por palafitas tornaria mais complexa a sua operacionalização o que fez a direção da AMESA, antecipadamente, questioná-la, exigindo novos estudos, no sentido de reduzir a área a ser aterrada, como também a permanência das palafitas durante a execução do aterro o que reduziria, consideravelmente, o número de imóveis a serem remanejados. A resistência da ENGEVIX em aceitar uma mudança da área e de metodologia do aterro nos moldes previstos na proposta inicial do Plano fez com que a direção da AMESA a excluísse do Consórcio vencedor do Concurso, contratando, logo em seguida, a empresa TECNOSOLO, que viabilizou

sua execução com a permanência das palafitas, reduzindo para dois mil o número de imóveis a serem remanejados. Resolvida essa questão inicial, primeiro impasse surgido, os trabalhos de detalhamento do Plano foram retomados.

As Figuras 59, 60, 61, 62, 63, 64 e 65 mostram os resultados alcançados, no espaço concreto, com o aterro hidráulico executado pela AMESA na área de Alagados.



Figura 59 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 1 – Joanes, antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos d' Almeida, 1984.

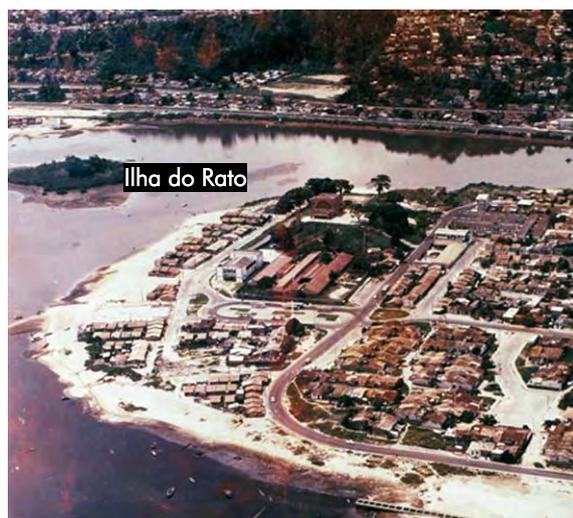


Figura 60 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 3 – Santa Luzia, antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos d' Almeida, 1984.



Figura 61 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 4 – Canal Central , antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos d' Almeida, 1984.

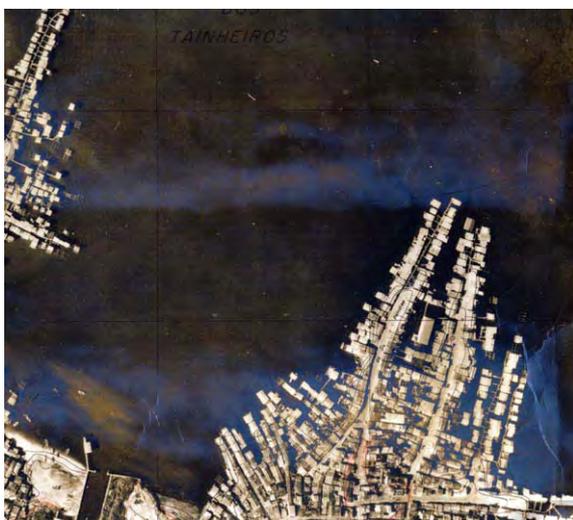


Figura 62 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 5 – Baixa do Petróleo, antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos d' Almeida, 1984.



Figura 63 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 6 – Mangueira, antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos d' Almeida, 1984.



Figura 64 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor 7 – Itapagipe, antes e depois do aterro hidráulico. Ortofotocarta do GEPAB, 1973 e foto de José Carlos Almeida, 1984.



Figura 65 – Salvador, Bahia, Alagados – Setor Canal Central – palafitas recém aterradas. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1984.

2.5.4.2. As modificações introduzidas no *Cluster* Experimental de Santa Luzia e na primeira etapa da urbanização do aterro de Joanes.

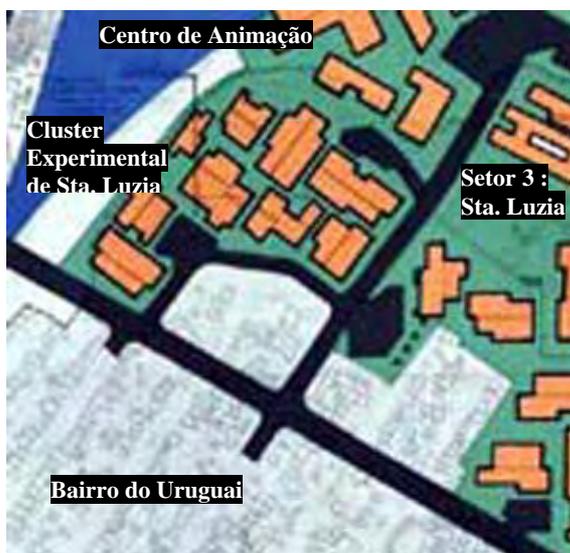


Figura 66 – Salvador, Bahia, Alagados, 1975 – *Cluster* Experimental de Santa Luzia – concepção original. Desenho: Maurício Roberto Arquitetos S/A, 1975.

O segundo impasse surgido foi com a execução do *Cluster* Experimental de Santa Luzia (Figura 66). Modificações introduzidas pela AMESA, em sua concepção original, como também a sua intenção declarada de fazer modificações no projeto urbanístico do aterro de Joanes e no conjunto de *clusters* a ser ali implantado provocaram indignação do Escritório Maurício Roberto Arquitetos

S/A., que alegou uma total dissociação entre a execução e a concepção do projeto, por falta de compreensão de pontos importantes da filosofia que norteou o referido projeto. Esses fatores desvirtuariam, completamente, o projeto de Alagados, como um todo, caso não fossem revistos a tempo. Em ofício encaminhado à AMESA e em cópias dirigidas ao Secretário de Saneamento e Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e o Presidente do BHN, o Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A. lembrava que as propostas para Alagados, por serem inéditas e baseadas em estudos e observações aprofundadas, qualquer desvio ou incompreensão das mesmas, na sua execução poderia levar à sua banalização e torná-las em mais uma experiência frustrada, entre as inúmeras que existem pelo Brasil afora (MAURÍCIO ROBERTO..., 1977).

Dentre os problemas apontados pelo Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A. destacamos: (i) a mudança de toda a concepção urbanística do Setor Joanes em função do aumento da área do aterro; (ii) a transformação da viela hidráulica em “rua de serviço”, nos *clusters* que seriam construídos no Setor Joanes. Caso confirmado essa intenção, “toda filosofia de habitação de Alagados iria por água a baixo. ‘Rua de serviço’ , ‘back alley’ etc., é uma solução já desgastada de Urbanismo que nunca funcionou” (MAURÍCIO ROBERTO..., 1977, p. 2-3). A transformação da viela-sanitária em rua, em termos urbanísticos, “num processo do qual os homens da concepção não participaram, tornando as intenções difíceis de serem pressentidas” (MAURÍCIO ROBERTO..., 1977, p. 3), iria diminuir, em muito, a importância que os espaços de uso comum entre os *clusters* deveriam desempenhar. Em troca do ineditismo da viela-sanitária, que facilitaria e baratearia o custo e a manutenção da infra-estrutura, pretende-se uma solução que, comprovadamente, serviria para depósito de lixo, local de esconderijo, assaltos, etc, afirmavam os idealizadores do Plano, (iii) a teimosia da companhia estadual concessionária de energia elétrica em não colocar os relógios individuais dentro das vielas sanitárias, embutidos no próprio muro de cada casa que, segundo M. Roberto Arquitetos S/A., além de dar maior segurança contra possíveis depredações, permitiria uma economia substancial no custo das instalações (um só geral e pequenas ramificações para as casas, situadas em ambos os lados da viela, em vez de um ramal para cada casa). “Prefere-se colocá-los na parte externa, pública, de cada quadra em nome de uma maior facilidade de serviço de seu funcionário que irá efetuar, uma vez por mês, as medições” (MAURÍCIO ROBERTO...,

1977. p. 3); (iv) a subdivisão de “entrada” das casas (área formada pela justaposição de um lote 50m², ou de 100m², entre dois lote de 75m²), que, além de não ser compatível com a disposição interna das mesmas iria, diminuir o fluxo de circulação de gente nos espaços fronteiros, de modo geral concebidos e projetados com base, principalmente para serem espaços “aglutinadores”, (v) a intenção da AMESA de suprimir o comércio incorporado às casas, nos próximos *clusters* a serem construídos, porque os mesmos não funcionam, afirmação esta que contrariava resultados de pesquisas feitas por M. Roberto Arquitetos S/A., não só para Alagados, como também para Duque de Caxias, Vitória, etc); (vi) a supressão dos sobrados na construção do *Cluster* experimental de Santa Luzia o que estava previsto no projeto original, como também modificações generalizadas introduzidas na planta geral, a disposição dos comércios, criando reentrâncias de 2,50m de largura, com uma parede cega no fundo e a mudança da posição da sala de múltiplo uso; (vii) a qualidade da obra, que comprometeu aspectos funcionais e estéticos dos arremates arquitetônicos, tais como rufos que deixaram de ser construídos; bancadas de cozinha de PVC, de aspecto frágil, em desacordo com as especificações; janelas que abrem para dentro em vez de abrirem para fora, possuindo um peitoril de marmorite com rebaixo, servindo de batente que ajudará a conduzir a água da chuva para dentro da casa; falta de imunização do madeiramento do telhado, dentre outros (MAURÍCIO ROBERTO..., 1977).

Maurício Roberto Arquitetos S/A. adverte, então, que, se esses erros persistissem poderiam tornar a experiência de Alagados num completo fracasso e atribuindo-os à pressa da AMESA em concluir os trabalhos, “em ‘tocar’ a obra” (MAURÍCIO ROBERTO..., 1977. p. 1).

2.5.4.3. As justificativas da AMESA.

A AMESA encaminhou ofício à Presidência do BNH, em resposta às críticas de Maurício Roberto Arquitetos S/A, inicialmente afirmando:

“A correspondência que recebemos de M. Roberto Arquitetos S/A, datada de 14 de março próximo passado, não merecia, como não mereceu, de nossa parte, sequer, resposta, vez que, através dela e de outras anteriores, inclusive uma, curiosamente de cunho particular, que em fotocópia anexamos, (docs, nºs 01, 02, 03) fica evidenciado não

haverem sido inspiradas no nobre e elogiável zelo profissional que o remetente procura demonstrar envolvendo-se em cândido manto de vestal, mas sim, no comezinho agenciamento de serviços praticado, aliás, com invulgar falta de cerimônia (...) A ocorrência de tal fato, ou seja da necessidade de inserir alterações, não causa estranheza a nós 'tocadores de obras' (com muito orgulho, pois, em sendo, demonstramos que nosso dinamismo não se satisfaz nem se acomoda, apenas, com o acolhedor ambiente refrigerado dos gabinetes, onde, por vezes, são paridas, verdadeiras utopias) mormente em se tratando de um projeto 'sui generis' como o em tela, que pela sua própria natureza, foi intitulado de experimental".(BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977, p.1-2).

Afirmava, ainda, que as aludidas alterações decorreram de circunstâncias imperativas, inclusive algumas delas, determinadas em conseqüência de erros técnicos e omissões cometidas pela firma, autora do projeto. Tais modificações tinham sido respaldadas no estatuído no item 5.3.1 do Edital, elaborado pelo BNH, quando da promoção do Concurso, que dispõe sobre a obrigatoriedade de transferência automática ao GEPAB, ao BNH, ao Estado e ao Município de Salvador, da propriedade intelectual relativa ao trabalho proposto, se classificado, para efeito de sua execução na área a que se destina ou para fins didáticos, podendo qualquer um deles utilizá-lo, independente de quaisquer autorizações ou indenizações. Ressalta, ainda, que "o ineditismo de muitas das proposições contidas no projeto de Alagados não pode ser considerada propriedade privada de quem que seja, posto que ele é fruto da conjugação de esforços do BNH a partir do GEPAB, da AMESA, de empresas contratadas e, de modo especial, dos moradores de Alagados" (BAHIA, SETRABES/AMESA, p. 1).

Fica evidente, nas observações acima, a difícil e comum divergência de posições no que diz respeito à propriedade intelectual dos projetos arquitetônicos e urbanísticos, contratados pelo Estado através dos seus diversos processos licitatórios. A verdade é que, em uma realidade complexa como a de Alagados, envolve uma vasta gama de variáveis de naturezas diversas, mudanças projetuais durante a execução dos serviços são imperiosas e inevitáveis. Projetos são projeções, representações mentais da forma (Alexander, 1971), elaboradas em função de representações mentais da realidade (análise). Suas inserções, na

realidade, inevitavelmente, revelam novos contextos de variáveis, inclusas aquelas que não foram previstas na fase projetual.

No tocante as observações feitas pelo Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A., pertinentes às modificações sofridas no projeto urbanístico do Joanes, a equipe técnica da AMESA esclarece que a mudança de posição da galeria de drenagem do Aterro do Joanes em relação à Av. Suburbana e ao acréscimo da área de aterro no sub-setor oeste daquele empreendimento, não foram elementos geradores de uma mudança de “toda disposição urbanística” (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977, p. 3) do setor Joanes, limitando-se essas mudanças aos preceitos preconizados na proposta do concurso, como disposição das quadras, distribuição dos lotes, afastamentos, densidade etc.

Quanto ao aspecto da localização do canal de drenagem em gabiões que fugiu ao preconizado no projeto, elaborado por Maurício Roberto Arquitetos S/A., o ofício esclarece que se deveu a uma imposição ditada por condições técnicas da obra, não levadas em consideração por aquele Escritório. Observa, ainda, que Maurício Roberto Arquitetos S/A projetou uma galeria em tubos de concreto armado, localizada sobre a berma de equilíbrio, que tem por finalidade primordial a proteção da Av. Suburbana. As cotas de implantação de tal galeria, entretanto, nas posições indicadas, iriam seccionar a berma, de tal maneira que esta acabaria sendo um bloco de material solto, apoiado sobre material sem resistência e de baixa coesão (lama), impedindo que se executasse a dragagem da lama junto à mesma, como definido no projeto do aterro hidráulico de Joanes. Caso se efetuasse a dragagem nessas condições, a berma de equilíbrio, que se encontrava em movimento, comprometeria a estabilidade da Av. Suburbana (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977).

Mais adiante, tem-se a oportunidade de verificar as mudanças que sofreu o programa habitacional original do Plano que redundou no seu total comprometimento.

Quanto ao *Cluster* experimental de Santa Luzia, inserido no projeto do Setor Canal Central, o aludido ofício ressalta que seu desenho urbano original sofreu modificações, pelo fato de parte da área prevista para sua implantação não ter sido aterrada na época, como também uma outra parte estava ocupada por grande número de palafitas, cujas famílias ocupantes não podiam, no momento,

serem transferidas para outro local, provocando, inclusive, a mudança de localização da sala multifuncional projetada.

A viela-sanitária projetada com largura de 1,20m, não permitiu a colocação das fossas e sumidouros conjuntamente. Assim sendo, aquelas foram transferidas para uma área de iluminação fechada de 3,30m², no interior da casa, apressadamente denominada de “quintal” por Maurício Roberto Arquitetos S/A.



Figura 67 – Salvador, Bahia, Alagados, 1978 – viela-sanitária.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho - 1978.

As caixas de medições de energia elétrica foram assentadas nas extremidades das vielas sanitárias, por exigência da concessionária desse serviço público (Figura 67). O ofício ressalta que não foram poucos os esforços desenvolvidos, tentando-se conseguir a execução do projeto original, ou seja, a colocação dos medidores nas paredes laterais das vielas, como foi concebido, discutido, analisado e aceito, anteriormente, pela própria concessionária. No tocante a esse assunto, salienta-se que o alargamento da viela-sanitária, capaz de permitir a acomodação de

toda a infra-estrutura, poderia ser executado, mas tal mudança implicaria que toda a modulação do projeto de loteamento das áreas novas fosse modificada, determinando a necessidade de desenhar novas plantas urbanísticas de todos os setores, o que forçaria a diminuição da quantidade de lotes e / ou quadras. Depois de uma análise cuidadosa do problema, concluiu-se que melhor seria diminuir um pouco o tamanho do lote, mantendo a modulação projetada (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977). Esclarece também, que o problema de ser a viela-sanitária fechada ou aberta, diz respeito à sua conservação, tanto do ponto de vista de limpeza, como dos medidores e registros por ventura existentes. Nesse sentido, pode-se levantar uma dúvida quanto ao seu melhor funcionamento, se aberta ou fechada. E ressalta:

“Achamos que o próprio ineditismo da viela não autoriza ninguém, de sã consciência, a não ser por vaidade, afirmar, de antemão que ela só funcionará desta ou daquela forma. Acreditamos, pois que se deva testar também, a viela aberta, mesmo porque, em Santa Luzia, embora construídas fechadas, os amigos do alheio já executaram seus desmandos” (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977, p.6).



Figura 68 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – Cluster Experimental de Santa Luzia – situação atual da viela-sanitária'.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002.

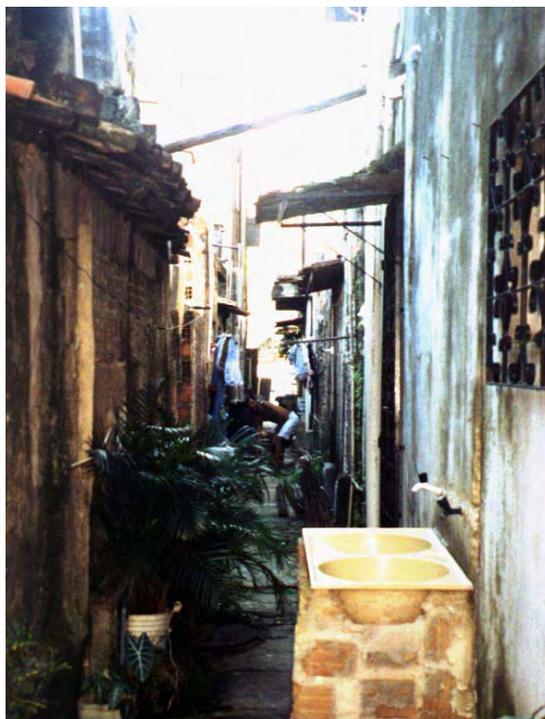


Figura 69 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – Conjunto Joanes Leste – situação atual da viela-sanitária'.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002.

Na verdade, a viela-sanitária, como concebida inicialmente, não funcionou no Cluster experimental de Santa Luzia, não só pelos motivos já expostos. O corredor fechado, sem a vigilância dos olhos dos moradores, degradou-se rapidamente, tornando-se depredado e descaracterizado. Por iniciativa dos próprios moradores as vielas-sanitárias foram fechadas com grades (Figura 68). O tempo mostrou que a iniciativa da AMESA em ampliar sua largura para 1,50m no Conjunto Joanes Leste e permitir, por ela, acesso pelos fundos, ao lote-moradia possibilitou sua utilização e um melhor controle por parte da população (Figura 69).

No que tange as unidades comerciais, as modificações introduzidas em suas locações criaram pequenas áreas de 2,50m de largura por 5,00m de comprimento, que foram reconhecidamente consideradas pela AMESA como

despropositadas. A locação preconizada por Maurício Roberto Arquitetos S/A., todavia, criava esses mesmos espaços, com paredes cegas ao fundo, com uma dupla largura, o que tornou as ditas áreas igualmente despropositadas. Concebidos para dar “movimentação” aos espaços públicos entre os *clusters*, resultantes da disposição aleatória nos *clusters* dos lotes de 50m², 75m² e 100m² que têm comprimento de 10m, 15m e 10m respectivamente, os mesmos logo foram “privatizados” pelos beneficiários dos lotes-moradias.

A AMESA questionou, também, o conceito de “unidade comercial anexo à residência” proposto por Maurício Roberto Arquitetos S / A., que o fez projetar unidades de 25m² (5,00 x 5,00) para fins comerciais, anexas a algumas residências, demonstrando uma falta de compreensão do que seja esse tipo de comércio em Alagados.

“(…) alí, o morador costuma modificar o uso de um quarto frontal, destinando-o a fins comerciais, de pequeno porte na sua maioria, instalando diminutas quitandas ou biroschas com 5,00 a 8,00m². A colocação de uma área específica para comércio, anexa à residência nas dimensões aludidas, por certo recortaria demasiadamente o desenho urbano e, ao pressentir esse problema, a contratada, após nossas críticas aos comércios de 25m², seccionou-os em 2, (dois), adaptando uma parede divisória [ao projeto inicial], e locou-os nas divisas das casas, aparecendo, em alguns pontos, as paredes cegas das áreas já referidas” (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977, p.6).

Outra questão levantada pela AMESA, quanto aos comércios-anexos-à residência, foi sobre sua generalização, mencionando que esse tipo de comércio surge espontaneamente em Alagados, sem critérios preestabelecidos, bastando que para isso a família sinta necessidade de complementar a sua renda. A construção antecipada desse comércio dificulta a comercialização da residência (que foi construída para uma população predefinida e de baixíssima renda), como também só podem ser disponibilizados para aquelas famílias que se propõem a comprá-los (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977).

Aproveitando a oportunidade, a AMESA teceu algumas considerações gerais sobre o produto entregue, por entender que, fazê-las na época do desenvolvimento do projeto, deflagraria uma polêmica infundável e improdutiva que

viria, fatalmente, causar retardamento na execução dos trabalhos (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977).

Dentre essas considerações, resalta-se as seguintes: (i) projeto arquitetônico de um *cluster* habitacional casas, comércio e sobrados. No *Cluster* experimental de Santa Luzia, seriam testados os projetos arquitetônicos possíveis de se construir, para serem ou não modificados à luz do seu funcionamento. A aceitação, por parte da AMESA, desses “produtos” sempre esteve amarrada às dúvidas e incertezas de sua validade, ainda mais por se tratar de uma casa totalmente diferente das existentes em Alagados, para não se falar das novidades da trama urbana e da viela-sanitária. Uma reclamação comum entre os ocupantes dos lotes-moradias foi a inexistência da porta dos fundos, o que é uma tradição em Alagados. Salvo poucas exceções, por falta absoluta de espaço, todas as residências construídas em Alagados possuem, além da porta da frente, uma porta no fundo, dando geralmente para um minúsculo (na maioria das vezes) quintal. (ii) Projeto Urbanístico de Joanes. As modificações mais expressivas, introduzidas nesse projeto foram a transformação da viela-sanitária em viela aberta com 1,50m de largura e a modificação da planta dos projetos arquitetônicos das residências, introduzindo-se a porta dos fundos pelos motivos já citados, dando para um quintal que se interligava por sua vez à viela-sanitária. Essas modificações, contudo, só foram executadas no sub-setor Leste do aterro de Joanes, segundo conjunto construído pela AMESA, com 341 unidades habitacionais, dos quais 15 sobrados, uma sala multifuncional e quinze unidades de comércio, iniciadas em 12/77 e só concluídas em 03/79, (ressaltamos que a AMESA, atendendo a programação de remanejamento de famílias prevista no Plano, também executou no setor de Santa Luzia, entre 05 e 08/76, 60 unidades habitacionais de transição em alvenaria de bloco, segundo projeto feito por técnicos da empresa). (iii) Planejamento, implantação e apuração de pesquisas complementares nos campos urbanístico e habitacional. Com o intuito de evitar choques entre os padrões urbanísticos e habitacionais de Alagados e da Península de Itapagipe, bem como de compatibilizar esses padrões com o código de obras e Urbanismo do Município e, ainda, com os regulamentos das companhias concessionárias, a AMESA colocou o referido produto no Plano de Trabalho. De características subjetivas, a conclusão desse produto em nada mudou os parâmetros habitacional e urbanístico, “a priori” estabelecidos no concurso, faltando, inclusive, que fossem definidas e

formalizadas, como era de se desejar, condições especiais para Alagados, resultantes dos entendimentos mantidos com as empresas concessionárias o que, por certo, evitaria os problemas surgidos, quando da execução do projeto do *Cluster* experimental de Santa Luzia (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1977, p.7).

2.5.4.4. Surgimento de novos impasses.

Em fevereiro de 1979, após a execução das obras do aterro Joanes, da primeira etapa do aterro Itapagipe, de algumas casas de transição (que foram executadas no Setor Santa Luzia para abrigar provisoriamente famílias atingidas por obras), do *Cluster* experimental de Santa Luzia, da finalização das obras do conjunto habitacional Joanes-Leste e algumas obras de infra-estrutura nas áreas preexistentes, todas ocorridas entre 1974 e 1979, o SAAP - Setor de Atualização e Acompanhamento do Plano Urbanístico de Alagados (subdivisão da Coordenação de Estudos e Projetos da Diretoria Técnica da AMESA), produziu um relatório, que tinha com objetivo avaliar suas atividades desenvolvidas até então, apresentando a metodologia concebida com a finalidade de estabelecer métodos de trabalho para a atualização e elaboração de projetos entre outras atividades. Nesse relatório, além de fazer um relato das providências tomadas para acompanhamento das obras e atualização de projetos na área de Alagados, como um todo, o Setor faz algumas considerações sobre o projeto de urbanização do *Cluster* experimental de Santa Luzia, que já estava completamente ocupado por famílias remanejadas do saco do Joanes⁷, e Joanes Leste (ainda em fase de conclusão da obras), relativas à circulação e definição de espaços vazios, tais como a indefinição das circulações de pedestres que constavam, apenas, de grandes espaços comuns, gramados ou pavimentados com placas de concreto onde as concentrações de árvores serviam como possíveis áreas de utilização comum, e a existência de espaços vazios indefinidos quanto ao seu uso sem tratamento específico, gerados pelos recortes das disposições dos lotes A, B e C nos *clusters* (BAHIA, SETRABES/AMESA/SAAP, 1979).

2.5.4.5. Um diagnóstico da situação das intervenções realizadas.

Em abril do mesmo ano, a AMESA elaborou o “Relatório Diagnóstico da Alagados Melhoramentos S/A – AMESA”, fruto da consolidação dos relatórios

⁷ Ocupação preexistente situada entre a Península de Joanes e a área continental.

oriundos das diversas áreas da Empresa, caracterizando-se, desta forma, como um diagnóstico da situação encontrada pela sua nova administração recentemente empossada, que buscava promover uma reformulação da política de atuação da empresa, tendo em vista as dificuldades de realização dos serviços dentro dos prazos programados.

Sem deixar de reconhecer o saldo positivo das obras até então realizadas, a primeira questão abordada foi sobre as dificuldades de implementação do Plano Habitacional.

“O sonho da casa própria, alimentado por alguns anos e tido como meta prioritária do Plano – fato bastante compreensível e naturalmente desejado – transformou-se em pesadelo mercê da realidade. A falta de compatibilização do plano de vendas x capacidade de endividamento foi o grande entrave da política habitacional na área de Alagados” (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a, p.2).

A possibilidade de doação ou subsídio por parte do governo, frente ao problema, era vista como um paternalismo condenável, um comportamento que poderia servir de incentivo à “invasão” com conseqüências imprevisíveis e que, conseqüentemente, deveria ser descartada.

Era fundamental, para o êxito do Plano, compatibilizar as velocidades de aterro, infra-estuturação das áreas aterradas, construção e comercialização das novas habitações e remanejamento de famílias. Em que pese a capacidade inventiva, o certo é que, até aquele momento (abril de 1979), pouco ou quase nada se acrescentou ao trabalho rápido e artesanal da construção de palafitas, considerando o aumento das “invasões” ao longo do tempo (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a).

A mudança brusca da casa rudemente artesanal (palafita) para um produto decorrente da indústria de construção civil, pode ser considerada um passo por demais largo e, por isso mesmo, sujeito a grandes escorregos. Alie-se a esse fato, aspectos, eminentemente culturais, de toda uma população e total incapacidade de pagamento dos investimentos.

Demonstrando um certo descrédito nos paradigmas que balizaram a política habitacional do Estado, o relatório passa a criticar as políticas corretivas, até então adotadas, para o enfrentamento da questão habitacional e defende -

parece-nos, sem muito embasamento teórico - a adoção de medidas preventivas, tais como a de estoques reguladores de habitações nas grandes cidades, ditadas pelas características de migrações de cada Estado. Questiona, inclusive, levando-se em conta as sazonalidades, se não seria viável a construção de casas populares que seriam utilizadas pelas populações migrantes e que teriam um prazo de carência de três meses para, de fato, se engajarem no processo da cidade grande e, efetivamente, arcarem com o ônus da habitação.

Levanta, também, a questão da legalização dos terrenos acrescidos de marinha, que carecem de toda uma tramitação, por ser um trabalho árduo, difícil e que requer longo tempo, devido à pesada estrutura burocrática do Serviço do Patrimônio da União - SPU e, o BNH que deveria rever os seus métodos, agilizar processos, descentralizar decisões, dando às Delegacias Regionais um maior poder de decisão (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a).

O relatório, também, ressalta que o Plano Habitacional para a área de Alagados “distingue-se dos demais na medida que foi elaborado, objetivando, especificamente, atender à necessidade habitacional da população a ser remanejada, em função do Plano Urbanístico a ser realizado na área. Reveste-se, portanto, de características próprias, diversas daquelas dos projetos de responsabilidade das COHAB's ou órgãos assemelhados, no que se refere à peculiaridade da entrega ao mutuário das unidades habitacionais em diferentes fases ou estágios de construção, implicando a necessidade de conclusão ou complementação das mesmas por parte dos respectivos mutuários, especificidade essa que se reflete, diretamente, no processo de ocupação e comercialização desses conjuntos” (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a, p. 36).

Afirma, também, que tendo em vista os problemas verificados no *Cluster* experimental de Santa Luzia, não só pela equipe técnica da AMESA, como também pelo Grupo de Trabalho, especialmente criado pelo BNH para proceder ao acompanhamento do desenvolvimento do Plano Urbanístico de Alagados e, ainda, o fato da AMESA ter introduzido modificações no projeto do Joanes - Leste, para algumas soluções propostas pelo consórcio vencedor do concurso de Alagados, o BNH, através do expediente OF/GD/COS/039/78 de 06/06/78 decidiu condicionar a elaboração e a execução de novos projetos habitacionais à prévia avaliação, das soluções adotadas no projeto do Joanes – Setor leste, de forma a que se pudesse concluir por uma das seguintes alternativas que iriam nortear e definir a política e as

diretrizes a serem seguidas na área de habitação: (i) manutenção das soluções adotadas pela AMESA nos futuros projetos habitacionais; (ii) introdução de novas habitações e, (iii) reformulação total do partido urbanístico e dos projetos arquitetônicos, elaborados pelo consórcio vencedor do concurso de Alagados (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a).

Quanto ao *Cluster* Experimental de Santa Luzia, o relatório ressalta as dificuldades acontecidas durante o processo de ocupação, iniciado em outubro de 1977 e finalizado, somente, em setembro de 1978, face à necessidade de complementação das unidades habitacionais. Mesmo após sua completa ocupação, foram grandes as dificuldades encontradas pela AMESA com a comercialização das unidades entregues aos respectivos mutuários, ao trabalho sócio-comunitário que seria desenvolvido entre esses mutuários e à implementação das medidas recomendadas pelo Banco Nacional de Habitação, em junho de 1978 que suspendia, temporariamente, a elaboração e execução de novos projetos habitacionais até a avaliação dos problemas surgidos em Santa Luzia e no Joanes – Setor Leste (expediente OF/GD/COS/039/78 de 06/06/78). De acordo com esse expediente, o GT do BNH constatou graves problemas no *Cluster* Experimental de Santa Luzia, decorrentes da inadequação das propostas do Plano Urbanístico, principalmente dos projetos arquitetônicos, aliados às deficiências de administração do programa e de defeitos de construção, resultando, daí, a necessidade imediata da adoção de providências que visassem à recuperação e melhoria daquele conjunto habitacional sem, contudo, transferir tal investimento aos mutuários finais, uma vez que as suas respectivas rendas não permitiriam um maior comprometimento do que os já assumidos com as prestações das unidades nas quais já residiam (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a).

Quanto às dificuldades encontradas para a comercialização das unidades habitacionais do *Cluster* experimental de Santa Luzia, estas representavam um grande entrave para implementação do Plano Urbanístico de Alagados. As prestações iniciais do Plano de Vendas, elaborado pelo BNH, inviabilizavam a comercialização de, pelo menos, 50% das fases integrantes do projeto, tendo em vista que o Plano não refletia a modificação já introduzida, referente às áreas cobertas unitárias nas diversas fases das habitações, constante do projeto sócio-econômico, devidamente analisado e aprovado pelo BNH. Foi, na ocasião, solicitado um re-exame do problema à luz do critério de redistribuição interna dos

custos, resultando, então, na elaboração e posterior aprovação de um novo Plano de Vendas. Em virtude de ainda persistirem as mesmas dificuldades na comercialização das unidades habitacionais de Santa Luzia, uma vez que os montantes iniciais das prestações do novo Plano de Vendas não espelhavam as capacidades reais de endividamento da população classificada, aliados ao fato desses mutuários já residirem no Conjunto, há quase um ano, procurou-se reestudar o assunto de maneira a encontrar uma fórmula que atendesse ao melhor enquadramento da renda do mutuário à prestação, resultando, assim, um novo Plano de Vendas. Assim, com o objetivo de contribuir para a viabilização do Plano de Comercialização, o Estado comprometeu-se a saldar ao agente financeiro, na forma de fundo perdido, o ônus da diferença entre o investimento total inicial e o custo constante no novo Plano de Vendas, reconhecendo, desta forma, a incapacidade do mutuário em saldar sua dívida frente ao BNH (BAHIA, SECRETARIA.../AMESA, 1979a).

Posteriormente, as mesmas dificuldades foram encontradas na comercialização do Conjunto Joanes – Setor Leste - o que levou o Estado a assumir o ônus da inadimplência dos mutuários.

Para a ocupação desse Conjunto, foi inicialmente considerado o remanejamento da população localizada na área de continuidade das obras do Canal Central - principal canal de drenagem de Alagados com mil e seiscentos metros de extensão - definido pelas prioridades estabelecidas pela programação das obras, ora em execução e a serem executadas, e daquelas famílias atingidas por obras anteriores e, em função do reduzido número de unidades habitacionais oferecidas pelo *Cluster* Experimental de Santa Luzia, foram alocadas nas casas de transição, construídas pela AMESA, também em Santa Luzia e em casas alugadas pela Empresa, além daquelas famílias que tiveram seus direitos assegurados, mediante compromisso firmado pela AMESA, por ocasião da entrega das casas nas quais residiam e em função das necessidades das obras que estavam sendo executadas.

A partir de 1970, o BNH e, posteriormente, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH assumem o papel de financiar a construção da casa própria e prover o crédito para o consumo de habitação, onde a renda e a capacidade de endividamento são a base para a negociação desse crédito. A aplicação das normas estabelecidas em suas diversas Carteiras de Financiamento no caso de

Alagados, o Plano Urbanístico definia, em termos gerais, que o critério básico a ser adotado para o remanejamento e relocação de famílias, permitia a inscrição do morador da Área no Plano Habitacional, caso o mesmo tivesse sua residência atingida diretamente pelas obras de urbanização gerando, um conflito. Nem todas as famílias, nessa situação, tinham renda suficiente para atingir a capacidade de endividamento exigida pelo SFH.

A substituição da trilogia *invasão / casa própria / autoconstrução* pela trilogia incorporada às leis de mercado *loteamento / casa própria / indústria da construção*, em uma realidade miserável, como a de Alagados, criou o maior dos impasses para efetivação do Plano Habitacional e, conseqüentemente, do Plano Urbanístico, como um todo. Diante do mesmo, o Relatório Diagnóstico da AMESA (1979a) propõe, dentre outras providências a serem adotadas, a curto e médio prazo, a constituição de uma Comissão, em nível hierárquico superior, integrada por representantes do Banco Nacional da Habitação, da Alagados Melhoramentos S / A – AMESA, da Habitação e Urbanização da Bahia S / A – URBIS e da Procuradoria Geral do Estado, com o objetivo de diagnosticar a questão das habitações já construídas em Alagados, sua real e efetiva entrega aos moradores da área. Essa comissão heterogênea na sua composição buscaria uma solução homogênea através da qual os respectivos interesses seriam preservados.

2.5.4.6. Sugestões para continuidade do Plano.

Embora não tenha sido criada essa Comissão, a Diretoria da AMESA, através RD nº 38 / 79, toma a iniciativa de criar uma Comissão Interna para uma avaliação dos trabalhos realizados até então e propor sugestões para continuidade dos mesmos, haja vista o quadro preocupante que se apresentava na época. Cinco anos (prazo previsto para implantação do Plano) já se passavam e as obras arrastavam-se.

Essa Comissão produziu o documento Relatório de Avaliação dos Pontos de Estrangulamento do Plano do Plano Urbanístico de Alagados (1979d), o qual, além de ratificar os impasses até então descritos faz severas críticas ao lote-moradia. A comissão afirma que a concepção de casas geminadas associada à construção inacabada (embrião), aliada ainda a um projeto preestabelecido que deveria ser seguido à risca pelo morador, como se todas as famílias possuíssem um

limitado espectro de necessidades-padrão, além de não refletir o processo espontâneo de produção da habitação que se verificava em Alagados; não oferecia, na prática, a flexibilidade necessária ao adquirente para sua satisfação pessoal quanto à sua possibilidade de interferência no processo preconizado. As famílias de mais baixa renda recebiam as unidades em suas fases mais embrionárias o que, em muitas das vezes, impossibilitava sua ocupação. As possibilidades de ampliação eram mínimas visto que o projeto já ocupava praticamente toda área do lote e as paredes geminadas dificultavam sua verticalização, salvo através de soluções mais onerosas.

A vilela-sanitária, também, foi objeto de crítica, visto não ter sido aceita pelas concessionárias de serviços públicos e pelo seu alto custo de manutenção.

Quanto aos espaços públicos inovadores, criados pela disposição dos *clusters*, a Comissão critica os excessivos recortes, gerados pela disposição dos lotes, que resultam em espaços indefinidos, embora públicos, mas de difícil utilização pública.

A Comissão finalizou suas atividades, apontando para a necessidade de reformulação completa da proposta habitacional, dos projetos arquitetônicos e urbanísticos e da programação original dos aterros que deveria ser modificada tornando-a compatível com as reais necessidades de execução das obras, que exigiam a compatibilização temporal entre criação do solo, infra-estruturação, urbanização, remanejamento de famílias, ocupação das casas e a sua comercialização (BAHIA, SETRABES/AMESA, 1979d).

2.5.4.7. Uma solução alternativa para o impasse do Plano Habitacional.

Enquanto as intermináveis discussões sobre os impasses surgidos no Plano aconteciam, as obras de infra-estruturação das áreas internas iam sendo desenvolvidas e as necessidades de remanejamento das áreas internas sendo resolvidas de forma doméstica e, de certa forma, inusitada. Em 1978, aconteceu um incêndio, sem vítimas fatais, que destruiu oito palafitas no Setor Baixa do Petróleo o que obrigou a AMESA a adotar uma solução emergencial para abrigar as famílias atingidas por esse sinistro, mas que não poderia ser o aluguel de casas na área, como vinha ocorrendo, nem a sua transferência para as casas, até então construídas (*Cluster* de Santa Luzia e casas de transição de Santa Luzia). A solução,

encontrada pela AMESA, para o abrigo dessas famílias, foi a construção de oito barracos de madeira compensada (*madeirit*), em uma área residual, existente no Setor Santa Luzia, os quais foram projetados pelo corpo técnico do SAAP e erguidos em menos de uma semana, sob a supervisão técnica da AMESA e por “empreiteiros” da própria área, ou seja, moradores de Alagados que prestavam serviços de construção nas redondezas, enquanto isso, essas famílias se acomodavam em casas de parentes e amigos.

A possibilidade de construir oito barracos de madeira compensada, em um curto espaço de tempo, chamou a atenção da AMESA para os seguintes pontos: a velocidade de execução dos mesmos e a possibilidade de utilização de uma mão-de-obra local, com longos anos de experiência e conhecimento em construção de palafitas, casa de madeira e, também, de casas de alvenaria de bloco cerâmico, com estrutura de concreto armado, assentadas sobre as camadas mais densas de lama.

Logo, a AMESA percebeu a importância desse achado e passou a adotá-lo como solução de remanejamento das famílias atingidas por obras de infra-estrutura nas áreas preexistentes. Para tanto, a AMESA contratou os serviços desses “empreiteiros” que passaram a construir, à medida que as necessidades iam surgindo, o mesmo barraco de madeira compensada que ela utilizou em Santa Luzia, em áreas residuais próximas às frentes de serviços das obras. Quarenta barracos foram construídos dessa forma, durante os anos de 1978 e 1979, em áreas residuais existentes em Alagados, sempre para atendimento de situações emergenciais.

Com a perspectiva de construção em massa desses barracos, o seu projeto foi modificado no sentido de minimizar o seu custo. O barraco inicial, projetado por técnicos da AMESA, com 37,06 m² consumia 36 folhas de *madeirit* com perdas. O novo barraco teve sua área reduzida para 27,06m², consumindo 25 folhas de *madeirit* com um aproveitamento integral das mesmas (Figuras 70, 71, 72 e 73). De imediato esse barraco ficou conhecido como barraco-padrão. Foi constituída, também, uma comissão com o objetivo de estudar a solução do barraco-padrão, verificar o grau de satisfação das famílias beneficiadas e estudar, inclusive, a possibilidade de utilizá-la, como política geral de remanejamento e relocação de famílias para o Plano, como um todo.

A construção de um barraco de *madeirit* sobre um lote urbanizado (Figuras 74 e 75) solucionaria os entraves até então encontrados: construção das unidades habitacionais em tempo hábil, tipologia edilícia, compatível com a cultura local, possibilidade de abrigo imediato, visto que não haveria fases intermediárias (embriões) de construção que, por vezes, inviabilizam sua ocupação, facilidade de ampliação e a possibilidade de uso do seu material, como insumo de construção em caso de sua substituição por uma construção em alvenaria.

Até a comercialização da habitação seria facilitada e se desenvolveria de forma mais democrática, por levar em consideração o capital investido pelo

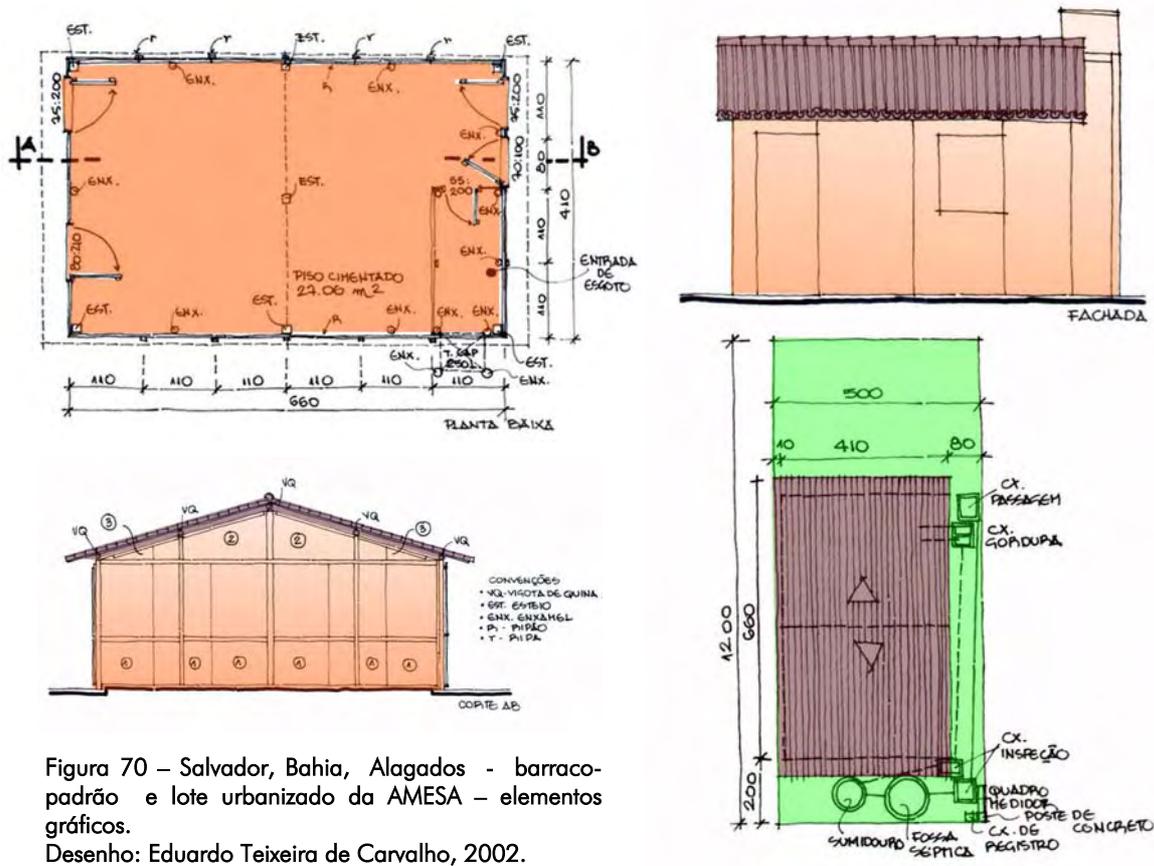


Figura 70 – Salvador, Bahia, Alagados - barraco-padrão e lote urbanizado da AMESA – elementos gráficos.
 Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.

| TIPO | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
|-------------------------|-------------------|--------|---------------------------------|-----------------------------|------------------|---------------|-----------------|
| UTILIZAÇÃO DO MADEIRIT | FRENTE E LATERAIS | EMPENA | COMPLEMENTO DA EMPENA E FACHADA | PORTAS DA FRENTE E DO FUNDO | JANELA DA FRENTE | PORTA DO W.C. | JANELA DO FUNDO |
| Nº DE PLACAS UTILIZADAS | 17 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| | | | | | | | |

Figura 71 - Salvador, Bahia, Alagados - barraco-padrão da AMESA – esquema de aproveitamento do madeirit.
 Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho, 2002.



Figura 72 – Salvador, Bahia, Alagados – Barracos-padrão construídos no loteamento João Paulo II – Setor Santa Luzia. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.



Figura 73 - Salvador, Bahia, Alagados – Barraco-padrão Setor Joanes Centro-Oeste com modificações realizadas pelo morador. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.



Figura 74 – Salvador, Bahia, Alagados – Lotes urbanizados em execução no Setor Mangueira. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.



Figura 75 – Salvador, Bahia, Alagados – Lotes urbanizados em execução no Setor Joanes Centro-Oeste. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.

morador em sua palafita e por reduzir ao lote urbanizado o bem a ser financiado.

Durante o período em que essa solução foi adotada para atendimento das necessidades de remanejamento por conta das obras de infra-estrutura, a AMESA, antes de relocar uma família para um barraco-padrão, fazia uma avaliação de sua moradia. Caso o valor dessa moradia fosse maior do que o valor do barraco-padrão, a diferença seria devolvida ao morador. Caso esse valor fosse menor, não havendo possibilidade de devolução da diferença pelo morador, a AMESA assumia, a fundo perdido, essa diferença. Caso o morador não quisesse ser remanejado e, conseqüentemente, não participar do Plano, ele recebia uma indenização pelo seu imóvel. Na condição de inquilino, o morador era beneficiado com o novo barraco-padrão e o proprietário, indenizado pela AMESA. Em todos os casos, a AMESA apropriava-se dos materiais re-aveitáveis da moradia indenizada e transferindo-os para o Banco de Materiais⁸, para posterior distribuição

⁸ Durante a execução das obras, a AMESA construiu um Banco de Materiais, com o objetivo de armazenamento e posterior distribuição de materiais reaproveitados das demolições efetivadas em função das obras.

com os moradores de Alagados em função de critérios estabelecidos pelo Setor Social da Empresa.

Diante da agilização do processo, e em considerando os resultados positivos, apresentados por uma comissão criada para analisar a aceitação dos barracos-padrão por parte dos seus moradores, a AMESA não hesitou em adotar esse sistema de construção de barracos-padrão sobre o lote urbanizado, como política de remanejamento de família. A resistência do BNH foi grande. Reduzir o bem financiado ao lote urbanizado caracterizava-se como uma mudança radical do Plano Habitacional, curvando-se às evidências de que, caso a AMESA assim não agisse, todo Plano estaria fadado ao fracasso.

Até o final de 1980, foram construídos 904 barracos-padrão nos aterros do Joanes (672 unidades) e Itapagipe (232 unidades). Para tanto, as concepções urbanísticas desses dois setores foram totalmente modificadas (Figuras 76 e 77).



Figura 76 – Salvador, Bahia, Alagados, 1981 – Conjunto Habitacional Joanes Centro – Oeste - concepção urbanística da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado. Desenho: Eduardo Teixeira e Carvalho, 1980. Foto: José Carlos d’Almeida, 1981.



Figura 77 – Salvador, Bahia, Alagados, 1980 – Conjunto Habitacional Itapagipe - concepção urbanística da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado. Desenho: Eduardo Teixeira e Carvalho, 2002. Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1981.

2.5.4.8. Novas soluções para o desenho urbano e as propostas do GTEP.

Como vimos, a solução do barraco-padrão sobre o lote urbanizado, aliado às críticas ao lote-moradia, inclusive por parte dos moradores, aos espaços públicos indefinidos, resultantes dos arranjos dos *clusters*, fizeram a AMESA adotar soluções urbanísticas mais convencionais no restante do aterro de Joanes e no aterro de Itapagipe. A construção, finalizada em 1980, desses dois conjuntos habitacionais, com a adoção do barraco-padrão sobre lote urbanizado e de um desenho urbanístico convencional mostraram-se eficientes como solução dos impasses, até então enfrentados, no desenrolar dos trabalhos de urbanização de Alagados.

Preocupada com os recursos disponíveis (o Senado Federal tinha autorizado a liberação de somente 1.500.000⁹ UPCs para a finalização dos trabalhos de urbanização de Alagados), com eventuais excessos de gastos, até então realizados, e, com a perspectiva de adotar uma nova metodologia executiva de aterro hidráulico sem a remoção das palafitas, cujos resultados não eram totalmente conhecidos¹⁰, a AMESA insistiu, junto à Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social – SETRABES, à qual ela estava vinculada¹¹ pela criação de um Grupo de Trabalho específico para estudar alternativas para a continuidade dos trabalhos de urbanização de Alagados, no âmbito da Secretaria, envolvendo, também, a Prefeitura Municipal de Salvador. Dessa forma, sob a supervisão da Assessoria Especial de Habitação da SETRABES, foi instituído o Grupo de Trabalho e Estudo das Palafitas – GTEP, formado por técnicos do Órgão Central de Planejamento - OCEPLAN da Prefeitura Municipal de Salvador, da Habitação e Urbanização da Bahia S/A - URBIS, da Superintendência de Desenvolvimento da Comunidade - SUDESCO e da Alagados Melhoramentos S/A - AMESA, todos da SETRABES, contando, ainda, com a colaboração eventual de Técnicos da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador - CONDER. O seu primeiro objetivo foi o levantamento de alternativas e hipóteses para a continuidade do Plano

⁹ Menos da metade dos recursos inicialmente previstos (3.611.516 UPCs).

¹⁰ O aterro de Itapagipe já tinha sido executado segundo esta nova metodologia, no caso, só sem a retirada da lama, por se tratar de área desocupada.

¹¹ A partir de 1979, com a mudança de governo, a AMESA, antes vinculada à Secretaria do Saneamento e Desenvolvimento Urbano foi transferida para a Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social - SETRABES.

Urbanístico de Alagados. O segundo objetivo desse grupo foi o levantamento de alternativas para a melhoria da qualidade de vida das populações que vinham construindo palafitas ao longo da Orla da Baía de Todos os Santos (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a). Os relatórios relativos a esses trabalhos foram apresentados em fevereiro de 1980.

O levantamento de alternativas relativas à continuidade do Plano Urbanístico de Alagados foi desenvolvido a partir da mais completa e mais onerosa aos cofres do Estado, até a mais modesta e mais barata, procurando, de forma metodológica, levantar possibilidades de diminuição da área de aterro nos Alagados, de simplificação do processo de dragagem, de redução da qualidade do aterro (levantando, inclusive, a perspectiva de aterro sanitário), de adiamento ou transferência das obras para a Prefeitura Municipal de Salvador, no caso de urbanização das áreas internas, de redução da quantidade de equipamentos e obras para a terminação da linha d'água, de simplificação dos trabalhos de remanejamento dos moradores das palafitas e, por fim, de criação de espaços urbanísticos mais modestos e adequados à realidade econômico-social e física, predominante em Alagados.

Além destas possibilidades, todas voltadas para a tentativa de continuidade do Plano através da AMESA, considerando o aterro, como fato inevitável, e a manutenção da população, como princípio filosófico, foi levantada a possibilidade de remoção pura e simples dos moradores das palafitas para outras áreas da Cidade, suspensão do Plano e controle rigoroso dos baixios não aterrados.

Esse levantamento de alternativas possibilitou uma descrição sumária das características, vantagens e desvantagens (sociais, políticas e financeiras) de cada uma, subsidiando melhor o Governo na decisão a ser tomada.

As primeiras considerações desse Grupo de Trabalho foram relativas ao custo do Plano Urbanístico de Alagados, sintetizando, inicialmente, as dificuldades encontradas pela AMESA desde os primeiros momentos das tentativas de implantação do mesmo, em 1975, assim caracterizadas: necessidade de realizar obras de urbanização nas áreas internas, as quais, segundo o projeto inicial, deveriam ser de competência da Prefeitura de Salvador; incompatibilidade entre o desenho original do Plano Urbanístico das novas áreas e a realidade urbanística predominante em Alagados (tamanho dos lotes, desenho das unidades); inadequação do Plano Habitacional original com as condições sócio-econômicas

dos futuros moradores e com a velocidade das obras; inviabilidade de venda prévia (ou até mesmo posterior) de terrenos para a implantação de grandes equipamentos (Feira de São Joaquim, Clube de Saveiros, etc.), como forma de compensação financeira aos custos de aterro e os elevados custos para a realização dos projetos de paisagismo e da terminação da linha d' água (cais, piers, etc.) (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a).

Apesar das dificuldades, o GTEP concluiu que os gastos, até então, realizados pela AMESA para execução do Plano não ultrapassavam 48% dos gastos previstos. Aparentemente, não houve tal fato como pensava a AMESA, desde que o BNH trabalhava com UPCs, unidade monetária reajustável no tempo. Os reajustes das UPCs não acompanharam os índices inflacionários, principalmente no ano de 1980, quando dispararam¹².

Diferentemente do que se pensava na época, conclui o GTEP, não houve excesso de gastos por parte da AMESA em relação ao Plano previsto e aprovado oficialmente. Dos recursos gastos, até então, 50% foram destinados à tarefa de infra-estruturação das áreas internas, que deveria ser da alçada da Prefeitura Municipal de Salvador.

“Para realizar esse “malabarismo” financeiro, a AMESA, reduziu drasticamente o custo do Programa Habitacional que era, aproximadamente, três vezes mais caro, além de reduzir parcialmente a quantidade de aterro hidráulico. Esta redução substancial encontrou respaldo nos próprios moradores da área, que preferiram receber barracos de madeira (praticamente a fundo perdido e que levou em consideração o capital investido na palafita, pelos moradores), sem qualquer ônus, do que casas de alvenaria melhores, porém inacabadas

¹² Segundo o GTEP, neste ano (1980) a valorização da UPC foi de 55%, enquanto a inflação foi da ordem de 110%. Concretamente, a UPC de janeiro de 1981 (considerada em relação a inflação) era 2,21 vezes menor, que a UPC de 1975 (ver Tabelas 26 e 27). O Plano elaborado por Maurício Roberto Arquitetos S/A e orçado em aproximadamente 3.600.000 UPC's seria avaliado em janeiro de 81 por não menos do que 7.980.000 UPCs (Tabela 28). Os gastos realizados pela AMESA, até aquela data, devidamente reajustados ao longo do tempo, de acordo com os índices da Fundação Getúlio Vargas – FGV, não ultrapassaram a casa dos 3.680.000 UPCs (Tabela 39). Mesmo considerando os gastos em realização (também inflacionados segundo os índices da FGV – o IGP Disponibilidade Interna), da ordem de 1.460.000 UPC's, a AMESA deveria ter, na época um saldo da ordem de 2.840.000 UPC's enquanto só dispunha de 1.500.000 UPC's autorizados pelo Senado.

e mais difíceis de serem pagas. Só este corte liberou mais de 1.500.000 UPC's que acabaram sendo utilizados na infra-estruturação das áreas internas" (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a, s/n)

○ problema concreto que se colocava era que, a AMESA, naquele momento, só dispunha de 1.500.000 UPCs, autorizados pelo Senado e precisava terminar o Plano Urbanístico de Alagados

| TABELA 26 | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP - VALOR DA UPC EM CR\$ | | | | | | | |
| Trimestre\Ano | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 |
| I | 80,62 | 106,76 | 133,34 | 183,65 | 238,32 | 326,82 | 487,83 |
| II | 83,73 | 112,25 | 142,24 | 194,83 | 255,41 | 350,51 | 546,64 |
| III | 89,80 | 119,27 | 154,60 | 213,80 | 279,04 | 390,10 | 604,89 |
| IV | 101,90 | 125,70 | 168,33 | 227,15 | 303,29 | 428,80 | 633,56 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a.

| TABELA 27 | | | | | | | |
|---|----|------|------|------|------|------|------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP - ÍNDICES REAIS DE INFLACIONAMENTO DAS UPC'S EM RELAÇÃO A JANEIRO DE 1980 | | | | | | | |
| Trimestre\Ano | 74 | 75 | 76 | 77 | 78 | 79 | 80 |
| I | | 2,21 | 2,14 | 2,01 | 1,88 | 1,83 | 1,54 |
| II | | 2,19 | 2,05 | 1,97 | 1,84 | 1,78 | 1,46 |
| III | | 2,17 | 2,02 | 1,95 | 1,83 | 1,75 | 1,36 |
| IV | | 2,15 | 1,97 | 1,93 | 1,82 | 1,62 | 1,22 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/ AMESA/GTEP, 1981a.

| TABELA 28 | | |
|--|-----------|-----------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP - GASTOS PREVISTOS EM 1975 | | |
| Descrição | UPC | |
| | Previsto | Corrigido |
| Aterro hidráulico (inclusive consultoria) | 563.743 | 1.245.872 |
| Macrodrenagem (canais e galerias) | 559.011 | 1.235.414 |
| Habitação | 948.587 | 2.096.377 |
| Melhoria de habitação – áreas internas | 432.390 | 955.581 |
| Intervenção social, remanejamento e relocação de famílias 10 UPC/fam. | 30.300 | 66.963 |
| Infraestrutura – áreas novas e antigas (urbanização e renovação urbana incluindo pontes e passarelas do sistema viário e cadastro imobiliário) | 526.780 | 1.164.183 |
| Paisagismo – áreas novas | 150.684 | 333.011 |
| Equipamentos comunitários | 239.162 | 528.548 |
| Obras complementares (cais, piers, e muros) | 160.859 | 355.498 |
| TOTAL | 3.611.859 | 7.981.447 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a.

A proposta do GTEP era no sentido de que a AMESA deveria fazer gestões junto ao BNH, buscando atualizar, de acordo com a inflação, os custos previstos e aprovados no Plano original, o que colocaria em disponibilidade para a terminação do Plano o montante de 2.400.000 UPC's, este sim, capaz de dar um fecho mais adequado ao Plano Urbanístico.

| TABELA 29 | |
|--|---------------------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP – GASTOS REALIZADOS (UPCs INFLACIONADOS) | |
| Aterro | 746.259,88 |
| Macro drenagem | 490.042,11 |
| Habitação e/ou construção de barracos | 248.255,63 |
| Intervenção social | 10.143,04 |
| Infra-estrutura das áreas novas | 161.826,15 |
| Infra-estrutura das áreas internas | 1.840.773,20 |
| Equipamentos comunitários | 36.332,25 |
| Obras complementares | - |
| Elaboração de projetos | 129.93,88 |
| Consultoria e controle técnico | 13.818,00 |
| TOTAL | 3.676.543,50 |

FONTE: BAHIA, SETRABES / AMESA / GTEP, *Alternativas para Continuidade do Plano Urbanístico dos Alagados* (utilizando índices da FGV)

Quanto à reformulação do Plano Urbanístico Inicial, o GTEP coloca, como fatores determinantes para isso, a realidade físico-territorial e urbanística predominante em Alagados, a condição sócio-econômica de seus moradores, a velocidade das obras e o “modus operandi” da AMESA.

A linha limite interna do aterro, por exemplo, avançou em direção ao mar, por imposição da AMESA e pelos aterros realizados, com material de bota-fora do aterro Joanes. Esse fato provocou uma economia de 160.000 m², ou seja, mais de 600.000 m³ de material arenoso, previstos para aterro hidráulico no Projeto Inicial.

Já a infra-estruturação das áreas internas, que, no Plano Inicial, tinha sido prevista, como tarefa pertinente à Prefeitura Municipal, foi realizada pela AMESA, com aval do BNH. Essa infra-estruturação incluía: aterro de bolsões internos, micro-drenagem, pavimentação e até meio-fio. Em relação à macro-drenagem, poucas modificações foram realizadas, todas elas no sentido de reduzir custos.

Quanto aos equipamentos, não tinham sido detectadas pelo GTEP alterações significativas em relação às previsões iniciais, a não ser no que diz respeito à construção de unidades comerciais anexas às residências, que tinham sido suprimidas. Já se sabia, no entanto, que devido ao alto custo do aterro, havia

enormes dificuldades para se reservar áreas para os grandes equipamentos previstos inicialmente, a não ser sob condições de re-cobertura financeira.

As grandes modificações em relação ao Plano Inicial, identificadas pelo GTEP, deram-se na área de urbanização e construção de moradias em áreas novas. Vários fatores combinaram para que essas modificações se tornassem necessárias: o alto custo de construção das unidades previstas, o que obrigou à simplificação e redução das especificações das mesmas, na tentativa de redução das prestações e de compatibilizá-las com a capacidade de endividamento dos moradores a serem remanejados; a elevação desses custos, durante o período de implantação do Plano, em nível superior ao da inflação, ultrapassando os limites fixados no Programa Habitacional Inicial; inadequação das condições de empréstimo no Sistema Financeiro de Habitação às condições sócio-econômicas dos compradores "compulsórios", uma vez que, em geral, foram morar em Alagados, exatamente por falta de recursos disponíveis para habitação, e para fugir de aluguéis; falta de flexibilidade espacial dos *clusters*, ou seja, do retalhamento proposto para as áreas novas condicionadas pela rigidez do tamanho e locação dos lotes no conjunto do loteamento, pela conseqüente inelasticidade nos padrões e índices urbanísticos, incompatíveis com a realidade físico-urbanística, predominante em Alagados; limitação das condições de modificação, ampliação, reforma ou complementação das moradias localizadas nos *clusters*, não só pelo condicionamento do projeto arquitetônico ou urbanístico, como pelas condições de comprometimento financeiro preestabelecidas para os futuros moradores, não lhes permitindo nenhuma folga de despesas a curto prazo e, por fim, o estrito relacionamento entre os projetos de aterro, urbanização e habitação, cuja velocidade específica de execução, inteiramente diversa entre si, provocaram estrangulamento no processo de execução, como um todo (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a).

Dois encaminhamentos, assumidos pela AMESA, foram importantes para separar parte dessas dificuldades, segundo o GTEP. O primeiro levou à modificação do desenho dos loteamentos das áreas novas (em Itapagipe e no Joanes), superando a idéia dos *cluster*. Nesse encaminhamento, foram criados lotes de 60 m², 80 m² e 100 m², cujos tamanhos foram calculados a partir da freqüência e da média de tamanho das palafitas e das famílias a serem remanejadas. Esse encaminhamento não interferiu no projeto de comercialização dos lotes, que foi pensado por unidade, independente do seu tamanho, através do SFH, a 10% do

valor-referência, podendo o morador utilizar o benefício fiscal. O segundo encaminhamento complementou a nova política de parcelamento do solo através da adoção da política de barracos-padrão. A política de barracos-padrão encontrou amplo apoio dos moradores e acabou sendo admitida, inclusive, pelo BNH. Para o morador a ser remanejado, essa política acarretou uma habitação quase de graça (pois até quando o custo da indenização da antiga palafita não cobre o custo do mesmo, o Estado o cede a fundo perdido), como também criou a possibilidade de se modificar e melhorar a moradia a curto prazo, considerando que o morador não necessita se comprometer, financeiramente, com o SFH. Na política de barraco-padrão permaneceu, ainda, a ajuda ao transporte e à mudança (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a).

Apesar dessas mudanças adotadas, que vieram contribuir para a redução dos custos de urbanização de Alagados e proporcionar uma melhor satisfação por parte das famílias remanejadas em relação ao produto recebido, a questão dos recursos disponíveis frente às necessidades de intervenção, ainda por serem realizadas, exigiam da AMESA mudanças ainda mais radicais da filosofia inicial do Plano, o que justificava a apresentação por parte do GTEP, de várias alternativas para continuidade do Plano, das mais simples às mais radicais.

2.5.4.8.1. Hipóteses técnicas para a continuidade do Plano.

Buscando levantar possibilidades para redução de custos, antes da definição das alternativas, o GTEP levantou hipóteses técnicas para a continuidade do Plano, relativas ao aterro, à urbanização, à macro-drenagem, à infra-estruturação e à terminação da linha d'água.

A previsão inicial de áreas a serem criadas com aterro hidráulico, na época, totalizava 74 ha, correspondendo a uma cubagem de 2.840.000 m³, a um custo total atualizado pelo GTEP, de 1.960.000 UPCs; isto significava que o m³ do aterro hidráulico teria um custo de 0,69 UPC, saindo o custo do m² de aterro à base de 2,65 UPCs. Desse total, tinham sido realizados 1.250.000 m³ de aterro o que colocaria a necessidade de realização de mais 1.590.000 m³, segundo a previsão inicial. A AMESA tinha conseguido, entretanto, reduzir, ainda mais, a necessidade de aterro hidráulico, avançando a linha limite interna em direção ao mar. Mesmo assim, ainda seria necessário aterrar pouco mais de 31 ha,

correspondendo a 1.140.000 m³, segundo os consultores do GTEP, que levantaram duas alternativas básicas para realizar esse volume de aterro. A primeira alternativa seria retirar todo o material necessário da jazida da Coroa de Itapagipe, localizada fora da Enseada dos Tainheiros, de onde o material seria dragado para dentro da Enseada em pontos específicos e, posteriormente, dragado para os locais finais de aterro de onde seria distribuído mecanicamente. A segunda alternativa seria utilizar, como jazida, o material de dentro da Enseada o que exigiria, ainda, alguns estudos de batimetria para confirmar sua viabilidade. Utilizando essa alternativa, a AMESA correria o risco de não conseguir o volume necessário de material para complementação do aterro, o que exigiria sua complementação através de aterro mecânico, cujo material seria extraído de jazidas próximas à área de Alagados¹³.

O GTEP, também, levantou a hipótese de interrupção do aterro no atual estágio (só tinham sido aterrados, até o momento, os setores de Joanes e de Itapagipe, por se tratarem de áreas livres de ocupações), o que poderia acarretar duas conseqüências negativas: a possibilidade de novas invasões e, por conseguinte, novas palafitas nas áreas não aterradas, devido às baixas cotas de maré e a interrupção de obras de macro-drenagem, já iniciadas, como por exemplo, a do Canal Central.

As hipóteses técnicas, levantadas pelo GTEP para a urbanização, referiam-se tanto às áreas novas, conquistadas através de aterro hidráulico, como às áreas preexistentes, consolidadas, muitas vezes, através de aterro mecânico dos chamados bolsões internos.

Quanto às áreas novas ou externas, tendo a AMESA já consolidado a política de barracos-padrão, como base para o Programa Habitacional, e modificado a política de parcelamento em *clusters* para uma política mais tradicional, onde coexistem lotes de diversos tamanhos (de 60 a 100m²), à AMESA

¹³ No sentido de baratear ainda mais os custos em ambas as alternativas o GTEP levantou a hipótese de diminuir o volume de aterro em curto prazo, excluindo-se da programação de aterro o Setor de Santa Luzia – sub-setor situado entre a Ilha de Santa Luzia e a Av.Suburbana - o que não significaria, contudo, que ele não devesse ser aterrado e urbanizado a médio prazo, através, por exemplo de soluções mais simples, como a de aterro com lixo. Essa hipótese significaria uma redução de área de aterro hidráulico da ordem de 7ha, ou 850.000 m³ e de aproximadamente 291.000 UPC's. O projeto original previa para esse setor a transferência da Feira de São Joaquim e a construção do Clube de Saveiros. Contudo, mesmo que essa hipótese fosse adotada havia ainda a necessidade de se remanejar mais de quinhentas palafitas existentes naquele setor.

só restavam três perspectivas para diminuição dos custos de urbanização, segundo o GTEP, “redução [da área] dos lotes mínimos; redução das áreas de vias e espaços abertos nos novos loteamentos a serem urbanizados e a redução da quantidade de área destinada a equipamentos (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a, s/n). Essas três alternativas implicariam, necessariamente, o aumento gradativo da área líquida para lotes urbanizados, assim como em sua densificação. Através delas, foram levantadas três opções de ocupação em relação ao total das áreas criadas por aterro hidráulico: 40%, 50% e 60%.

A Tabela 30 mostra os efeitos dessas alternativas sobre as densidades líquidas e brutas de cada setor, relacionando-se com os tamanhos dos lotes.

Após a mudança do Programa habitacional que adotou o barraco-padrão como unidade habitacional e as modificações urbanísticas, introduzidas nos restante do Conjunto Joanes e no Conjunto de Itapagipe, onde foram adotados desenhos urbanos mais convencionais, a AMESA não tinha ainda definido nenhuma política de urbanização tanto para as áreas pré-existentes, quanto para as áreas a serem ainda aterradas. Essa política exigiria, necessariamente, o remanejamento de algumas quadras, a conseqüente remoção de várias palafitas com o objetivo de melhorar o seu desenho e condições de infra-estruturação, abrindo-se, portanto, duas alternativas: na primeira, seria afastada, definitivamente, a hipótese de remanejamento de quadras; na segunda, seria estabelecida uma política de remanejamento de cerca de 30% da população, residente nas áreas a serem aterradas pelo processo hidráulico (áreas novas). Essas alternativas surgiram em função da decisão anterior da AMESA de mudar, radicalmente, a metodologia executiva, original do aterro hidráulico, por uma outra que admitia sua execução sem a necessidade de remoção, nem da lama, nem das palafitas o que já foi comentado anteriormente (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a).

Um dos aspectos mais importantes da urbanização de Alagados é o limite externo de aterro ou a linha d’água. Primeiro, no que diz respeito à sua técnica construtiva. A opção pela terminação em praia justificou-se pelo fato de ser esta a opção mais barata em relação as outras alternativas levantadas (estaca-prancha, gabião, alvenaria de pedra argamassada, enrocamento com pedra seca, etc.) o que é uma realidade. Imaginava-se, também, que a terminação em praia evitaria futuras invasões, por ser a mesma um bem de uso comum, o que não aconteceu na prática, como será visto adiante mais adiante.

No que diz respeito aos usos que lhe seriam atribuídos, projeto original previu as seguintes obras para a terminação da linha d'água: o cais de Santa Luzia, o cais de saveiros e muros de estaleiros (todos a serem executados em Gabião), dois piers, um provisório e um definitivo para servir ao cais.

Seria imperativo, para diminuir o custo das obras, excluir esses equipamentos da programação dos serviços

A possibilidade de revisão dos equipamentos comunitários e comerciais também foi levantada pelo GTEP o que possibilitou uma redução sensível nos custos do Plano como um todo. As igrejas, escolas, postos de saúde, postos policiais, agências de correios e postos telefônicos, previstos inicialmente no Plano não representavam grandes custos para a AMESA, vez que esses se limitavam à criação do solo que, posteriormente, eram doados aos órgãos de Governo responsáveis pelos mesmos e, no caso das igrejas, à arquidiocese de Salvador. Como equipamento de apoio social, o projeto original previa a construção de cinco edifícios comunitários (salas multifuncionais) dos quais três já tinham sido construídos e duas já tinham área reservada para construção. Ao contrário dos equipamentos comunitários, essas salas eram promovidas pela a AMESA que as utilizavam, inclusive, como escritórios avançados, e financiadas pelo BNH.

Apoiado na experiência inicial da AMESA, a construção de unidades comerciais foi completamente descartada pela GTEP, que optou, unicamente, pela reserva de áreas para venda. A idéia de construção dos grandes equipamentos, previstos inicialmente no Plano (Feira de Santa Luzia, Clube de Saveiros, Centro de Animação, etc.), foi descartada, visto o alto custo que representariam. As áreas onde ficariam localizados, caso fossem aterradas, deveriam servir para lotes urbanizados, salvo em caso de haver retorno de investimento, como previsto inicialmente.

TABELA 30

SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP - HIPÓTESES DE DENSIFICAÇÃO NAS ÁREAS NOVAS.

| | | Alternativa - 1 | Alternativa - 2 | Alternativa - 3 | Alternativa - 4 | Alternativa - 5 |
|----------------------|-------------------------------|--|--|--|--|--|
| | % de ocupação c/ habitação | População – 9.350 Famílias – 1.700 Área (HA) – 31,56 | População – 7.700 Famílias – 1.400 Área (HA) – 31,56 | População – 9.350 Famílias – 1.700 Área (HA) – 24,07 | População – 7.700 Famílias – 1.400 Área (HA) – 24,07 | População – 4.400 Famílias – 800 Área (HA) – 10,00 |
| ÁREA POR FAMÍLIA | 40% | 74,0 m ² /fam. | 90,0 m ² /fam. | 56,0 m ² /fam. | 68,0 m ² /fam. | 50,0 m ² /fam. |
| | 50% | 93,0 m ² /fam. | 112,0 m ² /fam. | 70,0 m ² /fam. | 85,0 m ² /fam. | 62,5 m ² /fam. |
| | 60% | 111,0 m ² /fam. | 135,0 m ² /fam. | 84,0 m ² /fam. | 102,0 m ² /fam. | 75,0 m ² /fam. |
| DENSIDADE LÍQUIDA | 40% | 740,88 hab/ha | 610,14 hab/ha | 971,93 hab/ha | 800,41 hab/ha | 1.000,00 hab/ha |
| | 50% | 591,77 hab/ha | 487,34 hab/ha | 779,16 hab/ha | 641,66 hab/ha | 800,00 hab/ha |
| | 60% | 494,70 hab/ha | 407,40 hab/ha | 649,30 hab/ha | 534,72 hab/ha | 733,3 hab/ha |
| DENSIDADE BRUTA | -- | 296,26 hab/ha | 243,98 hab/ha | 388,45 hab/ha | 319,90 hab/ha | 440,00 hab/ha |

AS ALTERNATIVAS 3 E 5 EXCLUEM A ÁREA DE SANTA LUZIA

FONTE: BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981a.

Em resumo, para a AMESA, desde que não afetasse a necessidade de lotes habitacionais, seria possível, por um lado, reservar áreas que variam de 1 a 7 ha para equipamentos previstos, a grande maioria a fundo perdido, e, por outro, construir salas multifuncionais e creches que não ultrapassassem a casa de 90.000 UPCs.

2.5.4.8.2. Alternativas para a continuidade do plano.

Levantadas as hipóteses para continuidade das obras em cada um dos setores do Plano Urbanístico de Alagados no sentido de obter custos mais baixos através de soluções técnicas viáveis, o exercício seguinte do GTEP foi o de combinar, sistematicamente, essas hipóteses entre si, construindo um leque de alternativas globais que tivessem uma lógica interna, partindo do pressuposto de que seria possível realizar vários tipos de obras para um mesmo fim, dentro de uma determinada escala de custo. Nessa escala, às soluções mais completas e abrangentes corresponderiam custos mais elevados e às soluções mais simples e modestas, no sentido de terminar as obras com um mínimo de prejuízos sociais, políticos e urbanísticos, corresponderiam custos mais baixos.

Com essa lógica, dois critérios emergiram como os mais importantes para a diminuição de custos: tipo, área e volume de aterro, e quantidade de palafitas cujos moradores deveriam ser remanejados e/ou removidos. Os demais critérios, que poderiam afetar o volume de custos de diversos setores do Plano, não foram considerados expressivos em relação ao geral. Além disso, constatava-se que a variação da quantidade de lotes urbanizados, de equipamentos de infra-estrutura e de drenagem dependia do aterro e da população a ser remanejada, como também a variação de quantidade de alguns equipamentos, de obras complementares (terminação da linha d'água), e da quantidade de infra-estrutura depende muito mais de acordos políticos-financeiros do que, propriamente, de decisões técnicas.

Essa simplificação do processo de montagem de alternativas conduziu à Tabela 31.

Segundo informações da AMESA, nas áreas onde deveriam ser realizadas as obras, só tinham sido cadastradas as famílias localizadas entre os limites interno e externo do aterro hidráulico. Ora, entre o limite interno deste aterro e o limite das áreas consolidadas, havia uma quantidade razoável de palafitas não cadastradas

| TABELA 31 | | | | | | |
|---|-----------|----------------------------|-------|---------------------|-------------------|-----------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS, GTEP – ALTERNATIVAS DE ATERRO PARA CONTINUIDADE DO PLANO | | | | | | |
| Alternativas | Aterro | | | População | | Custo |
| Nº | Área (ha) | Vol. 1000m ³ | Tipo | A ser remanejada | A ser removida | UPC |
| 1 | 31,56 | 1.140 | Hid. | 1.700 | - | 3.263.110 |
| 2 | 31,56 | 1.140 | Hid. | 1.400 | - | 2.971.110 |
| 3 | 24,08 | 850 | Hid. | 1.700 | - | 2.090.630 |
| 4 | 24,08 | 850 | Hid. | 1.400 | - | 2.048.630 |
| 5 | 24,08 | 850 | Misto | 1.000 | - | 1.675.450 |
| 6 | 35,00 | - | - | - | 1.400 | 756.000 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/ AMES /GTEP, 1981a.

que, do ponto de vista de melhoria da qualidade de vida da área, precisariam ser erradicadas.

Em síntese, segundo o GTEP foram cadastradas pouco mais de 2.200 famílias e estimada a necessidade de relocação de 280 famílias na área compreendida entre as linhas interna e externa do aterro. Considerando que os aterros de Joanes e Itapagipe, já construídos, poderiam absolver, ao todo, 850 famílias, a população a ser remanejada seria na verdade, sem considerar a necessidade de erradicar as “semi-palafitas” entre as linhas externa e interna do aterro – 1.400 famílias, considerando a necessidade de 1.700 famílias. Em torno desses números, o GTEP propôs as seis alternativas para continuidade do Plano Urbanístico de Alagados (Tabela 32 e Figura 78).

A primeira alternativa caracterizava-se por ser a mais completa, a que envolvia o maior volume de obras, e, portanto, de urbanização, infra-estruturação, equipamentos e obras complementares. A segunda diferenciava-se da primeira no que diz respeito às famílias que poderiam ser remanejadas da área, localiza-se entre o limite externo e interno do aterro e ao término do setor Suburbana. A terceira, diferenciava da primeira, fundamentalmente, pelo volume de aterro, na medida em que é afastada a hipótese do aterro do sub-setor leste de Santa Luzia e, portanto das obras complementares correspondentes. A quarta, seria uma combinação da terceira em termos de aterro e obras complementares, e da segunda, em termos de população a ser remanejada. A quinta, seria sem dúvida a mais diferente das demais. Em primeiro lugar, pelo tipo e pelo volume de aterro (bem inferior às demais) e, em segundo lugar, pela redução expressiva do número de famílias a serem remanejadas. A sexta, dizia respeito à remoção pura e simples dos 1.400 moradores de palafitas para outras áreas.

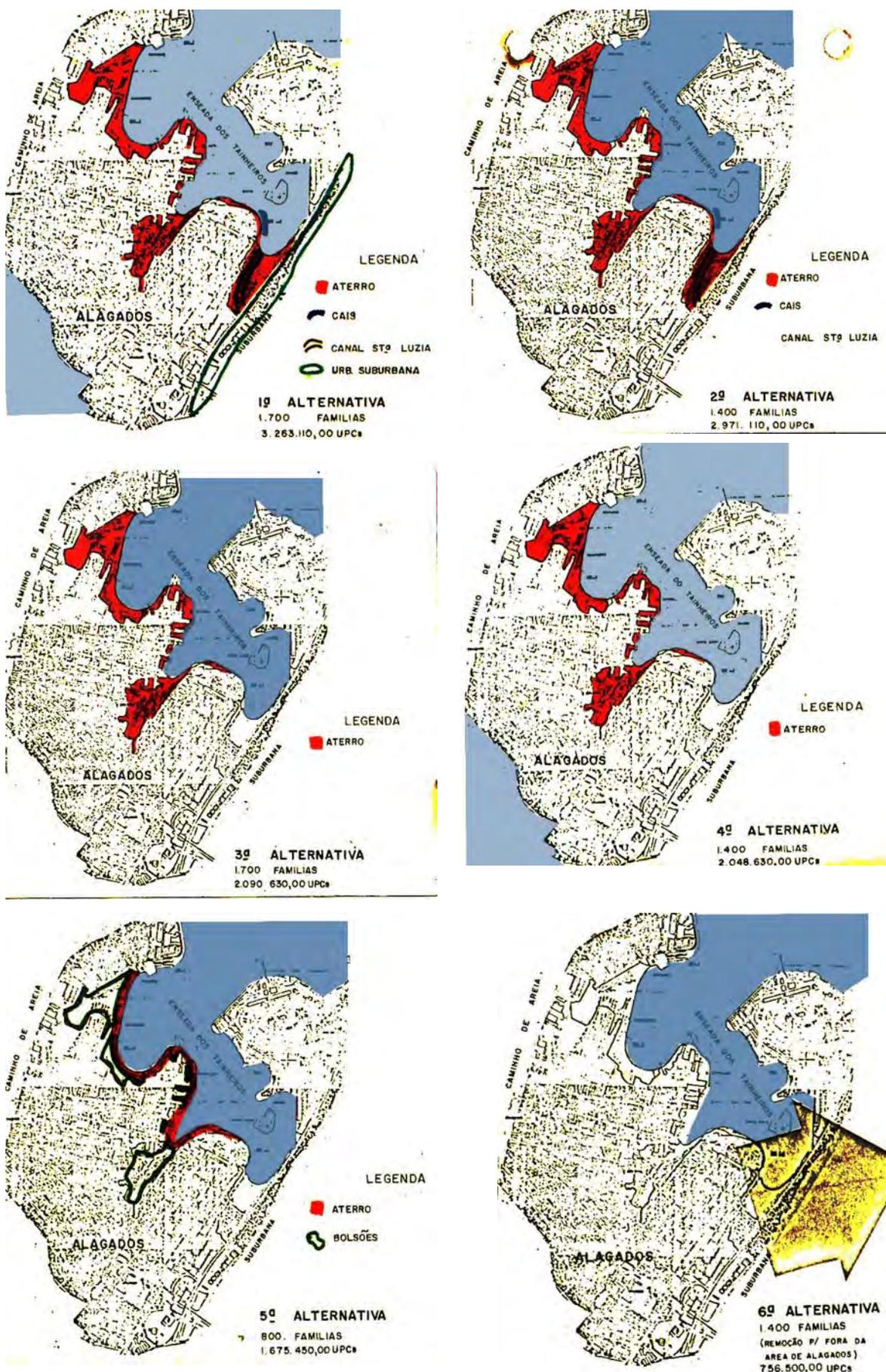


Figura 78 – Salvador, Bahia, Alagados, 1980 – Alternativas para continuidade do Plano Urbanístico de Alagados propostas pelo GTEP.

Fonte: BAHIA, SETRABES / AMESA, 1981a.

Desenho de Eduardo Teixeira de Carvalho que integra o documento: *Alternativas para Continuidade do Plano Urbanístico dos Alagados*, GTEP, 1981.

Em 09 de março de 1981, a Presidência da AMESA encaminhou correspondência ao Secretário do Trabalho e Bem-Estar Social, acusando o recebimento do relatório final do GTEP e sugerindo a aprovação da quinta alternativa, por ser a mais viável do ponto vista econômico-financeiro e por ser este o pensamento, também, da Diretoria Executiva e da Coordenação de Obras da AMESA. Sugeria, também, um amplo debate sobre as alternativas apresentadas com a população dos Alagados, através das Sociedades de Bairro, sediadas na área. Quanto à alternativa de retirar a população da área para uma outra, foi considerada altamente desgastante. Um trabalho de remanejamento para áreas distintas, somente poderia ser feito mediante um processo de indução e/ou oferta de vantagens reais que justificassem a saída do morador. A possibilidade de aterro com lixo, também, não foi recomendada, visto que, apesar da grande parte dos 285,40 ha dos Alagados terem sido aterrados com lixo, a utilização desse método poderia representar um retrocesso sem limites, além do desgaste social e político que, por certo, adviriam.

A quinta alternativa trazia uma grande vantagem em relação às outras, não só pelo baixo custo como também pela possibilidade de utilização do aterro misto onde, aproximadamente, 450.000 m³ dos 850.000 m³ de aterros previstos seriam executados através do processo mecânico. Esse tipo de aterro, com utilização de jazidas terrestres, já vinha sendo amplamente utilizado nas áreas semiconsolidadas internas por não depender de mobilização de equipamentos e poder ser transportado, com facilidade, através de caçambas, pela complexa trama viária de Alagados. Ele, também, permitiu a utilização de uma estratégia que deu certo na área: a AMESA depositava ao longo das ruas que estavam sendo aterradas, em pontos eqüidistantes, quantidades suficientes de material arenoso, para que os moradores, eles próprios, pudessem aterrar as áreas onde estavam situadas suas palafitas o que faziam com a utilização de carrinhos de mão, baldes, caixotes, pás, etc. (Figura 79). Era impressionante a quantidade de pessoas que participavam desse processo. A relação, mobilização de equipamentos x volume, a ser aterrado, praticamente, equiparava o custo do aterro hidráulico com o do aterro mecânico e ainda existia a possibilidade de reduzir custos, substituindo o aterro mecânico por despejo na área de entulho controlado pela AMESA, através do aproveitamento de "bota-fora" das diversas obras, levadas a efeito na Cidade de

Salvador, sob a responsabilidade do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal de Salvador. Essa possibilidade levou a Diretoria da AMESA sugerir uma minuta de decreto que seria assinado pelo Governador do Estado autorizando o despejo em Alagados de todo “bota-fora” das diversas frentes de trabalho existentes na Capital, sob a responsabilidade do Governo do Estado e da Prefeitura Municipal.



Figura 79 – Salvador, Bahia, Alagados – aterro realizado pelos próprios moradores em seus lotes estimulado pela AMESA.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.

A AMESA, também, utilizou uma forma híbrida de aterro, ou seja, o aterro mecânico com a utilização de material oriundo do aterro hidráulico. A tubulação da draga não alcançava todos os pontos a serem aterrados o que obrigou a AMESA a acumular material dragado em pontos estratégicos que, a partir dos mesmos, era transportado, mecanicamente, para as áreas a serem aterradas (Figura 80).

A experiência bem sucedida nos setores Joanes e Itapagipe, da construção de barracos-padrão sobre lotes urbanizados redimensionados - e recomendada pelo GTEP - que possibilitou uma equalização entre as velocidades: de aterro (agora sem a necessidade de retirada da lama e também das palafitas), de urbanização das áreas aterradas, de construção das habitações, de remanejamento de famílias e de comercialização dos imóveis, fizeram com que a AMESA adotasse o mesmo procedimento para os novos setores, criados através de aterro, associado à adoção de um desenho urbano tradicional Figuras (81, 82, 83 e 84).



Figura 80 – Salvador, Bahia, Alagados – aterro mecânico realizado com material retirado de jazidas marítima.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho, 1982.

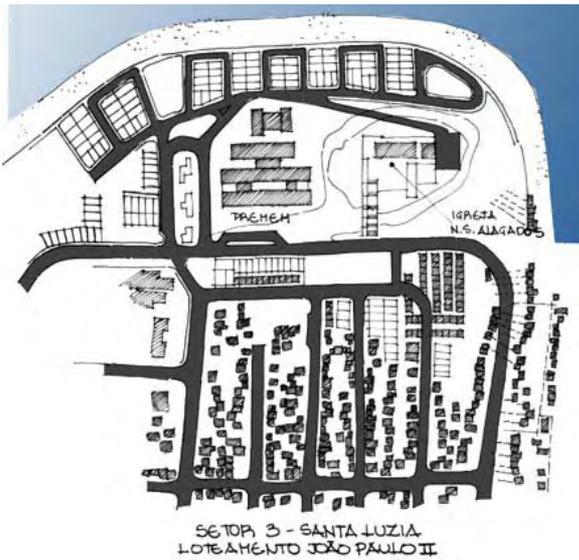


Figura 81 – Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional João Paulo II (Setor Sta. Luzia) - concepção urbanística da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado.

Desenho: Eduardo Teixeira e Carvalho -2002.
Foto: Eduardo Teixeira de Carvalho - 1982



Figura 82 – Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional Canal Central - concepção urbanística da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado.

Desenho: Eduardo Teixeira e Carvalho - 1980.
Foto: José Carlos d' Almeida (vista parcial) - 1982.



Figura 83 – Salvador, Bahia, Alagados, 1982 – Conjunto Habitacional Mangueira - concepções urbanísticas da AMESA com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado. Projeto inicial e projeto licitado para a 2ª etapa.

Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho (projeto inicial) - 1980. AMESA (projeto licitado) - 1980.



Figura 84 – Salvador, Bahia, Alagados, 1983 – planta geral de Alagados com os conjuntos habitacionais Joanes Centro-Oeste, João Paulo II e Itapagipe - concepções urbanísticas da AMESA, com a utilização do barraco-padrão sobre o lote urbanizado.
Desenho: AMESA, 1983.

2.5.4.9. Os empreendimentos executados e os custos finais do Plano de 1973 e do UFA.

Em 1983, quando os trabalhos de urbanização de Alagados foram dados como concluídos 90% das obras programadas tinham sido executadas e 50% da legalização fundiária realizada. Apesar dos trabalhos não terem sido finalizados conforme previsto no Plano, todas as palafitas tinham sido erradicadas, exceto uma, propositadamente deixada no Setor Santa Luzia, sub-setor Leste, para que posteriormente fosse transformada em um Centro de Memória de Alagados, o que nunca aconteceu (Figura 85).



Figura 85 – Salvador, Bahia, Alagados, 1986 – última palafita de Alagados (ao fundo, Ilha de Sta. Luzia).
 FONTE: BAHIA, SETRABES/HAMESA, *Plano de Metas*, AMESA/HAMESA, 1986.

Foram realizados 3.430.000 m³ de aterro abrangendo uma área de 1.040.000 m² (104 ha, o que representa 39,22% da área total de Alagados - 265.18 ha), sendo 1.910.000 m³ de aterro hidráulico e 1.520.000 m³ de aterro mecânico; a pavimentação de 807 logradouros (302.800 m²); 2.148 habitações; 12 equipamentos comunitários construídos diretamente e 15 por outros órgãos em áreas cedidas pela AMESA.

Deixaram de ser realizados: o sub-setor leste do Setor Santa Luzia conforme previsto na alternativa 5 do GTEP; o centro de animação do setor Canal Central; a transferência da Feira de São Joaquim; o mercado de artesanato; o cais; o Clube de Saveiros; o paisagismo ecológico previsto para os novos setores aterrados e criação a FUNDESA – Fundação para o Desenvolvimento Social de Alagados.

Também deixaram de ser realizados: a urbanização do aterro de Mangueira – segunda etapa com unidades habitacionais correspondentes e a pavimentação dos *Clusters* de Santa Luzia e Joanes que, entre 1984 e 1986, foram executados pela já constituída HAMESA – Habitação e Melhoramentos do Estado da Bahia S.A. Esses serviços faziam parte do Plano de Urbanização Final de Alagados

– UFA - criado pela HAMESA, no bojo do qual, também, foram desenvolvidos trabalhos de urbanização nos setores de Santa Luzia, Uruguai e Suburbana, com investimentos totais de 282.891 UPCs (BAHIA, SETRABES/HAMESA, 1986, pp. 89-92).

A Tabela 32 mostra a síntese dos investimentos realizados até 1983.

Assim, os recursos aplicados pela AMESA, até a finalização do Plano em 1983, sem terem sido levados em consideração os custos de manutenção da AMESA, foram da ordem de 4.195.000 UPCs. Estimava-se que, segundo projeção do Censo de 1980, 18.362 famílias tivessem sido beneficiadas, e urbanizada uma área de 265,18 ha, representando, assim, um investimento médio de 228,46 UPCs por família ou 15.819 UPCs por ha de área urbanizada.

Entre 1984 e 1986, foram aplicados recursos da ordem de 282.891 UPCs o que dá um gasto total, até 1986, de 4.477.891 UPCs¹⁴, representando um investimento médio de 243.86 UPCs por família.

| TABELA 32 | | | |
|---|---|-----------|-------|
| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS – SÍNTESE DOS INVESTIMENTOS REALIZADOS ATÉ 1983 | | | |
| Fonte | serviços | Custo UPC | % |
| BNH | Aterro hidráulico e controle tecnológico | 940.000 | 12,50 |
| | Infra-estrutura das áreas aterradas | 550.000 | 7,30 |
| | Remanejamento, indenizações e barracos-padrão | 230.000 | 3,00 |
| | Equipamentos comunitários | 40.000 | 0,50 |
| | Habitações de alvenaria | 125.000 | 1,70 |
| | Projetos | 60.000 | 0,80 |
| | Infra-estrutura das áreas antigas | 2.250.000 | 29,80 |
| | Sub-total | 4.195.000 | 55,60 |
| Estado da Bahia | Custeio e manutenção da AMESA | 3.350.000 | 44,40 |
| TOTAL | | 7.545.000 | 100 |

FONTE: BAHIA, SETRABES/HAMESA, 1985.
Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG/AU/FAUBFA, 2002.

¹⁴ Este valor corresponde aos custos efetivos dos projetos e obras realizadas pela AMESA e, posteriormente HAMESA, até 1986, não tendo sido considerado o custeio e manutenção da AMESA (ver Tabela 32) nem da HAMESA. O seu valor atual, em Reais, é de R\$ 83.378.330,42 ou R\$ 4.540,80 por família. É importante observar que o custeio e manutenção da AMESA ficou em 3.350.000 UPCs (Tabela 32) ou 182.44 UPCs por família. Em valores atualizados, em Reais, teríamos R\$ 62.377.000,00 ou R\$ 3.397,07 por família. Somando-se os valores efetivamente gastos em projetos, obras, custeio e manutenção da AMESA (por falta de dados foi impossível levantar os custeio e manutenção da HAMESA, considerando-se, inclusive que, além de Alagados, a HAMESA desenvolvia trabalhos em Novos Alagados e na região do Miolo de Salvador) até 1986, teremos um valor total, atualizado, de R\$ 145.755.330,42 ou R\$ 7.937,87 por família. Isso nos dá uma idéia aproximada de quanto um órgão público desembolsa, com custeio e manutenção, para realização de projetos e obras semelhantes. Temos que considerar aí, o trabalho de acompanhamento que a AMESA realizava em campo, com a manutenção de vários escritórios para atendimento da população inclusive na área social, manutenção do Banco de Materiais, manutenção de uma equipe de apoio e obras emergenciais, os custos dessas obras emergenciais e de construção de alguns barracos-padrão, vigilância da área, fornecimento de projetos arquitetônicos para os moradores, etc., serviços esses diferenciados dos de fiscalização das obras, funcionando, assim, a AMESA, como uma mini-prefeitura da área.

Já o custo do projeto e das obras do Nordeste de Amaralina desenvolvido, na época, pela Prefeitura Municipal de Salvador, levantado pelo GTEP em 1981, foi de 30.000.000 de dólares, ou seja: 3.000.000 UPCs (considerando o valor de 10 dólares por UPC, na época). Atingindo cerca de 15.000 famílias, pode ser dito que, o custo do projeto do Nordeste de Amaralina foi de 200 UPCs por família, ou seja, 43,86 UPCs por família a menos do que Alagados ou 82,01% dos recursos ali gastos, por família.

Considerando que o custo de aterro e remanejamento de famílias representam 15.50% dos investimentos realizados pela AMESA em Alagados, até 1983, (Tabela 32) e, se retirarmos esse percentual dos 243,86 UPCs / família descrito acima, teremos o valor de 206.06 UPC / família. Como conseqüência podemos afirmar que o investimento *per capita*, realizado pela AMESA em Alagados, com infra-estrutura, habitação e equipamentos comunitários é semelhante ao realizado no Nordeste de Amaralina, o que coloca em cheque a idéia comumente difundida de que o custo de urbanização da área de Alagados foi extremamente elevado.

O custo orçado para realização do Plano previsto em 1975 e inflacionado em 1980 pelo GTEP, sem levar em consideração os custos de manutenção da AMESA, foi da ordem de 7.981.447 UPCs (3.503.556 UPCs a mais, do que os gastos efetivamente realizados), representando um investimento médio de 434.67 UPCs por família (190,81 UPCs a mais, do que os gastos efetivamente realizados). Caso a AMESA tivesse utilizado essa diferença, aí sim, se poderia afirmar que o custo de execução do Plano Urbanístico de Alagados teria sido alto, considerando-se os serviços efetivamente realizados. O que possibilitou a redução dos custos foi, efetivamente, a escolha da alternativa número 5 sugerida pelo GTEP sem, no entanto, deixar de beneficiar todas as 18.362 famílias moradoras da área.

CAPÍTULO 3

1984 / 2002 - ALAGADOS, NOVOS ALAGADOS E O PROGRAMA RIBEIRA AZUL.

3.1. ALAGADOS E UM NOVO CICLO DE INVASÕES.

3.1.1. O retorno das palafitas em Alagados – conseqüências.

Até 1986, após a finalização das obras de urbanização do Setor Mangueira II, de melhorias dos espaços públicos do *Cluster* Experimental de Santa Luzia e de Joanes Leste, como também das outras obras previstas no Projeto Urbanização Final de Alagados – UFA, as invasões em Alagados, praticamente, permaneceram “congeladas” devido à fiscalização da área feita pela AMESA e, posteriormente, pela HAMESA. Com a mudança de Governo em 1987, momento em que acontecia uma intensificação do processo de invasão na Cidade, a área de Alagados deixou de ser prioridade do Governo o que redundou na desativação dos escritórios de campo da HAMESA e o encerramento dos seus trabalhos, sendo, apenas, mantidas suas atividades administrativas. O resultado foi o aparecimento de novas invasões em Alagados. Em 1990, todas as praias e áreas livres dos setores aterrados, em um total de 8 ha, já tinham sido ocupadas por 2.650 famílias e novas palafitas começaram a surgir nas águas rasas, resultantes dos aterros. A única praia não invadida, graças à iniciativa dos moradores, foi a situada no

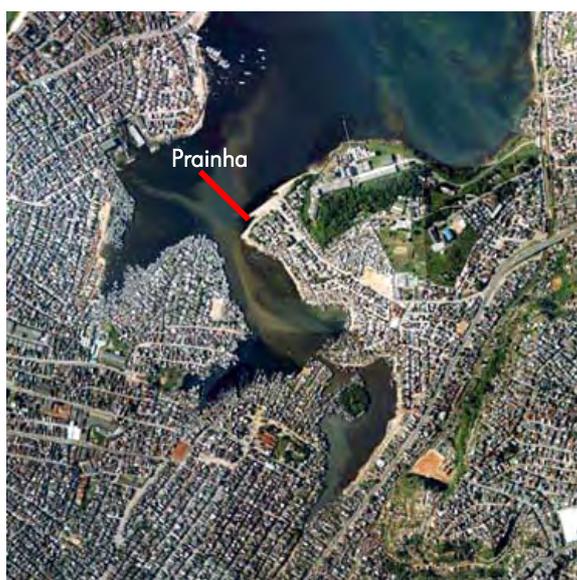


Figura 86 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – novo ciclo de invasões.
Levantamento aerofotogramétrico – AVSI - 2002.

extremo oeste do Setor Joanes, chamada de “prainha” pelos moradores locais, por ter a mesma vocação para o lazer, embora suas condições de balneabilidade fossem péssimas (Figura 86). Segundo a Contagem de Domicílios de 1996 realizada pelo IBGE, apesar das novas invasões, a área de Alagados contabilizava um total de 110.009 habitantes, ocupando 32.009 domicílios, com uma média de 3,44

peças / família, contrariando, assim, os estudos encomendados pelo GEPAB que previam uma população de 173.500 habitantes já em 1990, se fossem mantidas as taxas de crescimento demográfico dos anos de 1970.

Desde a sua criação em 1983, até fevereiro de 1987, além de finalizar os trabalhos em Alagados, a HAMESA concentrou seus esforços na urbanização de favelas, situadas no “Miolo”¹ de Salvador. A URBIS, apesar de herdar sua cultura técnica, não deu continuidade às atividades por ela desenvolvida nas invasões o que só veio acontecer 10 anos depois.

3.2 – O SURGIMENTO DE NOVOS ALAGADOS.

3.2.1. A Enseada do Cabrito e Novos Alagados.



Figura 87 - Salvador, Bahia, Novos Alagados – localização da Enseada do Cabrito.
FONTE: CONDER.

Enquanto a área de Alagados seguia o seu rumo, surgia na Enseada do Cabrito, a partir de 1977, a invasão de Novos Alagados, assim denominada por sua semelhança física e social com a invasão de Alagados. O “congelamento” da área de Alagados pela AMESA foi fator determinante nesse sentido.

A Enseada do Cabrito é um prolongamento da Enseada dos Tainheiros com aproximadamente 72,50 ha (calculados pela linha da costa), localizando-se, portanto, entre

a Península de Itapagipe e a área conhecida como Plataforma (Figura 87). Com os 15 ha do manguezal de São Bartolomeu (assim chamado por sua vizinhança com o Parque Metropolitano de São Bartolomeu), no estuário do Rio do Cobre que lhe é

¹ Em Salvador, a região conhecida como “Miolo” é aquela compreendida entre os 12 primeiros quilômetros da BR-324, que liga Salvador à Feira de Santana e a Avenida Luis Viana Filho, também conhecida como Av. Paralela. Nessa região estão situados a maioria dos conjuntos habitacionais construídos pela URBIS. A partir de 1987, grandes espaços verdes desses conjuntos habitacionais foram invadidos.



Figura 88 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1998 – os bairros de Novos Alagados. Ortofotocarta CONDER.



Figura 89 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1996 – palafitas. Foto: CONDER - 1996.

Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador), em janeiro de 1976 e janeiro de 1980, demonstrava ter ocorrido a ocupação da Enseada do Cabrito, por palafitas (Figura 89), nesse intervalo de tempo, pois as fotografias de 1980 registravam a presença de cerca de 1.100 habitações, ocupando uma área de 18ha, descaracterizando a praia vista em 1976. Da observação da área em 1981, constatava-se a rápida proliferação de palafitas, estimando-se o seu crescimento para 1.500 unidades e, também, o surgimento de uma invasão na área alagadiça de São Bartolomeu. A população estimada, naquela época, era de 9.000 habitantes, sendo a densidade de 500 hab/ha.

A área de Nova Primavera está situada em um terreno desocupado que foi, recentemente, utilizado para implantação de 300 novas unidades habitacionais.

A tipologia habitacional da ocupação é semelhante à de Alagados, isto é, barracos sobre palafitas, sendo a madeira “de agreste” o material mais empregado e havendo, por parte do morador, a preocupação em obter o máximo de aproveitamento do espaço e a melhoria gradativa da habitação.

contíguo e, apenas separado pela Avenida Suburbana, o núcleo inicial de Novos Alagados tinha 87,5 ha.

Atualmente, Novos Alagados é formado por um conjunto de três bairros contíguos, que se distribuem em torno da Av. Suburbana (Afrânio Peixoto). Além de São Bartolomeu e da Enseada do Cabrito, também conhecido como São João, foram incorporadas as áreas de Boiadeiro e Nova Primavera, vizinhos e separados pela Av. Suburbana (Figura 88).

O estudo comparativo das aerofotos realizado pela CONDER (Companhia de



Figura 90 – Salvador, Bahia, Novos Alagados – ocupação da Enseada do Cabrito, por palafitas.
Foto: José Carlos d’Almeida - 1984.

A forma de ocupação mantém certa organização, caracterizada por vetores radiais de penetração, cujo acesso se fazia por pontes precárias de madeira, com habitações de ambos os lados, solução urbanística bem racional de ocupação do espaço, embora, provavelmente, a ocupação inicial tenha sido de forma desordenada, como podia ser observado nos núcleos mais próximos às vias de tráfego. Assim, o processo

de ocupação em Novos Alagados foi inverso ao de Alagados, cuja ocupação inicial se deu em dois sentidos perpendiculares entre si que, ao se encontrarem, gerou uma situação física inusitada de desalinhamento e desordem (Figura 90).

A qualidade de vida da população de Novos Alagados, nos setores ainda não urbanizados pela CONDER, à semelhança de Alagados, é extremamente precária, desde a habitação em si, a ausência de infra-estrutura, até as condições de segurança e higiene.

3.2.2. Primeiras propostas para a urbanização de Novos Alagados.

3.2.2.1. 1981 – As alternativas propostas pelo GTEP.

As primeiras alternativas de intervenção para a área de Novos Alagados, apresentadas ao Governo do Estado, foram esboçadas pelo Grupo de Trabalho e Estudos das Palafitas – GTEP, entregues em 1981, logo após a finalização do levantamento de alternativas e hipóteses para continuidade do Plano Urbanístico de Alagados.

Foram levantadas pelo GTEP duas alternativas básicas para o tratamento urbanístico da Enseada, ambas visando a manter a população na área: uma, considerando, apenas, a área já ocupada por quase 2000 palafitas e que apresentando um ritmo de crescimento avaliado em cerca de 400 palafitas por ano;

a segunda, considerando a possibilidade de tratamento de uma área bem maior, cobrindo grande parte da Enseada, cuja profundidade média fazia prever uma ocupação intensiva por palafitas a médio prazo (BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP, 1981b) o que, em realidade, não aconteceu (análises de fotos aéreas obtidas entre 1984 e 1992 mostraram um refluxo no processo de ocupação da área, com a saída dos próprios moradores das palafitas mais avançadas em relação à maré, provavelmente em razão da maior gravidade e instabilidade da sua situação, condições precárias de pontes, avanço da maré, além das possibilidades do momento político de 1986 que contribuíram para ocupação de duas áreas livres vizinhas). Todas as duas alternativas não esqueceram a necessidade de integrar este tratamento da Enseada do Cabrito ao tratamento urbanístico do lado oposto da Avenida Suburbana, na entrada do Parque de São Bartolomeu, onde já se constatava a existência de inúmeros barracos e palafitas nas áreas de baixios.

Apoiando-se na experiência de Alagados, o GTEP propõe, para as alternativas levantadas, a criação do solo através de aterro, com a utilização de jazidas marítimas e terrestres, a infra-estruturação das áreas consolidadas e semiconsolidadas (esta complementada através de aterro) e, como hipótese para a política habitacional, a construção de barracos de madeira sobre lotes urbanizados que apresentavam vantagens, como baixo custo, construção em tempo hábil, construção em áreas aterradas, sujeitas a recalques, e desvinculação do SFH.

Apesar da semelhança com Alagados, previa-se uma redução dos custos de aterro e urbanização de Novos Alagados, visto que o aterro não exigiria operacionalidade técnica tão complexa quanto à da Enseada dos Tainheiros (recorte da costa, distância da jazida, ocupação do local de obras etc.) e a urbanização e o programa habitacional poderiam, desde então, seguir caminhos mais modestos que aqueles inicialmente trilhados na experiência dos Alagados.

3.2.2.2. 1984 - O anteprojeto da HAMESA.

Em dezembro de 1984, a HAMESA elaborou um anteprojeto de urbanização e infra-estruturação para a área (BAHIA, SETRABES/HAMESA, 1984) no sentido de balizar futuras intervenções, tendo como objetivos, dentre outros, possibilitar a participação intensiva da comunidade na concepção e elaboração do projeto; propiciar a permanência da população através da regularização fundiária e

de uma urbanização que mantivesse as características sócio-ecológicas, com apoio na legislação urbanística específica e de construção de edificações adaptadas à realidade; a utilização de tecnologias apropriadas e, de baixo custo, entendendo, como tecnologia apropriada, aquelas que atendessem a padrões técnicos e de serviços adaptados à realidade social e ambiental pelo menor custo possível, assim como promover a integração do local com o entorno traduzido em um desenho urbano e área de aterro, que mantivessem as características físicas da ocupação e as características geográficas do local (Figura 91).

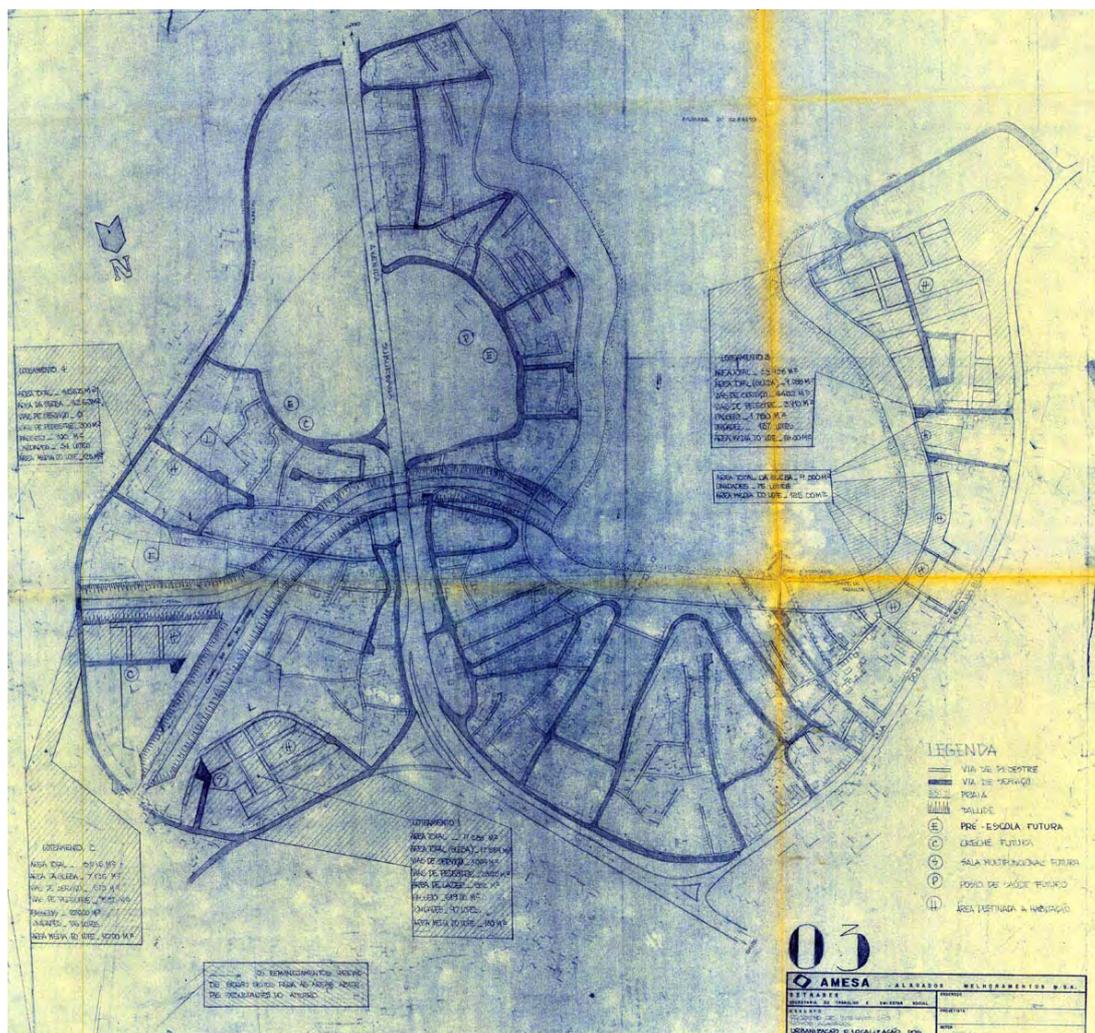


Figura 91 – Salvador, Bahia, Novos Alagados , 1984— anteprojeto de urbanização e infra-estruturação da HAMESA. FONTE: BAHIA, SETRABES, HAMESA, *Anteprojeto de infra - estrutura, Novos Alagados (Salvador), dezembro / 84.*

Além do projeto de intervenção física, a HAMESA, “dentro da concepção de que habitação não é somente a realidade físico-arquitetônica, mas também uma realidade social e econômica com outras necessidades” (BAHIA, SETRABES/HAMESA, 1984), elaborou dois outros programas de atuação: um, de geração de emprego e renda e outro, de educação e saúde. O primeiro – cujas bases já tinham sido

implantadas - compondo-se de um elenco de projetos, adaptado a realidades sociais e econômicas do aglomerado, que objetivavam a criação de fontes alternativas de renda, que buscavam mudar o elevado índice de desemprego na área. Conforme pesquisa de campo da HAMESA, 41,43 % da PEA encontrava-se desocupada, e a renda média da população era de 1.71 SM. Esses projetos iam desde o campo da empresa comunitária, financiamento e incentivo ao pequeno produtor e associações de produção até o campo do treinamento profissional. O segundo programa de educação e saúde, que também foi implantado, era constituído de diversos projetos, desde a área de educação pré-escolar, escola aberta, alfabetização e educação de adultos até atividade com idosos, além de projetos específicos de educação sanitária e medicina preventiva na área de saúde comunitária.

O Plano ressaltava, também, que a intervenção de aterro e de infra-estruturação do aglomerado não podia ser encarada isoladamente dos programas de geração de emprego e renda e de educação e saúde por estarem em estreita relação de interdependência para obtenção do objetivo maior que era a superação da condição de pobreza urbana, da qual a atual situação física da área era conseqüência.

A HAMESA tinha, também, como objetivo dar significado ao Projeto Novos Alagados, visto sua proximidade com o Parque Metropolitano de São Bartolomeu, espaço histórico, palco de lutas da independência, espaço sagrado devido ao seu significado para as religiões afro-brasileiras e espaço ecológico por tratar-se do último manguezal da Região Metropolitana.

Dessa forma, foram lançadas as bases dos princípios que, praticamente, norteariam as futuras intervenções em Novos Alagados: a preocupação com as questões sócio-ambientais e a redução do aterro ao mínimo possível (aterro de conformação), buscando preservar as características físicas e ambientais da Enseada do Cabrito.

Na época, o aglomerado de Novos Alagados era constituído por cerca de 3.511 unidades com 71,42% situados sobre o mar da Enseada do Cabrito ou no mangue do estuário do Rio do Cobre, com uma população estimada em 17.134 habitantes, em acelerado ritmo de crescimento e desprovida de condições mínimas de existência humana.

3.2.2.3. 1994 - Novos Alagados – uma nova proposta urbanística.

Somente em 1994, o Governo toma alguma iniciativa para urbanizar a área de Novos Alagados. A Sociedade de Bairro 1º de Maio e outras associações comunitárias buscam apoio da ONG italiana AVSI – *Associazione Volontari per il Servizio Internazionale*², um organismo sem fins lucrativos de cooperação internacional que presta serviços de promoção social para comunidades carentes nos países pobres, inclusive da América Latina. A partir de 1992, a AVSI, junto à comunidade, esboça, então, um plano urbanístico para aquela área. Inicialmente, a comunidade tinha o modesto objetivo de beneficiar 500 famílias (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

Por iniciativa da AVSI, a proposta da comunidade foi incorporada pelo Governo do Estado, transformando-se, então, em um plano abrangente e de maior alcance físico e social, passando a ser chamado “Projeto de Recuperação Ambiental e Promoção Social de Novos Alagados” que, através da CONDER - Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador³, é inserido no bojo do Projeto Metropolitano, mantido por Convênio com o BIRD – Banco Mundial. Esse projeto - cujas obras da primeira etapa já foram concluídas e a segunda etapa está em andamento - tem um forte apelo para as questões de proteção do meio – ambiente, da promoção social e fortalecimento das comunidades envolvidas, prevendo a participação intensiva da comunidade em todo o processo de elaboração dos projetos e execução das obras. Ressalta, também, a necessidade de implementação de ações sustentáveis por parte dessa comunidade. A sustentabilidade de um projeto com essas características sócio-espaciais depende, evidentemente; da convicção e da capacidade das autoridades locais para perseguir seus objetivos e do nível de adesão da população local às decisões tomadas a cerca do que lhe diz respeito. O envolvimento da comunidade em todo o processo, na participação das decisões, etc. asseguraria, também, as chances da sustentabilidade pretendida.

² A AVSI atua no Brasil desde 1985, em Belo Horizonte e depois em Salvador, desenvolvendo projetos físicos e sociais em áreas carentes e aplicando técnicas avançadas de projetos como mapas interativos e geoprocessamento.

³ A CONDER inicialmente era denominada Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo, posteriormente passou a ser denominada Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Atualmente denomina-se Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

Assim, o projeto urbanístico, desenvolvido para a área de Novos Alagados buscou distanciar-se das propostas de urbanização de áreas carentes que enfatizavam, apenas, as questões físico-espaciais, buscando, também, uma concepção de impacto sócio-ambiental, condicionada pela conformação do aterro existente, executada pela população e pelo significado ecológico e natural do manguezal de Rio do Cobre e da Enseada do Cabrito.

O projeto utiliza uma metodologia integrada, participativa e transversal proposta pela AVSI: “*Integrada*, porque busca incluir todos os aspectos, tanto físicos quanto sociais, que compõem a intervenção; *participativa*, porque considera todos os atores envolvidos no processo, como participantes do planejamento e da execução das ações; *transversal*, porque procura refletir a importância dos elementos, tais quais gênero e capital social, que estão presentes em todos os aspectos da intervenção” (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000, p.19).

3.3. O PROGRAMA VIVER MELHOR E O PROGRAMA RIBEIRA AZUL.

Em 1996, estimulado pela disponibilidade de recursos federais, advindos dos programas Habitar-Brasil e Pró-moradia, o Governo do Estado, através da URBIS, institui o Programa Viver Melhor – cujo objetivo é promover, em todo o Estado, ações de melhoria físico-ambiental e promoção social em assentamentos humanos de baixa renda, insalubres, degradados e desprovidos de condições mínimas de habitabilidade. As comunidades de Mudança, Mangueira II e Joanes Centro–Oeste, situadas em Alagados (Figura 89), na Enseada dos Tainheiros, foram umas das primeiras beneficiadas por esta nova leva de recursos federais, reiniciando, assim, as ações governamentais na área de Alagados, entretanto, de forma pontual, sem uma planificação prévia global. Foi, também, beneficiada a comunidade de Baixa do Caranguejo, situada entre Alagados e Novos Alagados.

O Programa Viver Melhor, a necessidade premente de promover ações de melhoria físico-ambiental em outras comunidades de Alagados, e a experiência da primeira etapa do Projeto Novos Alagados estimula o Governo do Estado, através da CONDER, a instituir, em 1998, um amplo programa, denominado Ribeira Azul, nome que pode ser atribuído, talvez, a um mimetismo semântico referenciado ao Programa Bahia Azul, implementado pela Companhia Estadual de Água e Esgoto - EMBASA. A CONDER, então, transforma a Coordenação do

Projeto Novos Alagados em Coordenação do Programa Ribeira Azul que continua vinculada à sua Presidência. Após incorporar a URBIS, em 1999, a CONDER, passa a coordenar, também, o Programa Viver Melhor, entretanto, somente a partir do final do ano 2000, após o desenvolvimento dos projetos de Alagados I; II; III; IV; V e VI é que os estudos para as comunidades da Enseada dos Tainheiros passam a ser geridos pela Coordenação do Programa Ribeira Azul (Figura 92).

O objetivo deste Programa é aplacar, de forma integrada, a pobreza da área que compreende um conjunto de bairros situados nas Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito, somando 4km² e abrigando cerca de 40 mil famílias o que equivale a, aproximadamente, 150.000 habitantes, representando 6% da população atual do Município de Salvador. Dessas famílias, cerca de 2.500 pessoas moram em palafitas nas áreas alagadas das enseadas dos Tainheiros do Cabrito, onde estão situadas as comunidades de Alagados e Novos Alagados, respectivamente (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

Dados da população de Novos Alagados revelam a seguinte situação: do total da população em idade ativa, 45% não geram renda alguma, e 59% têm renda por domicílio que atinge, apenas, até meio salário mínimo o que equivale a US\$45 dólares por mês, divididos por todos os moradores da casa; 13% dos domicílios em terra firme não possuem banheiro e 64% possuem estrutura sanitária incompleta; 21% da população em idade escolar abandonaram a escola e 71% encontram-se em atraso escolar; 40% da população afirmam ter encontrado dificuldades no acesso ao serviço público de saúde e 20% tem a auto-medicação, como sua única alternativa de tratamento médico (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

Pode-se considerar esses dados de Novos Alagados, como representativos do conjunto da área do Programa Ribeira Azul (REPÚBLICA ITALIANA..., 2000).

Segundo os seus idealizadores, o Programa Ribeira Azul representa uma intervenção prioritária para as estratégias de desenvolvimento da Região Metropolitana da Salvador (RMS), principalmente, porque servirá para integrar as ações já realizadas (Novos Alagados - primeira etapa, na Enseada do Cabrito e Mudança, Mangueira e Joanes, na Enseada dos Tainheiros), com as ações futuras e



Figura 92 – Salvador, Bahia, Alagados e Novos Alagados , 2000 – comunidades do Programa Ribeira Azul.
 Fonte: Levantamento aerofotogramétrico – AVSI - 2002.

em andamento (Novos Alagados, segunda etapa e outras comunidades de Alagados), coordenando-as, e, conseqüentemente, otimizando-as, o que poderia ser inócuo caso fossem feitas isoladamente.

A Figura 93 situa a poligonal do Programa Ribeira Azul em relação à poligonal objeto do Plano Urbanístico de Alagados de 1973.

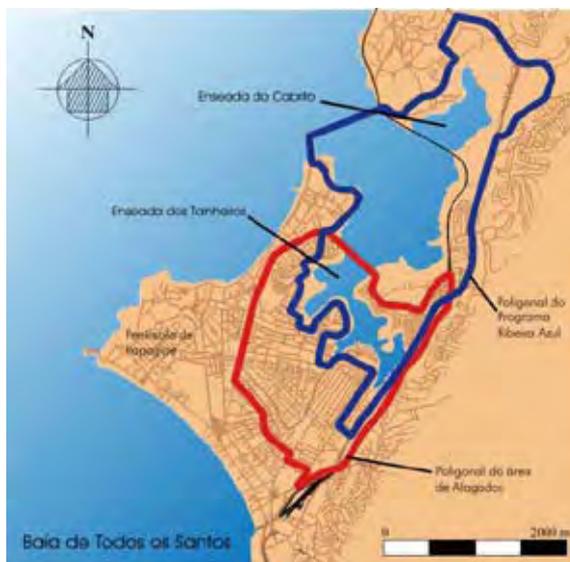


Figura 93 – Salvador, Bahia, - Programa Ribeira Azul - Poligonais: do Programa Ribeira Azul e do Plano Urbanístico de Alagados de 1973. Base: SICAR/CONDER.

A prioridade do Programa é justificada pela grande vulnerabilidade da área que demanda uma intervenção imediata e de grande porte, como também, pelo seu potencial de desenvolvimento.

O estudo de viabilidade do *Projeto Baía de Todos os Santos* indicou a área definida, como “Ribeira Azul”, que corresponde à área de “maior risco” da cidade de Salvador, segundo os seguintes aspectos: (i) tecido urbano fortemente comprometido, com grande

número de domicílios em palafitas, construções ilegais e um baixo nível tecnológico das habitações; (ii) sistema viário comprometido com baixa acessibilidade e grande presença de becos, o que dificulta o acesso de serviços, como gás, ambulância, coleta de lixo, aumento da criminalidade, deixando as famílias aí residentes, desprovidas da assistência desses serviços, tornando-as vulneráveis; (iii) forte poluição ambiental em função da ausência de redes de esgoto, da presença de poluição industrial e da impossibilidade de renovação das águas das Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito; (vi) forte risco hidro-geológico, com ausência de canais de drenagem das águas pluviais e perigo constante de alagamento; e (v) tecido social crítico, marcado por baixa geração de renda, baixo nível de escolaridade, graves problemas de higiene e saúde, carência de estruturas sociais e de programas de desenvolvimento (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

Embora represente uma das áreas mais pobres da cidade de Salvador, a área é vista como possuidora de grande potencial de desenvolvimento em vários setores, tais como: (i) desenvolvimento turístico, devido, tanto a sua inserção dentro do Projeto da Via Náutica de Salvador, quanto pela sua localização nos arredores

do Parque São Bartolomeu, atualmente em fase de recuperação; (ii) desenvolvimento para pequenas e médias empresas, em função do fácil acesso através da Avenida Suburbana e da realização do Projeto do Metrô de Salvador; (iii) desenvolvimento social, visto que a área servirá como “laboratório” para a realização de programas-modelo para a redução da pobreza urbana.

Reforçando esse amplo espectro de intervenção em curso, concretizou-se, através de pedido formulado, no início de 2000, pelo Governo de Estado, a participação do Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália - MAE, através da sua Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000). O Programa Ribeira Azul, tal como foi formulado, atendia, também, ao mais vasto plano, coordenado para a redução da pobreza urbana, recentemente adotado pela comunidade internacional. Trata-se do Plano de Ação *Cities Alliance for Cities Without Slums*, lançado em maio de 1999 – sob os auspícios do Presidente da República Sul Africana, Nelson Mandela e, por iniciativa do *World Bank* e das Nações Unidas (UNCHS), para investimentos ou atividades e programas de mudanças sociais, em áreas degradadas dos países pobres. A *Cities Alliance*, portanto, é uma aliança composta por doadores internacionais – a que o MAE também aderiu - e parceiros para o desenvolvimento das cidades.

A *Cities Alliance* foi criada para tornar mais eficiente a cooperação para o desenvolvimento urbano em duas áreas-chave: junto ao processo pelo qual os moradores locais definem sua própria visão da cidade, analisando seus aspectos econômicos e estabelecendo prioridades de ação; criando melhorias nas condições de vida dos pobres urbanos através de escalas municipais ou nacionais de ação (REPÚBLICA ITALIANA..., 2000). É uma parceria global entre o UNCHS (Habitat), o Banco Mundial, outras agências das Nações Unidas, bancos de desenvolvimento regional, autoridades locais e ONGs, também foi projetada para criar novas ferramentas e abordagens e para compartilhar conhecimentos. Seu compromisso é criar uma nova convergência de esforços no desenvolvimento urbano e ajudar a realizar a promessa daquilo que as cidades bem gerenciadas podem alcançar. Ela tem duas prioridades de ação: estratégias de desenvolvimento da cidade, redução da pobreza nos assentamentos de baixa renda, a fim de melhorar as condições de vida dos pobres urbanos (REPÚBLICA ITALIANA..., 2000).

Os recursos necessários à viabilização do Programa Ribeira Azul somam, aproximadamente, 60 milhões de dólares dos quais, aproximadamente, 5 milhões

de dólares serão financiados pelo MAE, a fundo perdido. A modalidade de financiamento do MAE ocorrerá através de um recurso multilateral, inserido no quadro do Plano de Ação do *Cities Alliance for Cities Without Slums*. A intenção disso é permitir a inserção do Programa Ribeira Azul num esforço concordante ao que está sendo desenvolvido pela comunidade internacional, através da ONU/Habitar, para o combate à pobreza urbana.

A trajetória percorrida até a definição da participação das entidades, acima citadas (AVSI, MAE, ONU/Habitar), iniciou-se em 1999, momento em que se deu a incorporação da URBIS pela CONDER, quando foram feitos os primeiros contatos entre o MAE, o Governo do Estado da Bahia e a AVSI, com vistas à viabilização de um financiamento, direcionado ao enfrentamento da pobreza urbana. Em dezembro daquele ano, foi assinado um convênio de cooperação técnico-financeira entre o Governo da Bahia e a AVSI, onde se estabelecia a reaplicação da metodologia adotada em Novos Alagados e em outros bairros localizados na área que, então, passou a se chamar de Ribeira Azul. Em abril de 2000, uma missão composta por representantes do MAE, do Banco Mundial e do HABITAT chegou a Salvador com o objetivo de discutir a possibilidade de proporcionar suporte financeiro e assistência técnica ao Programa Ribeira Azul, através do *Cities Alliance*, assim como discutir as principais características que tal iniciativa viria a ter (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

Baseado nas discussões durante a visita de abril de 2000, o Governo do Estado da Bahia elaborou o Projeto de Apoio Técnico e Social - Pedido de Financiamento ao Ministério de Assuntos Exteriores da Itália - MAE, enviado-o em junho de 2000, acompanhado por uma carta de encaminhamento do Governador do Estado e uma carta do Prefeito, expressando o apoio da Prefeitura Municipal de Salvador - PMS à realização do Programa. Naquele mesmo período, o Presidente da CONDER enviou o formulário de apresentação (*Application Form*) do Projeto de Apoio Técnico e Social ao programa *Cities Alliance for Cities Without Slums*. Em 24 de julho de 2000, o Projeto de Apoio Técnico e Social foi aprovado pelo Comitê de Orientação para o Desenvolvimento da Cooperação da Itália.

O recurso oferecido pelo MAE será direcionado para financiar as ações do Projeto de Apoio Técnico e Social e sua utilização está explicada no documento oficial *“Proposta di finanziamento relativa al Programma di Lotta alla Povertá*

Urbana in Ribeira Azul: Progetto di Assistenza Tecnica e Sociale in Brasile – Delibera Comitato Direzionale n.99 del 24.07.2000” (REPÚBLICA ITALIANA..., 2000).

O Projeto de Apoio Técnico e Social visa a fornecer apoio técnico para a implementação do Programa Ribeira Azul, especificamente para a Unidade de Gestão do Programa Ribeira Azul – UGP, permitindo a passagem de escala de projeto para programa, visto que haverá uma adequação da metodologia aplicada no Projeto Novos Alagados para o Programa mais amplo do Ribeira Azul. As ações do Projeto de Apoio Técnico e Social incluem ainda a coordenação e a garantia da consistência metodológica de todo o Programa; apoio técnico para a elaboração do Plano Global da intervenção e de projetos físicos e sociais; apoio a ações do Governo na área da habitação; execução de ações sociais estratégicas; sistematização e divulgação da metodologia aplicada; realização de parte dos estudos para a preparação de um programa de integração dos assentamentos informais da RMS (BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000).

No dia 6 de abril 2001, foi assinado em Washington o “Acordo de Doação”, entre AVSI e o *Cities Alliance* para a execução do Projeto de Apoio Técnico e Social do Programa Ribeira Azul.

Já em 1997, a equipe responsável em esboçar o Programa Ribeira Azul sugere à URBIS a inserção, no Programa Viver Melhor, das outras comunidades de Alagados que ainda não tinham sido beneficiadas por aquele Programa, com o objetivo de garantir recursos para as mesmas. São definidas, então, as áreas de Alagados I; II; III; IV; V e VI correspondentes à parcela das comunidades de Joanes (ocupação situada à meia encosta da península do Joanes); Suburbana; Uruguai; Santa Luzia; Canal Central e Baixa do Petróleo, respectivamente.

Foram desenvolvidos então, através do Programa Viver Melhor, além dos projetos Joanes Centro-Oeste, Mudança e Mangueira II, os projetos de Alagados I, Alagados II, Alagados III, Alagados IV, Alagados V e Alagados VI. Com a efetiva consolidação do Programa Ribeira Azul, a participação da AVSI, do BID, garantidos os recursos do Tesouro Italiano, os trabalhos do Programa foram redirecionados o que redundou na reelaboração dos Projetos Alagados III, IV e V o que deverá acontecer, também, com Alagados VI. Já está planejado para uma próxima etapa de trabalho, o lançamento de uma concorrência pública, talvez internacional, para a elaboração de um Planejamento Global da área do Programa com a efetiva elaboração dos projetos restantes e, agora, de forma integrada.

No bojo do Programa Ribeira Azul, foram definidos três setores físico-espaciais aos quais atribuiu-se ênfase funcional. O primeiro setor que envolve a orla da Ribeira até o Estaleiro COREMA, foi trabalhado no sentido de valorizar o potencial turístico daquele bairro. Até o momento, nenhum projeto foi desenvolvido para esse setor. No setor intermediário, onde se situa a área de Alagados, e no setor que envolve a comunidade de Novos Alagados, as ênfases foram sobre questões habitacionais, requalificação físico-ambiental e geração de emprego e renda. Esse conjunto de ações previstas no Programa Ribeira Azul visa a promover a integração das áreas de Alagados e Novos Alagados à cidade baixa e à cidade de Salvador, como um todo. O principal elo físico de interação entre esses setores será a via do Borda que, segundo se prevê, além de evitar novas invasões em direção ao mar, busca integrar o sistema viário da área com o do entorno o que possibilitaria a ampliação da sua visibilidade e acessibilidade. A possibilidade de essa previsão dar certo é grande, visto que, paralelo à intervenção física, a realização de um intenso trabalho de participação comunitária está previsto, o que possibilita o envolvimento das comunidades envolvidas na construção e preservação, não só dos elementos humanos (construídos) como, também, dos elementos naturais tais como a recomposição de manguezais, como ocorre, atualmente, na área de Novos Alagados.

As Tabelas 33, 34 e 35 demonstram alguns dados físico-espaciais atuais da área do programa Ribeira Azul, onde se pode observar a presença de palafitas, mesmo naquelas comunidades, cujas obras já foram concluídas o que demonstra a resistência do processo de invasão na área do Programa Ribeira Azul; intervenções e investimentos realizados, em curso e previstos e os investimentos realizados na área do Programa Ribeira Azul, até então, pelas diversas instâncias de serviços públicos, atualizados para Janeiro de 2000. Observa-se, no primeiro item, (Tabela 36), o montante de recursos gastos na primeira etapa de recuperação da área de Alagados.

TABELA 33

SALVADOR, BAHIA, CONDER - PROGRAMA RIBEIRA AZUL - SITUAÇÃO EM 02/2002

| Comunidade | Situação do domicílio | | | População | Renda média por domicílio SM | Situação atual da intervenção |
|-------------------------|-----------------------|--------------|---------------|---------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | Terra firme | Palafitas | Total | | | |
| Novos Alagados 1ª etapa | 1.750 | - | 1.750 | 6.737 | 0,86 | Obra concluída |
| Novos Alagados 2ª etapa | 1.498 | 523 | 2.021 | 7.782 | 1,30 | Em obra |
| Baixa do Caranguejo | 1.111 | 19 | 1.130 | 3.310 | 2,16 | Obra concluída |
| Mudança | 366 | - | 366 | 1004 | | Obra concluída |
| Mangueira | 378 | 236 | 614 | 1.685 | 1,79 | Obra concluída |
| Joanes Centro-Oeste | 1.029 | 180 | 1.209 | 3.597 | 1,21 | Obra concluída |
| Alagados I | 673 | - | 673 | 2.042 | 1,62 | Obra concluída |
| Alagados II | 381 | - | 381 | 789 | 1,81 | Obra concluída |
| Alagados III | 446 | 88 | 534 | 2.055 | 0,64 | Projeto em andamento |
| Alagados IV | 1.459 | 429 | 1.888 | 6.025 | 0,79 | Em obra |
| Alagados V | 414 | 136 | 550 | 1.910 | 0,72 | Em obra |
| Alagados VI | 1963 | 586 | 2.549 | 7.714 | 2,03 | Projeto em Andamento |
| Totais | 11.468 | 2.197 | 13.665 | 44.650 | | |

FONTE: BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000

Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado, PPG/AU/FAUFBA, 2000

| TABELA 34 | | | | | | | | | | | |
|--|---------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------------------|------------------------|--------------------------|--------------|--|--------------------------|-----------|
| SALVADOR, BAHIA, CONDER - PROGRAMA RIBEIRA AZUL - QUADRO DE INTERVENÇÕES | | | | | | | | | | | |
| Comunidade | Nº Família | habitação | | | Valor do Investimento (R\$) | Área da Poligonal (ha) | Remanejamento de Família | | Equipamento | Programa | Data Base |
| | | Nova casa | Unidade Sanitária | Melhoria | | | Interno | Externo | | | |
| Alagados I | 801 | 134 | 140 | 256 | 3.257.945,20 | 3,87 | 134 | - | Praças | Pró-moradia Viver Melhor | 2000 |
| Alagados II | 362 | 88 | 60 | 161 | 3.075.260,20 | 3,93 | 88 | - | - | Pró-moradia Viver Melhor | 2000 |
| Alagados III | 513 | 119 | 128 | 128 | 4.104.000,00 | 6,63 | 119 | - | C.comunit. Creche, Praças, Box comerc. | Viver Melhor | 1998 |
| Alagados IV (2ª etapa) | 1.443 | 492 | 360 | 360 | 11.544.000,00 | 11,47 | 492 | - | C.comunit. Praças, Q. Esportes | Viver Melhor | 2000 |
| Alagados IV e V | 1.157 | 355 | 289 | 289 | 9.256.000,00 | 9,75 | 355 | - | lazer Coberto Praça Q. Esportes | Viver Melhor | 2000 |
| Alagados VI | 1.033 | 516 | 258 | 258 | 8.264.000,00 | 11,09 | 595 | 159 | C.comunitário Praças Lav.Comunit. | Viver Melhor | 1998 |
| Araçás I e II | 257 | 285 | - | - | 8.001.307,00 | 6,80 | - | - | - | Produr Bird | 1997 |
| Bx. Do Caranguejo | 1.150 | 209 | 475 | - | 3.628.971,51 | 6,71 | - | - | C. comum. Lav.Comun. praças | Pró-Moradia Viver melhor | 2000 |
| Joanes C. Oeste | 819 | 253 | 53 | - | 2.389.098,74 | 11,30 | 213 | 64 | - | Pró-Moradia Viver melhor | 1998 |
| Mangueira II | 628 | 244 | 200 | - | 2.666.050,02 | 9,18 | 244 | 236 | Q. Esportes | Pró-Moradia Viver melhor | 2000 |
| Mudança | 366 | 50 | 137 | 134 | 1.020.000,00 | 2,10 | 50 | - | Praça, Parq.Infantil | Habitar-Brasil | 1998 |
| N.Alagados I | 1.650 | 144 | - | - | 2.998.693,64 | 61,67 | 144 | 283 | Praças Mirante Mercado Peixe | Pró-Moradia Viver melhor | 2001 |
| N. Alagados II | 2.262 | 605 | - | - | 15.620.000,00 | 59,00 | - | - | - | Pró-Moradia Viver melhor | 2001 |
| TOTAIS | 12.441 | 3.494 | 1.373 | 1.330 | 75.472.227,57 | 203,50 | 2.434 | 1.042 | - | - | - |

FONTE: BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, 2000.
Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado, PPG/AU/FAUFBA, 2000

TABELA 35

SALVADOR, BAHIA /CONDER, PROGRAMA RIBEIRA AZUL - PROJETOS IMPLANTADOS E EM IMPLANTAÇÃO NA REGIÃO DAS ENSEADAS DOS TAINHEIROS E DO CABRITO

| ITEM | SERVIÇO | ÓRGÃO GESTOR | VALOR DO INVESTIMENTO (R\$) | FONTES DE RECURSOS | OBSERVAÇÕES |
|-------|---|--------------|-----------------------------|--|---|
| 01 | INVESTIMENTOS APLICADOS | | | | |
| 01.1 | Recuperação Física/Ambiental de Alagados | AMESA | 45.000.000,00 | BNH - Gov. do Estado | Período - 1974 a 1984 |
| 01.2 | Urbanização e Infra-estrutura de Mudança | URBIS | 1.020.000,00 | MPO/CEF/OGU/Habitar Brasil | Período - 1997 |
| | Sub-Total | | 46.020.000,00 | | |
| 02 | INVESTIMENTOS EM APLICAÇÃO | | | | |
| 02.1 | Projeto N. Alagados Enseada do Cabrito 1.º Etapa | CONDER/URBIS | 5.506.251,91 | BIRD/Proj. Metrop. - Gov. do Estado | |
| 02.2 | Projeto N. Alagados Enseada do Cabrito 1.º Etapa | URBIS/CONDER | 3.546.237,60 | CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 02.3 | Projeto N. Alagados Enseada do Cabrito 1.º Etapa | AVSI | 1.480.568,54 | Itália-Cáritas Suíça-Fund. Hum. Progr. | |
| 02.4 | Subsistema Esgotam. Sanit. Periperi | EMBASA | 4.889.200,00 | OEFC - Overseas Econ. Corpor. Fund. | 20% do valor (Corresp. à bacia da Enseada) |
| 02.5 | Subsistema Esgotam. Sanit. Cobre | EMBASA | 1.738.650,00 | OEFC - Overseas Econ. Corpor. Fund. | 15% do valor (Corresp. à bacia da Enseada) |
| 02.6 | Urbanização, Infra-estrutura, Reformas e Construção de Habitações | URBIS | 1.020.000,00 | MPO/CEF/OGU/Habitar Brasil | |
| 02.7 | Urbanização, Infra-estrutura e Recuperação Urbana de Joanes Centro Oeste | URBIS | 2.389.098,74 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 02.8 | Urbanização Infra-estrutura de Mangueira | URBIS | 2.576.776,24 | MPO/CEF/OGU/Habitar Brasil | |
| 02.9 | Urbanização e Infra-estr. de Alagados I | URBIS | 3.257.945,20 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 02.10 | Urbanização e Infra-estr. de Alagados II | URBIS | 3.075.260,20 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 02.11 | Urbaniz. e Infra-estr. de Bx. do Petróleo - Alag. VI | URBIS | 5.089.652,53 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 02.12 | Urbanização e Infra-estrutura de Caranguejo | URBIS | 3.628.971,51 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| | Sub-Total | | 38.198.612,47 | | |
| 03 | INVESTIMENTOS A SEREM APLICADOS | | | | |
| 03.1 | Urbanização e Infra-estr. de Uruguai Leste - Alag. III | URBIS | 2.110.082,26 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 03.2 | Urbanização e Infra-estr. de Sta. Luzia - Alag. IV | URBIS | 4.116.156,16 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 03.3 | Urbanização e Infra-estr. de Canal Central - Alag. V | URBIS | 1.623.047,65 | MPO/CEF/Pro-Moradia - Gov. do Estado | |
| 03.4 | Sub-sistema Esgot. Sanitário Lobato | EMBASA | 12.193.000,00 | OEFC - Overseas Econ. Corpor. Fund. | 100% do valor (Corresp. à bacia da Enseada) |
| 03.5 | Sub-sistema Esgot. Sanitário Península | EMBASA | 4.346.800,00 | OEFC - Overseas Econ. Corpor. Fund. | 40% do valor (Corresp. à bacia da Enseada) |
| 03.6 | Projeto Enseada do Cabrito 2.º Etapa | CONDER | 10.000.000,00 | BIRD/PRODUR - Gov. do Estado | |
| | Sub-Total | | 34.389.086,07 | | |
| | TOTAL GERAL | | 118.607.698,54 | | |

FONTE: CONDER – Tabela Produzida pela Equipe do Programa Ribeira Azul

3.3.1. Uma breve abordagem sobre as concepções urbanísticas dos diversos projetos elaborados para a área do Programa Ribeira Azul.

3.3.1.1. Novos Alagados - 1ª Etapa.

A primeira etapa do Projeto Novos Alagados beneficiou 1.750 famílias, situadas na Enseada do Cabrito, sendo 750 residentes em palafitas e 1000 residentes em terra firme. Parte dessas moradias localiza-se na faixa de transição, onde um aterro foi construído, espontaneamente, pela própria comunidade, utilizando entulho e lixo. Nessa fase do projeto, foram construídos os loteamentos Araçás I e II - situados na meia encosta da localidade conhecida como Plataforma, voltada para a Enseada do Cabrito - para abrigar as 285 famílias, transferidas das palafitas e remanejadas por conta das obras de infra-estrutura (Figura 94).



Figura 94 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 1989 – Loteamentos Araçás I e II.
Foto: José Carlos d' Almeida, 1989.

Construiu-se o “aterro de conformação” (160.000 m³) - aterro reduzido ao mínimo com o objetivo de se preservar os aspectos físico-ambientais da Enseada - implantou-se o sistema de infra-estrutura básica e realizaram-se obras de reorganização do sistema viário, permitindo o acesso a serviços básicos (coleta de lixo, entrega de gás, entrada de ambulância, etc.). Além do “aterro

de conformação”, outro elemento marcante do projeto urbanístico desta primeira etapa foi a “via de borda”, que margeia e emoldura a linha externa de aterro, conforme previsto no Programa Ribeira Azul (Figura 95).

○ tratamento dado às quadras consolidadas e semiconsolidadas preexistentes não contemplaram os aspectos relativos ao desadensamento. ○ tratamento dado às quadras consolidadas e semiconsolidadas preexistente não contemplam os aspectos relativos ao desadensamento, mantendo-se a tradição do ocorrido em todo desenvolvimento do projeto de Alagados. Naquela oportunidade foram realizados vários projetos de desadensamento de “miolos” de quadras, sem terem sido, entretanto concretizados. As prioridades de remanejamento de famílias



Figura 95 – Salvador, Bahia, Novos Alagados – o aterro de conformação (1989) e a via de borda (2001).
Fotos: José Carlos d' Almeida, 1989 e 2001.

sempre recaíam para a retirada das palafitas, de imóveis atingidos por obras de infra-estrutura ou sujeitos a situações de risco.

As ações implementadas para a melhoria habitacional das casas de alvenaria e de madeira, não relocadas - situadas em áreas consolidadas e semiconsolidadas - diferenciaram-se daquelas previstas nos demais projetos de urbanização, desenvolvidos pela CONDER, devido à presença da Cooperativa Habitacional dos Moradores de Novos Alagados – COMONAL, criação estimulada pela AVSI, que disponibilizou recursos para este fim.

Observa-se, nas intervenções até então realizadas pela CONDER, que os recursos destinados para este serviço, geralmente são sacrificados ou não são suficientes, visto os inúmeros imóveis que permanecem com a mesma situação física, após as obras de urbanização (e aterro nos casos de Alagados e Novos Alagados). As unidades de alvenaria de bloco, beneficiadas com a melhoria habitacional passam por serviços de complementação da casa que permitem condições mínimas de habitabilidade, tais como consertos de telhado, pisos e reboco de paredes. Para os barracos de madeira que se encontrem em situação precária ou de risco, prevê-se o levante de uma unidade mínima em alvenaria de bloco com, aproximadamente, 16m² em substituição ao mesmo. Em ambos os casos, são feitos serviços de reforma ou complementação de sanitários e de construção de uma unidade sanitária, quando a casa não possui esse cômodo.

Ainda na primeira etapa, foram desenvolvidas atividades de promoção social, que incluíram desde ações de fortalecimento das estruturas sociais já existentes (escolas, creches, instituições comunitárias), até a implantação de novos equipamentos sociais, como creche, o centro profissionalizante 1º de Maio, o mercado de peixes, um centro social, um centro comercial e uma cooperativa de moradores. Foi realizada, também, junto com a comunidade, a recuperação do manguezal na Enseada do Cabrito, ao longo de toda a Via de Borda (Figura 96).



Figura 96 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2002 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados 1ª etapa - Replanteio do manguezal ao longo da via de borda.
Fotos: CONDER, 2002.

3.3.1.2. Novos Alagados – 2ª Etapa.

A segunda etapa do Projeto Novos Alagados envolve os setores de Nova Primavera, uma área livre com 30.000 m², onde estão sendo construídas 300 novas unidades habitacionais, o setor São Bartolomeu, situado no estuário do Rio do Cobre com 150.000 m² e o Setor Boiadeiro com 29.000 m², esses últimos contendo áreas alagadas, consolidadas e semi-consolidadas.

A elaboração desse projeto foi contratada diretamente pela AVSI. Seu processo de execução destaca-se pela utilização de técnicas projetuais avançadas, como sistemas georeferenciados de informações que permitem amplas possibilidades de visualização, interatividade na produção dos mapas e velocidade de processamento dos dados. A utilização dessas técnicas, associada a uma exaustiva pesquisa sócio-econômica, permitiu a elaboração de um “retrato” da área onde é revelada, em seus mínimos detalhes, a situação patrimonial (física; social, econômica e ambiental) da comunidade.

A metodologia de trabalho adotada pelo escritório Invento Espaço Anastassakis & Associados S/C, para esta etapa do Projeto, coloca, como ênfase, na proposta arquitetônica e urbanística, “o projeto, como um ‘lego’, não a

propósito do jogo de armar, mas com a lógica de projeto aberto, do verbo falar, expressar-se, em grego – logos – diálogo, dialética” (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000, p.4-5).

A materialização desse pressuposto ocorreria através do uso compositivo de “padrões” (patterns) “, advindos da literatura técnica, seja de projetos similares de outros autores ou simplesmente de invenção pura” (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000, p.4). A expressão arquitetônica e urbanística desses padrões seria traduzida, como componentes de construção: bloco, esquadria ou telhados; cômodos pré-projetados combináveis ou unidades habitacionais que poderão funcionar isoladas, geminadas de forma justaposta ou superposta; podem se expressar como mobiliários, equipamentos sociais ou até seções típicas de vias, calçamentos, etc (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000, p.5) .

Visivelmente inspirada nos estudos de Padrões de Alexander (1980), parte-se de uma biblioteca existente, com padrões urbanísticos e habitacionais, assim como, também, de outros que, porventura, surjam em função de peculiaridades físicas e sócio-culturais do local, com o propósito de se montar um artefato arquitetônico e urbanístico como um jogo de armar “como se faz na cidade real (...) como a engenharia pensada em conjunto e não como acessória (...) tendo como pressupostos projetuais mais fortes (...) a cultura e os custos baixos” (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000, p.5).

Os blocos de edificações que compõem o espaço habitacional são resultantes da geminação de unidades autônomas, que se daria por superposição, justaposição e sobreposição. Assim formam-se os blocos construtivos, com unidades singelas, habitacionais e, eventualmente, comerciais e de serviços, e os arranjos geminados e justapostos desses blocos no terreno formam os conjuntos. A composição de um ou mais conjunto, em condomínio horizontal, resulta em vilas. Logo, a unidade técnica da proposta é a dos “blocos-tipo”, ao contrário dos usuais andares-tipo de prédios compostos por estes (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000) (Figuras 97; 98 e 99).

É, segundo os idealizadores do projeto, uma metodologia de trabalho que tem, como suporte, o método de arquivos referenciados que permite trabalhar várias disciplinas e diversos temas simultaneamente. Uma proposta em que, o todo urbano projetado seria resultante das possibilidades combinatórias de padrões preestabelecidos o que redundará, inevitavelmente, na formação de uma

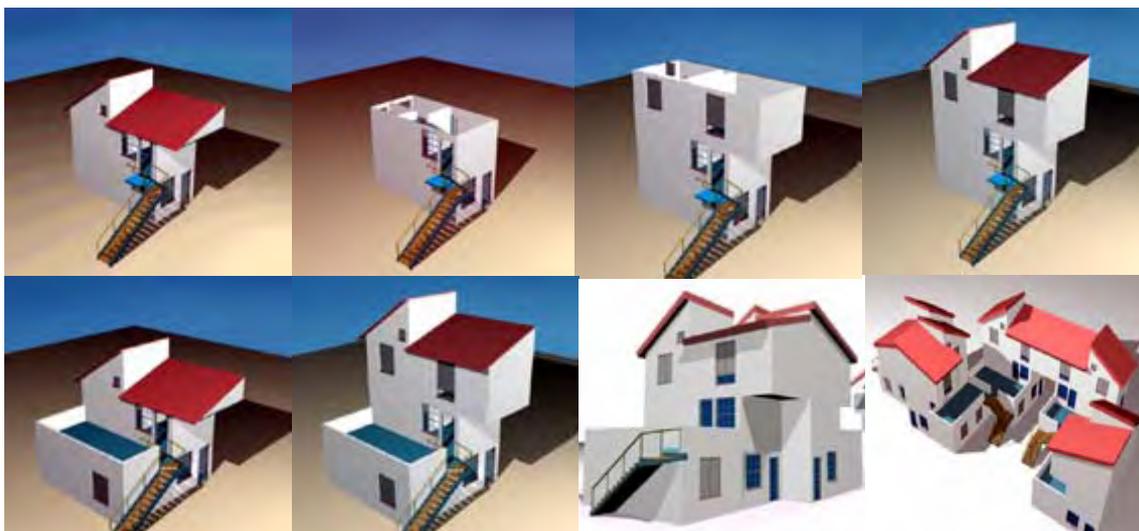


Figura 97 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2001 – Projeto Novos Alagados 2ª etapa – etapas construtivas de um padrão habitacional.
Fonte: CONDER.



Figura 98 – Salvador, Bahia, Novos Alagados, 2002 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados, 2ª etapa – Conjunto habitacional Nova Primavera.
Foto: José Carlos d'Almeida - 2002

mega-estrutura, que partiria da unidade para o todo. A unidade padrão, o “pattern”, combinado através de diversas possibilidades, para formar unidades maiores que, por sua vez, forma novas estruturas unitárias que podem se combinar, criando novas estruturas e, assim sucessivamente, inverte a lógica de pensar o desenho, referenciado na cidade onde prevalecem as ramificações urbanas. A evolução da ramificação urbana, unidade mínima da cidade real, não segue padrões, senão a complexa lógica de um processo onde muitos autores e atores estão envolvidos sem acertos prévios.

O projeto, também, parte do pressuposto de que o desenho urbano resultante não deve seguir a lógica de implantação das palafitas que decorre das

exigências do terreno sob as águas e do seu movimento, não sendo, portanto, resultante de algum padrão cultural dos moradores. A consolidação desses espaços afirmaria uma situação caótica e desordenada que privaria a comunidade de uma inserção espacial em novos moldes (BAHIA, SEPLANTEC/ CONDER/AVSI, 2000).

A unidade habitacional será entregue em estado embrionário, ficando o beneficiado responsável pela sua complementação, segundo os projetos de ampliação preestabelecidos. Essas ampliações seguirão rotinas de geminação por justaposição e superposição entre dois imóveis, em até três níveis de pavimentos, o que gera situações que podem ser conflitantes com as expectativas do morador e o que só o tempo dirá. Segundo uma das rotinas estabelecidas de ampliação, um morador recebe o embrião, dois pavimentos (térreo e primeiro) e o outro, um embrião composto somente do pavimento térreo com o direito de ampliar para as laterais. Ao executar essa ampliação lateral, o morador constrói uma laje que poderá ser ocupada pelo morador do pavimento superior, caso inexista a possibilidade de acordos prévios entre eles. Essa situação entra em choque com o que acontece nos setores consolidados ou semiconsolidados de Novos Alagados, onde o morador – seguindo a mesma lógica do que acontece em Alagados - substitui seu barraco de madeira por uma casa de alvenaria de bloco, estruturada com cintas e colunas de concreto armado. Em seguida, ele prepara a laje de forro para uma futura ampliação do seu imóvel ou para a construção de uma nova unidade habitacional, que poderá ser vendida ou alugada. Acontecem situações em que o morador vende a laje de cobertura.

○ tratamento urbanístico, dado às áreas consolidadas e semiconsolidadas da segunda etapa do Projeto Novos Alagados, não apresenta novidades em relação às ações anteriores – tanto em Alagados como em Novos Alagados 1ª etapa. São melhoramentos no sistema de vias existentes, no tratamento de espaços públicos livres e implantação de equipamentos sociais. Nota-se a ausência de projetos de desadensamento de quadras. As demolições previstas são em função da implantação do sistema viário ou por estarem na área de locação das novas unidades projetadas. A inexistência de projetos de desadensamento das quadras situadas em áreas consolidadas e semiconsolidadas redundam na manutenção e consolidação de uma situação de ocupação urbana, semelhante àquela encontrada na zona de palafitas - do ponto de vista da densidade e da organização viária - visto que as áreas aterradas com entulho mantêm a situação

de parcelamento anterior, transformada, apenas, pelo aterro e pela substituição do barraco de madeira por uma casa de alvenaria, geralmente um embrião. Evidente que acontecem casos de incorporação de imóveis vizinhos, não sendo, entretanto, esta situação a regra geral. Na busca frenética dos moradores em conquistar espaços, observa-se, nesses setores, que o índice de ocupação aproxima-se dos cem por cento e as áreas permeáveis, no interior do lote, reduzem-se ao mínimo. São constantes, também, balanços no pavimento superior - com um metro de largura - sobre as ruas e caminhos - o que contribui para o aumento da densidade urbana.



Figura 99 – Salvador, Bahia, Novos Alagados , 2001 – Projeto Urbanístico de Novos Alagados - 2ª etapa. FONTE: CONDER.

3.3.1.3. Os projetos do Programa Viver Melhor – Baixa do Caranguejo; Joanes Centro-Oeste; Mudança; Mangueira II; Alagados I, II III, IV, V, e VI .

A Baixa do Caranguejo está situada na porção interna leste da Enseada dos Tainheiros, entre a área de Alagados e Novos Alagados e tendo, como limites próximos, a Península de Joanes ao sul, Avenida Suburbana ao leste e a via férrea e o mar ao oeste. Sua ocupação data dos anos setenta, período em que ocorria a ocupação da Enseada do Cabrito (Novos Alagados). Do ponto de vista geoambiental, a área é “formada por depósitos quaternários, bordejando a falésia da falha de Salvador”, (KESSIN, 1996, p. 3) onde estão presentes ambientes, como

manguezal e áreas alagadiças, sujeitas à influência de maré o que impôs uma forma de ocupação humana semelhante a de Alagados e a de Novos Alagados (Figura 100).



Figura 100 – Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Baixa do Caranguejo – vista aérea.
Ortofotocarta GEPAB – 1973.
Levantamento aerofotogramétrico AVSI – 2000.

A metodologia de trabalho, adotada para o projeto de urbanização da Baixa do Caranguejo, parte do pressuposto da eficácia da urbanização da favela, como único modelo de intervenção capaz de integrá-la à chamada “cidade formal”; entendida, como a única forma possível de potencializar as características específicas, ali desenvolvidas, tais como, dinâmica e linguagem social, mecanismos próprios de economia, poder de dominação, etc. (KESSIN, 1996).

Os principais pontos balizadores da concepção da metodologia foram: (i) a integração à cidade, elevando-a à situação de bairro da cidade o que pode ser materializado com a regularização da posse da terra, implantação de redes de infra-estrutura e equipamentos necessários; (ii) incorporação dos princípios de desenvolvimento sustentável, tendo, como ponto central na elaboração do projeto, a participação da comunidade na negociação das soluções, no acompanhamento da sua execução; (iii) respeito ao investimento comunitário não só dos recursos financeiros aplicados e do trabalho incorporado, como também dos padrões culturais cristalizados e compatíveis com a proposta de urbanização através de ações que possibilitem a menor intervenção possível; (iv) respeito ao universo cultural comunitário, valorizando pontos que a comunidade consagrou para as suas

funções sociais e aqueles que refletem uma carga emocional de identificação com a área e (v) utilização de todas as etapas do projeto, como forma de educação ambiental e multi-aplicabilidade da metodologia, possibilitando que a mesma seja aplicável a outras áreas em condições semelhantes (KESSIN, 1996).



Figura 101 – Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 1996 – Projeto Baixa do Caranguejo – concepção urbanística.

FONTE: CONDER.

emprego e renda através do aproveitamento da mão-de-obra local na execução dos serviços de urbanização, capacitação de mão de obra através de ações sociais, envolvendo as lideranças locais e a atuação, por hierarquia, da comunidade. A casa seria a unidade menor dessa hierarquia cuja agregação em níveis hierárquicos mais amplos – conjuntos de casas que dividam um mesmo espaço social e unidades de vizinhanças - representaria um fator de agregação social que viria a determinar a permanência das mudanças propostas (KESSIN, 1996).

A idéia é fortalecer a cadeia sócio-política de decisão e preocupação com os problemas da comunidade existentes que teriam como elemento suporte uma hierarquia físico-espacial, associada a esses espaços sociais. O grau de domínio dos conjuntos de casas (entre 3 e 14 unidades), depende de vários fatores, como os atributos físicos das ruas – dimensões – a sua posição hierárquica dentro do sistema viário – seu fechamento – a disposição das casas, entre outros. As unidades de vizinhança seriam formadas pela reunião desses conjuntos, que não ultrapassariam a dimensão física de cinco quadras os equipamentos e os serviços urbanos aí concentrados (KESSIN, 1996).

As diretrizes para o desenvolvimento do projeto (Figura 101) enfatizaram a maximização do conforto e segurança da população, estimulada pela impossibilidade de acesso de veículos ao interior da área; o saneamento e a saúde pública devido à completa inexistência de redes de drenagem e de esgotamento sanitário; o resgate do mar, cujo gozo dos seus atributos foi praticamente cortado pela implantação da via férrea e do muro de concreto com três metros de altura que o isola da comunidade; a geração de

A materialização desses pressupostos assemelha-se, em alguns pontos, às intervenções adotadas para as comunidades de Alagados (Plano de 1973) e Novos Alagados (1ª e 2ª etapas), onde se procurou estabelecer uma hierarquização do sistema viário; construir novas habitações em condomínios a exemplo de alguns grupamentos de casas existentes; implantar equipamentos comunitários (Centro Comunitário); requalificar as áreas verdes comuns, associados a um projeto de paisagismo e dotar a área de infra-estrutura em rede e de serviços (plano de manejo de resíduos sólidos). Essas diretrizes serviram de base para a estratégia adotada pela proposta urbanística, que se apresenta em três níveis: acessos, estruturação do “miolo do bairro” e recuperação ambiental da orla.

Os resultados no espaço concreto evidenciam a tendência natural de distanciamento entre os pressupostos estabelecidos no planejamento, nem sempre concretizados em sua íntegra.

A comunidade de Joanes Centro-Oeste situa-se no aterro de Joanes, onde foi implantado, nos anos setenta, o conjunto habitacional de Joanes, componente no Plano Urbanístico de Alagados e subdividido em sub-setores nomeados segundo suas posições geográficas em relação aos pontos cardeais. Daí, a origem do seu nome, que leva o nome de um desses sub-setores.

Sua ocupação data de 1986, ano em que aconteceu a segunda leva de invasões na área de Alagados. Esta se processou ao longo do antigo sub-setor Joanes Leste, na terminação em praia e nas águas rasas do aterro ali construído pela AMESA (Figura 102).



Figura 102 – Salvador, Bahia, Enseada dos Tainheiros, Aterro de Joanes – situação de ocupação (1984 e 2001)
Fotos: José Carlos d' Almeida.

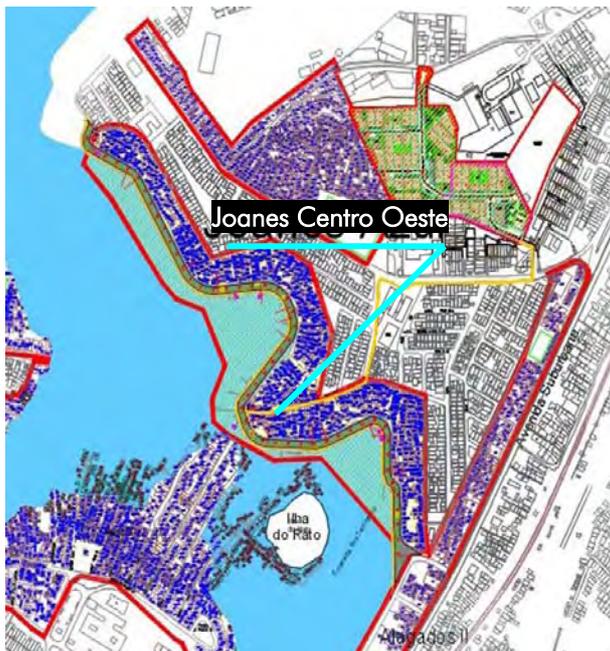


Figura 103 – Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 1986 – projeto urbanístico Joanes Centro-Oeste.
FONTE: CONDER.

O projeto urbanístico, concebido para aquela área (Figura 103), busca consolidar a situação existente através de aterro das áreas ocupadas por palafitas, a abertura de poucas vias de acesso e pavimentação dos caminhos existentes nas áreas consolidadas. A via de borda resume-se à execução de uma ciclovia o que motivou a CONDER a elaborar uma nova via de borda para a área que ainda não foi construída. Após a conclusão das obras, curiosamente,

180 palafitas permanecem na área (Tabela 34) o que demonstra que os trabalhos realizados não foram suficientes para se atingir uma adequada solução de urbanização. Seguindo a “tradição”, inexistente proposta de desadensamento de quadras, como também não houve investimentos em melhorias habitacionais e na implantação de equipamentos comunitários.

As praças e as áreas livres dos projetos de loteamento que substituíram os *cluster*, projetados pelo Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A, no Plano



Figura 104 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Mudança.
Levantamento aerofotogramétrico AVSI - 2000.
Desenho – Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002.

Urbanístico de Alagados, não foram poupados das invasões ocorridas nos anos oitenta, na área de Alagados. Este é o caso da comunidade de Mudança, que ocupa as áreas livres e praças do conjunto habitacional de Itapagipe, construído pela AMESA (Figura 104). A proposta de urbanização para essa área enfatiza a melhoria habitacional e a construção de unidades sanitárias que, associada à construção de 50 novas unidades habitacionais, atende à demanda desses serviços, o que rendeu aos seus responsáveis uma Menção Honrosa em uma das premiações do IAB para essa categoria de projeto.

Evidente que a exigüidade de espaços o que é uma constante nas ocupações humanas, ocorridas na Enseada dos Tainheiros, não permitiu o resgate dos espaços livres, inicialmente planejados, o que trouxe prejuízos para as comunidades vizinhas e para a própria comunidade de Mudança.

A nova proposta urbanística para o setor Mangueira, elaborada no ano de 1996, também é chamada de Mangueira II (Figura 105) . A exemplo do que aconteceu em Joanes Centro-Oeste, os benefícios, efetivamente, realizados são questionáveis, visto que, após a intervenção, muitas palafitas permaneciam na área,

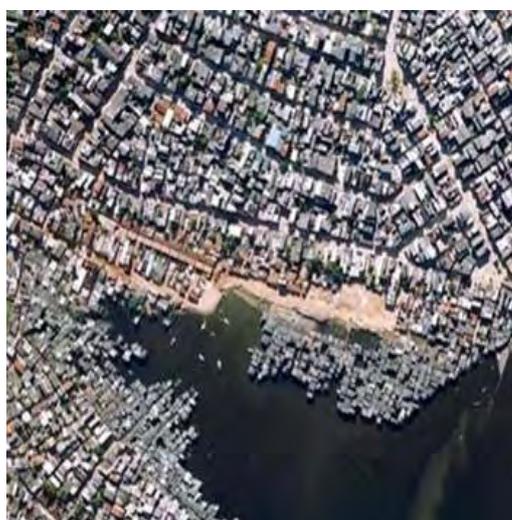


Figura 105 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Mangueira II - concepção urbanística (1996).

Levantamento aerofotogramétrico AVSI (2000). Desenho CONDER.

alcançando 236 unidades em fevereiro de 2002 (Tabela 34). Não se constata nesse projeto uma ação eficaz no sentido de erradicar os barracos de madeira existentes na área, como também projetos de desadensamento de quadras.

A comunidade de Alagados I (Figura 106) situa-se na meia encosta da Península do Joanes vizinha à comunidade de Joanes, situada sobre o aterro

executado naquele setor, nos anos de 1970. Para uma comunidade de 1650 famílias e com um investimento de quase 3 milhões de Reais (Tabela 35), as ações resumiram-se à construção de 144 novas unidades habitacionais. O sistema viário proposto, além da regularização dos caminhos existentes, promove a interligação entre o acesso principal do aterro do Joanes e o sistema de vias existentes na cumeada da Península do Joanes. Uma via de serviços é projetada na meia encosta, dando acesso às novas unidades habitacionais implantadas.

A comunidade de Alagados II (Figura 107) ocupa uma estreita faixa de



Figura 106 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Alagados I - concepção urbanística (1996).

FONTE: CONDER.

Levantamento aerofotogramétrico AVSI - 2000. Desenho CONDER.

terra situada entre o mar da Enseada dos Tainheiros e a Avenida Suburbana. Seguindo o mesmo padrão dos projetos Joanes Centro-Oeste, Mangueira II e Alagados I, a proposta enfatizou a implantação de uma via de serviços já pensada, como a via de borda, a construção de novas unidades habitacionais, unidades sanitárias e melhoria habitacional. Os resultados no espaço concreto revelam a existência de imóveis precários que não foram objeto de melhorias.

As primeiras concepções urbanísticas, elaboradas no bojo do Programa Viver Melhor, em 1996, para as áreas de Alagados III, Alagados IV, Alagados V e Alagados VI – cujas obras ainda não foram iniciadas - em muito se assemelham, em termos conceituais, aos projetos anteriormente citados, cujos sítios se limitam com as águas da Enseada dos Tainheiros no Bairro do Uruguai (Figuras 108). O princípio básico que os norteou foi o de aterro das áreas ocupadas por palafitas



Figura 107 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - comunidade de Alagados II - concepção urbanística (1996).

FONTE: CONDER.

Levantamento aerofotogramétrico AVSI - 2000. Desenho CONDER

sem uma preocupação abrangente quanto às questões ambientais, repetindo, assim, a conceituação utilizada nos anos de 1970 pelo GEPAB e AMESA.

Cabe ressaltar que, nos anos 70 quando da implantação do Plano Urbanístico de 1973, as questões ambientais eram sequer discutidas. As preocupações maiores recaíam sobre a funcionalidade da engenharia da área – metodologia de execução do aterro, sua terminação, funcionamento hidráulico dos diversos setores, esgotamento sanitário, o plano de ocupação – tudo visando à permanência dos moradores no perímetro de Alagados. Hoje, o discurso mudou. Inclusive, uma das exigências das agências multilaterais de financiamento, diz respeito às questões ambientais o que fica evidente nos projetos de Novos Alagados I e II que seguiram à risca essa cartilha, promovendo um intenso programa de recuperação do manguezal e executando um aterro de conformação, objetivando à manutenção, ou recomposição das propriedades físico-ambientais da Enseada do Cabrito.

No caso da Enseada dos Tainheiros, as questões relativas ao meio-ambiente devem ser objeto de amplas discussões no âmbito do Programa Ribeira Azul, visto que aquela enseada, hoje, encontra-se com apenas 30% do seu tamanho original. Dar continuidade à execução de aterros de forma indiscriminada e pontual, como aconteceu com a finalização das obras de Joanes Centro-Oeste, Mangueira II e Alagados II, certamente descaracterizará sua já comprometida forma

atual. Embora ainda não tenham sido iniciadas as obras das áreas de Alagados III, IV, V e VI, seus projetos urbanísticos, apesar de terem sido redesenhados, no âmbito do Programa Viver Melhor e do Programa Ribeira Azul (no caso da Alagados III), seguem a mesma tendência. Ainda que a primeira proposta urbanística para as áreas de Alagados IV, V e VI tenha sido objeto de uma mesma licitação, o problema permanece, visto que essas comunidades estão fortemente entrelaçadas com as outras da Enseada dos Tainheiros, quanto aos aspectos sociais, físicos e ambientais. Esse procedimento metodológico (planejamento individualizado para diversas comunidades que já passaram por um processo de “conurbação” e com estreitas relações sociais e físico-ambientais) vem provocando sérios problemas de compatibilização entre projetos.

Tal procedimento contraria, frontalmente, as conclusões já auferidas nos idos anos de 1960 pela CEPRAL – após experiência própria - de que a área de Alagados deveria ser objeto de um planejamento global e integrado o que redundou no Plano de 1973. Naquela oportunidade, o planejamento urbanístico da Enseada dos Tainheiros foi objeto de um único estudo, principalmente no que concerne às questões de ordem geotécnica, tais como a criação do solo e a concepção da terminação do aterro. A cota de implantação do aterro, sua metodologia de execução, a configuração físico-espacial da enseada, por exemplo, são fatores determinantes neste sentido.

Esse problema deverá ser prioritário, acredita-se, no planejamento global da área do Programa Ribeira Azul, que se pretende fazer. A tipologia de ocupação atual da área de Alagados, que em muito se assemelha àquela existente nos anos setenta (Figura 109) - todas as áreas livres, praias e trechos do mar de águas rasas, foram ocupados por palafitas e/ou barracos de madeira – e o discurso atual relativo às questões ambientais reforçam essa necessidade de compatibilização entre projetos. A Figura 109 também revela uma diferença expressiva das áreas ocupadas pelo mar, em 1973 e 2000, evidenciando a necessidade das intervenções futuras contemplarem a manutenção do perfil atual da Enseada dos Tainheiros, considerando, inclusive a existência do manguezal da Ilha do Rato que, apesar das constantes invasões ocorridas na área se mantém, praticamente, intacto.



Figura 108 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Comunidades de Alagados III; IV e V, e VI - concepção urbanística (1996).

FONTE: CONDER.

Levantamento aerofotogramétrico AVSI - 2000 – Alagados IV e V, e VI.
Foto Alagados III – José Carlos d' Almeida -2001. Desenho CONDER.

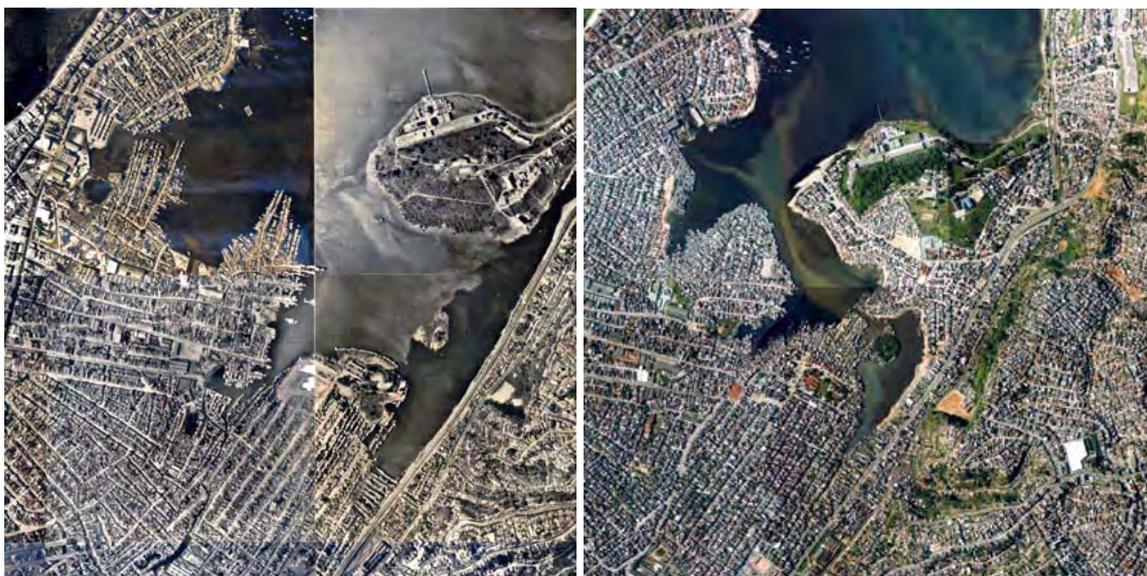


Figura 109 – Salvador, Bahia, Alagados - situação da ocupação humana – 1973 e 2000.
Ortofotocarta GEPAB – 1973.
Levantamento aerofotogramétrico AVSI – 2000.

3.3.1.4. Uma nova proposta projetual – Alagados III, IV e V.

As atuais propostas de urbanização para as áreas de Alagados III, IV e V foram financiadas pelo Programa Habitar - Brasil BID, do Governo Federal, que têm, como gestor, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDUR / PR, contando com o aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e a Caixa Econômica Federal - CEF, como prestadora de serviços para o processo de implementação e operacionalização do projeto. O Programa Habitar - Brasil BID tem como objetivo apoiar os poderes públicos estaduais e municipais na melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para a moradia, por meio de ações integradas de habitação, saneamento e apoio ao desenvolvimento comunitário. Recebem, também, recursos do Governo Italiano através da AVSI e da Coordenação para o Desenvolvimento da Morada Humana – CDM, que também presta serviços a comunidades carentes.

Atualmente, a comunidade de Alagados III conta com uma população de 1756 habitantes, ocupando 439 domicílios e verificando-se baixíssimo rendimento médio por habitante, 0,64 salário mínimo por domicílio.

Confinada entre o Bairro do Uruguai e a Avenida Suburbana, Alagados III é o estuário de uma importante bacia de drenagem de aproximadamente 140

hectares, que envolve parte dos bairros de Liberdade, Guarani, Fazenda Grande do Retiro e São Caetano na parte alta, Calçada, Uruguai e Alagados, na parte baixa. Apesar das obras do Bahia Azul, seus coletores de drenagem ainda recebem expressiva quantidade de esgoto sanitário que é lançada na área de Alagados III. Esse fato contribui, sensivelmente, para as suas condições de insalubridade ocorrendo a incidência de doenças na população local – faringite, laringite, infecções respiratórias e verminoses.

A ocupação de Alagados III deu-se de forma linear, paralelamente à Avenida Suburbana cuja borda foi ocupada por estabelecimentos comerciais, principalmente o comércio de sucatas, sendo o seu interior, ocupado por imóveis residenciais precários nos sentidos paralelo e perpendicular aos principais vetores de expansão do Bairro do Uruguai. Entre essas duas manchas de ocupação, encontra-se o canal de drenagem com, aproximadamente, 500 metros de extensão.

A urbanização de Alagados III é reclamada desde os anos 70, e sua consolidação que representa o elo de ligação entre as intervenções, até então efetuadas nos setores contíguos à Avenida Suburbana (Península de Joanes, Alagados I, Joanes setor Centro-Oeste, Alagados II), e os setores internos dos Alagados (Santa Luzia, Canal Central, Baixa do Petróleo, Mangueira e Itapagipe), possibilitarão sua integração que, em termos de elementos urbanos, deverá ser concretizada com a implantação da via de borda e de equipamentos públicos.

Em sua essência, a nova proposta urbanística para Alagados III (Figura 110) visa a preencher essa lacuna deixada pelo Projeto Urbanístico de Alagados, cujas obras foram executadas pela Alagados Melhoramentos S.A. – AMESA, entre os anos de 1974 e 1984, tendo sido esse o único setor não executado por motivos de contenção de despesas. Trata-se de uma área que possui, como substrato, uma espessa camada de lama que requer a execução de um importante e extenso canal de drenagem, cujos custos de criação do solo (aterro) e de urbanização não podiam ser assumidos pela AMESA por absoluta inexistência de recursos, para tanto.

Os pressupostos básicos do projeto seriam: erradicar todas as palafitas da área, executar um aterro de conformação, buscando preservar as características físico-ambientais da Enseada dos Tainheiros, criar uma pista de bordo, premissa básica do Programa Ribeira Azul, entendido como elemento inibidor de novas ocupações características da região, como as palafitas, em concordância com as

pistas de borda, decorrentes dos projetos Alagados II e IV; preservar e regenerar os componentes ambientais e paisagísticos, ainda não descaracterizados e inerentes ao desenho natural de Enseada dos Tainheiros; promover nova intervenção compatível e sintonizada com o frágil contexto físico do sítio; compatibilizar as propostas de infra-estruturas em rede com aquelas existentes ou em implantação no entorno do sítio; redesenhar o traçado viário interno, integrando-o com as principais vias de acesso aos bairros vizinhos; priorizar o reassentamento interno das unidades habitacionais retiradas do seu local de origem em decorrência da erradicação de palafitas e das obras do sistema viário; levar em consideração o capital investido pela população residente; respeitar os aspectos sócio - culturais e ambientais da comunidade e do sítio; buscar mecanismos de intervenção que possibilitem a participação ampla da comunidade alvo em todas as etapas de obra e compatibilizar o custo de execução da obra com os recursos disponíveis, buscando otimizar a equação custo-benefício.



Figura 110 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Comunidade de Alagados III - concepção urbanística (2002).
 FONTE: CONDER.

A configuração linear da área, aliada ao canal de drenagem existente, serviu de estrutura suporte para o novo desenho urbano adotado. Nos exíguos espaços resultantes, lindeiros ao referido canal e a sua via de manutenção, foram distribuídos equipamentos de uso público e algumas novas residências. A linha de aterro, dito de conformação, que definiu o emolduramento da área, acrescido da via de Borda, a concordância do sistema de vias, proposto com os existentes e com o entorno imediato, caracterizaram-se como elementos de articulação e acessibilidade com a vizinhança, buscando-se a menor interferência possível no patrimônio social da comunidade, acumulado ao longo do tempo.

Essa proposta, que exige a execução de um aterro com aproximadamente 18.000 m³ e de um sofisticado canal de drenagem com 500 metros de extensão, é questionada pelo fato de existirem somente 88 palafitas na área do projeto. O remanejamento interno dessas famílias e a construção de novas unidades habitacionais, talvez não justifiquem um investimento que ultrapasse os quatro milhões de reais. O remanejamento dessas famílias, para uma área próxima de Alagados III e dentro da área do Programa Ribeira Azul, reduziria, sensivelmente, a extensão de canal a ser regularizada, o volume de aterro e, conseqüentemente, os custos de urbanização. Somente nessas condições é que se poderia executar um aterro de conformação de pequeno volume, como elemento regularizador dos aterros, até então realizados pela população local. O aterro proposto exige, inclusive, uma sofisticada terminação em estaca-prancha, solução esta amplamente rejeitada no Plano de 1973. Inicialmente, previa-se o remanejamento das famílias moradoras das palafitas e daquelas residentes em imóveis atingidos pelas obras de urbanização e infra-estrutura para a área denominada Joanes Azul, situada na meia encosta da Península do Joanes, lindeira à área de Alagados I. A CONDER elaborou um novo projeto para a área onde pretende construir um conjunto habitacional com 188 unidades, com o objetivo de receber famílias remanejadas dos projetos vizinhos e situadas na área do Programa Ribeira Azul (Figura 111). A primeira reunião da CONDER, AVSI e CDM com a comunidade de Alagados III reverteu essa situação. Os moradores manifestaram sua intenção em permanecer na área o que foi acatado pelas instituições ali presentes. Esse fato coloca, em questão, a premissa de manutenção da população nas áreas de projeto, priorizando-se o remanejamento interno. O remanejamento externo de oitenta e oito famílias poderia reduzir, em até pela metade, os custos de urbanização da área, e essa diferença ser utilizada em outros serviços na área do Programa Ribeira Azul, beneficiando, conseqüentemente, outras famílias. Talvez parâmetros de custos devam ser estabelecidos no sentido de balizar decisões do gênero, buscando-se, com isso, uma melhor distribuição dos recursos para o Programa Ribeira Azul, como um todo. Muitas experiências de remanejamento externo já foram feitas, desde os anos de 1970, com sucesso, o que demonstra a viabilidade dessa solução.



Figura 111 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul, 2002 - Projeto Joanes-Azul - concepção urbanística (2002).

FONTE: CONDER

Levantamento aerofotogramétrico AVSI (2000). Desenho CONDER.

As comunidades de Alagados IV e V estão situadas na zona de confluência dos dois mais importantes vetores de crescimento de Alagados que, hoje, estão separados pela jusante do Canal Central.

Conhecida na região, como João Paulo II, devido à visita que esse Papa fez a Igreja de N. Sa. dos Alagados, a área de Alagados IV e V se articula com o entorno pela Rua Régis Pacheco, Rua do Uruguai e o prolongamento da rua Resende Costa. O seu crescimento deu-se no sentido Sul/Norte (Alagados IV) e Oeste/Leste (Alagados V) em direção ao mar e, atualmente, ocupam uma superfície de 134.672,56m² e 66.453,42m², respectivamente perfazendo um total de 20.11 hectares.

A ocupação dessas áreas vem se fazendo pelo incremento das palafitas sobre o mar e com a implantação de casas sobre o aterro executado pelos próprios moradores, de forma precária e manualmente sem nenhum controle, utilizando material diversificado, inclusive lixo, em camadas sobre lama, depositada na saia do aterro hidráulico, executado pela AMESA em 1982. A ocupação avança sempre em direção ao mar e à Ilha do Rato, primeiramente em palafitas, solução habitacional adotada, historicamente, na área e aterrando, depois, sucessivamente.

Sua população é de 8.393 habitantes, ocupando de 2.398 residências sendo 602 unidades, sobre palafitas. Apesar das mudanças operadas ao longo do tempo, mediante as várias intervenções urbanísticas, processadas a partir da

década de 70, sua origem ainda é um marco de referência para a constituição da identidade de seus moradores que compartilham da precariedade e vulnerabilidade das condições de vida a que estão expostos.

Na parte aterrada da invasão, as casas possuem um bom padrão de construção, cujo material predominante é o tijolo cerâmico, sendo a estrutura de concreto. Algumas dessas casas possuem revestimento externo e muitas, possuem 02 pavimentos e unidades sanitárias, com boas condições de habitabilidade. À medida que se vai adentrando a área em direção ao mar, as características edilícias das construções vão mudando, passando a predominar o barraco de madeira, seguido da palafita, acentuando, assim, as diferenças em relação ao início da ocupação.

As casas construídas mais distantes da área aterrada oferecem perigo constante, principalmente para as crianças, tendo em vista a presença das palafitas edificadas sobre o mar, cuja profundidade chega até 2,5 metros.

O sistema de circulação existente constitui-se de vias pavimentadas, apenas, para um pequeno número de unidades habitacionais, na sua maioria de alvenaria, que estão situadas ao longo da Avenida Régis Pacheco, do Canal Central e defronte à área, denominada Ilha de Santa Luzia.

As unidades habitacionais, edificadas nas ruas internas, ligam-se às vias pavimentadas por caminhos resultantes do aterro, feito por iniciativa dos moradores da área, enquanto as palafitas estão interligadas entre si por pontes de madeira, em estado de conservação bastante precário.

As vias de acesso interno são estreitas, as ruas não apresentam nenhuma demarcação de meio-fio, não há pavimentação ou revestimento, e as casas estão edificadas de forma desordenada.

A parte, que fica situada nas proximidades da Ilha do Rato, é constituída por palafitas, barracos de madeira, construídas na maré sem nenhuma infraestrutura básica, isto porque o avanço das palafitas em direção ao mar, implica maior custo e dificuldades de acesso a serviços básicos de água e luz, já que estão mais distantes da área aterrada.

Alagados IV e V envolvem, portanto, as áreas de borda, conquistadas com aterro, dos setores Canal Central e Santa Luzia - definidos no Plano Urbanístico de 1973 - e os novos espaços ocupados por invasões que se desenvolveram, a partir de então em direção ao mar. Para essas áreas de borda, o

Plano de 1973 previa a implantação de grandes equipamentos comerciais e de serviços já mencionados. Os posteriores avanços para o mar, conquistados com palafitas e aterros sucessivos feitos pela população deram continuidade às quadras e ao sistema de vias implantadas, formando, hoje, um todo construído onde não se distingue o espaço planejado, do espaço ocupado informalmente. Os três projetos que sucederam essa ocupação, buscaram preservar o assentamento existente, acrescentando, em escalas diferenciadas, setores conquistados com aterro sobre o mar para implantação de novas unidades habitacionais.

Em 1998, por decisão da Diretoria Técnica da CONDER, as áreas de Alagados IV e V foram, mais uma vez, objetos de um novo desenho urbano, excluindo-se, agora, a área de Alagados VI, cujo acompanhamento ainda ficou por conta da Gerência de Projetos daquela Diretoria, responsável então pela coordenação do Programa Viver Melhor. Essa nova proposta (Figura 112) foi objeto de críticas contundentes por parte da Caixa Econômica Federal o que motivou a nova Presidência da CONDER que tomou posse em 1999 e solicitou um parecer da Coordenação do Programa Ribeira Azul, marcando, definitivamente, a presença dessa Coordenação na área de Alagados. A CEF ressaltou, em suas críticas, a inexistência de estudos geotécnicos, projeto de aterro, projeto da terminação do aterro junto ao mar, estudos de jazidas, planejamento executivo do aterro/terminação, estudos hidráulicos do sistema de macro-drenagem e outros.

As críticas ao projeto, também feitas pela Coordenação do Programa Ribeira Azul, obrigaram a empresa contratada a refazê-lo. Novas críticas foram realizadas por aquela Coordenação ao projeto refeito onde se apontava a permanência de erros conceituais grosseiros que elevava muito o seu custo, o que não impediu, entretanto, sua aprovação junto à Caixa Econômica Federal.

Intitulado projeto de Requalificação Urbanística e Ambiental de Alagados IV e V, a estratégia de intervenção, apresentada pela empresa contratada, teve, como premissas básicas, a erradicação de todas as palafitas existentes com a relocação das famílias para novas habitações, situadas em área de aterro; a infra-estruturação de toda a área; a implantação da Via de Borda, prevista no Programa Ribeira Azul, pensada como parte do sistema de vias e barreira física contra a construção de novas palafitas.



Figura 112 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Projeto Alagados IV e V - concepção urbanística (1998).
 FONTE: CONDER.
 Foto: José Carlos d' Almeida (2001). Desenho CONDER.

A análise do projeto, apresentada pela Coordenação do Programa Ribeira Azul, ressalta que o mesmo não fez qualquer referência aos aspectos geotécnicos. Apenas, foram apresentados cinco perfís de sondagens que são insuficientes para subsidiar os trabalhos. Não foi apresentada, também, qualquer análise de caracterização de solos o que levou a ser entendido que, nos projetos apresentados, inexistem projeto de aterro, projeto de terminação do aterro junto ao mar, como também estudos de fundação, estudo de jazidas, planejamento executivo, etc.

A terminação do aterro junto ao mar proposta (cais em paramento vertical com estaca prancha) apresentava, apenas, um desenho esquemático sem maiores detalhes e sem os estudos pertinentes.

Observou-se, também, que a relocação dos imóveis, implantados em áreas já consolidadas e das palafitas, justificava-se, segundo a argumentação apresentada no projeto, por estar abaixo da cota de projeto do aterro que foi definida em função dos conceitos e princípio adotados nos projetos de drenagem e de esgotamento sanitário. A mudança dos princípios, entretanto, que nortearam esses projetos complementares, reduziria, sensivelmente, a cota de aterro para níveis compatíveis com os fluxos de maré versus quantidade mínima de rolocação de imóveis. A adoção de parâmetros diferenciados no projeto Alagados, implantado nos anos setenta, ao longo de 10 anos, associado a uma tecnologia de aterro sem a retirada das diversas camadas de lama, possibilitou a criação do solo sem necessidade de retirada das palafitas, limitando-se à relocação à quantidade

necessária para a implantação da infra-estrutura macro (em um universo de 5.033, famílias ocupantes de palafitas e de casas situadas em áreas consolidadas e semi-consolidadas, só foram relocadas duas mil famílias).

Verificou-se, também, que a área limitada entre as linhas externa e interna de aterro envolvia um grande número de imóveis de alvenaria de bloco cerâmico de um, dois e mais pavimentos, situadas em áreas já consolidadas que, por isso, não deveriam ser objeto de relocação, visto que, inclusive, os mesmos já estão sendo beneficiados pela infra-estrutura de esgotamento sanitário implantada pelo programa Bahia Azul e implementado pela Empresa Baiana de Águas e Esgotos (EMBASA).

As conclusões finais ressaltavam que os projetos, em seus aspectos mais importantes, não possuíam os requisitos mínimos para implantação e que a análise efetuada ficou limitada pela ausência de aspectos relevantes que não foram apresentados. A condição preliminar em que se encontravam os projetos desaconselha a licitação das obras correspondentes à suas implantações sob pena de virem a mostrar-se, tecnicamente, inviáveis, ou então, viáveis, apenas, com um aumento imprevisível de custos e/ou dilatação dos prazos contratuais.

Tentando reverter essa situação desconfortável, a Coordenação do Programa Ribeira Azul licitou, através da AVSI, uma nova proposta de urbanização para a área Figura (113). Além de baixar, sensivelmente, os custos de implantação, esta nova proposta reduzia, também, a área de aterro, demonstrando uma preocupação com a configuração físico-espacial da Enseada dos Tainheiros. Fatores de ordem burocráticos relativos à Secretaria de Desenvolvimento urbano - SEDUR, vinculada à Presidência da República, entretanto, impediram a sua aprovação, o que não deixou de ser um grande paradoxo. Os argumentos eram de que o projeto já tinha sido aprovado e isto implicaria entrar em uma nova fila de espera, atrás de 35 cidades, o que poderia redundar na perda dos recursos já garantidos.

A proposta alternativa de urbanização das áreas de Alagados IV e V reduzia, sensivelmente, o valor do investimento. A premissa básica do projeto era a redução do aterro ao mínimo possível e a revisão de sua cota. O avanço do aterro, sem controle, executado pelos próprios moradores, já se aproxima da borda de depressões submarinas com até 9 m de profundidade e sua configuração apresenta

clara tendência a estrangulamentos da Enseada, extremamente prejudiciais à livre circulação das marés, impedindo a renovação da água. Nesses locais, multiplicam-se os problemas devido à grande concentração de poluentes, eliminação da vida aquática que auxilia o sustento de muitas famílias, dentre outros igualmente graves, como os de ordem geotécnica e a ameaça clara à drenagem pluvial de áreas adjacentes à Enseada. A proposta foi de limitar o avanço do aterro para aquém do limite da ocupação atual (palafitas) e emoldurá-lo, adequada e economicamente, com a via de bordo que compõe o Projeto Ribeira Azul, a barreira que a CONDER interpõe contra novos avanços na Enseada. O limite do

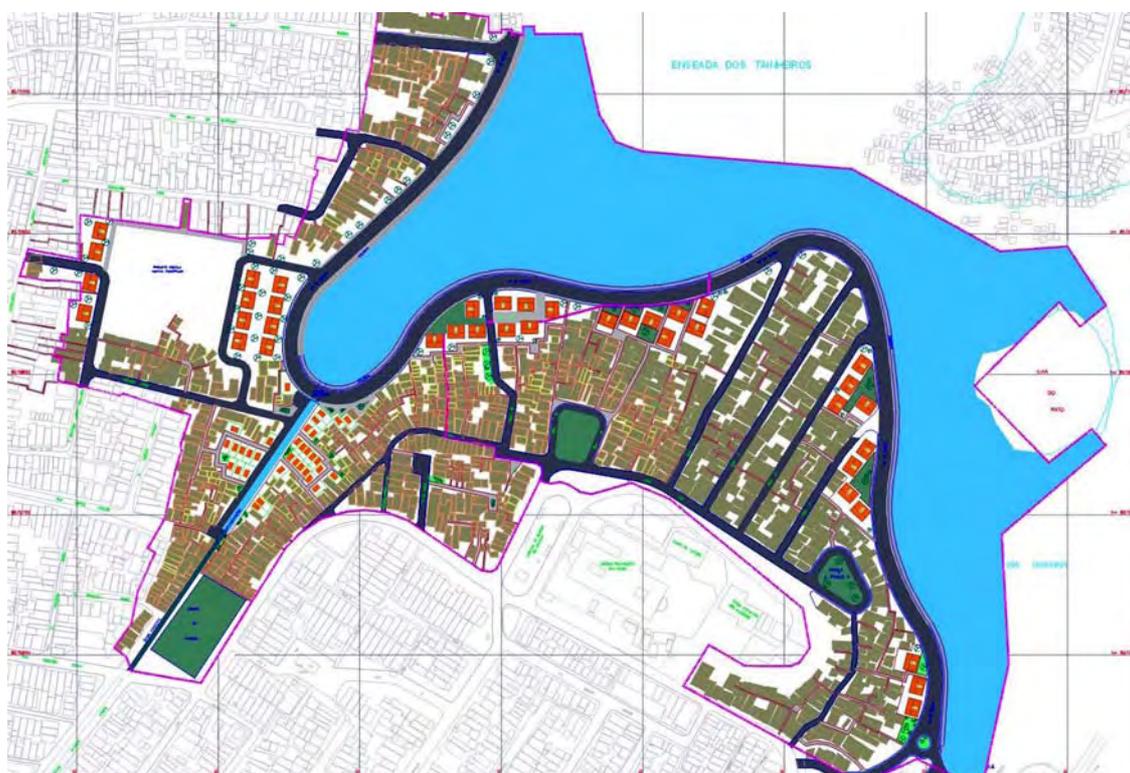


Figura 113 - Salvador, Bahia, Programa Ribeira Azul - Projeto Alagados IV e V. - concepção urbanística (2001).

FONTE: CONDER.

aterro projetado foi determinado, também, em função de aproximar sua linha de contorno ao trecho já consolidado, reduzindo o custo das obras de drenagem, inclusive, com a diminuição do comprimento do canal, originalmente proposto.

A demarcação do perímetro externo obedeceu, principalmente, às características geotécnicas do solo submerso da enseada. Além da limitação da profundidade e do recuo da linha de bordo, promoveu-se, também, com base na própria experiência de projetos precedentes, a redução da cota mínima de coroamento do aterro, no sentido de que, na medida em que se propagam para o interior da área ocupada, não se sobreponham as soleiras das muitas edificações

existentes em áreas já consolidadas. O recuo do referido limite, coadjuvado com um critério adequado de dimensionamento da micro-drenagem, ainda permitiu a eliminação das obras de macro-drenagem previstas, com a redução de custo muito significativa.

A proposta, também, objetivava preservar o mesmo universo de 2.538 unidades habitacionais existentes na área de Alagados IV e V, cujas tipologias, assim se distribuem: 701 unidades em palafitas, 425 unidades em madeira e 1.335 em alvenaria; implantar 857 novas unidades; prever investimento para 21 melhorias habitacionais e preservar inalteradas, fisicamente, as demais 799 unidades existentes. A redução da área de aterro, entretanto, impunha o remanejamento de mais de seiscentas famílias para fora dos limites da Alagados IV e V. Nesse procedimento, a proposta de reformulação finalizou a área de Alagados IV e V com 1.681 unidades habitacionais existentes, a criação de 156 habitações, 33 embriões, totalizando universo de 1.870 moradias. O restante da demanda local de habitações, principalmente composta pelas palafitas restantes - 668 unidades – constituiu-se em objeto de projetos complementares; entretanto, somente a área denominada Joanes Azul, um terreno com aproximadamente 30.000,00 m², situado na meia encosta da Península do Joanes, foi objeto de estudo preliminar de conjunto habitacional, com capacidade para 384 unidades.

CAPÍTULO 4

MODOS DE INTERVENÇÃO E APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO EM ALAGADOS - DIFERENÇAS E PERMANÊNCIAS.

4.1. APROPRIAÇÃO INFORMAL E MODOS DE INTERVENÇÃO AO LONGO DO TEMPO – RESULTADOS.

Como pôde ser constatado, ao longo deste trabalho, as formas e o crescimento urbano, em Alagados, começaram a partir dos traçados originais definidos pelos invasores, seguindo direções predominantes e perpendiculares entre si, a partir do Caminho de Areia e das proximidades do Largo dos Mares, em direção a Ilha de Santa Luzia. Dois fatores foram determinantes neste processo evolutivo onde um primeiro abrigo precário foi erguido: a acessibilidade e a natureza do solo. À medida que a ocupação humana vai evoluindo, assentada sobre um substrato instável e o mar, os abrigos precários, materializados com insumos de circunstâncias, vão sendo construídos cada vez mais distantes da terra firme, até onde as marés máximas permitem o cravejamento nas camadas mais densas de lama, das estacarias que os sustentam.

Na primeira etapa desse processo, os espaços estruturam-se organicamente, moldando-se às direções naturais de ocupação e às limitações impostas pela maré. Os caminhos são pontes de madeiras, precárias, sobre estacarias, também de madeira, seguindo o mesmo processo construtivo dos primeiros abrigos. A “rua” principal segue, longitudinalmente, o sentido da ocupação de onde saem caminhos transversais de acesso aos abrigos precários.

Após a delimitação, a apropriação do espaço e respeitadas as regras de boa vizinhança, já definidas pelos seus predecessores, surge, por parte do morador, a necessidade de consolidação do espaço conquistado o que foi conseguido inicialmente, através de aterro de lixo, lançado pela Prefeitura Municipal, ou de entulho, lançado por particulares, de forma aleatória e, posteriormente, através de material arenoso e pavimentação, predominantemente asfáltica, sobre o lixo e o entulho, fruto dos diversos processos de urbanização, promovidos pelo Estado e pela Prefeitura por pressão dos moradores.

Após esse processo inicial de ocupação espacial, observa-se uma transformação da habitação precária - o barraco de madeira erguido sobre

estacaria, mas já sobre terra firme – que é substituído por construções térreas em bloco cerâmico posteriormente ampliadas verticalmente, com os seguintes objetivos: aumentar o espaço da habitação; construir uma nova habitação para os filhos; para alugar ou mesmo para vender.

A esse processo evolutivo, construção do abrigo de madeira, acessado por pontes precárias, também de madeira, a consolidação do espaço através de lixo e entulho e aterros sucessivos de material arenoso, a substituição do barraco de madeira por construções sólidas de alvenaria de bloco de um, dois ou mais pavimentos, correspondem etapas diferenciadas de tratamento de espaços privados e públicos que provocam o adensamento gradativo dos espaços públicos, podendo-se atingir densidades que variam de 0,30 hab/m² a 1,4 hab/m², o que, contribui para provocar situações extremamente precárias de salubridade e qualidade de vida que vão influir no modo de viver e nas relações entre os habitantes. A volumetria inicial de um barraco de 5 x 5 m não ultrapassa de 70m³, enquanto que um sobrado de alvenaria de 3 pavimentos, construído posteriormente, no mesmo lote, pode alcançar um volume de 605m³, ou seja, mais de oito vezes o volume inicial o que agrava, ainda mais, as condições de insalubridade do lugar. Os caminhos secundários são reduzidos ao mínimo possível e, por vezes, não são registrados nas ortofotocartas, por conta dos balanços nas fachadas dos segundos pavimentos das edificações de alvenaria de bloco e concreto, que ultrapassam os alinhamentos de gradil.

Por outro lado, esses espaços intrincados e densos, cujas saídas só os moradores conhecem, oferecem-lhes meios de controle social e de ajuda mútua que dão ao bairro uma vida particular. Os favelados ajudam-se mutuamente e dividem as tarefas domésticas. Os “olhos” da vizinhança se tornam mais próximos, e as informações circulam mais rapidamente de imóvel para imóvel. Nesse labirinto de caminhos e vielas, disposto aleatoriamente, as crianças brincam e circulam sob os olhos atentos dos mais velhos, definindo, para os mesmos, usos adicionais que só as mentes livres das crianças são capazes de imaginar. Nesse contexto, a presença de estranhos é logo sentida, controlada e anunciada.

Paralelo ao processo informal de ocupação, as comunidades que compõem a área de Alagados, vivenciaram, ao longo de décadas, todos os modos de intervenção, adotados pelos órgãos públicos (ver capítulo I). No início da ocupação, sentiram “na pele” as pressões advindas da política de erradicação,

transformando-se em um dos primeiros focos de resistência e obtendo êxito. Na época da CEPRAL, a reurbanização foi tentada, embora de forma embrionária, oportunidade em que se construiu um conjunto de prédios residenciais, destinado a moradores da própria área. Prevaleceu, entretanto, a urbanização, com a implantação do Plano Urbanístico de 1973, embora essa implantação tivesse exigido, também, soluções de reurbanização pelas próprias características físicas locais e necessidade de criação do solo, sendo necessária a realização, em grande escala, de remanejamento e relocação de famílias e, conseqüentemente, de construção de novos espaços e novas habitações.

Esse Plano, carrega consigo um novo paradigma que estabelece um marcante diferencial com os espaços consolidados e semiconsolidados preexistentes de Alagados. *Cluster*, viela-sanitária, lote-moradia sem quintal (sem a porta do fundo), com vários tamanhos e etapas embrionárias, lote-de-transição, espaços recortados entre os *clusters*, arborizados e gramados, com áreas permeáveis praticamente reduzidas a zero, módulos comerciais anexos às moradias, projeto paisagístico com preocupações sanitárias, macro-equipamentos para atendimento não só de Alagados como, também, para as comunidades vizinhas e ao turismo e, propostas diferenciadas de desadensamento de quadras das áreas preexistentes, que levavam em conta as características físico-espaciais de cada quadra estudada. Embora pensados como resposta ideal para a solução dos problemas de Alagados, imaginados como elementos consoantes com a ocupação existente, logo se demonstraram incompatíveis com os costumes locais, nas primeiras experiências executadas no *Cluster* Experimental de Santa Luzia e em Joanes - Setor Leste (não obstante as modificações realizadas pela AMESA), como relatado anteriormente, o que forçou a AMESA a adotar soluções mais convencionais quanto à habitação e o desenho urbano, nas intervenções posteriores previstas no Plano.

○ elemento pensado, como articulador, entre a ocupação preexistente e os espaços resultantes dos arranjos dos *clusters* foi o lote-de-transição, que funcionaria como elemento emoldurador das linhas de casas (geralmente barracos ou construções inacabadas), lindeiras aos aterros projetados nos seus limites internos.

A separação entre o trânsito de veículos e de pedestres, nas vilas em *clusters*, marca a proposta viária da concepção original do Plano que, não foi assimilada pelos moradores. Os espaços, relativamente largos, entre os *clusters*,

embora não pensados para tanto, permitem o acesso de veículos - opção esta por vezes utilizada pelos moradores e visitantes - diferentemente dos estreitos e “embarçados” traçados das vielas das quadras preexistentes, cujo acesso de veículos torna-se impossível. Esses espaços foram concebidos como extensas áreas arborizadas e gramadas, sendo as áreas de pisoteio, sinalizadas por lajotas pré-moldadas de concreto, sem, portanto, terem sido calculados para suportar o tráfego de veículos; logo, foram descaracterizados. O fato da AMESA não ter executado o projeto de paisagismo ecológico previsto na proposta original, acentuou mais ainda esse fato transformando essas áreas em espaços ambíguos e problemáticos. No caso do *Cluster* Experimental de Santa Luzia, executado em área terraplenada sobre parte do que outrora foi a Ilha de Santa Luzia, o terreno siltoso, sem tratamento de piso passou a ser fonte certa de produção de lama e poeira a depender da estação do ano. Já no Setor Joanes – Leste, construído sobre areia dragada do mar, obrigou os moradores a adotar soluções paliativas com aterro de entulho e material arenoso, sobre a areia, para tornar o pisoteio menos problemático. A solução encontrada para esses impasses foi a pavimentação desses espaços. A viela-sanitária tornou-se a grande vilã. No *Cluster* Experimental de Santa Luzia, os moradores providenciaram o fechamento das vielas existentes por terem se tornado locais perigosos e insalubres. Nos *clusters* construídos no aterro de Joanes-Leste, por terem sido alargadas para 1,50 metro, e se permitido o acesso, à mesma, pela casa, algumas ainda são utilizadas pelos moradores onde instalaram tanques de lavar roupa; entretanto, a ampliação vertical dos imóveis tornou esses espaços escuros e de aspecto desagradável.

A solução de desenho urbano mais convencional, adotada pela AMESA para as outras áreas aterradas, devolveu a esses espaços a seqüência natural de elementos urbanos encontrados nas áreas preexistentes: a rua, a viela, o lote e a casa, dentro do lote, com a possibilidade de ser ampliada, segundo os desejos, possibilidades e necessidades do morador, sem um desenho preestabelecido e sem geminações. Nos Setores Joanes Centro – Oeste e Itapagipe, primeiros a serem urbanizados dessa forma, os caminhos exclusivos para pedestres foram suprimidos. Todos os lotes têm acesso através de ruas e calçadas pavimentadas, que possibilitam a circulação de veículos; entretanto, o alto custo de urbanização desses espaços fez a AMESA repensar o desenho urbano que seria adotado para os outros setores de aterro, reduzindo o número de ruas e inserindo caminhos de pedestres

com três a quatro metros de largura, como elemento da estrutura viária, dando acesso à maioria das casas, sendo que pavimentados de forma a permitir o acesso eventual de veículos.

A terminação do aterro, em praia, assim pensada como elemento inibidor de futuras invasões e por ser a mais barata das soluções, proporcionaria abundante área de lazer e recreação para a população, o que, de fato, não aconteceu. Dois fatores físico-espaciais foram determinantes para o surgimento de invasões nessas áreas. As praias criadas e pensadas como área de recreação e lazer, não tinham essa vocação. As águas imundas da Enseada dos Tainheiros impossibilitavam o seu uso. Por outro lado, a terminação em praia com talude natural de aproximadamente 12% de declividade, gerou novas e extensas áreas de águas rasas propícias para o cravejamento de estacarias. É bom lembrar que, quando da intervenção da AMESA em 1973, a barreira natural de águas profundas da Enseada dos Tainheiros, praticamente, já impossibilitava a continuidade do processo de invasão por palafitas.

A atuação da AMESA nos espaços preexistentes foi, praticamente, o de consolidação da situação encontrada através da execução de aterros nas áreas semiconsolidadas e implantação em massa de infra-estrutura e equipamentos comunitários nas áreas internas preexistentes (consolidadas e semiconsolidadas). Principalmente por questões financeiras, as proposições de agenciamento dos espaços internos das quadras, do Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A para as áreas preexistentes nunca foram executadas pela AMESA. Ademais, a concretização dessas idéias seria extremamente difícil em uma realidade como a das áreas preexistentes de Alagados, caracterizada por ramificações urbanas edificadas com recursos extremamente escassos, onde cada morador disputa, "palmo a palmo", o seu pedaço de terra. A proposta apresentada molda a quadra a um modelo preestabelecido, e a sua realização dependeria de adequá-lo aos diversos interesses em pauta. Cada família tem as suas aspirações, suas limitações e suas dificuldades. Encontrar um denominador comum para esse universo complexo de interesses, no sentido de realizar uma estrutura urbana pensada, sem a participação dos moradores, seria uma tarefa, sem dúvida, extremamente difícil. O alinhamento de ruas, agrupamento de lotes e a obediência a regras urbanísticas rígidas e específicas, pensadas para garantir a concretização de uma forma preestabelecida,

recai sobre uma estrutura em condomínio, talvez impossível de ser concretizada em uma realidade como a de Alagados.

O aspecto mais positivo da proposta é ela em si mesma. Somente no Plano Urbanístico de 1973, encontra-se esse tipo de sugestão. Propostas de desadensamento de quadras preexistentes, nos projetos de urbanização de favelas, realizados pelo Governo do Estado, não são freqüentes ou mesmo inexistem. As intervenções nessas áreas limitam-se à implantação de infra-estrutura, pavimentação de ruas e vielas, execução de unidades sanitárias nos imóveis que não dispõem de sanitário e, em alguns casos, à substituição de casas de madeira por embriões habitacionais de área reduzida. É constante, nas comunidades estudadas neste trabalho, a existência, em áreas preexistentes, de quadras extremamente densas e desalinhadas, onde os acessos secundários se fazem através de caminhos tortuosos e estreitos, que permanecem inalteradas, do ponto de vista de ocupação, após os melhoramentos executados pelo Estado. As desapropriações limitam-se, quase sempre, às casas que se encontram em situação de risco ou são atingidas por obras de infra-estrutura viária ou em rede.

Ressaltamos as grandes obras de macro-drenagem, realizadas nas áreas preexistentes, principalmente o Canal Central, com 1600 metros de extensão, o trabalho de legalização da posse da terra e o trabalho do SEPEL, Setor de Liberações para Construções da AMESA, que montou uma estrutura para liberação de construções e oferecimento de projetos arquitetônicos individualizados para os moradores que solicitassem liberação para construção, os quais eram entregues já com a aprovação da Prefeitura Municipal.

Não obstante os problemas relatados, o mérito do trabalho do Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A, está no seu caráter inovador e na sua carga poética que abrange todos os elementos propostos. Vila em *clusters* em substituição à quadras, lote-moradia, lote-de-transição, sobrado, comércio-anexo-à-residência, alameda-de-pedestre, configuração recortada desses espaços, faseamento das habitações pensadas em função do tamanho da família e da idade do casal, etc., compõem um paradigma que só espíritos elevados têm capacidade de moldar e coragem de propor. Por outro lado, as modificações introduzidas pela AMESA, durante a execução do Plano, não foram fruto de atitudes mesquinhas ou medíocres, mas aconteceram por imposições da própria realidade, inclusos as dificuldades financeiras encontradas e a necessidade de realizar os trabalhos e de

compatibilizar as velocidades de aterro, de urbanização dos aterros, de construção das unidades habitacionais, de remanejamento das famílias, e de comercialização das unidades habitacionais, tarefa, sem dúvidas, extremamente complexa. Era evidente o envolvimento da equipe técnica da AMESA, o entusiasmo pelo trabalho e a vontade de executar as propostas do Plano, entretanto, a realidade falou mais alto.

Cabe lembrar que, projetos são projeções, representações mentais de formas, elaboradas em função de representações mentais da realidade (Alexander, 1976). A inserção da forma na realidade é um momento sempre dramático para quem a idealizou. Adaptações, modificações, por menores que sejam, são sempre inevitáveis nesse momento, principalmente em uma realidade complexa, como a de Alagados. Aceitá-las nem sempre é fácil, principalmente, quando não se participa diretamente do processo.

O retorno das intervenções do Estado, em 1996, depois de um novo processo de invasão acontecer, a partir de 1986 e que durou dez anos (capítulo III), não trouxe nenhuma novidade urbanística para a área de Alagados. São intervenções pontuais, marcadas pela desconexão entre projetos, promovendo, assim, um retorno das ações, por projetos, executadas pela CEPRAL e descartada pelo GEPAB, por própria orientação da CEPRAL. É importante ressaltar que, a CEPRAL, assim agia, por total impossibilidade financeira, o que não foi o caso das recentes intervenções em Alagados.

As comunidades beneficiadas pelo Programa Viver Melhor, são comunidades dispersas em um grande território, o Estado da Bahia, e isoladas entre si, conseqüentemente, com realidades distintas do ponto de vista físico-espacial, ambiental e social. O mesmo não acontece com as comunidades de Alagados I, II, III, IV, V, e VI, que resultam da *conurbação* de comunidades contíguas, e que possuem as mesmas características espaciais, ambientais e sociais e, portanto problemas idênticos. Nesse caso, necessário se faz o desenvolvimento de um trabalho conjunto de urbanização, mesmo que construído por etapas, o que não aconteceu. Ressalta-se a comunidade de Alagados I que, por estar situada na meia encosta da Península do Joanes, apesar de ser contígua às outras comunidades de Alagados, não se assenta sobre terrenos conquistados ao mar.

Ao serem incluídas no bojo do Programa Viver Melhor, essas comunidades receberam o mesmo tratamento dispensado às outras comunidade

desse Programa. Assim, os seus projetos, foram objetos de licitações distintas, com exceção de Alagados IV e V e, conseqüentemente, pensadas independentemente uma das outras.

Essa atitude gerou, e ainda vem gerando, sérios problemas de ordem geotécnica e de drenagem, provocados pelas diferenças de cotas de implantação dos aterros projetados, diferenças metodológicas de execução dos aterros, diferentes concepções de suas terminações junto ao mar, incompatibilidades entre cotas dos sistemas de macro-drenagem propostos nos diversos projetos, paradigmas diferenciados nas concepções urbanísticas - visto que são várias empresas envolvidas na elaboração dos projetos e que não dispõem de uma base preliminar de estudos geotécnicos da Enseada dos Tainheiros como um todo - e, talvez o pior de tudo, poucas discussões sobre as concepções projetuais, com as comunidades envolvidas, com exceção do projeto Mudança, elaborado pelo corpo técnico da CONDER. O exemplo mais desastroso e que retrata essa realidade e, também, um completo desconhecimento da história das intervenções em Alagados, foi a segunda proposta elaborada para as áreas de Alagados IV e V, em 1998, pela empresa SETA. (Figura 112), objeto de duras críticas por parte da equipe técnica do Programa Ribeira Azul e da CEF. Modificada várias vezes, sem resultados positivos, essa proposta não levou em consideração o paradigma basilar que norteou toda a concepção de drenagem da área de Alagados e os estudos de aterro do Plano Urbanístico de 1973. Pensado não como canal, mas como extensão do mar, conceito que provocou, na época, uma grande euforia na equipe da AMESA, o Canal Central, como conhecido, viabilizou uma solução de drenagem integrada para Alagados, marcado por extensas áreas planas, aterradas com entulho e lixo, com cotas inferiores a um metro, em relação às variações máximas da linha de preamar. Ao não considerar esse paradigma, a proposta da SETA sugeriu um aterro para a área com largura cotas exageradas o que provocou (i) um aumento expressivo do seu volume (ii) a necessidade de remoção de imóveis existentes em situações urbanas já consolidadas, inclusive inúmeros sobrados construídos com alvenaria de bloco e estrutura de concreto armada, de dois e três pavimentos (iii) a terminação do aterro, junto ao mar, em estaca-prancha, com comprimentos de até 11 metros, por atingir as regiões submarinas mais fundas da enseada, solução esta que foi descartada, entre outros tipos de terminação, no Plano de 1973, pelos altos custos envolvidos (iv) a adoção de um sistema de drenagem caro e sofisticado que

redundou na necessidade de ampliar a extensão do Canal Central em mais 500 metros e a construção de outros canais de macro-drenagem e (v) uma redução expressiva da área da já combalida Enseada dos Tainheiros. Um dos fatores que contribuíram, também, para a construção desse caos, foi a inexistência completa de estudo geotécnicos, exigidos na licitação, e que não foram realizados na época das críticas citadas.

Após a inserção das intervenções do Estado, em Alagados, no bojo do Programa Ribeira Azul, essa situação melhorou bastante. As comunidades de Alagados passaram a ser ouvidas com freqüência, uma terceira proposta foi elaborada para as áreas de Alagados IV e V, embora não acatada pela SEDUR, como já relatado, e, uma nova proposta de urbanização para Alagados III, embora polêmica, foi elaborada, também, com a participação da comunidade nas decisões projetuais. O mais importante, sem dúvidas, é a intenção atual da CONDER em elaborar um Plano de Urbanização Integrada para a Enseada dos Tainheiros, através de uma concorrência pública em nível nacional ou, até mesmo, internacional, compatibilizando as propostas projetuais, como um todo, inclusive com as do Programa Ribeira Azul. Essa postura marcaria, sem dúvida, o retorno do paradigma pensado pela CEPRAL, após sua mal sucedida intenção de solucionar os problemas de Alagados, qual seja o de pensar a área de forma integrada, e não de forma pontual, agora, evidente, com preocupações ambientais e de participação comunitária diferenciadas.

No modelo de intervenção físico-espacial das áreas pré-existentes, que se dissemina, não só em Alagados mas, praticamente, em todos os projetos de urbanização do Programa Ribeira Azul, embora com discursos diferenciados, podem ser identificados os seguintes elementos estruturantes: (i) criação do solo através de aterro (ii) manutenção da dimensão pública e privada dos quarteirões pré-existentes - parcelamento, densidades, vielas e becos (iii) erradicação das palafitas (iv) retiradas de imóveis para implantação do sistema viário, da infra-estrutura e por conta de situações de risco (v) implantação de novas unidades habitacionais para relocação de famílias, em áreas residuais resultantes dos aterros, em áreas livres existentes ou criadas (vi) remanejamento para outras áreas, geralmente loteamentos projetados, das famílias excedentes (vii) construção de unidades sanitárias em imóveis sem sanitários (viii) substituição de barracos de madeira por módulos habitacionais, em áreas pré-existentes, mantendo-se o

parcelamento (ix) implantação de infra-estrutura em rede; drenagem, esgotamento sanitário, água potável, iluminação pública, ligações domiciliares de água, luz e esgoto (x) pavimentação das ruas existentes e projetadas (xi) implantação de equipamentos comunitários; praças, creches, escolas, centros profissionalizante, centros comerciais, salas comunitárias, equipamentos esportivos (xii) definição do parcelamento e legalização da posse da terra e (xiii) recuperação do manguezal (Novos Alagados).

Em Alagados, estão envolvidos, portanto, dois processos de apropriação do espaço, totalmente diferenciados pelas suas características intrínsecas e mesclados ao longo do tempo. De um lado, o espaço é apropriado de forma espontânea, onde prevalecem processos informais de escolhas e não baseadas em teorias e modelos pré-instituídos. De outro lado, verifica-se um modo de apropriação, regido pela utilização de elementos voluntários preestabelecidos, quer sejam projetos e planos integrados adaptados, ou não, às realidades trabalhadas, ou normas e procedimentos de restrições urbanísticas regidos por códigos e legislação de parcelamento do solo. Como nas ramificações urbanas da cidade formal, a apropriação espontânea dá-se em função das decisões de muitos indivíduos, diferenciando-se destas, pela inexistência prévia de estruturas-suporte pensadas e executadas pelo homem, tais como as vias de acesso, lotes planejados, etc.

Verifica-se, no processo espontâneo, um modo de apropriação “natural” - utilizando uma terminologia de Alexander (1976) - onde se observam formas criativas de ocupações, adaptadas à morfologia dos terrenos, sejam eles alagadiços ou não, com pequenas intervenções, nos relevos e nos substratos encontrados, realizadas com recursos escassos e técnicas acessíveis aos moradores. Por outro lado, nesse tipo de ocupação, são expressivos os problemas de ordem sanitária, de conforto térmico, de salubridade e segurança das construções e a existência de situações impróprias à ocupação humana, como áreas de risco sujeitas a inundações, deslizamento de encostas, desabamentos, etc.

Nas intervenções institucionais, busca-se resolver esses problemas, observando-se, entretanto, uma preocupação na manutenção das estruturas existentes de parcelamento do solo – vias, quadras, espaços públicos e privados - eliminando-se, quando muito, situações consideradas impróprias. Quando existe a necessidade de se conquistar novos espaços, diferentes paradigmas são

apresentados, como soluções ideais, cujos espaços resultantes, não importam quais sejam, logo são modificados pelos moradores que os moldam, dentro das suas limitações, às suas necessidades concretas.

O resultado final do parcelamento do solo, foi, em Alagados, a combinação das ações, ali implementadas pela população no seu processo inicial de ocupação; das ações implementadas pelos órgãos públicos gestores e das modificações executadas pelos moradores em seus imóveis ao longo do tempo.

Ao sentirem os melhoramentos realizados e a certeza de que ali permanecerão, iniciam, ou finalizam, um processo de definição dos seus lotes e melhorias das suas casas, quando não se sentem atraídos por ofertas de compra das mesmas, o que comumente acontece após a valorização imobiliária resultante dos melhoramentos realizados. Vista de cima, a área de Alagados reflete essa realidade. Os setores antigos já urbanizados e com níveis de construção bastante avançados, precedem setores já consolidados do ponto de vista da infra-estrutura implantada, onde se observa uma renovação e complementação dos imóveis, seguidos de setores com infra-estrutura incompleta, ou ausência completa da mesma, com a predominância de barracos de madeira e palafita sobre o mar.

A implantação de planos de urbanização mesclados à ocupação informal, característica daquelas comunidades, resultam, assim, em espaços concretos de alta complexidade urbana, onde são comuns situações de ocupações únicas e, por vezes, bizarras. Uns dos exemplos em Alagados, são algumas das casas situadas na rua Domingos de Abreu Vieira, construídas segundo os alinhamentos estabelecidos no Loteamento Jardim Cruzeiro, aprovado na Prefeitura, que hoje obstruem a rua da Legalidade resultante da invasão, naquele setor de Alagados. Nesse caso, o processo de invasão definiu um novo arruamento que, ao se articular com o do loteamento existente, gerou essa situação urbana não muito comum (Figura 114).

Em Alagados, são impressionantes as imagens atuais dos ambientes físico-espaciais das áreas, criadas com aterro e urbanizadas há mais de vinte anos. Após as modificações introduzidas pelos moradores ao longo do tempo, esses espaços tornaram-se semelhantes às áreas preexistentes. Fica difícil identificar os limites entre espaços preexistentes e espaços construídos com aterro, devido à semelhança entre tipologias edilícias, morfologias resultantes e o modo de ocupação. Predominam, nos dois setores, as construções inacabadas feitas de

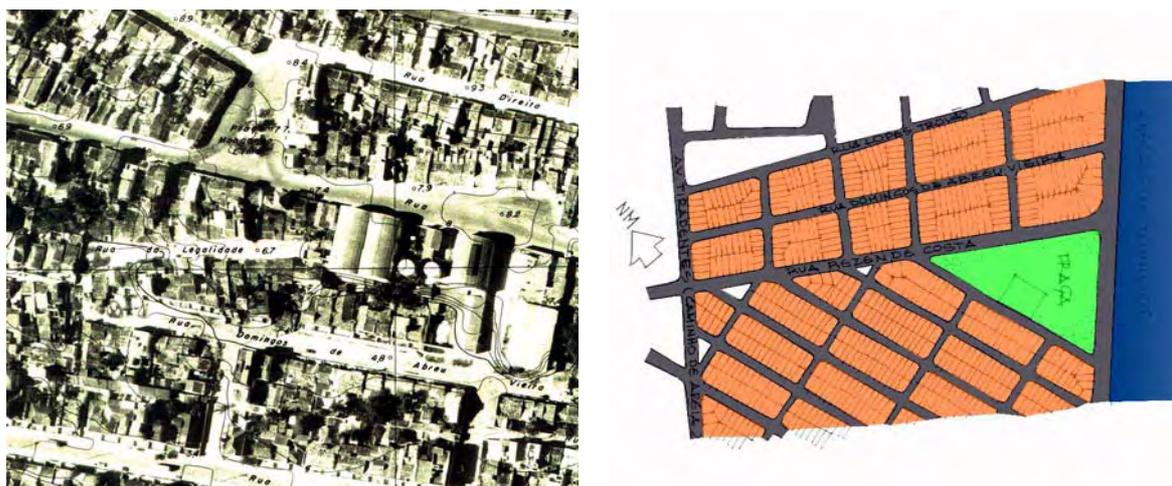


Figura 114 – Salvador, Bahia, Alagados – Trecho do Loteamento Jardim Cruzeiro – situação atual da ocupação e o projeto do Loteamento.

Fonte: Ortofotocarta do GEPAB - 1973; Salvador, Bahia, Prefeitura Municipal de Salvador, Inventário de Loteamentos – disponibilidade de terras – anexo, OCEPLAN – PLANDURB, 1977, p. 89.

Desenho: Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002

bloco cerâmico com estrutura de concreto, de um, dois e até três pavimentos, que revelam uma busca desenfreada em maximizar a ocupação dos lotes.

Nos setores aterrados, essa realidade tanto é válida para as vilas em *clusters*, concebidas por Maurício Roberto Arquitetos S/A e executadas em Santa Luzia e Joanes, como para os conjuntos em loteamentos, executados nos outros setores de Alagados. Nas áreas internas das vilas em *clusters* ainda se observam os espaços recortados que separam os *clusters*, embora estejam pavimentados, alguns com meio-fio e quebra-molas. Os formatos, também recortados dos *clusters*, gerados pela combinação de lotes de 10 e 15 metros de profundidade, desapareceram com o tempo. Literalmente, todas as reentrâncias, resultantes das composições dos três lotes básicos projetados, (5x10); (5x15) e (10x10), foram ocupadas por ampliações das residências, inicialmente construídas. O resultado final foi a transformação dos *clusters* em quadras retangulares (Figura 115).



Figura 115 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 – situação de uma das vielas do Cluster Experimental de Sta. Luzia (esquerda) e uma das ruas de Alagados I (direita).

Fotos: Eduardo Teixeira de Carvalho - 2002.

Nesse processo, a dimensão privada resume-se à unidade residencial que, praticamente, ocupa todo o terreno, e a dimensão pública reduz-se ao sistema de vias com largura constante.

Por outro lado, é abissal a diferença entre os espaços ideais planejados para os novos setores, registrados em desenhos técnicos e perspectivas dos planos elaborados, e a realidade atual dos mesmos. A força do modo de ocupação, implementado pela população, resultado das suas aspirações, organização social, concepção do mundo, modo de vida, necessidades sociais e psicológicas, limitações financeiras e econômicas, personalidade, costumes, falta de compromisso com leis e códigos edilícios, limitado domínio tecnológico, etc., impõe uma imagem urbana própria que revela desobediência às estruturas planejadas e implantadas ao longo do tempo. Essas transformaram-se, simplesmente, em estruturas-suporte - substratos - desse modo próprio e peculiar de ocupação e desapareceram ao longo do tempo. Fica evidente a diferença existente entre a realidade propriamente dita, hoje concretizada, e a “projeção mental” que se fez dela – lembrando Alexander (1976) – durante a elaboração do Plano Urbanístico.

Apesar das diferenças de paradigmas entre os dois momentos da intervenção do Estado na área de Alagados, 1973 a 1986 e a partir de 1996, respectivamente, como mostra o Quadro 2, a tendência das novas intervenções, em áreas acrescidas com aterro, considerando os projetos em andamento, é a criação de estruturas urbanas que servirão arcabouço para futuras intervenções implementadas pelos moradores que, inevitavelmente, transformarão a imagem ideal projetada em um complemento da imagem real que hoje domina a paisagem da Alagados.

As figuras 116, 117, e 118 mapeiam, na área de Alagados, ao longo do tempo, respectivamente (i) os projetos realizados pelo Governo do Estado até 2002 (ii) os projetos realizados pelo Governo do Estado até 1986, cujas obras foram concluídas (iii) os projetos que, efetivamente, tiveram suas obras começadas ou concluídas até 2002. O Diagrama 5, mostra um esquema gráfico onde são citados, também ao longo do tempo, as realizações empreendidas pelo Governo do Estado.

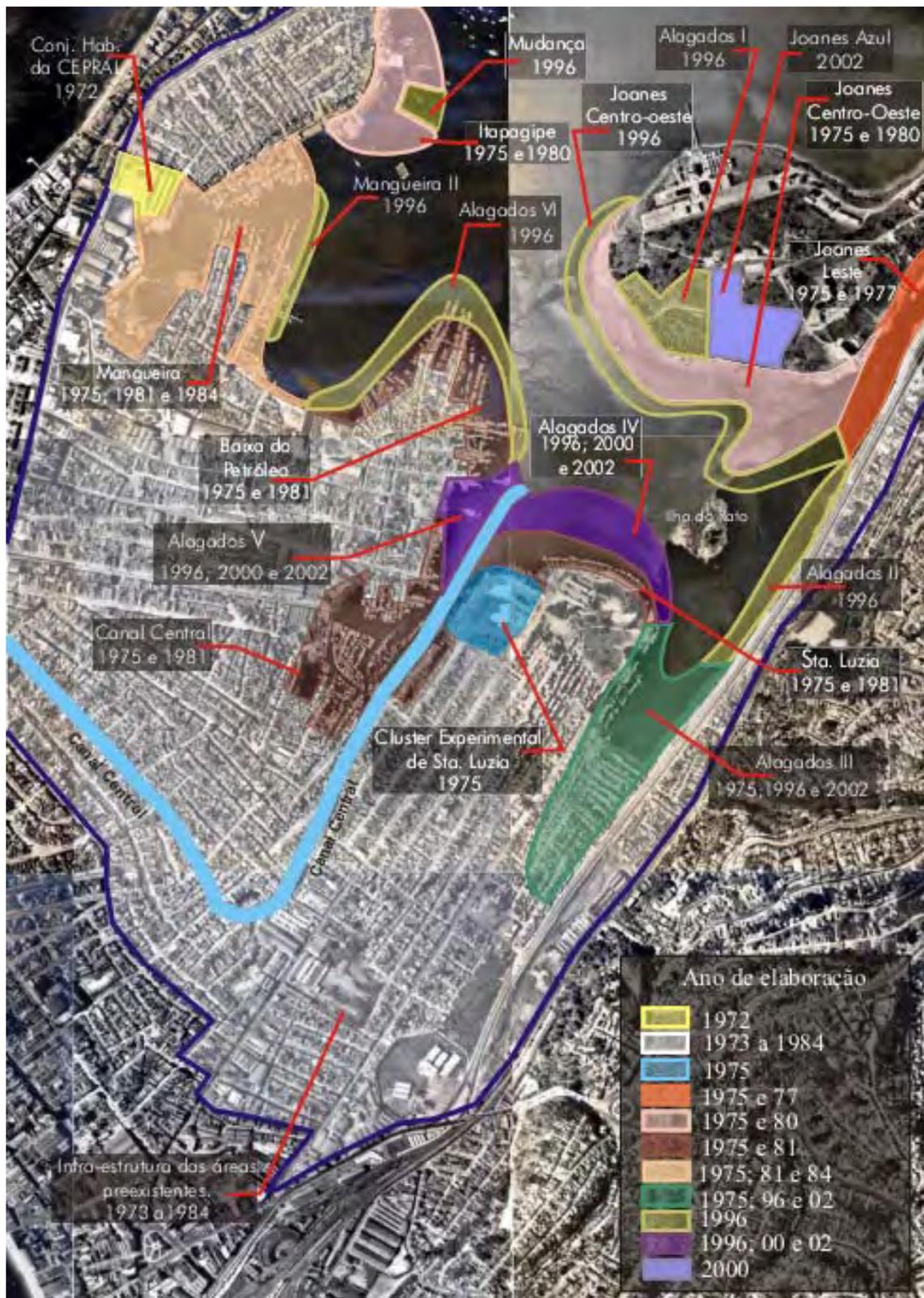


Figura 116 – Salvador, Bahia, Alagados, 2002 - projetos elaborados pelo Governo do Estado até 2002.

Base: ortofotocarta GEPAB, 1973.



Figura 117 – Salvador, Bahia, Alagados, 1986 - projetos realizados pelo Governo do Estado até 1986, cujas obras foram concluídas.
Base: ortofotocarta GEPAB



Figura 118 – Salvador, Bahia, Alagados 2002 - projetos que, efetivamente, tiveram suas obras começadas ou concluídas até 2002.

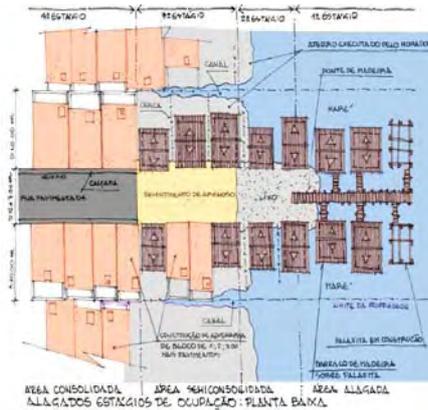
Base: ortofotocarta GEPAB

Síntese das Apropriações e Intervenções ao Longo do Tempo.

Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG – AU / FAUBFA, 2002..
(Diagrama 5)



Visão aérea - Alagados 1973



- 1954/1973 - Estágios concomitantes de ocupação:
- 1 – palafitas sobre o mar;
 - 2 – aterro das vias com entulho e lixo;
 - 3 – complementação do aterro de entulho e lixo / revestimento das ruas com material arenoso / primeiras construções em alvenaria de bloco;
 - 4 – Pavimentação asfáltica das vias; intensificação das construções em alvenaria de bloco; implantação pontual de infra-estrutura em rede.

1954 / 1974 – Ocupação por palafitas; os primeiros grupos de estudo: DNOS (1963), a Comissão de 1967, o GT de 1968, O IURAM e o SRA (1969), a CEPRAL (1969), o GEPAB (1972) e a criação da AMESA (1974).

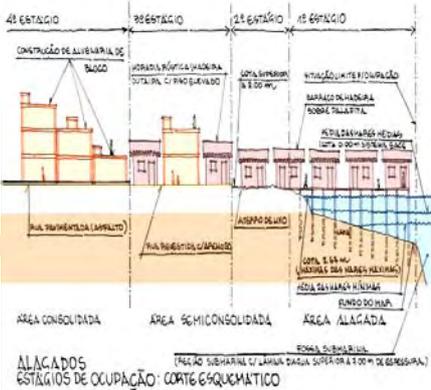
1972 – Construção de 100 unidades habitacionais pela CEPRAL no Setor Itapagipe.
1973 – Concurso para elaboração do Plano Urbanístico de Alagados.

1973 / 1974 – Desenvolvimento do Plano Urbanístico de Alagados em nível executivo; obras emergenciais da AMESA em Alagados.

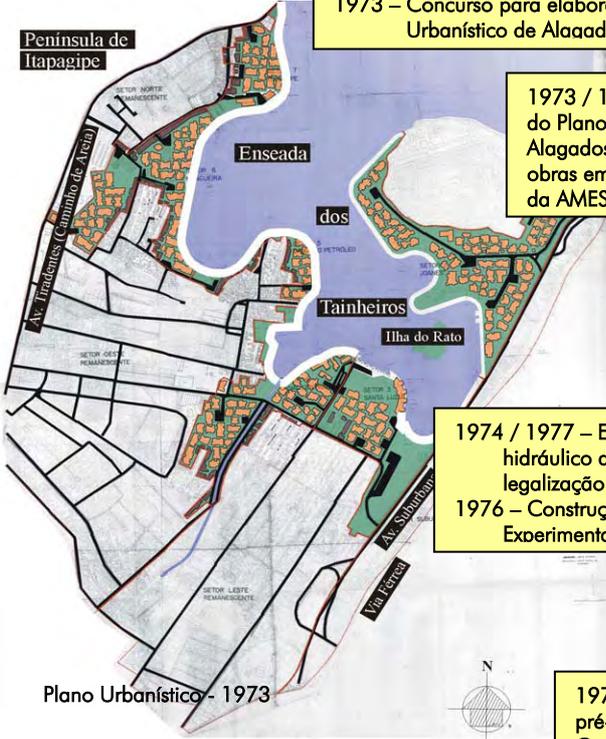
1974 / 1977 – Execução do aterro hidráulico do Setor Joanes; legalização da posse da terra;
1976 – Construção do Cluster Experimental de Santa Luzia.

1977 / 1979 – Infra-estruturação das áreas pré-existentis; construção dos clusters do Conjunto Joanes-Leste; questionamento da metodologia de execução do aterro hidráulico e do Plano habitacional; construção do aterro de Itapagipe; construção de barracos de madeira em áreas residuais de Alagados, por conta de situações emergenciais; legalização da posse da terra.

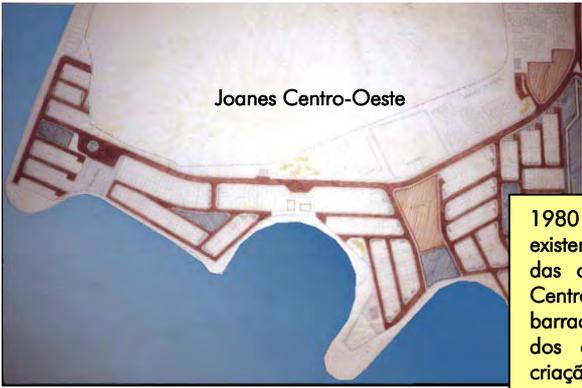
1980 / 1981 – Infra-estruturação das áreas pré-existentis; legalização da posse da terra; mudança das concepções urbanísticas dos setores Joanes Centro-Oeste e Itapagipe com a utilização de barraco-padrão sobre lote urbanizado; construção dos conjuntos Joanes Centro-Oeste e Itapagipe; criação do GTEP para estudos de alternativas para a continuidade do Plano Urbanístico de Alagados.



Cluster Experimental de Sta. Luzia



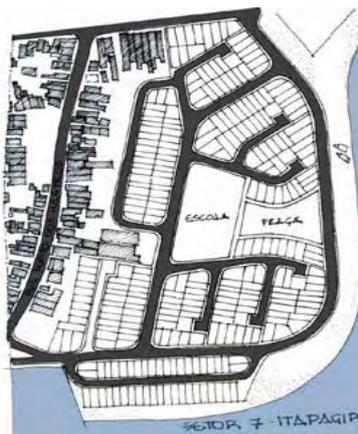
Plano Urbanístico - 1973



Joanes Centro-Oeste



Joanes Leste



1981 / 1983 – Infra-estruturação de áreas pré-existentes; legalização da posse da terra; execução dos aterros dos Setores Canal-Central; Baixa do Petróleo, Mangueira e Santa-Luzia; mudança das concepções urbanísticas dos projetos dos setores Canal-Central; Mangueira e Sta Luzia (João Paulo II) com a utilização de barraco-padrão sobre lote urbanizado; construção dos conjuntos habitacionais Canal-Central, Mangueira 1ª etapa, Sta Luzia (João Paulo II); extinção da AMESA (1983).



Canal Central



Mangueira Proposta inicial



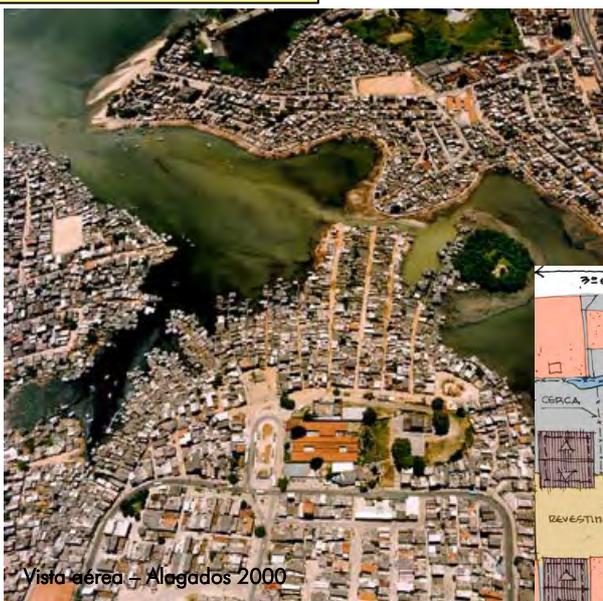
Mangueira 2ª etapa de obras

1983 / 1987 – Criação da HAMESA (1983); 2ª etapa das obras do aterro de Mangueira e construção das unidades habitacionais correspondentes, com a adoção de barracos-padrão sobre lote urbanizado; pavimentação do Cluster Experimental de Santa Luzia e do Conjunto Joanes Leste; urbanização dos setores de Santa Luzia, Uruguaí e Suburbana no bojo do programas de Urbanização Final de Alagados (UFA); extinção da HAMESA e transferência de suas atividades para a URBIS.

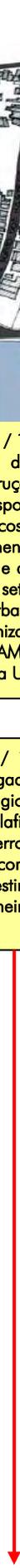
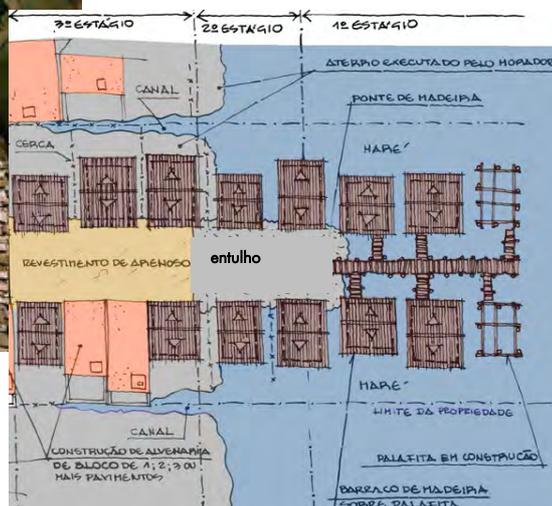
1987 / 1996 – Interrupção dos trabalhos em Alagados; novo ciclo de invasões com estágios concomitantes de ocupação:
 1 – palafitas sobre o mar;
 2 – aterro das vias com entulho;
 3 – ccomplementação do aterro de entulho / revestimento das ruas com material arenoso / primeiras construções em alvenaria de bloco.



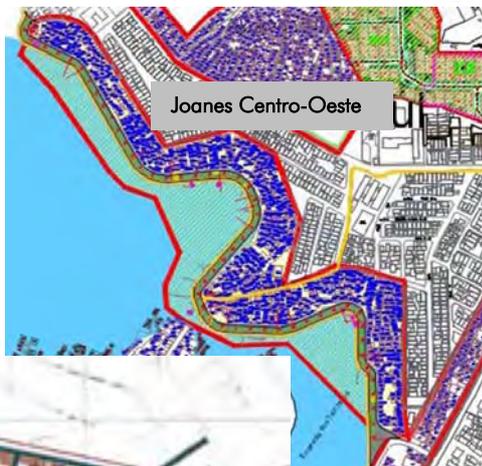
SETOR 3 - SANTA LUZIA
LOTEAMENTO JOÃO PAULO II



Vista aérea - Alagados 2000



1996 / 2000 – Retomada dos trabalhos em Alagados; criação do Programa Viver Melhor (1996); projetos das comunidades de Joanes Centro-Oeste, Mangueira II, Mudança, Alagados I, Alagados II, Alagados III, Alagados IV, Alagados V e Alagados VI (1996 / 1997); execução de obras das comunidades de Joanes Centro-Oeste, Mangueira II e Mudança (1998); criação Programa Ribeira Azul (1998); aliança com a AVSI e o plano de ação *Cities Alliance for Cities Without Slums*.





2000 / 2002 - novas propostas projetuais para Alagados III, Alagados IV e V; projeto Joanes Azul.



4.2 – DIFERENÇAS E PERMANÊNCIAS NOS MODOS DE INTERVENÇÃO.

Podemos distinguir três momentos básicos nos processos de intervenção promovidos pelo Governo do Estado na área de Alagados a partir de 1973, quando efetivamente se processou um trabalho de urbanização integrada para toda a Enseada dos Tainheiros: (i) O Plano de 1973 de autoria do Escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A; (ii) As modificações introduzidas no Plano de 1973 pela AMESA e posterior HAMESA, até o ano de 1986; (iii) Os projetos urbanísticos executados no bojo dos Programas Viver Melhor e Ribeira Azul a partir de 1996.

No Quadro 2 busca-se fazer uma comparação entre esses diversos processos de intervenção, suas permanências e diferenças.

QUADRO 2

SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS (1973/2002), PERMANÊNCIAS E DIFERENÇAS NO MODO DE INTERVENÇÃO FÍSICO-ESPACIAL

| Intervenção | Plano de 1973 | | Modificações do Plano de 1973 | | Projetos Atuais (1996/2002) | |
|--|--------------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------|---|--|
| | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes |
| Técnica de aterro | Hidráulico (Draga 12" e 24") | Mecânico (caçamba) | Hidráulico/Mecânico Draga 24" / Caçamba | Mecânico Caçamba | Mecânico/Hidrául. Caçamba/ draga/prancha | Mecânico/Hidrául. Caçamba/ Draga/prancha |
| Terminação do aterro | Praia | - | Praia | - | Via de Borda com paramento vertical/inclinado | - |
| Finalidade do aterro | Necessário para criação do solo | Eliminação de bolsões | Necessário para criação do solo | Eliminação de bolsões | Necessário para criação do solo / de Conformação | Eliminação de bolsões |
| Modo de intervenção física | Urbanização | Reurbanização / Urbanização | Urbanização | Reurbanização / Urbanização | Urbanização | Reurbanização / Urbanização |
| Unidade mínima de crescimento | Lote-moradia / Lote de transição | Lote | Lote | Lote | Lote | Lote |
| Tamanho mínimo do lote (m ²) | 50 | Indefinido | 60 | Indefinido | 30 | Indefinido |
| Largura mínima do lote (m) | 5 | Indefinido | 6 | Indefinido | 4 | Indefinido |
| Profundidade mínima do lote (m) | 10 | Indefinido | 10 | Indefinido | 10 | Indefinido |
| Unidade habitacional | Lote-moradia / Sobrado (unifamiliar) | Existente | Lote urbanizado c/ barraco de madeira padrão (unifamiliar) | Existente | Casa / Vilage (unifamiliar) | Existente |

QUADRO 2 (continuação)

SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS (1973/2002), PERMANÊNCIAS E DIFERENÇAS NO MODO DE INTERVENÇÃO FÍSICO-ESPACIAL

| Intervenção | Plano de 1973 | | Modificações do Plano de 1973 | | Projetos Atuais (1996/2002) | |
|-------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------|
| | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes |
| Área mínima da habitação pronta | 37,70 | Existente | 27,06 | Existente | 31,69 | Existente |
| Índice de ocupação % | 75,40 | Existente | 45,10 | Existente | 85,46 | Existente |
| Gabarito (pav.) | 2 | Indefinido | 1 | Indefinido | 2 | Indefinido |
| Técnica executiva da habitação | Bloco Cerâmico / Concreto Armado | Bloco Cerâmico / Concreto Armado | Madeirite | Existente | Bloco Cerâmico / Concreto Armado | Existente |
| Cobertura | Cerâmica | Existente | Cerâmica | Existente | Cerâmica | Existente |
| Tecnologias Alternativas | Não | Não | Não | Não | Não | Não |
| Comércio anexo à residência | Sim | Sim | Não | Não | Não | Não |
| Estágio da unid. habitacional | Embrião / Pronto | - | Pronto | - | Embrião / Pronto | - |
| Modalidade de aquisição da hab. | Financiada | - | Trocada pela habit. do morador | - | Financiada | - |
| Fornecimento de Projeto p/o morador | - | Não | - | Sim | - | Não |

QUADRO 2 (continuação)

| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS (1973/2002), PERMANÊNCIAS E DIFERENÇAS NO MODO DE INTERVENÇÃO FÍSICO-ESPACIAL | | | | | | |
|---|---------------------------------|---------------------------|-------------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------|
| Intervenção | Plano de 1973 | | Modificações do Plano de 1973 | | Projetos Atuais (1996/2002) | |
| | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes |
| Melhoria Habitacional (complementação) | - | Sim | - | Não | - | Não |
| Unidade Sanitária | - | Não | - | Não | - | Sim |
| Substituição de barraco de madeira por embrião | - | Sim | - | Não | - | Sim/Não |
| Legislação urbana | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Não |
| Regularização fundiária | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Unidade mínima urbana | <i>Cluster</i> | Quadra | Quadra | Quadra | Quadra | Quadra |
| Concepção urbanística | Vila em <i>Cluster</i> | Condomínio / Loteamento | Loteamento | Loteamento | Loteamento | Loteamento |
| Acesso ao lote | Caminho de Pedestre | Caminho de Pedestre / Rua | Caminho de Pedestre / Rua | Viela / Rua | Caminho de Pedestre / Rua | Viela / Rua |
| Pavimentação de vias | Gramado | Concreto/Asfalto | Asfalto | Concreto/Asfalto | Concreto/paralelo | Concreto/paralelo |
| Acesso para ligações domiciliares | Viela Sanitária (fundo do lote) | Caminho de Pedestre / Rua | Caminho de Pedestre / Rua | Viela / Rua | Caminho de Pedestre / Rua | Viela / Rua |

QUADRO 2 (continuação)

| SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS (1973/2002), PERMANÊNCIAS E DIFERENÇAS NO MODO DE INTERVENÇÃO FÍSICO-ESPACIAL | | | | | | |
|---|------------------------|------------------------|---|---|--|--|
| Intervenção | Plano de 1973 | | Modificações do Plano de 1973 | | Projetos Atuais (1996/2002) | |
| | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes |
| Proposta para desadensamento de quadra | - | Sim | - | Não | - | Não |
| Grau de execução das propostas de desadensamento de quadras | - | Não executado | - | - | - | - |
| Escala de intervenção | Integrada | Integrada | Integrada | Integrada | Por projeto (pontual) | Por projeto (pontual) |
| Densidades propostas | | Existente | | Existente | | Existente |
| Arborização | Sim | Sim | Não | Não | Sim / Não | Sim / Não |
| Preocupação com o ecossistema | Não | Não | Não | Não | Sim | Sim |
| Participação do morador em decisões projetuais | Não | Não | Representantes / Reunião com os moradores | Representantes / Reunião com os moradores | Reunião com moradores | Reunião com moradores |
| Remanejamento de família para fora do bairro | - | Sim | - | Sim | - | Sim |
| Remanejamento de família para fora da poligonal | - | Não | - | Não | - | Não |
| Fontes de recursos | BNH / Governo Estadual | BNH / Governo Estadual | BNH / Governo Estadual | BNH / Governo Estadual | CEF / BID / OGU Gov.Italiano / Gov. Estadual | CEF / BID / OGU Gov.Italiano / Gov. Estadual |

QUADRO 2 (continuação)

SALVADOR, BAHIA, ALAGADOS (1973/2002), PERMANÊNCIAS E DIFERENÇAS NO MODO DE INTERVENÇÃO FÍSICO-ESPACIAL

| Intervenção | Plano de 1973 | | Modificações do Plano de 1973 | | Projetos Atuais (1996/2002) | |
|---|---------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---|---|
| | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes | Áreas novas | Áreas pré-existentes |
| Associação com órgãos internacionais e ONGs | Não | Não | Não | Não | <i>Cities Alliance / AVSI / CDM Gov. Italiano</i> | <i>Cities Alliance / AVSI / CDM Gov. Italiano</i> |
| Grau de execução das intervenções propostas | Parcial | Parcial (sistema viário e redes) | Total* | Total (sistema viário e redes) | (em andamento) | (em andamento) |

* com exceção do Setor Santa Luzia

Montagem: Eduardo Teixeira de Carvalho, pesquisa de mestrado PPG/AU/FAUBFA, 2002.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como existiu um movimento oscilatório no processo de ocupação de Alagados – como observado na introdução deste trabalho – marcado pela justaposição / superposição de ocupações informais e intervenções institucionais, podemos dizer o mesmo quanto a alguns pressupostos e ênfases dos diversos modelos de intervenção adotados pelo Estado ao longo do tempo. Os dados contidos na Quadro 2 são reveladores neste sentido. Já outras ênfases revelam posturas projetuais completamente distintas àquelas inicialmente adotadas.

A criação do solo com, aterro, não é descartada em nenhum dos projetos. Mudam-se os métodos, as técnicas de execução, a terminação junto ao mar e os conceitos de aterro.

A técnica de aterro, inicialmente pensada, foi a hidráulica, com material extraído de jazidas marítimas por possantes dragas e lançado em áreas predefinidas, com retirada antecipada das diversas camadas de lama no fundo do mar. Inviabilizado pelos seus custos, quando executado em Joanes, esse processo logo é substituído, nos outros setores de Alagados, pelo lançamento do material dragado sobre a lama e sem a retirada das palafitas, o que possibilitou uma redução considerável de sua área, do seu volume e, conseqüentemente, do número de palafitas removidas. Mesmo assim, fez-se necessário mesclar aterro hidráulico com aterro mecânico devido, entre outros motivos, às características físicas de Alagados que impediam o acesso da tubulação da draga, em determinados trechos.

Nas intervenções atuais já realizadas, (Joanes Centro-Oeste, Alagados II e Mangueira II), a situação inverteu-se. O aterro hidráulico foi descartado como solução viável, tendo sido executado o aterro mecânico, com material arenoso emprestado de jazidas terrestres próximas. Já se discute, entretanto, a possibilidade de utilização de aterro hidráulico, para as próximas intervenções a serem executadas tais como, Alagados IV, V e VI.

A solução de terminação do aterro em praia, cujo fracasso ficou historicamente comprovado, foi terminantemente descartada. Hoje ela é pensada com paramentos verticais (estaca-prancha), ou inclinados (solo envelopado, terra armada -

técnicas desenvolvidas mais recentemente - ou placas pré-moldadas de concreto armado dispostas em planos verticais e níveis, diferenciados), com uma via de borda, garantindo sua função de espaço de uso comum. Parte-se do princípio que, assim procedendo, novas invasões serão evitadas, o que só o tempo dirá.

O conceito de aterro também mudou. As preocupações ambientais, que sequer eram discutidas da década de setenta, deu origem, hoje, ao chamado aterro-de-conformação em substituição ao aterro desenhado, exclusivamente, em função das necessidades da criação do solo e de viabilidades geotécnicas. O polêmico projeto de Alagados IV e V, aprovado pela CEF, por desconsiderar o fato de a Enseada dos Tainheiros estar com apenas 30% da sua área original, gerou protestos acirrados, levantando-se, assim, a possibilidade de execução de um aterro de conformação, que procurasse preservar as características físico-ambientais do que restou da Enseada dos Tainheiros, como recomenda a proposta alternativa para aqueles setores de Alagados. Sua característica é a redução de sua área, ao mínimo possível, o suficiente para dar um contorno homogeneizado aos aterros executados aleatoriamente, pelos moradores, com material de entulho.

Os modos de intervenção se mesclam, ao longo do tempo, entre urbanização e reurbanização, descartando-se qualquer possibilidade da erradicação das ocupações existentes, tendência já manifestada desde a década de setenta, não recomendada pelo GTEP e sequer discutida atualmente.

Apesar da idéia criativa do lote-moradia e do *cluster*, como unidades mínimas de crescimento urbano, prevalece, em todas as propostas urbanísticas posteriores, a estrutura de loteamento com o lote e a quadra. Os lotes mínimos projetados para as áreas acrescidas com aterro sofrem variações pequenas, ao longo do tempo. De 50m², passa para 60m² em média e, depois, sofre redução, agora, para 40m², ou menos. A exigüidade de espaço para atendimento da demanda sempre crescente em Alagados é fator determinante nesse sentido. O mesmo acontece com relação à largura do lote.

Isso acontece também com a área construída da unidade habitacional pronta. Barracos sobre o lote e embriões habitacionais foram descartados nas propostas atuais. Descartado o lote-moradia, a solução passa a ser a unidade

habitacional uniresidencial dentro do lote. A proposta mais abrangente, mais complexa e que oferecia mais alternativas para atendimento às necessidades das famílias foi a do lote-moradia. Até o tamanho da família e a idade da mulher eram levados em consideração na escolha do tamanho do lote e do tamanho do embrião a ser comercializado com a família beneficiada. Lotes de 50, 75 e 100 metros quadrados eram distribuídos nos diversos *clusters* projetados, sobre os quais se distribuía embriões de diversos tamanhos e casas prontas de 37,70, 44,05 e 57,00 metros quadrados, respectivamente. O lote-urbanizado de 60,00 m² em média, introduzido pela AMESA, possibilitava amplas possibilidades de construção, visto que o barraco-padrão de laminado de madeira era considerado solução provisória da habitação. As soluções atuais são mais rígidas: são oferecidos dois tamanhos de lotes, com áreas menores que os anteriores (30,00 e 40,00m²) sobre os quais são construídos modelos de habitação pronta, com áreas de 31,69 e 30,96 m², respectivamente. Essas condições oferecem poucas possibilidades de ampliação e, conseqüentemente, de atendimento às necessidades específicas das famílias mais numerosas.

A unidade multiresidencial, em forma de prédios com mais de dois pavimentos, só foi experimentada em Alagados I. A cultura local parece não recomendar esse tipo de solução. Do ponto de vista da economia de espaço, essa solução seria ideal em uma realidade como a de Alagados, entretanto, as incertezas quanto à aceitação do morador e a necessidade de execução de fundações profundas, inibem a adoção desse tipo de proposta.

A opção do embrião habitacional como bloco inicial de construção da unidade habitacional cujo projeto tem que ser seguido “à risca” para assegurar a concretização da imagem urbana projetada, seguramente é um erro. A experiência de Alagados demonstrou que os moradores desenvolvem a complementação dos embriões habitacionais recebidos, à revelia dos projetos habitacionais prontos que lhes são impostos. A imagem urbana resultante, como já observado, se assemelha àquela dos setores preexistentes.

Quanto à comercialização das unidades habitacionais, o Plano de 1973, mostrou uma incompatibilidade total entre valores e condições de financiamento e

capacidade de endividamento da população o que motivou a AMESA, na época, em adotar a solução do barraco-padrão sobre o lote-urbanizado. Atualmente, vemos o retorno do financiamento das unidades habitacionais, cujas conseqüências ainda não foram mensuradas.

Embora a legislação urbanística só tenha sido proposta no Plano de 1973, ela nunca foi efetivamente implantada. O trabalho do SEPEL, de fornecimento de projetos individualizados para os moradores de Alagados, não deixou de suprir essa lacuna, vez que, os mesmos eram elaborados em função de premissas projetuais pautadas no bom senso e de alguns princípios estabelecidos. O discurso da legislação urbanística é uma constante em todos os períodos, entretanto, atualmente, inexistem propostas nesse sentido. O mesmo não pode se afirmar com relação à legalização da posse da terra. Recentemente a CONDER contratou consultores para retomar esse trabalho, na área de Alagados e na área do Programa Ribeira Azul.

Um denominador comum a todos os projetos urbanísticos estudados é a utilização de soluções construtivas convencionais para a provisão de equipamentos, habitação e serviços urbanos.

As intervenções nas áreas preexistentes, implementadas pela AMESA, foram marcadas por soluções construtivas convencionais de infra-estrutura (macro-drenagem, redes e pavimentação), e de equipamentos comunitários, repetindo, assim, os pressupostos iniciais do Plano quanto a esses aspectos.

Pelas suas proporções, a área de Alagados poderia ser objeto de experiências com modalidades não-convencionais de provisão de equipamentos, infra-estrutura e habitação; entretanto, nenhuma iniciativa, até então, foi tomada nesse sentido. Observa-se, por exemplo, que o preconceito com o solo-cimento era enorme, o que inviabilizava a adoção dessa técnica, então desenvolvida pela Secretaria do Planejamento do Estado através do Projeto THABA do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - CEPED.

Lamenta-se o fato de não ter sido experimentado, ao longo do tempo, essa e outras tecnologias alternativas. Viviam-se, nos anos setenta, momentos em que se discutia calorosamente essa questão, inclusive, em seminários promovidos pelo BHN.

Sem dúvida, foi, e continua sendo, uma das grandes lacunas dos Planos de Urbanização para a área de Alagados.

As propostas de desadensamento e regularização de “miolos” de quadras foram totalmente esquecidas, com o tempo. Considera-se o tratamento das áreas preexistentes, uma das questões mais delicadas nas intervenções físico-espaciais implementadas até então. As propostas do escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A e da AMESA, foram únicas. As intervenções nessas áreas resumem-se à implantação de infra-estrutura em rede e pavimentação de vias com a utilização de métodos executivos tradicionais. São inúmeras as quadras que possuem situações críticas de ocupação e acessos aos lotes - áreas reduzidas de lotes e casas, desalinhamentos e acessos estreitos - que geram situações insalubres e densas.

As modificações, implementadas pela AMESA, foram insignificantes e não consideraram as propostas inicialmente elaboradas no Plano de 1973, como também nenhum esforço foi empreendido no sentido de desenvolver alternativas de intervenção nessas quadras.

A solução adotada para a melhoria das condições de salubridade nas quadras das áreas preexistentes, nos planos desenvolvidos a partir de 1996, pelos Programas Viver Melhor e Ribeira Azul, foi a da melhoria habitacional. As modalidades pensadas foram a de construção de unidades sanitárias nos imóveis que não possuíam esse cômodo, substituição do barraco de madeira por um embrião-padrão com 16m², desenvolvido pela CONDER, e a execução de serviços necessários para a complementação dos imóveis inacabados. Nenhuma das propostas, conseqüentemente, passava por estudos das quadras, no sentido de identificar situações críticas de densidades e desalinhamentos que merecessem um redesenho.

Nas obras até então executadas, na Enseada dos Tainheiros, nenhuma das três alternativas pensadas, foi totalmente realizada a contento. Os esforços concentraram-se (e ainda se concentram) mais na execução de unidades sanitárias e na construção de alguns embriões habitacionais. Nos projetos desenvolvidos para as áreas de Alagados III, IV e V, ficou descartada a execução de serviços necessários para a complementação dos imóveis inacabados. Um outro agravante é que, na falta de recursos, essas soluções são as primeiras a serem sacrificadas.

Outra questão importante é a escala de intervenção. O abandono da intervenção de forma integrada, como aconteceu no Plano de 1973 e, quando das modificações introduzidas pela AMESA, sem dúvida, foi um retrocesso, não só do ponto de vista urbanístico como também do ponto de vista da geotécnica. Considerando que, as comunidades de Alagados ocupam áreas com características físico-espaciais e ambientais semelhantes e distribuem-se de forma contínua no espaço, formando um todo do ponto de vista sócio-espacial, a intervenção de forma integrada deveria ser mantida ou, pelo menos, resgata. Esforços, no sentido de reverter essa situação, estão sendo empreendidos pela CONDER, que tem a intenção declarada de promover uma concorrência pública para elaboração de uma proposta integrada, envolvendo toda a área do Programa Ribeira Azul.

As questões ambientais e a participação da comunidade nas decisões projetuais começam a ser levantadas, com bastante ênfase, mesmo porque é fator determinante para a captação de recursos junto às agências multilaterais de financiamento. A pressão das comunidades envolvidas, as associações tipo ONGs, a *Cities Alliance*, o Governo Italiano e a participação do BID, impuseram essa nova postura, que já vinha sendo discutida e desenvolvida, internamente, pela CONDER.

Como pôde ser observado, ao longo do tempo, foram muitas as propostas adotadas nas diversas intervenções, empreendidas até então, pelo Governo do Estado na área de Alagados. Alguns avanços foram conseguidos, alguns retrocessos aconteceram e alguns equívocos foram cometidos. Em um período de dez anos, entre 1986 a 1996, um novo processo de invasão aconteceu na área de Alagados e envolvendo, inclusive, toda a área do Programa Ribeira Azul, demonstrando o seu potencial de crescimento, como que indiferente às ações empreendidas pelos órgãos públicos gestores, desafiando, assim, a capacidade do Estado no enfrentamento dessa questão. A Figura 119 ilustra essa, até então, interminável “queda de braço” entre intervenção institucional e ocupação informal ocorrida, ao longo do tempo, na área envolvida pelas poligonais de Alagados e do Programa Ribeira Azul. Só o tempo será capaz de mostrar os resultados finais desse constate estado de tensão que caracteriza a ocupação humana da área de Alagados.



Figura 119 - Salvador, Bahia, Enseadas: dos Tainheiros e do Cabrito – ocupação humana na área do Programa Ribeira Azul, ao longo do tempo.
Fotos: José Carlos d'Almeida.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKA, Jean Paul Monin. *Inventário das Tipologias, Morfologia e do Processo de Produção do Espaço Concreto: O Caso de Novos Alagados Bahia- Brasil*. Salvador: PPG-AU / FAUFBA, 1997, dissertação de Mestrado.

ALBERNAZ, Maria Paula; LIMA, Cecília Modesto. *Dicionário Ilustrado de Arquitetura*. São Paulo: ProEditores, 1998.

ALEXANDER, Christopher et al. *A Pattern Language / Un language de Patrones*. Gustavo Gilli, 1980.

ANDRADA, Antônio Flávio Vieira. *Avaliação das Habitações de Interesse Social na Região Metropolitana do Recife*. São Paulo:, Escola Politécnica da USP, 2000, dissertação de Mestrado.

ANDRADE, Paulo Maurício Piá de. *Favela, Existe solução? Questão: temos competência e vontade real para resolver este problema social secular? Projeto para a erradicação da miséria no Brasil*. Curitiba: [199?] Disponível em, <http://bbs2.sul.com.br/brasil/index.htm>. Acesso em 10 set. 2001

ARRUDA, Carlos Flávio C. *Favelas e Urbanização*. Campo Grande: SEAF, Prefeitura Municipal de Campo Grande, 1975. Disponível em, <http://favelaurba.cjb.net/>. Acesso em 10 set. 2001.

AZEVEDO, S. *O Desempenho do Setor Público na Área Habitacional: um breve retrospecto*. In: *Déficit Habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BAHIA, GEPAB. *Alagados. Relatório Final*. Salvador: dezembro, 1973a.

BAHIA, GEPAB. *Concurso Público para o Plano Urbanístico da Área de "Alagados". Edital*. Salvador: 1973b.

BAHIA, GEPAB. *Crítica ao Relatório Sócio-Econômico de Alagados*. Salvador: 1973c.

BAHIA, GEPAB/ASSEC. *Alagados. Estudos Sócio-Econômicos*. Salvador: 1973.

BAHIA, GEPAB/TECNOSOLO. *Estudos Geotécnicos e Projeto do Aterro de Alagados – Salvador - Ba, Relatório Final nº BA 185 / 73, Desenhos*. Salvador: vol I, 1973.

BAHIA, Prefeitura Municipal de Salvador. *PLANDURB - Inventário de Loteamentos – Disponibilidade de Terras – anexo*. Salvador: OCEPLAN, 1977.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER, AVSI. *Anteprojeto Novos Alagados II Etapa – Salvador, Bahia*. Salvador: 1977.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER. *Programa Ribeira Azul, Estudos Iniciais*. Salvador: 1995.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER. *Projeto de Recuperação Físico/Ambiental e Promoção Social da Área de Novos Alagados*. Salvador: outubro, 1996a.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER. *Projeto Novos Alagados – Araçás*. Salvador: 1996b.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER. *Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul. Projeto de Apoio Técnico e Social*. Salvador: CONDER, 2000.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER. *Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul. Projeto de apoio Técnico e Social (PATS) – Relatório da Situação Atual do Programa Ribeira Azul*. Salvador: 2002.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER/AVSI. *Retrato da Comunidade de Novos Alagados*. Salvador, 1999a.

BAHIA, SEPLANTEC/CONDER/AVSI. *Recuperação Ambiental e Promoção Social de Novos Alagados, Etapa 2, Projeto de Urbanização e Reassentamento, Estudo Preliminar*, Salvador: 1999b.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final Consolidado – Projeto Arquitetônico*. Salvador: 1975a.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final Consolidado – Indicações para Programas Físico-Ambientais das Áreas Internas Seleccionadas no Plano*. Salvador: 1975b.

BAHIA, SETRABES/AMESA, *Plano Urbanístico da Área de Alagados. Relatório. Relatório Final Consolidado, Cluster Experimental de Santa Luzia*, Salvador, maio, 1975c.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Plano Urbanístico de Alagados – Relatório Final Consolidado – Programa Geral de Investimentos*. Salvador: 1975d.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Ofício nº 059 / 77*, maio, 1977.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Relatório – Diagnóstico da Alagados Melhoramentos S /A – AMESA*. Salvador: 1979a.

BAHIA, SETRABES/AMESA, *Relatório da Comissão de Avaliação dos Pontos de Estrangulamento do Plano Urbanístico de Alagados*. Salvador, 1979b.

BAHIA, SETRABES/AMESA. *Relatório da Comissão de Avaliação da Atual Política de Construção de Barracos para Relocação e Remanejamento de Famílias*. Salvador; 1979c.

BAHIA, SETRABES / AMESA. *Relatório de Avaliação dos Pontos de Estrangulamento do Plano Urbanístico de Alagados*. Salvador: 1979d.

BAHIA, SETRABES/AMESA/GTEP. *Alternativas para Continuidade do Plano Urbanístico dos Alagados*. Salvador: 1981a.

BAHIA, SETRABES, AMESA/GTEP. *Tratamento Urbanístico da Enseada do Cabrito*. Salvador: 1981b.

BAHIA, SETRABES/AMESA/SAAP. *Relatório das Atividades*. Salvador: 1979.

BAHIA, Secretaria do Saneamento e Desenvolvimento Urbano/AMESA. *Plano Urbanístico de Alagados. Relatório Final Consolidado*. Salvador: 1975.

BAHIA, Secretaria do Saneamento e Desenvolvimento Urbano/AMESA. Ofício nº 059 / 77. Salvador: 1977.

BAHIA, Secretaria de Saneamento e Desenvolvimento Urbano/AMESA. *Relatório Diagnóstico da Alagados Melhoramentos S/A, AMESA*. Salvador: 1979a.

BAHIA, Secretaria do Saneamento e do Desenvolvimento Urbano/AMESA. *Intervenção Técnico Social na área de Alagados – Avaliação / proposições*. Salvador: 1979b.

BAHIA, SETRABES/HAMESA. *Novos Alagados (Salvador) – Anteprojeto – Infra-estrutura*. Salvador: 1984.

BAHIA, SETRABES/HAMESA, *Plano de Metas*, Salvador, dezembro, 1986.

BAHIA, SETRABES/AMESA/HAMESA. *Plano de Metas*. Salvador: 1985.

BONDUKI, Nabil. *Construindo Territórios de Utopia – a luta pela gestão popular em projetos habitacionais*. São Paulo: 1986. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP.

BONDUKI, Nabil, (Org.). *Habitat – As Práticas Bem-Sucedidas em Habitação, Meio-Ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil (Org.); ROLNIK, Raquel; JÚNIOR, Nelson Saule. *Habitat II – Assentamentos Humanos como Tema Global*. In: *Habitat. As Práticas Bem-sucedidas em Habitação, Meio-ambiente e Gestão Urbana nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação Social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BORGES, Ângela Maria de Carvalho. *Expansão Capitalista e Habitação Popular em Salvador*. Salvador: UFBA, 1982, dissertação de Mestrado em Ciências Sociais.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/CEF. *Brasil Nosso Teto*. Brasília: [199-].

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana/CEF. *Brasil Nosso Teto, Governo Federal, Habitar – Brasil. Manual de Orientações*. Brasília: [199-] .

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento/IPT. *Critérios Mínimos de Desempenho para Habitações Térreas de Interesse Social*. São Paulo: PBQP, [199-].

BUENO, Laura Machado de Mello. *Projeto e Favela: metodologia para projetos de urbanização*. São Paulo: USP, FAUUSP, 2000, Tese de Doutorado.

CAPRA, Fritjof, *A Teia da Vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CEF/DATAMEC. *IND – Índices Governamentais*. Disponível em Window W_C0102SIS0347001/1 at SPOC, p.1, 2002 (código interno da CEF).

CHOAY, François. *L'Urbanisme, utopies et Réalités-une antologie*, Paris: Seuil, 1965.

COELHO, Leandro de Oliveira. *A Provisão Habitacional e a Análise de seu Produto*. São Paulo, 2000, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, dissertação de Mestrado.

CONTI, Alfio. *A Experiência de Autogestão em Ipatinga, Uma Busca pelo Conceito*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 1999, dissertação de Mestrado.

CORONA, Eduardo; LEMOS, Carlos Alberto Cerqueira. *Dicionário da Arquitetura Brasileira*. São Paulo: Artshow Books Ltda., 1989.

DEL RIO, Vicente. *Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento*. São Paulo: PINI, 1990.

DUARTE, Cristiane Rose; SILVA Osvaldo Luiz; BRASILEIRO, Alice. *Favela, Um Bairro – Propostas Metodológicas para Intervenção Pública em Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Pró-Editores, 1996.

FERNANDES, Ana. *Consenso sobre a Cidade?* Porto Alegre: 1999. Notas.

FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio de Filgueiras, (Org.). *Cidade & História*. Salvador: EDUFBA, 1992.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio. Dicionário da Língua Portuguesa, Século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, CD-ROM, versão 3.0.

FRANCO, Ângela Maria de Almeida. *Habitação Popular e Solo Urbano em Salvador*. Salvador: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, 1983, dissertação de Mestrado.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/ BNH. *Sistemas não Convencionais de Infra-Estrutura Urbana para População de Baixa Renda – Documento Final*. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM/BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO/ BNH. *Sistemas não Convencionais de Infra-Estrutura Urbana – Relatório Final*. Rio de Janeiro: BNH, 1988.

GIL, Benedito Miguel; GIL Célia Maria Carcagnolo. *A Pobreza Perseguida: considerações sobre a "Maloca Do Lucrécio"*. The marginalized poverty: considerations about the "Maloca do Lucrécio". São Paulo: v. 12, p. 135-45, 1993. Disponível em www.assis.unesp.br/bmgil/trabal/02.htm. Acesso em set. 2001.

GORDILHO SOUZA, Angela. *Invasões e Intervenções Públicas: Uma Política de Atribuição Espacial em Salvador – 1946 – 1989*, Rio de Janeiro: UFRJ, 1990, dissertação de Mestrado.

GORDILHO SOUZA, Angela. *Invasões e Intervenções na Dinâmica da estruturação Urbana em Salvador*. Salvador: Encontro Nacional da ANPUR, 1991.

GORDILHO SOUZA, Angela. *Formas de Ocupação Habitacional na Estrutura do Espaço Urbano de Salvador, Relatório Técnico (fev. 91/out. 92)*. Salvador: Bolsa DCR-CNPq./Mestrado da UFBA., 1992 (mimeo).

GORDILHO SOUZA, Angela (org.). *Habitar Contemporâneo – Novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: CADCT, 1997.

GORDILHO SOUZA, Angela. *Limites do Habitar – Segregação e Exclusão na Configuração Urbana Contemporânea de Salvador e Perspectivas no final do século XX*. Salvador: EDUFBA, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia: mecanismos e Saídas*. Artigo, xerox, novembro, 1998.

HEREDA, Jorge Fontes. *Quando a Lama Virou Terra – O Caso da Urbanização de Alagados*, São Paulo: FAUSP, 1991, dissertação de Mestrado.

KENYA, Alex Abiko; ALMEIDA, Marco Antônio Placia. *Os Processos de Urbanização de Favelas e a Qualidade dos Serviços Urbanos*. Belo Horizonte: Evento Preparatório da Conferência Habitat II, 1995.

KESSIN, Nagirley, Escritório de Arquitetura e Urbanismo. *Baixa do Caranguejo – Visão do Futuro*. Salvador: 1996.

MARTÍNEZ Consuelo Corredor. *Pobreza Urbana: Problemas de Ordem Conceitual e implicações da Política*. Seminar on Urban Povert sponsored by ALOP in the Word Bank, Rio de Janeiro: 1988. Ap. Disponível em <http://wblnoo18.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/>. Acesso em 22 set. 2001.

MATTEDI, Maria Raquel Matoso. *As Invasões em Salvador: Uma Alternativa Habitacional*, Salvador: UFBA, dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, 1979.

MAURÍCIO ROBERTO ARQUITETOS S/A. Ofício P-74102, MRCB – 035/77. Rio de Janeiro, 1977.

MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do Acesso à Terra Urbana em Diadema*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, mestrado em Arquitetura e Urbanismo, 2000.

NEVES, Erivaldo Fagundes. *Invasões em Salvador: um movimento de conquista do espaço para morar (1946/1950)*. São Paulo, PUC, 1985, dissertação de mestrado.

NUNES, Débora (org.). *Salvador: O Arquiteto e a Cidade Informal*, Salvador, CADCT, 2000.

PARK, R. E. *Human Migration and the Marginal Ma*". *American Journal of Sociology* 33, n.6, May 1928.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: Favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

PMS, SEPLAN/SUCOM. *Consolidação das leis de Ordenamento do Solo, Leis e Decretos Complementares*. Salvador: 1988.

RAPOPORT, Amos. *Pour une Anthropologie de la Maison*. Paris: Collection Aspects de l'Urbanisme, Dunod, 1972.

REPÚBLICA ITALIANA, Ministério das Relações Exteriores/Direção Geral da Cooperação para o Desenvolvimento. *Brasil – Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área de Ribeira Azul. Notas Informativas para a Comissão Diretora*. Roma: 2000 (tradução original).

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Urbanidade e Vida Metropolitana*. Rio de Janeiro, Jobran Editora, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. *A Crise da Moradia nas Grandes Cidade – da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. *A Divisão Favela-Bairro no Espaço Social do Rio de Janeiro*, Petrópolis: XXIV Encontro Anual da ANPOCS. GT 07 – Cidade e Metropolização. Sessão II – Estrutura Social e Exclusões na Cidade, 2000.

RIO DE JANEIRO / RJ / PREFEITURA MUNICIPAL/SECRETARIA DE HABITAÇÃO. *Cidade Inteira, A Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 1999.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades Brasileiras*. São Paulo, Contexto, 1988, p. 37-41, apud Favelas – Texto de 1988. Disponível em www.Cefetesp.br/~eso/fav1geo.html.

SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. *Formas Urbanas. Cidade Real & Cidade Ideal - contribuição ao estudo urbanístico de Salvador*. Salvador: Quarteto Editora, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos, *A cidade como um Jogo de Cartas*. Niterói: EDUFF, 1988.

SANTOS, Cláudio Hamilton M., *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*, Texto para discussão n° 654, IPEA, Brasília, 1999.

SANTOS, Milton. *O Centro da Cidade de Salvador: estudo de geografia urbana*. Salvador: Livraria Progresso Editora – Universidade da Bahia, 1959.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *Quando a Rua vira Casa*, São Paulo: IBAM/FINEP, 1985.

SARMENTO, Walney Moraes; GMÜNDER, Ulrich. *Migrações no Brasil e no Mundo*. Salvador: Goethe-Institut, 1996.

SOUZA, Maria Tereza Xavier. *O Programa de Cooperativas Habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado*. São Paulo: 1999, dissertação de Mestrado.

ROSSETO, Rossella. *Organismos Internacionais e Auto construção: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. São Paulo: 1993, dissertação de Mestrado.

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Diagnósticos e Desafios da Habitação no Brasil* In Sinopses, n. 15, FAUUSP, 1991.

TURNER John C. *Una Nueva Visión del Déficit Habitacional*. In, D. LEWIS (ed). *El Crecimiento de las Ciudades*. Trad. A. Desmonts. Barcelona, Gustavo Gili, Edición española, D. LEWIS (ed). *El Crecimiento de las Ciudades*. Trad. A. Desmonts. Barcelona, Gustavo Gili, 1972, tradução livre.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma Casa*. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1978.

VARELLA, Drauzio; BERTAZZO, Ivaldo; JACQUES Paola Berenstein. *Maré Vida na Favela*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2002.