

# A vez dos Alagados

A construção de um programa integrado  
de urbanização de favela em Salvador



Foto capa: Geraldo Melo

*Aliança de Cidades*  
Cities Without Slums

**Aliança de Cidades**

William Cobbett, Diretor-Geral

Mark Hildebrand, Diretor-Geral, gestão 1999–2005

**Gerente do Pats do Banco Mundial**

Ivo Imparato, especialista urbano

**Organização**

Giorgio Romano Schutte, Coordenador-Geral da Aliança para o Brasil

Mariana Kara José, urbanista

**Redação**

Mariana Kara José

**Revisão do conteúdo**

Ivo Imparato e Kevin Milroy

**Colaboradores**

Alex Abiko, Tereza Herling, Francesco Villarosa, Fabrizio Pellicelli,

Benedetta Fontana e Regianne Bertolassi

**Revisão e editoração**

Renato Rovai, Publisher Brasil Editora

Maurício Ayer

**Projeto gráfico**

Maria Helena Werneck Bomeny

**Impressão**

Indusplan

Aliança de Cidades. A vez dos Alagados: A construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador.

São Paulo: Aliança de Cidades, fevereiro de 2008.

70p.

Esta publicação está disponível também em inglês e italiano.

Um dos primeiros projetos da Aliança de Cidades, desde sua criação em 1999, aconteceu nos Alagados, na cidade de Salvador (BA). Esta ação teve início quando o estado da Bahia firmou uma parceria com a Aliança de Cidades, o Banco Mundial e o governo da Itália para melhorar a vida dos moradores desta que é uma das favelas mais conhecidas da capital baiana. Com o apoio da Conder, a companhia responsável pelo desenvolvimento urbano no estado, e a Avsi, uma ONG italiana, foi dado um salto de qualidade no diálogo entre a comunidade e as autoridades públicas e no processo como um todo. Estes são alguns dos resultados positivos de um trabalho coletivo, caracterizado pela intensa participação e debate, e que envolveu erros, acertos e, certamente, muito aprendizado.

O grande mérito da intervenção nos Alagados é não apenas o impacto positivo que trouxe para a comunidade em si, e em um segundo momento para a cidade, mas também o fato de ter contribuído de forma significativa para as políticas públicas de urbanização de favelas no estado da Bahia. O Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats) foi implementado entre 2001 e 2006, e contribuiu com a elaboração de um projeto de US\$ 80 milhões, incluindo o suporte financeiro do Banco Mundial e uma segunda doação da Aliança de Cidades, com fundos do governo da Itália.

Ao final do projeto, seu Comitê de Direcionamento identificou a necessidade de documentar e disseminar a experiência da intervenção na área dos Alagados, e de produzir desta forma uma ferramenta útil para aqueles que enfrentam o desafio da urbanização de assentamentos precários. Esperamos que este seja mais do que um relatório final de projeto, e que possa servir de inspiração e estímulo para iniciativas semelhantes ao redor do mundo.

O que marcou a intervenção nos Alagados e do estado da Bahia foi principalmente a parceria e a consistência. Os moradores de favelas e suas associações foram os atores principais dessa história, e tiveram um papel essencial para garantir que o êxito fosse conquistado. Tira-se, como importante aprendizado, que a combinação de um apoio consistente do governo da Itália, a flexibilidade e as habilidades demonstradas por parte das autoridades públicas, a atuação da Avsi junto à comunidade e a maturidade política de todos os envolvidos foi o que possibilitou a geração de um apoio decisivo para os moradores dos Alagados.

**William Cobbett**  
Diretor-Geral  
Aliança de Cidades

Os estudos realizados em todo o mundo sobre urbanização de favelas, processos de melhorias urbanas em áreas de ocupação precária ou informal, ressaltam a necessidade de um envolvimento de longo prazo por parte das agências governamentais que empreendem projetos desse tipo. Também é freqüentemente mencionada, como pré-condição de impacto e sustentabilidade desses projetos, a necessidade de se trabalhar a dimensão social das áreas de intervenção, e não apenas as questões de infra-estrutura e habitação. Apesar desse consenso entre os especialistas, ainda são raros os exemplos de processos de urbanização de áreas urbanas degradadas que contem com engajamento de longo prazo e levem a um real desenvolvimento social. A urbanização dos assentamentos sobre palafitas localizados em Alagados e Novos Alagados, em Salvador, Bahia, é um dos raros exemplos de um processo realmente integrado e de longo prazo. A partir da primeira metade da década de 1990, um fluxo crescente de investimentos governamentais foi melhorando de maneira notável as condições desses assentamentos, num esforço que prossegue ainda hoje.

Tive o privilégio de acompanhar e apoiar esse processo desde o seu início, em várias das funções que exerci. Em 1992, na Cooperação Italiana, analisei o pedido de financiamento encaminhado pela ONG Avsi para o início do trabalho em Novos Alagados, e acompanhei o projeto em suas etapas iniciais. Passados alguns anos, no Centro Habitat da ONU, pude usar o projeto na preparação da Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, como exemplo de abordagem integrada e participativa de luta contra a pobreza urbana. A partir do ano 2000, participei da montagem e gestão do Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats), até sua conclusão em 2006, no âmbito da parceria entre o governo da Bahia, a Aliança de Cidades, o governo da Itália e o Banco Mundial. Atualmente, gerencio o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial ao Projeto Dias Melhores, iniciativa do governo da Bahia que reproduz a experiência adquirida em Alagados e Novos Alagados em muitas outras localidades de Salvador e nas principais cidades do estado.

---

A Bahia tem o inegável mérito de ter transformado o melhoramento dos assentamentos precários de suas cidades numa política que não só transcende os ciclos político-administrativos como mantém um nível importante de investimentos de longo prazo. Trabalhar para a superação da pobreza urbana por meio de investimentos diretos em escala nas próprias áreas de pobreza tem a vantagem de garantir um gasto público focalizado na redução da pobreza, ao invés de confiar apenas nas estratégias habituais de desenvolvimento econômico e gasto social, que raramente chegam aos pobres. Isso é particularmente importante num contexto em que a desigualdade é o maior dos desafios, como é o caso do Brasil. No momento em que o governo federal brasileiro anuncia um volume de investimentos sem precedentes em urbanização de favelas por meio do PAC, reconhecendo a eficácia deste tipo de ação, a experiência da Bahia certamente ajudará a garantir que o enfoque integrado e participativo prevaleça.

Apesar da importância que essa experiência teve e tem em termos profissionais, a dimensão humana é para mim ainda mais importante. Compartilhar as dificuldades e conquistas com os técnicos da Conder e da Avsi, com os colegas das organizações internacionais e do governo brasileiro, e principalmente com quem trabalha pelas comunidades morando nelas, sendo dali. Gente de Novos Alagados e dos Alagados que teve a fé e sobretudo a paciência de se engajar no difícil e intrincado processo de um projeto com financiamento externo. Líderes e cidadãos com C maiúsculo como Lurdinha, seu Raimundo, dona Nazid, Guerra, e tantos outros. A eles, meu agradecimento, na esperança de que compartilhem minha convicção de que valeu a pena.

**Ivo Imparato**  
Gerente de Projetos  
Banco Mundial



	Apresentação	<b>2</b>
	Apresentação	<b>3</b>
	Introdução	<b>8</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>Contexto e precedentes</b>	<b>10</b>
1.1	A Bahia e a cidade de Salvador	<b>11</b>
1.2	Os Alagados em Salvador	<b>14</b>
1.3	O combate à pobreza na área dos Alagados	<b>18</b>
<b>Capítulo 2</b>	<b>O Projeto de Apoio Técnico e Social ao Programa Ribeira Azul</b>	<b>29</b>
2.1	A construção de uma parceria	<b>29</b>
2.2	O Programa de redução da pobreza urbana na área do Ribeira Azul	<b>30</b>
2.3	O Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats)	<b>32</b>
<b>Capítulo 3</b>	<b>Resultados e avanços</b>	<b>38</b>
3.1	Intervenções físicas e sociais em uma abordagem integrada	<b>45</b>
3.2	Ação participativa	<b>46</b>
3.3	Uma visão integrada com abordagem territorial	<b>46</b>
3.4	Meio ambiente	<b>47</b>
3.5	Introdução de ações de monitoramento e avaliação	<b>49</b>
3.6	Salto de escala	<b>50</b>
<b>Capítulo 4</b>	<b>Desafios</b>	<b>51</b>
4.1	Lições aprendidas	<b>51</b>
4.2	Desafios para um salto em escala	<b>53</b>
	Anexos	<b>60</b>
	Referências bibliográficas	<b>66</b>
	Abreviações e siglas	<b>69</b>



A Aliança de Cidades foi criada em 1999 como uma coalizão global entre autoridades locais, governos nacionais e organizações multilaterais, com o objetivo de ampliar e disseminar estratégias bem-sucedidas de redução de pobreza urbana. Por meio da difusão de impactos positivos do desenvolvimento urbano, a Aliança contribui para a troca de experiências entre cidades, assim como entre elas e governos nacionais, agências internacionais de desenvolvimento e instituições financeiras.

No âmbito de sua área de atuação, na assistência técnica para projetos de urbanização de favelas, a Aliança de Cidades aprovou, em 2001, o Projeto de Assistência Técnica e Social (Pats), com o apoio do governo italiano e do Banco Mundial. A execução ficou a cargo da ONG italiana de cooperação Avsi. O projeto adotou uma abordagem territorial, integrada e participativa de combate à pobreza urbana. Em continuidade a iniciativas anteriores em Alagados, uma das maiores favelas do Brasil, o projeto ampliou sua escala e passou a atuar na macro-área de Ribeira/Cobre, na cidade de Salvador, Bahia. Com esta publicação, pretende-se contribuir para a disseminação da experiência.

O primeiro capítulo dá um quadro geral da situação sociogeográfica na região de atuação do projeto e das iniciativas anteriores ao Pats em Alagados. A imagem de insalubridade e pobreza quase absoluta de milhares de pessoas vivendo em palafitas sobre águas fétidas fez desta uma das favelas mais conhecidas do Brasil, símbolo do problema habitacional e social das grandes cidades nos países em desenvolvimento. Não é à toa que surgiu justamente nesta área, no início dos anos noventa, a primeira experiência de urbanização de favelas com participação efetiva dos moradores, em Salvador. Já nesta época havia uma parceria com a Avsi, que vinha de uma outra prática bem-sucedida, em Belo Horizonte, com o projeto Alvorada.

No segundo capítulo são explicados o funcionamento do projeto, a construção das parcerias e os objetivos gerais. A trajetória percorrida até a definição da parceria firmada em 2001 entre o governo do estado da Bahia, a Aliança de Cidades e o governo italiano teve início em 1999. O Pats surgiu para dar apoio ao programa de redução da pobreza urbana (Ribeira Azul), a partir das experiências em Alagados, com o intuito de combater de forma mais abrangente a pobreza em uma das partes mais degradadas da Região Metropolitana de Salvador, enfocando sobretudo a melhoria das condições de



vida dos habitantes mais pobres: os moradores das palafitas. A intervenção integrou obras de urbanização e recuperação ambiental, erradicação das palafitas e construção de novas casas para reassentamento das famílias removidas, melhorias habitacionais, construção e reforma de equipamentos comunitários com projetos de desenvolvimento humano. Um dos elementos chave da metodologia utilizada foi o reconhecimento e fortalecimento das cerca de 70 associações locais dos moradores que atuavam na área.

O capítulo 3 sintetiza resultados diretos do projeto, seus principais avanços nas intervenções físicas e sociais, na construção do processo participativo, na implementação de uma visão integrada, na questão ambiental, na introdução de um sistema de monitoramento e avaliação e na capacidade de provocar um salto na escala de intervenção.

No capítulo 4 são apresentados os desafios e as lições aprendidas na esfera da participação comunitária, na gestão compartilhada, na construção de uma parceria internacional e na garantia da sustentabilidade da intervenção. Descreve também as dificuldades com a regularização fundiária, o dilema da recuperação dos custos, a polêmica em torno da tipologia habitacional, a necessidade de prevenir novas invasões e, portanto, a oferta de terras urbanizadas a baixo custo e o estabelecimento de parcerias para operação e manutenção da nova infra-estrutura implantada. Por último, aborda aquele que talvez seja o maior dos desafios: a contribuição para o desenvolvimento econômico local para geração de trabalho e renda para as populações das áreas mais pobres.

São muitas as pessoas ligadas às diversas instituições parceiras e à comunidade que se empenharam para garantir o êxito do projeto. Gostaríamos de destacar simbolicamente Loredana Stalteri, da Cooperação Italiana, que esteve presente desde o início e sempre acompanhou de perto e com muita dedicação o seu desenvolvimento, costurando a grande parceria que marcou a intervenção.

Neste momento, está em curso um novo projeto, que aumenta a escala de intervenção para o nível estadual, em estreita cooperação com um empréstimo do Banco Mundial (Dias Melhores) e recursos recém-negociados com o governo federal (PAC), ambos para urbanização de favelas. Essa perspectiva de continuidade transforma um projeto pontual em processo de política pública e firma parcerias cada vez mais fortes, o que constitui uma grande conquista e corresponde à visão da Aliança de Cidades.



## Contexto e precedentes

Palafita em Salvador (Bahia). Foto: Jefferson Vieira

Estudos indicam que mais de 3 bilhões de pessoas, aproximadamente 50% da população mundial, vivem hoje em áreas urbanas. Destas, um terço mora em assentamentos precários, carentes de infra-estrutura. Em algumas capitais latino-americanas, esse percentual supera a cifra de 50%, a exemplo de Bogotá (Colômbia), Caracas (Venezuela) e Quito (Equador).

No Brasil, a situação não difere da encontrada em outros países latino-americanos. Nas capitais dos estados da Bahia (Salvador) e de Pernambuco (Recife), mais da metade da população também vive em áreas sem as mínimas condições de moradia digna. De acordo com levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal provedor de dados e informações do País, em 2001, todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes apresentavam áreas irregulares. Segundo a mesma pesquisa, 24,3% dos municípios brasileiros continham áreas urbanas informais do tipo “parcelamentos não-regulares”; 22,4%, favelas; e 8,9%, cortiços.

Esse cenário se deve principalmente à intensa migração interna da população brasileira ocorrida nos últimos 50 anos. Um movimento que, em conjunto com a histórica concentração de renda do País e a falta de provisão habitacional do setor formal para baixa renda, originou diversos cinturões de pobreza urbana, localizados principalmente nas regiões periféricas das grandes metrópoles. Os migrantes, em geral, se instalaram em áreas de difícil ocupação, vivendo em situação de vulnerabilidade social.

Por conta da estagnação econômica e da alta inflação, relacionadas à crise da dívida interna, durante as últimas décadas este quadro piorou muito. Em 1970, apenas 1% da população do município de São Paulo vivia em favelas. Em 2000, essa proporção havia alcançado a faixa dos 11%.<sup>1</sup> Nas demais capitais brasileiras a situação apresenta-se igualmente alarmante. Em 2002, a população residente em favelas e assentamentos precários era de cerca de 20% no Rio de Janeiro, 20% em Belo Horizonte e 30% em Salvador.

1. Estimativa de Centro de Estudos da Metrópole (CEM), 2000.



Foto: Jefferson Vieira

## 1.1. A Bahia e a cidade de Salvador

O estado da Bahia é o quinto do País em área territorial, ocupando 6,7% da superfície brasileira, com 565 mil km<sup>2</sup>. Em 2006, a população estimada do estado era de 13,95 milhões de habitantes, ou 7,5% da população total do Brasil (IBGE/Pnad), respondendo por cerca de 4,5% do PIB brasileiro.<sup>2</sup>

A Bahia também tem vastas riquezas ambientais. Possui 24 mil km<sup>2</sup> de reservas ecológicas, áreas de proteção, parques, cinturões verdes, jardins botânicos e monumentos naturais. A costa atlântica baiana é a maior do País: são quase mil quilômetros de praias que contribuem para que o setor de serviços responda por 45,5% do PIB do estado.

O acelerado ritmo de crescimento urbano verificado nestas últimas décadas na Bahia resultou em uma grande concentração populacional em cidades consideradas de porte médio e grande, observando-se também um significativo crescimento da Região Metropolitana de Salvador (RMS), onde atualmente concentra-se cerca de 1/3 do total da população urbana do estado. A RMS é composta por dez municípios, incluindo a capital, e em 2006 tinha uma população estimada de 3,4 milhões de habitantes (IBGE/Pnad). A taxa média de crescimento populacional da RMS no período de 1980–1991 foi de 3,10% a.a., sendo que, no mesmo período, o crescimento médio estimado para o conjunto de regiões metropolitanas do País foi de 1,88%.

Entre a população economicamente ativa, mais de 50% das famílias baianas auferem rendimentos mensais restritos a até dois salários mínimos (SM),<sup>3</sup> percentual que se manteve estável ao longo do decênio 1992–2002.

2. [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)

3. Salário mínimo (SM): R\$380, equivalente a US\$210, dezembro 2007.





## Salvador

A capital do estado da Bahia, Salvador, é a terceira maior cidade brasileira, depois de São Paulo e Rio de Janeiro, com uma população estimada de 2,7 milhões de habitantes (IBGE/Pnad, 2006). Ocupando uma área de 707 km<sup>2</sup>, Salvador foi um dos núcleos urbanos que mais cresceu no Brasil na segunda metade do século XX. Construída pelos portugueses, em 1549, constituiu-se como sede política e administrativa do País por mais de 200 anos, abrigando durante esse período o principal porto da América Latina, pólo de desenvolvimento econômico de toda a região.

A partir do fim do século XVIII, quando a capital do País foi transferida para a cidade do Rio de Janeiro (em 1763), Salvador passou por um longo período de decadência política e econômica. A capital baiana só retomou seu crescimento econômico em meados do século XX, quando foi descoberto o petróleo no Brasil, em 1949, no subúrbio de Lobato. Este fato deu nova dimensão à economia de Salvador e de toda a área do Recôncavo da Bahia de Todos os Santos. Em pouco mais de dez anos, entre as décadas de 1950 e 60, a cidade viu duplicar sua população. A evolução da ocupação urbana de Salvador foi uma das mais rápidas do País nas décadas subseqüentes, e a cidade passou a ser a principal referência nordestina no movimento de ampliação do processo de industrialização moderno iniciado no Centro-Sul do País.

Dos pouco mais de 400 mil habitantes do início dos anos 50, a cidade de Salvador passou da faixa de 1 milhão na década de 70, chegando a 2,75 milhões em 2007.

**Tabela 1**

**SALVADOR (BA): CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO**

Ano	População (mil hab.)
1955	445
1970	1.007
1980	1.502
1991	2.075
2000	2.443
2006	2.714

Fonte: IBGE, 2007

Nos anos 70, além do crescimento demográfico, a cidade sofreu uma série de transformações sociais, administrativas e econômicas, como a abertura de grandes avenidas, a construção do Centro Administrativo da Bahia (CAB) na área norte da cidade, e a transferência da região industrial, antes localizada na península de Itapagipe, para os municípios de Camaçari, compondo o Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), e para o Centro Industrial de Aratu (CIA), visando a uma maior articulação da capital com a Região Metropolitana.

A instalação desses complexos industriais estimulou o surgimento de bairros residenciais de classe média e alta, para atender à demanda de profissionais que vinham de outros estados (principalmente São Paulo e Rio de Janeiro) e da nova classe média local que surgia junto com o desenvolvimento econômico da cidade. De modo geral, esses novos bairros localizavam-se nas proximidades da orla atlântica em direção à região nordeste da cidade. Sem qualquer acompanhamento técnico, abrigando operários, migrantes e desempregados, cresciam nas áreas mais distantes do centro e menos valorizadas os bairros populares de Salvador.

Estima-se que cerca de 1/3 da população do município de Salvador mora em favelas, áreas de propriedade alheia, carentes de serviços públicos essenciais. Além do alto índice de população residente em assentamentos precários, a RMS destaca-se pela maior taxa de desemprego do País. Segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), 22,3% da população economicamente ativa da RMS estava desempregada em dezembro de 2006, em oposição a 15,2% da média nacional.

Salvador acumula um déficit habitacional quantitativo<sup>4</sup> da ordem de 100 mil novas moradias, sendo 82 mil para a faixa de renda de até três SM – referentes às situações de coabitação, domicílio improvisado e/ou rústico, cômodo alugado ou cedido, e um déficit qualitativo<sup>5</sup> da ordem de 400 mil moradias, relativo às condições físicas inadequadas da moradia e de infraestrutura do assentamento. Em 2005, o número total de domicílios em Salvador correspondia a 934.626.

4. O déficit quantitativo foi calculado para o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU/2004, tendo por base a metodologia da Fundação João Pinheiro.

5. O déficit qualitativo foi obtido através de metodologia de trabalho elaborada por Angela Gordilho-Souza (2000).



## 1.2. Os Alagados em Salvador

Foto: Geraldo Melo.



*Todo dia / O sol da manhã vem e lhes desafia  
Traz do sonho pro mundo / Quem já não o queria  
Palafitas, trapiches, farrapos / Filhos da mesma agonia  
E a cidade, / Que tem braços abertos num cartão postal  
Com os punhos fechados da vida real  
Lhes nega oportunidades / Mostra a face dura do mal  
Alagados, Trenchtown, / Favela da maré  
A esperança não vem do mar / Vem das antenas de TV  
A arte de viver da fé / Só não se sabe fé em quê*

*(Herbert Viana, Bi Ribeiro, João Barone)*

A área conhecida como Alagados localiza-se no Subúrbio Ferroviário, interior da Baía de Todos os Santos, mais precisamente na enseada dos Tainheiros, na península de Itapagipe. A invasão dos Alagados, considerada uma das áreas de maior grau de degradação urbana e ambiental do País, deu-se na segunda metade dos anos 1940, quando a crise habitacional na cidade de Salvador tomou grandes proporções. A primeira invasão na cidade, conhecida como “Corta-Braço”, surgiu em 1946, no bairro da Liberdade, e foi seguida pela ocupação dos Alagados, em área de mangue, na cidade baixa.

A ocupação originou-se da conurbação de vários assentamentos em diferentes estados de consolidação e infra-estrutura. A expansão das invasões ao longo dos anos transformou a área em um verdadeiro bairro, com um vasto aglomerado humano. No ano de 1970, a população estimada pelo censo do IBGE apontava 80 mil habitantes em Alagados.<sup>6</sup>

O histórico dessa região da cidade está associado ao processo de ocupação da península de Itapagipe e, mais tarde, à constituição do Subúrbio Ferroviário. Inicialmente, a península era caracterizada pela presença de aldeias de pescadores e casas de veraneio de famílias abastadas da cidade. Até 1864, a região continuava praticamente desabitada, com ocupação restrita à linha de costa. A estruturação do primeiro trecho da ferrovia Calçada-Aratu e das respectivas estações, a partir de 1869, influenciou o início da ocupação dos manguezais em direção ao sul da península.

A partir do final do século XIX, com o início do processo de industrialização de Salvador e a construção de fábricas, estaleiros e depósitos na área, intensificou-se o processo de urbanização da península de Itapagipe. Neste período, houve uma significativa mudança no perfil da ocupação, com a construção de habitações para os operários que trabalhavam no setor industrial. Em 1910, a região apresentava-se visivelmente modificada com a extinção do canal da Jequitaia e o adensamento da ocupação.

6. Gepab/Assec, 1973 apud Carvalho, 2002, p. 23.

Enseada dos Tainheiros, Salvador, 1930.



Base Mapa histórico, 1930. Arquivo Prefeitura Municipal de Salvador



Arquivo: Prefeitura Municipal de Salvador

A nova dinâmica comercial e industrial, associada à instalação da ferrovia, atraiu diversos novos moradores em busca de opções de emprego na região. Esse processo foi intensificado e, entre 1948 e 1950, surgiram as primeiras ocupações sobre os manguezais dos Alagados, ao longo da enseada dos Tainheiros, onde milhares de famílias, sem oportunidade de ocupar espaço em terra firme, avançaram sobre a maré. Nesta região era lançada parte do lixo da cidade, o que servia de aterro e criava espaço para novas invasões. Já em 1959, a área foi descrita como

*Bairros inumanos, onde vivem seja como for; esses bairros são chamados de “invasões”; o mais impressionante de todos é aquele construído sobre os manguezais aterrados com o lixo, na península de Itapagipe.*

(Santos apud Gordilho-Souza, 2000, p. 115)



Até a década de 50, Alagados oferecia duas grandes vantagens: apresentava possibilidade de emprego no centro industrial de Itapagipe e terra com baixo valor comercial. Não era propriamente “terra” firme e, até por isso, não apresentava proprietário que oferecesse resistência à invasão. A ocupação da linha de água com a construção de palafitas não apresentava risco de retaliação por parte do proprietário, como o despejo e a violência que acompanhavam as invasões em terra firme. A isenção dos custos de aluguel e transporte, o fácil acesso aos frutos do mar para complementação da renda e alimentação, eram fatores que contribuíam para compensar as desvantagens impostas pelos riscos da vida sobre as palafitas. A ocupação das áreas alagadas era descrita pelos moradores como um processo “positivo” de gradual melhoria da qualidade de vida, a despeito das dificuldades enfrentadas.

No início, os barracos eram erguidos em áreas alagadiças entre a água da maré e a lama do manguezal, além de alguns poucos em terra firme. As habitações construídas em áreas alagadiças eram as palafitas, unidades habitacionais sustentadas por estacas, construídas com compensados de madeira, folhas de zinco, plástico, papelão e qualquer outro material que possa ser utilizado na estrutura da moradia. Aos poucos, foram surgindo novas gerações de habitações no local. Os moradores investiram na criação de terra firme por meio dos aterros, utilizando entulhos e barro dos morros próximos à área, e começaram a substituir a estrutura das habitações por materiais mais resistentes, como pedras, cimento e blocos. Contudo, continuava ainda significativo o número de habitações precárias sobre áreas alagadas.

---

A ocupação dos manguezais e alagadiços promoveu uma série de modificações da base territorial, fragilizando o equilíbrio do ecossistema local. Em decorrência dos sucessivos aterros, na década de 50 a ilha de Santa Luzia estava prestes a desaparecer, incorporada à península de Itapagipe.

Na década de 60, diversos fatores contribuíram para o agravamento do processo de degradação da dinâmica socioeconômica local. Entre eles, pode-se citar o enfraquecimento da ferrovia pela crescente intensificação do transporte rodoviário, e a transferência da rodoviária existente nas proximidades, reduzindo o fluxo de transporte coletivo na área e o fechamento de indústrias na região de Itapagipe.

A concentração das indústrias em outras regiões, a partir da implantação do Centro Industrial de Aratu e do Pólo Petroquímico de Camaçari, assim como a construção de grandes avenidas, determinou, principalmente a partir da década de 70, mudança da ocupação dos espaços da cidade. A periferia foi se tornando mais populosa, com a chegada de novos moradores vindos de outros municípios, atraídos pela nova industrialização. E, ao mesmo tempo, mais precária, por não receber os benefícios da modernização.

O acesso ao emprego e à infra-estrutura é um elemento central no processo histórico de ocupação dos Alagados. Se, em um primeiro momento, a instalação das indústrias na área de Itapagipe impulsionou a ocupação da região, nos anos seguintes, a diminuição da oferta de emprego, aliada a outros fatores como a intensa migração para a cidade e a periferização da população mais pobre, culminou com a situação atual. Hoje, a população é predominantemente de baixa renda e vive, de modo geral, em condições precárias de saneamento básico e infra-estrutura. A subsequente expansão da área decorrente de uma longa série de invasões durante mais de 50 anos ocasionou o surgimento do maior bairro de palafitas do País.

Na década de 90, essa situação agravou-se ainda mais com a forte expansão dos subúrbios e a total ocupação da enseada do Cabrito e da enseada dos Tainheiros por palafitas, de tal forma que a ilha do Rato acabou ligada à península por corredores de palafitas sobre o mar.

A imagem de insalubridade e pobreza quase absoluta, que reflete a situação de milhares de pessoas vivendo em palafitas sobre águas fétidas, fez dos Alagados uma das favelas mais conhecidas do País e um retrato do problema habitacional e social das grandes cidades brasileiras.





Foto: Jefferson Vieira.

### 1.3. O combate à pobreza na área dos Alagados

As primeiras ações governamentais com o intuito de promover efetivas transformações na área dos Alagados tiveram início somente na segunda metade da década de 60, quando a população da área já se aproximava de 70 mil pessoas.

**Tabela 2**

**ALAGADOS: CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO**

Anos	População	Incremento anual (%)
1960	8.875	-
1965	21.500	19,4
1967	64.500	27,0
1970	78.009	6,5
1973	85.829	3,34

Fonte: Gepab/Assec apud Carvalho, 2002, p. 93

Nesta época, o governo do estado criou uma Comissão para equacionar os problemas dos Alagados. Essa Comissão era constituída por representantes do governo estadual, da prefeitura municipal e de instituições comunitárias locais, ainda que, na prática, sua participação fosse ainda muito limitada. As recomendações apresentadas pela Comissão resultaram na realização do levantamento aerofotogramétrico atualizado da área (1968); e na elaboração do Plano de Recuperação dos Alagados, em 1969 (Gepab/Assec apud Carvalho, 2002, p. 119), que acabou não sendo executado devido à escassez de recursos.<sup>7</sup>

1946

Ocupação nos Alagados

1973

Intervenções governamentais nos Alagados, enseada dos Tanheiros

1976

Invasão de Novos Alagados, enseada do Cabrito

1984

Conclusão das obras nos Alagados

7. Deste plano resultou a criação de uma Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados (Cepral), em 1970, que durou apenas dois anos.



O primeiro projeto governamental efetivamente implantado na área de Alagados foi planejado e executado entre os anos de 1973 e 1984, quando a população ali já passava de 85 mil moradores. Em 1972, o governo do estado recorreu ao governo federal para a obtenção de recursos (ver Box 1). No ano seguinte, foi firmado um convênio com o Banco Nacional da Habitação (BNH) e a prefeitura de Salvador para a formulação de um programa de investimento que permitisse melhorar as condições habitacionais da população local.

Já em 1973 foi instituído o Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia (Gepab), que tinha como objetivo estimular a produção dos insumos básicos necessários e a realização de um Plano Urbanístico para a área de Alagados (Carvalho, 2002, p. 125),<sup>8</sup> que seguisse a lógica nacional de provisão de moradia popular por meio de título de crédito a longo prazo.<sup>9</sup> A execução das ações previstas no plano ficou a cargo da Alagados Melhoramentos S.A. (Amesa), uma empresa de capital misto criada pelo governo do estado especialmente para este fim. O plano proposto consistia em uma ampla intervenção física de urbanização de favela, que resultou na erradicação de todas as palafitas, por meio de aterros e da implementação de infra-estrutura, como drenagem, saneamento básico e pavimentação (Carvalho, 2002, p. 87). Todas as palafitas haviam sido substituídas por casas novas construídas sobre a área aterrada.

Em meados da década de 80, os jornais de Salvador publicaram diversas notícias comemorando a retirada definitiva de todas as palafitas dos Alagados, paisagem que durante cerca de 40 anos havia servido de inspiração a fotógrafos, pintores, escritores, músicos e cineastas.



8. O Plano Urbanístico de Alagados foi financiado com recursos do governo federal, por meio do BNH, a fundo perdido, em uma iniciativa pioneira, visto que até então o BNH não incluía em seu bojo ações voltadas para a urbanização de favelas.

9. A proposta de melhoria das habitações por meio de crédito habitacional e crédito para a aquisição de material de construção, financiados pelo BNH, mostrou-se inadequada à população carente, uma vez que famílias com renda inferior a três SM não eram qualificadas para receber o benefício.



**Ocupação de Novos Alagados, enseada do Cabrito, 1984; ao fundo, Alagados após intervenção**

Contudo, embora a intervenção tenha conseguido alcançar seu objetivo de erradicar as palafitas, poucos anos após o seu término, em 1986, a área voltou a sofrer um novo processo de invasão em toda sua extensão. E no início dos anos 90 a região havia se transformado novamente em um enorme assentamento precário de palafitas que tinham avançado ainda mais sobre a Baía de Todos os Santos, para além da área aterrada, antes ocupada pelas antigas palafitas. Retomou-se a mesma situação inicial que se tinha antes da intervenção, no início dos anos 70.

Além disso, enquanto eram executadas as obras nos Alagados, a partir de 1977, começou a surgir uma nova invasão um pouco mais ao norte, às margens da enseada do Cabrito, na Baía de Todos os Santos. Essa nova ocupação teve início pela área aterrada para a construção de uma nova avenida, espalhando-se pelo estuário do rio do Cobre. O novo assentamento acabou sendo batizado como Novos Alagados, devido à sua grande semelhança física e social com a outra área.

A experiência dessa intervenção nos Alagados refletia as limitações da abordagem utilizada, focada basicamente na provisão de infra-estrutura e habitação, sem o envolvimento efetivo da comunidade no processo. E também ficava patente a necessidade de se trabalhar na prevenção de novas invasões frente à crescente pressão demográfica.

A partir de 1984, houve uma série de alterações na organização institucional dos órgãos encarregados dos melhoramentos habitacionais no estado, e pouco foi feito no setor. No início daquele ano, o governo ampliou para todo o estado a área de atuação da Amesa, que passou a se chamar Hamesa (Habitação Melhoramentos S.A.). Após quatro anos de atuação, a Hamesa acabou sendo incorporada à Urbis (Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S.A.), que em 1999 também foi extinta, sendo os seus projetos assumidos pela Conder (Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador), que posteriormente passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, assumindo atividades em todo o estado.<sup>10</sup>

10. A Conder foi instituída na mesma época da criação da Região Metropolitana de Salvador, em 1974, como uma empresa pública com o objetivo inicial de executar um planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social e de infra-estrutura e do uso do solo metropolitano. Inicialmente, a Conder estava vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento, Ciência e Tecnologia, e depois passou a fazer parte da Secretaria do Desenvolvimento Urbano do Estado (Sedur), criada em 2003.

## Política Nacional: o Sistema Financeiro da Habitação

Em 1964, o governo federal lançou a Política Nacional da Habitação e instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), para viabilizar a aquisição da casa própria. Em tese, o objetivo do SFH era favorecer as classes de baixa renda com a aquisição da casa própria por meio de procedimentos de financiamento específicos. Contudo, o sistema proposto estava baseado na capacidade de endividamento do mutuário, que inviabilizava a participação de grandes contingentes populacionais com rendas muito baixas e em situação de informalidade, que incluíam moradores de favelas e de assentamentos precários.

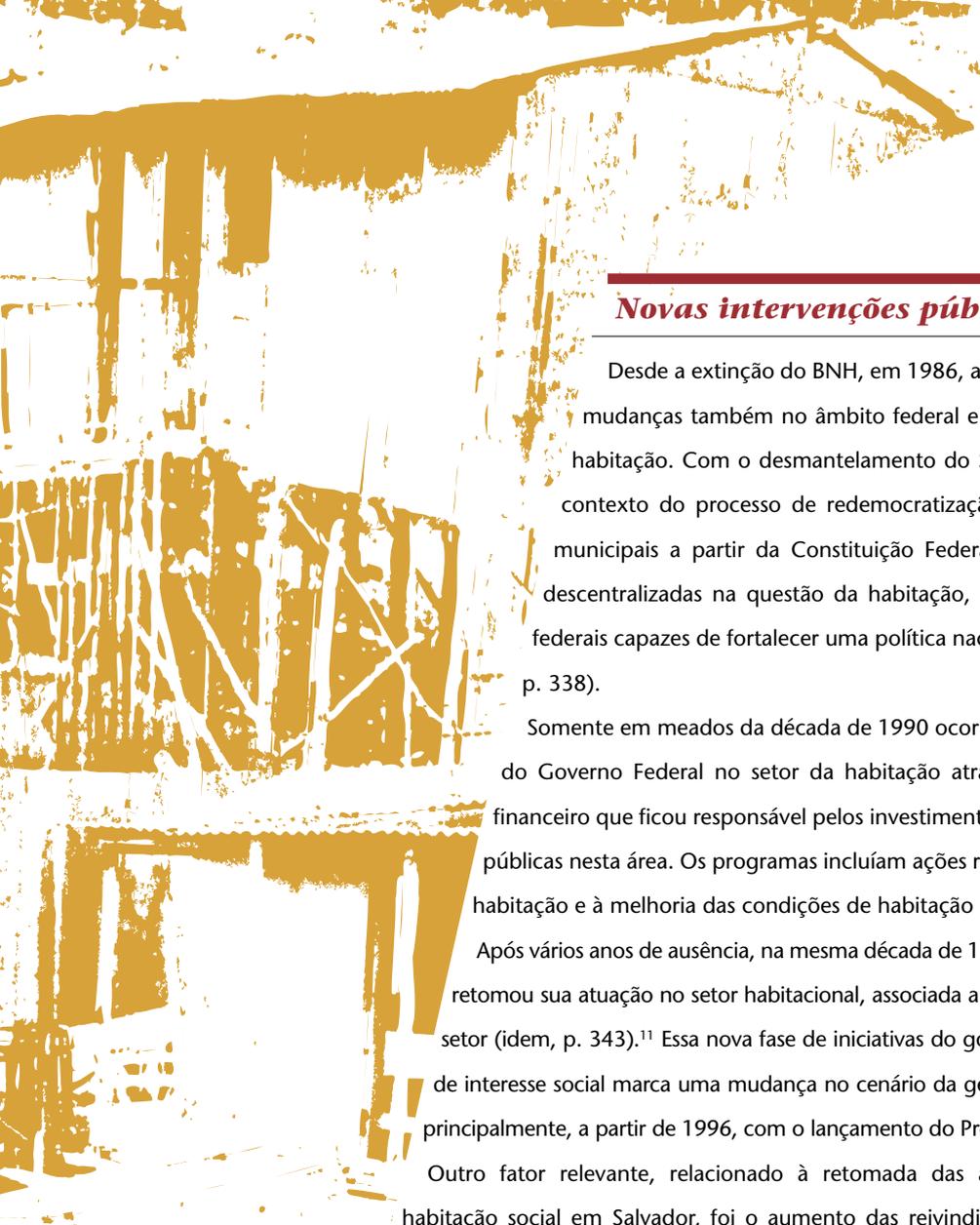
Diante desse entrave, o governo federal lançou programas habitacionais especiais destinados à população de renda inferior a três salários mínimos, admitindo oficialmente, pela primeira vez, a urbanização de áreas carentes e degradadas como meio de enfrentamento do déficit habitacional. Essa mudança de paradigma por parte dos organismos governamentais, nos anos 1970, representou um marco importante da política 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.

Os primeiros projetos a serem beneficiados por essa nova forma de enfrentamento da questão habitacional, com investimentos em assentamentos precários já existentes, foram a ocupação de Alagados, em Salvador, e a Favela da Maré, no Rio de Janeiro (Gordilho-Souza, 2000, p. 49).

Os anos 1970 foram marcados por um crescimento expressivo das favelas nas grandes cidades brasileiras. Apesar dos diversos programas nacionais criados para o enfrentamento da questão, estudos demonstraram que a maioria da população pobre, abaixo da faixa de renda de três salários mínimos, ficou fora do sistema, improvisando, nessas últimas décadas, a moradia por meio de processos informais, como ocupações e invasões. Apenas 33,6% das unidades habitacionais financiadas pelo BNH entre 1964 e 1986 foram destinadas aos setores populares, sendo que menos de 6% deste total, foi investido nos programas alternativos criados a partir de 1975, destinados à população com rendimentos entre um e três salários mínimos (idem, p. 48-50).

Por fim, em 1986, o governo federal decidiu extinguir o BNH e suas funções foram incorporadas à Caixa Econômica Federal (Caixa).

Passados 20 anos, estima-se que cerca de dois terços das 1,1 milhão de novas famílias urbanas constituídas a cada ano no Brasil sejam forçadas a buscar alternativas informais de moradia, apesar dos progressos feitos nos últimos anos, em especial, a partir da criação do Ministério das Cidades e do destaque dado ao enfrentamento da questão da habitação de interesse social em nível federal a partir de 2003.



## ***Novas intervenções públicas no setor habitacional***

Desde a extinção do BNH, em 1986, até início dos anos 1990, ocorreram diversas mudanças também no âmbito federal e nas diretrizes voltadas para as políticas de habitação. Com o desmantelamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), no contexto do processo de redemocratização do País, e diante de novas atribuições municipais a partir da Constituição Federal de 1988, delinear-se ações públicas descentralizadas na questão da habitação, associadas a um menor fluxo de recursos federais capazes de fortalecer uma política nacional de habitação (Gordilho-Souza, 2000, p. 338).

Somente em meados da década de 1990 ocorreu uma retomada efetiva de investimentos do Governo Federal no setor da habitação através da Caixa Econômica Federal, agente financeiro que ficou responsável pelos investimentos dos recursos da União para intervenções públicas nesta área. Os programas incluíam ações referentes à produção de novas unidades de habitação e à melhoria das condições de habitação de assentamentos já consolidados.

Após vários anos de ausência, na mesma década de 1990, o governo do estado da Bahia, também retomou sua atuação no setor habitacional, associada a este retorno de investimentos federais neste setor (idem, p. 343).<sup>11</sup> Essa nova fase de iniciativas do governo do estado na produção de habitação de interesse social marca uma mudança no cenário da gestão de projetos habitacionais em Salvador, principalmente, a partir de 1996, com o lançamento do Programa Viver Melhor.

Outro fator relevante, relacionado à retomada das ações do governo estadual no setor da habitação social em Salvador, foi o aumento das reivindicações da comunidade por melhorias nas condições de moradia e, principalmente, a maior organização dos movimentos locais. Esta mudança no posicionamento da população na reivindicação de seus direitos relacionava-se ao processo de luta pela redemocratização do Brasil, que resultou na promulgação da nova Constituição Federal em 1988, logo após o final do regime ditatorial. Na década de 80, os movimentos de moradia ganharam força em diversas cidades brasileiras, como em Belo Horizonte e Recife, rebelando-se contra as grandes remoções de população das terras invadidas.<sup>12</sup>

11. No caso de Salvador, fica evidente que o pico da intervenção pública a partir de 1996, com a implantação do Programa Viver Melhor, esteve associado ao retorno de investimentos federais através da Caixa Econômica Federal, utilizando-se das modalidades de financiamento dos programas Pró-Moradia e Habitar Brasil (Gordilho-Souza, 2000, p. 349).

12. A Constituição Federal de 1988 inovou também pela introdução do princípio da função social da propriedade. Este princípio foi regulamentado somente 13 anos mais tarde, pelo Estatuto das Cidades (lei federal nº 10.257/2001), dando início a uma nova etapa da política urbana brasileira com o reconhecimento da cidade informal.

---

Um exemplo disso foi o surgimento, no final da década de 80, da Federação de Associações de Bairros (Fabs), com característica bastante reivindicativa. Neste período, constituiu-se também o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), uma organização com atuação mais radical e ligada a um movimento nacional. O MDF teve um papel muito importante em diversas manifestações em Salvador. No início da década de 90, houve um refluxo dos movimentos reivindicatórios na cidade, que retomaram suas atividades a partir das novas iniciativas governamentais no setor habitacional, na segunda metade do decênio. Neste período, formou-se a União por Moradia Popular da Bahia, a partir das comunidades organizadas que buscaram apoio político junto à Câmara Municipal e a outras entidades civis, demandando negociações com o governo para proceder a mudanças em relação aos projetos originais.

Enquanto as primeiras intervenções consistiam, basicamente, em propostas de remoção integral dos moradores de invasões para outras áreas, o fortalecimento dos movimentos populares e o aumento das reivindicações das comunidades resultaram em variações conceituais em algumas propostas de intervenção. Começaram a surgir propostas em que grande parte das ocupações originais foram mantidas, com a construção de unidades sanitárias e melhoria de infra-estrutura, remanejando-se e/ou substituindo-se apenas aquelas unidades de precariedade extrema ou em situação de risco.

Em algumas localidades, a participação da comunidade envolvida contribuiu para a produção de intervenções urbanísticas diferenciadas, com resultados significativos quanto à obtenção de habitabilidade (Gordilho-Souza, 2000, p. 355). No entanto, foram poucas as iniciativas em que essa participação tenha sido previamente assumida no projeto, envolvendo um trabalho de assessoria técnica desde sua concepção. Muitas vezes, mesmo quando prevista, a participação da comunidade restringia-se ao momento de apresentação do projeto, logo antes de sua implantação. Dificilmente, na fase de definições técnicas, surgiram subsídios por meio de discussões com as comunidades envolvidas, destacando-se entre os processos diferenciados a experiência da intervenção nos Novos Alagados (idem, p. 356), da qual teve participação fundamental a organização italiana Avsi. Esta experiência foi mais tarde ampliada para uma intervenção em toda a área dos Alagados, com o Programa Ribeira Azul, que contou com o apoio da Aliança de Cidades e que é o objeto principal desta publicação. Ambas serão apresentadas a seguir.

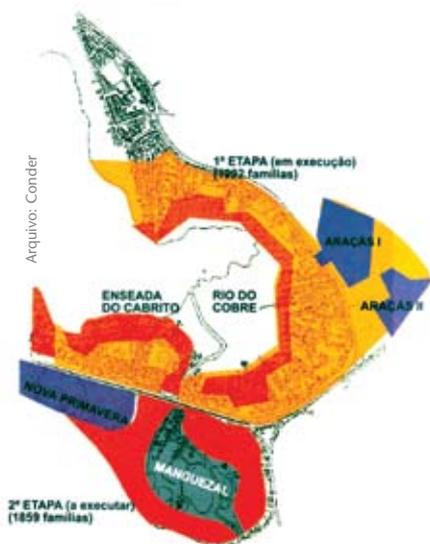
## O Projeto Novos Alagados

A primeira experiência de urbanização de favela que contou com a participação efetiva dos moradores, em Salvador, aconteceu na área dos Novos Alagados, em função dos trabalhos implementados por iniciativa de uma organização italiana para a cooperação internacional, a Fundação Avsi (ver Box 2), apoiada pela Arquidiocese de Salvador. A área já contava com associações comunitárias atuantes, com destaque para a Sociedade de Bairro 1º de Maio, que buscaram na organização apoio para o desenvolvimento de um trabalho conjunto. A Avsi vinha de uma experiência bem sucedida em Belo Horizonte, com o Projeto Alvorada, premiado na Conferência Internacional das Nações Unidas – Habitat II, em Istambul, em 1996.

A entidade iniciou sua ação social na comunidade de Novos Alagados em 1993, com o apoio financeiro do governo italiano, tendo desenvolvido uma série de ações cujo foco estava no desenvolvimento social da população mais do que nas melhorias urbanas. As ações implementadas incluíam atividades em áreas como saúde, educação, cuidado com a criança e com o adolescente, além das tradicionais melhorias habitacionais, de infraestrutura e construção de novas moradias para o reassentamento de famílias em áreas de risco, no caso, moradoras das palafitas.

O trabalho realizado com a comunidade levou à formatação de um plano urbanístico para a área que, por iniciativa da Avsi, foi apresentado aos órgãos públicos, resultando na sua incorporação pelo governo do estado da Bahia, por meio da Conder, sendo inserido no âmbito do Projeto Metropolitano, que contava com recursos do Banco Mundial.<sup>13</sup> A Avsi também investiu recursos próprios para a realização de equipamentos comunitários e acompanhamento social, além das ações realizadas com recursos do governo italiano.

A área de intervenção englobava dois assentamentos – Novos Alagados I e Novos Alagados II – e sua execução foi feita em duas etapas. Embora já existisse um acordo anterior firmado entre o governo estadual, a Avsi e a Arquidiocese de Salvador (por meio da Fundação Dom Avelar Brandão Vilela), em parceria com a Sociedade 1º de Maio, o projeto só teve início efetivamente a partir de 1995, e recebeu o nome de Projeto de Recuperação Ambiental e Promoção Social de Novos Alagados.



Projeto Novos Alagados

13. Além de inserido no Projeto Metropolitano, que visava à recuperação sanitária e ambiental das áreas degradadas na RMS, o Projeto Novos Alagados também recebeu, no âmbito do governo do estado, recursos do Programa Viver Melhor, que previa ações pontuais de melhorias urbanas na Região Metropolitana e em diversos municípios do estado.



Nesta época, um cadastramento socioeconômico realizado em Novos Alagados revelava uma população extremamente pobre, em torno de 15 mil habitantes, sendo que 34% residiam em palafitas e 66% em terra firme (Bahia, s.d.[1]).

O Projeto Novos Alagados introduziu uma metodologia de redução de pobreza integrada e participativa, que previa a combinação de melhorias físicas com um forte investimento em projetos sociais. Em sua concepção, contemplava três princípios básicos:

- *Recuperação ambiental do estuário do rio do Cobre e enseada do Cabrito;*
- *Implantação de saneamento básico, construção de novas casas e melhorias habitacionais;*
- *Fortalecimento da organização comunitária e da cidadania.*

Com um conjunto integrado de ações físicas e sociais, propunham-se melhorias físico-ambientais e desenvolvimento comunitário assistido, de acordo com pressupostos de desenvolvimento auto-sustentado. Para tanto, foram estabelecidos sete programas específicos englobando: i) loteamentos para realocação da população residente em palafitas; ii) conformação (recomposição) do aterro existente e recuperação ambiental; iii) urbanização, infra-estrutura e saneamento básico; iv) geração de emprego e renda; v) programa de formação de mão-de-obra; vi) melhoria habitacional/sanitária e regularização fundiária; vii) educação ambiental.

Mas a principal inovação introduzida pelo Projeto Novos Alagados, executado em conjunto pela Avsi e pela Conder, foi a aceitação por parte poder público de um maior envolvimento da população. Foi estabelecido um canal aberto para que os moradores fossem ouvidos, opinassem e tomassem conhecimento do projeto, contribuindo com dados e informações para a definição das metas e das ações a serem priorizadas.

A forma de participação baseou-se na identificação, no envolvimento e no fortalecimento das associações comunitárias existentes na área, que assumiram um papel de parceiros e atores em todo o processo. Esse era um ponto fundamental para que se criasse um vínculo de compromisso com o projeto. De acordo com as experiências precedentes, sem isso, a população e as entidades locais não assumiriam a responsabilidade de manter os benefícios conquistados, cuidar da infra-estrutura e dos equipamentos implantados e dar continuidade aos trabalhos sociais iniciados. Além de, muitas vezes, não permanecer no local, voltando a invadir novas áreas.



**Novos Alagados, enseada do Cabrito, durante intervenção, em 1999**

Pela forma como esse processo se desenvolveu, todas as atividades foram moldadas a partir de uma estreita interação entre a Avsi, as associações comunitárias e a equipe da Conder. Mudou-se o paradigma sobre este tipo de intervenção e, no lugar da infra-estrutura, o foco da ação passou a ser o morador.

A comunidade participou de diversas discussões com os técnicos da Avsi e da Conder, em que ouviam e opinavam sobre o andamento dos trabalhos, dando importantes informações para o seu desenvolvimento. Dessas discussões, nasceu o Plano de Ação Social, implantado com a participação direta das lideranças comunitárias de Novos Alagados, que tinha como diretriz a promoção de iniciativas que permitissem aos moradores o acompanhamento de todas as fases de execução do projeto, participando das decisões e das ações de melhoria na área.

A segunda etapa do Projeto Novos Alagados teve início em 1998 e contou com parte dos recursos de financiamento do Banco Mundial, por meio do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (Produr), e fundos privados da própria Avsi. Nesta etapa, a Avsi realizou as pesquisas socioeconômicas para a montagem da linha de base para o monitoramento das intervenções, os projetos técnicos de urbanização, o plano de desenvolvimento social e ambiental da comunidade e o plano de reassentamento das 523 famílias que viviam em palafitas na área.

Desde 1996, contando também com recursos federais, o governo do estado vinha realizando diversas outras intervenções pontuais de urbanização na região dos Alagados, por meio do Programa Viver Melhor. Essas intervenções incluíam as áreas de Mudança, Mangueira, Baixa do Caranguejo, Joanes Centro-Oeste, Baixa do Petróleo, Massaranduba e Uruguai.



---

A experiência positiva de Novos Alagados com a utilização de uma abordagem baseada em uma maior interação com a comunidade levou à adaptação de sua metodologia para uma intervenção integrada de maior escala, dando origem a um programa de redução da pobreza urbana que se estendia por toda a área das enseadas do Cabrito e dos Tainheiros, na Baía de Todos os Santos, incluindo todas as comunidades dos Alagados e incorporando as ações previstas para a segunda etapa de Novos Alagados.

O novo programa, lançado em 1999, recebeu o nome de Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul e tinha como objetivo aplacar de forma integrada a pobreza da área, coordenando as diversas iniciativas já em andamento e conferindo à área um maior potencial de desenvolvimento, captando e fazendo convergir recursos por meio de uma sinergia entre as diversas intervenções, de forma a minimizar as lacunas existentes e otimizar os resultados.

O Programa Ribeira Azul, tal como foi formulado, acompanhava um movimento internacional de combate à pobreza urbana que culminou com a criação da Aliança de Cidades e o lançamento do Plano de Ação "Cities Without Slums". O novo programa, que será apresentado a seguir, alinhava-se perfeitamente aos objetivos da Aliança de Cidades, da qual faziam parte o Banco Mundial e o governo italiano, e que tinha como meta contribuir para a redução da pobreza urbana no mundo, a partir de projetos de desenvolvimento integrado e de melhoria de assentamentos precários em grande escala.

## A Fundação Avsi no Brasil

A Fundação Avsi é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1972. Hoje está empenhada em cerca de 100 projetos de cooperação ao desenvolvimento, em 35 países do mundo.

Desde 1973, a Avsi é reconhecida pelo Ministério das Relações Exteriores da Itália como organização não governamental de cooperação internacional.

A missão da Avsi consiste em apoiar o desenvolvimento humano nos países em desenvolvimento com particular atenção à educação e à promoção da dignidade da pessoa humana em todas as suas expressões.

Para a construção de uma rede informal, aderem à Avsi 27 ONGs e associações: destas, 17 estão localizadas em países em desenvolvimento, sobretudo no hemisfério Sul. No Brasil, a Avsi atua em parceria com Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), ONG brasileira ligada à experiência da Avsi com a qual partilha o mesmo método e setores de atuação.

A Avsi iniciou sua atuação no Brasil com o apoio da Cooperação Italiana em 1985, implementando programas de redução da pobreza urbana no município de Belo Horizonte.

Em Salvador, a história da Avsi teve início em 1992, com as intervenções na área de Novos Alagados, onde hoje administra e apóia, com recursos próprios, diversas obras voltadas para a educação, saúde e formação profissional de crianças, jovens e famílias da região.

Em 2001, a Avsi assumiu o papel de executora do Projeto de Assistência Técnica e Social (Pats) ao Programa Ribeira Azul, que contou com o apoio da Aliança de Cidades e do governo Italiano, sendo responsável pelo gerenciamento técnico e financeiro do projeto. A Avsi contribuiu também com recursos próprios para o desenvolvimento da área do Ribeira Azul, mobilizando cerca de US\$ 3 milhões, que se somaram às iniciativas do Pats. Na implementação do Pats a CDM executou junto à Avsi algumas ações sociais estratégicas para desenvolvimento da região.

Atualmente a Avsi está continuando sua atividade de Assistência Técnica e Metodológica ao governo da Bahia em suas ações de desenvolvimento urbano integrado, além de continuar seu apoio a projetos sociais, associações locais e suas obras.

# O Projeto de Apoio Técnico e Social ao Programa Ribeira Azul



Foto: Jefferson Vieira.

## 2.1. A construção de uma parceria

A trajetória percorrida até a definição da parceria firmada em 2001 entre o governo do estado da Bahia, a Aliança de Cidades e o governo italiano para a execução das intervenções na área dos Alagados teve início em 1999. Neste ano, foram feitos os primeiros contatos entre a Avsi, o governo do estado da Bahia, o Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália e a Aliança, com o objetivo de formular uma iniciativa conjunta para enfrentar a pobreza urbana em Salvador.

Em abril de 2000, representantes do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália, da Aliança de Cidades, do Banco Mundial e da ONU-Habitat visitaram Salvador com o intuito de avaliar a possibilidade de proporcionar suporte financeiro e assistência técnica às intervenções na área dos Alagados, assim como discutir a formatação desta iniciativa. A partir da visita, o governo do estado da Bahia elaborou uma proposta para solicitação de financiamento do Projeto de Apoio Técnico e Social, que encaminhou à Cooperação Italiana e à Aliança de Cidades, com o apoio da Prefeitura Municipal de Salvador.

O projeto foi aprovado no final de 2000, ficando estabelecido que o Banco Mundial seria responsável pela supervisão técnica do mesmo, e a Avsi seria encarregada pela execução das intervenções sob a orientação do governo do estado e a supervisão geral da Aliança.<sup>14</sup> Em dezembro daquele mesmo ano, foi assinado um convênio de cooperação técnico-financeira entre o governo da Bahia e a Avsi, estabelecendo a reaplicação da metodologia adotada em Novos Alagados em outros bairros da região. O projeto recebeu o nome de Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats) ao Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul.



14. Além do Fundo Principal (Core Fund) da Aliança de Cidades que é utilizado para doações até US\$ 500 mil, a Aliança também opera fundos Secundários (Non-Core Funds), provenientes de um de seus membros diretamente direcionados a atividade, países ou regiões específicos, como foi o caso do Fundo Fiduciário para o projeto de urbanização de favela na região dos Alagados. Os recursos disponibilizados pelo governo italiano para a Aliança (US\$5,7 milhões), destinados a esta Assistência Técnica, tornaram-na um dos maiores projetos da Aliança de Cidades em nível mundial, o que por sua vez justificou a instalação de uma representação da Aliança no Brasil, sediada na Universidade de São Paulo (USP) a partir de uma parceria com o Departamento da Construção Civil da Escola Politécnica da USP.

## 2.2. O Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul

Arquivo: Conder, fevereiro de 2000



Vista aérea do Programa Ribeira Azul, destacando as áreas com intervenção física e a poligonal de intervenção social

— Poligonal de Intervenção Física (PIF)  
— Poligonal de Intervenção Social (PIS)

O Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul foi constituído a partir da experiência de Novos Alagados com o intuito de combater de forma mais abrangente a pobreza em uma das partes mais degradadas da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

As intervenções previstas abrangiam uma área de 4 km<sup>2</sup>, englobando as comunidades de Alagados I, Alagados II, Alagados III, Alagados IV, Alagados V, Alagados VI, Baixa do Caranguejo, Joanes Centro-Oeste, Mangueira, Mudança, Plataforma, Novos Alagados, parte de Massaranduba e Uruguai. Englobava uma região pantanosa, com um grande número de moradias, sem titularidade da terra, altamente poluída por resíduos industriais e domiciliares, com os piores indicadores sociais da cidade e acesso limitado à infra-estrutura e serviços básicos. No início das intervenções, aproximadamente 3.500 famílias viviam em palafitas, com barracos construídos sobre as áreas alagadas das duas enseadas: a enseada do Cabrito e a enseada dos Tainheiros.

O programa tinha como objetivo geral a redução da pobreza urbana, visando à melhoria da qualidade de vida de cerca de 150 mil moradores (40 mil famílias). As ações previstas incluíam:

- *obras de urbanização e recuperação ambiental;*
- *erradicação das palafitas e construção de novas casas para reassentamento das famílias removidas;*
- *melhorias habitacionais;*
- *construção e reforma de equipamentos comunitários;*
- *projetos de desenvolvimento humano.*

O perímetro de intervenção incluía a demarcação de duas poligonais: uma menor, que seria beneficiada por melhorias físicas e ações sociais, que foi identificada como Poligonal de Intervenção Física (PIF), e uma de maior abrangência, que foi identificada como Poligonal de Intervenção Social (PIS). Nesta segunda, embora não estivessem previstas intervenções físicas, os moradores seriam beneficiados pelas melhorias sistêmicas da área, e principalmente, por ações sociais.

Entre as ações de infra-estrutura, executaram-se obras de acesso a rodovias, drenagem da água das enchentes, abastecimento, saneamento básico e coleta do lixo sólido. Foram promovidas, no âmbito dos serviços sociais, ações nas áreas de saúde, educação, creches, assistência alimentar, assistência para crianças e jovens em situação de risco, capacitação profissional e geração de renda por meio do apoio local às cooperativas. Planejou-se ainda a melhoria das habitações existentes, a construção de novas unidades habitacionais para o reassentamento das famílias removidas das áreas de risco e a regulamentação do título da terra.

As ações de erradicação das palafitas com reassentamento da população no local após a execução de aterro foram complementadas com a construção de uma pista de borda que, mais do que um espaço de lazer e área de acesso às moradias, era também entendida como um elemento inibidor de novas ocupações, aliado à fiscalização dos próprios moradores.



Arquivo: Avs/Conder

**Vista de Boiadeiro durante a intervenção (esq.) e depois, com a pista de borda construída**



Arquivo: Conder



## 2.3. O Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats):

*uma abordagem integrada de desenvolvimento urbano e urbanização de favelas*



Arquivo: Avsi

O Programa Ribeira Azul foi construído com base na experiência de Novos Alagados, priorizando igualmente o envolvimento da população e a introdução de uma gama de serviços sociais concomitantes à implantação das melhorias físicas. A mudança de escala do projeto, de uma área de 15 mil moradores para uma de 150 mil moradores, utilizando a mesma metodologia, era um grande desafio. O primeiro passo para sua execução era a adequação metodológica à nova escala de intervenção, o que demandava um arranjo institucional e financeiro<sup>15</sup> bastante complexo.

A idéia de uma assistência técnica tinha como objetivo principal viabilizar que essa mesma metodologia integrada, participativa e transversal experimentada na área de Novos Alagados, fosse utilizada em toda a extensão do novo programa, levando em conta e coordenando todas as questões relacionadas à sua realização. Integrada, por buscar a inclusão de todos os aspectos físicos e sociais que compunham a intervenção; participativa, por todos os envolvidos no processo serem considerados participantes no planejamento e acompanhamento da execução das ações; e transversal, por buscar refletir a importância de todos os elementos envolvidos no processo de intervenção.

As ações da assistência técnica apoiavam-se em objetivos específicos, como melhoramento urbano e regularização fundiária, desenvolvimento econômico e social, e a criação de capacidade institucional para programas de larga escala de redução da pobreza e de melhoramento urbano.

O Pats foi implementado em um período aproximado de cinco anos, entre 2001 e 2006.<sup>16</sup> Os recursos destinados ao total das intervenções na área de Ribeira Azul somavam cerca de US\$ 70 milhões, dos quais 5,7 milhões correspondiam aos recursos do governo italiano destinados ao projeto, por meio da Aliança de Cidades.

15. A realização de todas as atividades previstas envolveu a utilização de diferentes fontes de recursos, cada uma com condições e regras específicas para sua utilização: do próprio governo do estado, do Banco Mundial, do BID, por meio do Programa Habitar Brasil, e do governo federal, por meio da Caixa.

16. O Projeto de Apoio Técnico e Social, que foi inicialmente previsto para durar três anos, teve seu período prolongado devido a uma série de fatores, sendo o mais importante o considerável aumento dos recursos disponíveis em moeda local, devido a uma desvalorização do real frente ao dólar, acrescentando 76% de recursos a mais em relação ao valor inicialmente planejado.

Dados do levantamento socioeconômico realizado pela Avsi em 2000 junto às famílias residentes na área de intervenção física do trecho de Novos Alagados II revelavam uma situação de grande precariedade na região:

- 45% do total da população em idade economicamente ativa não geravam renda;
- 59% da população tinham renda domiciliar mensal até 0,5 SM (equivalente a US\$ 45);
- 13% dos domicílios em terra firme não possuíam banheiro e 64% possuía estrutura sanitária incompleta;
- 21% da população em idade escolar tinham abandonado a escola e 71% encontrava-se em atraso escolar.

Este levantamento serviu como base para o monitoramento e a avaliação das ações implementadas nos anos subseqüentes, uma vez que os dados da área de Novos Alagados II eram bastante representativos do conjunto da área do Ribeira Azul.

As atividades realizadas no âmbito do Projeto de Apoio Técnico distribuía-se nos seguintes componentes:<sup>17</sup>

- 1. criação da Unidade de Gestão do Projeto (UGP) e fornecimento de apoio técnico para a coordenação do Programa Ribeira Azul;*
- 2. fornecimento de apoio técnico para a elaboração do Plano Global da intervenção, incluindo todos os planos físicos e sociais relacionados;*
- 3. apoio às ações do governo na área de habitação;*
- 4. execução de ações sociais estratégicas e criação e gestão de equipamentos sociais na área do Ribeira Azul;*
- 5. Adequação, sistematização e divulgação da metodologia de intervenção aplicada em Novos Alagados;*
- 6. capacitação de operadores públicos na área do planejamento urbano;*
- 7. estudos para viabilização da elaboração de um programa de melhoramento urbano extensivo a toda a RMS – o que foi posteriormente ampliado, dando origem ao Programa de Urbanização e Desenvolvimento Integral de Áreas Carentes – Dias Melhores, de abrangência estadual.*



17. O Pats incluía também atividades de supervisão e monitoramento por parte do Banco Mundial e atividades do Escritório Central da Avsi na Itália.



Arquivo: Avsi

Logo no início das atividades do Pats, foi constituída uma Unidade de Gestão do Projeto (UGP) (ver Box 3), formada por uma equipe mista de profissionais da Conder e da Avsi. Esta equipe realizou um trabalho de sistematização e integração de todas as atividades já em andamento nas áreas englobadas pelo Programa Ribeira Azul. Além disso, identificou os projetos de arquitetura e de engenharia necessários para a complementação das ações físicas, atentando para as diferentes fontes de recursos. A partir deste levantamento, foi elaborado um Plano Global, cujas diretrizes foram depois detalhadas em uma série de produtos, incluindo projetos de engenharia e arquitetura; projetos de melhoramento habitacional e de construção de novas casas; planos de regularização fundiária; estudos urbanos e ambientais; e plano de monitoramento e avaliação (ver Anexo I).

O Pats proporcionou a formalização da colaboração entre a Conder e a Avsi, garantindo a co-responsabilidade técnica e metodológica sobre as intervenções na área, com diferentes competências. A Conder atuou principalmente na gestão das intervenções urbanísticas e habitacionais, recebendo apoio técnico-metodológico da Avsi, que também implementou as ações sociais necessárias para integrar a intervenção física ao contexto de vida das populações beneficiárias. Para tanto, foi instalado um escritório de campo, que tinha como objetivo favorecer as relações com as associações da área, as comunidades e as atividades das obras, administrado conjuntamente pelas duas entidades que coordenam o projeto, a Conder e a Avsi.

No que tange às atividades relacionadas à área da habitação, o Pats executou e financiou parte das ações previstas no Plano de Melhoria Habitacional e no Plano de Construção de Novas Casas, que resultou na construção de:

- **191 casas construídas (103 em Novos Alagados e 88 em Joanes Azul); e**
- **101 melhorias habitacionais em Novos Alagados.**

Para a execução das obras, a equipe do Pats estimulou a realização de um processo seletivo que envolveu empresas e cooperativas locais de construção. Foram promovidos também cursos de aperfeiçoamento dessas organizações, preparando-as para elaborar propostas e participar de licitações públicas em geral e capacitando-as para a prestação de serviços em construção civil.



Informativo do Pats

Visando ao desenvolvimento econômico e social da comunidade, foram elaborados programas e ações estratégicas nas áreas de educação, saúde, família, geração de renda, além de atividades esportivas e recreativas (ver Anexo II). Um aspecto fundamental das ações sociais desenvolvidas pelo Pats refere-se ao envolvimento e fortalecimento das associações locais já atuantes na área. Entre as atividades desenvolvidas neste sentido podem-se citar o auxílio à obtenção de alvará de funcionamento dessas associações e à sua regularização administrativa, assim como a realização de cursos de capacitação e suporte administrativo, o apoio técnico para a elaboração de projetos sociais e obtenção de financiamentos para a sua realização, além de apoio financeiro para a reforma ou construção das sedes e equipamentos sociais apoiados por estas associações (ver Anexo III).

O Pats também financiou dez projetos sociais desenvolvidos e executados pelas próprias associações locais, beneficiando cerca de 600 pessoas residentes na área do Programa Ribeira Azul. Selecionados a partir de um universo de 46 propostas apresentadas, esses projetos desenvolveram ações nas áreas de esporte, alfabetização de adultos, assistência a idosos, reforço escolar e geração de renda (ver Anexo IV). Das dez entidades financiadas, quatro já desenvolviam anteriormente os projetos encaminhados e seis foram implementados pela primeira vez. Durante o período do financiamento, as associações receberam visitas dos técnicos do Pats e tiveram um acompanhamento específico para as prestações de contas.

A difusão das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Social, tanto entre a comunidade como entre as equipes técnicas e operadores públicos, foi feita por meio de uma série de eventos. Foram realizadas reuniões e oficinas de trabalho com as associações locais e as equipes técnicas para discutir as atividades do plano e do programa, oficinas de aperfeiçoamento para as equipes sociais visando a proporcionar uma reciclagem de conhecimentos e apresentações para as entidades parceiras. Além disso, foram publicados informativos periódicos sobre as ações sociais realizadas na área e uma equipe de filmagem produziu e apresentou vídeos sobre as atividades do projeto em encontros regulares da comunidade.



**Grucon**  
Socialização de idosos



**Cammpi**  
Inclusão digital



**Cabricultura**  
Reforço escolar e teatro



**Santa Cruz**  
Judô e capoeira

Arquivo: Avsi

---

## *Um novo salto em escala*

---

Entre os objetivos específicos do Pats, estava a elaboração de um programa de maior abrangência que permitisse a reaplicação da mesma metodologia integrada e participativa com foco territorial, em outros assentamentos precários da Região Metropolitana de Salvador. Essa proposta acabou sendo ampliada e o projeto foi desenvolvido com a inclusão de outros municípios geograficamente dispersos no estado da Bahia, selecionados a partir de critérios sociais, econômicos e geográficos.

Para a execução do novo projeto, que recebeu o nome Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes do Estado da Bahia – Dias Melhores, o governo do estado recorreu a um empréstimo do Banco Mundial, que foi aprovado no final de 2005. Vale lembrar que o Banco Mundial já vinha participando da execução do Pats e do Programa Ribeira Azul desde seu início, tanto por meio da supervisão técnica do projeto financiado pela Aliança de Cidades, como pela utilização de recursos para a construção de infra-estrutura e habitação na área (referentes aos projetos Metropolitano e Produz).



## Arranjo Institucional do Pats

### BOX 3

Para as atividades de coordenação e supervisão do projeto foi definido o seguinte arranjo institucional: uma Unidade de Gestão do Programa (UGP), um Comitê de Direcionamento Tripartite e um Comitê Consultivo Geral.

A UGP era constituída por uma equipe multidisciplinar formada por 35 técnicos da Avsi e da Conder, que atuava sob a coordenação de um representante de cada uma destas entidades. A UGP tinha como principais funções: a coordenação técnica e metodológica de todo o Programa Ribeira Azul, o apoio técnico para a elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia necessários, o apoio a ações do governo na área de habitação, a execução de ações sociais estratégicas, sistematização e divulgação da metodologia e elaboração de estudos para um programa de maior abrangência. A criação da UGP contribuiu para a implementação do projeto de uma forma consistente e para a eficiência e a transparência na administração dos recursos.

O Comitê de Direcionamento Tripartite era formado por um representante de cada uma das três entidades parceiras: do governo do estado da Bahia; do Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália; e da Aliança de Cidades. Além destes, estavam sempre presente a Avsi e o Banco Mundial, responsável pela supervisão técnica e financeira do Pats. Sua função era avaliar os avanços das atividades do Pats; aprovar os relatórios anuais (financeiro e de atividades) e os Planos Operativos para o período seguinte, podendo intervir nos momentos críticos da realização do Projeto. O Tripartite reunia-se anualmente e sua existência possibilitou uma maior eficácia e transparência no gerenciamento dos recursos e um intercâmbio permanente de experiências entre o governo da Bahia e as instituições parceiras internacionais. Foram realizados sete encontros do Comitê Tripartite. A estreita relação de cooperação entre as entidades parceiras contribuiu sucessivamente para a aprovação de um programa estadual de maior abrangência a ser financiado através de um empréstimo do Banco Mundial e para a consolidação de uma segunda doação da Aliança de Cidades, novamente com recursos do governo italiano, para apoiar a realização do novo programa. Estes dois projetos, que tiveram no final de 2006, estão em curso e não são objeto do presente trabalho.

O Comitê Consultivo era constituído pelos membros do Comitê Tripartite, incluindo-se a Avsi e a Conder, um representante da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e, inicialmente, cinco representantes das comunidades. Esta instância surgiu da necessidade de se ter a participação direta de representantes das comunidades no âmbito decisório. As reuniões entre estes e os financiadores do programa eram realizadas por ocasião das reuniões do Comitê Tripartite, quando eram discutidos todos os assuntos relativos ao andamento das intervenções, servindo de orientação e subsídio para a coordenação do programa. Esta forma de participação experimentada nos dois primeiros anos do projeto contribuiu para um novo formato, e este espaço foi aberto a todas as entidades cadastradas no projeto (cerca de 70). Por fim, o Comitê Consultivo acabou não tendo uma função efetiva, pois, na prática, todas estas entidades já tinham um contato direto e periódico estabelecido com a equipe do projeto (UGP), através de uma participação transparente e construtiva nas discussões sobre o desenvolvimento do Pats.



## Resultados e avanços do Pats

Arquivo: Conder

O Projeto de Apoio Técnico e Social (Pats) teve uma atuação importante em todo o processo de implementação do Programa Ribeira Azul, em especial, pela realização dos projetos sociais. Nas obras de infra-estrutura, financiadas pelo governo do estado, a contribuição do Pats deu-se por meio da participação da Avsi na coordenação geral do Programa pela UGP, na elaboração de planos, estudos e projetos técnicos e, principalmente, na interlocução com a comunidade e os demais parceiros envolvidos no processo.

### Resultados das Ações de Melhoramentos

#### Urbanos realizadas com o apoio do Pats

BOX 4

- 1.268 palafitas removidas;
- 984 famílias transferidas para novas casas na área;
- 373 casas embrião construídas (191 financiadas pelo Pats);
- 221 casas melhoradas (101 financiadas pelo Pats);
- 52.643 m<sup>2</sup> de área de manguezal reconstruída ou preservada;
- transferência de 3,1 km<sup>2</sup> da área do Ribeira Azul de propriedade do governo federal para o governo da Bahia repassar aos moradores;
- 17 km de ruas asfaltadas;
- soma-se a isso, a construção de vias de acesso, drenagem urbana, abastecimento de água e saneamento, aterro, construção de pista de borda e coleta do lixo.

No que diz respeito às melhorias em infra-estrutura básica, a Tabela 3 mostra a evolução do atendimento por serviços públicos regulares entre 2000 e 2006, quando foram concluídas as obras do Ribeira Azul. Os dados referentes à rede de água são inferiores aos da rede esgoto porque muitos domicílios ainda usam ligações informais como meio de acesso à rede de água, um problema que está sendo enfrentado gradativamente.

## Vistas da enseada do Cabrito



**1996.** Antes: enseada poluída e ocupada por palafitas



**1998.** Durante a intervenção: palafitas removidas e início da recuperação ambiental



**2003.** Depois: população reassentada, pista de borda construída e manguezal recuperado

Arquivo: Conder

**Tabela 3**

### NOVOS ALAGADOS: SERVIÇOS PÚBLICOS REGULARES

Serviço	2000	2006
Coleta de lixo	50%	80%
Ligação à rede hídrica	37%	71%
Ligação à rede elétrica	72%	88%
Ligação à rede de esgoto	21%	84%
Residências sem sanitários	31%	3%

Fonte: Relatório de Avaliação de Resultados do Pats, 2006

Entre as ações sociais, foram realizados projetos nas áreas de saúde, educação, creche, apoio à alimentação, assistência a crianças e jovens em situação de risco, treinamento técnico profissional e geração de renda por meio de cooperativas locais. Em especial, destacam-se aquelas destinadas às mulheres, como a construção de duas oficinas de produção para uma cooperativa de costura de mulheres de Novos Alagados e para uma associação de cozinheiras, doceiras e confeitadeiras do Uruguai. Foram promovidas também outras ações como o financiamento de um projeto de uma associação local voltado à profissionalização de mulheres na confecção de bijuterias, aperfeiçoamento em educação infantil para monitoras de creche e oficinas para mães dentro do projeto de combate à desnutrição infantil abordando cuidados com os filhos, aleitamento materno e estreitamento de vínculos familiares.

Uma das inovações do Pats foi ter colocado como objetivo o fortalecimento das cerca de 70 associações que atuam na região (ver Anexo V ). Diversas ações foram realizadas com foco nelas, refletindo em benefício a todas as comunidades envolvidas no Ribeira Azul, onde elas estão inseridas. Para tanto, pode-se citar a participação ativa em todo o processo, os ganhos em qualidade conquistados para as intervenções a partir das reuniões em que participaram, a construção e melhoria dos equipamentos comunitários e as ações de fortalecimento e capacitação de seus membros.

Durante a execução do projeto, foram realizadas 300 reuniões comunitárias e 7.500 atendimentos individuais por assistentes sociais.



## Instituto Cabricultura



Raimilton Carvalho

O Instituto Cabricultura atua na Enseada do Cabrito, mais especificamente em Novos Alagados, realizando atividades artísticas com enfoque socioeducacional. Por meio de oficinas culturais, como dança, capoeira, uma biblioteca comunitária e curso pré-vestibular, são desenvolvidos temas como respeito, cidadania, questão racial e outros, nem sempre bem contemplados no conteúdo das escolas.

Segundo Raimilton Conceição de Carvalho, coordenador geral do Instituto, o trabalho dos oito integrantes da entidade atende, atualmente, cerca de 180 adultos e crianças a partir dos sete anos. Se até a criação do instituto os membros-fundadores atuavam de forma pontual e independente – com aulas de futebol, inglês ou teatro, por exemplo –, sua ação a partir de então passou a ser mais ampla e integrada à comunidade.

O Pats auxiliou-os na regularização e registro da entidade junto aos órgãos oficiais. Os membros do instituto ainda participaram de cursos de capacitação administrativa, contábil e financeira, além de formatação de projetos.

Para Raimilton, o programa contribuiu para que cada um dos integrantes compreendesse melhor o tipo de papel que poderiam exercer na comunidade. “Começamos a nos envolver em outras atividades além das já desenvolvidas e houve um estímulo a uma maior mobilização da população a partir do conhecimento sobre direitos e deveres e a articulação com outras instituições para fortalecer as atividades”, descreve.

Um importante ganho nesse sentido foi a parceria com o Sebrae para o projeto de geração de renda para costureiras, que permitiu a aquisição de 48 máquinas industriais, uma para cada mulher engajada nas oficinas. Em 2008, está prevista uma parceria entre a entidade e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) para a realização de um curso pré-vestibular para 50 pessoas.

Apesar de possuir iniciativas avançadas e outros projetos formatados, um dos grandes desafios é a obtenção de apoio financeiro. “Normalmente os apoios governamentais vão para as instituições maiores”, lamenta Raimilton. Uma saída encontrada para esta situação tem sido a aliança com a outras entidades atuantes no setor, como sua inserção no Movimento de Cultura Popular do Subúrbio, que conta com recursos da Petrobrás.

“Para nós, o melhor caminho para conseguir apoio tem sido organizar-nos em rede”, revela. Esse, aliás, é um dos principais benefícios do Pats, já que permite a integração entre diversos grupos da área, o que não existia antes em Novos Alagados. “Essa percepção nos fez despertar para a importância do sentido de associação, mais do que o trabalho individual”, avalia.

## Grupo de União e Consciência Negra da Bahia – Grucon

Há 21 anos no baixo de Massaranduba, em Alagados, o Grucon trabalha a conscientização e valorização da população negra. A fórmula para isso são atividades socioculturais desenvolvidas por dez voluntários junto a 250 pessoas, incluindo crianças, jovens e o grupo da terceira idade. São atividades de dança, música e capoeira.

Segundo Iracema Cristina da Cruz Ferreira, membro do Grucon, a primeira vez em que o grupo recebeu apoio financeiro externo foi por meio do Pats, para a realização de um curso de alfabetização de adultos para 30 moradores. Em 2005, o Grucon foi chamado para contribuir com a Fundação Avsi e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) em uma pesquisa sobre as necessidades da população e para o cadastramento dos moradores da região.

Assim como outras entidades da área, os integrantes do Grucon também foram capacitados em cursos de assessoria técnica financiados pelo Pats. Receberam orientações administrativas, de contabilidade, regularização das atividades, atualização do registro, formatação de projetos e documentação.

“Mas há ainda muita dificuldade em participar de concorrências públicas, pois há muitas exigências”, lamenta Alirio Silva Conceição, que também é membro do Grucon. Esse fato limita as oportunidades de captação de recursos. “O resultado é que o dinheiro público normalmente vai para as grandes entidades, enquanto no caso das entidades externas, os recursos um dia acabam, a fonte seca”, conta. Ainda assim, ele sustenta que é preciso que o governo dê suporte para facilitar a captação de recursos.

Atualmente o grupo está sem sede e tem atuado em parceria com outras instituições cuja relação foi estreitada a partir do envolvimento nas atividades do Pats. Além disso, recentemente, o grupo conseguiu firmar convênios para a realização de dois projetos. Outros projetos foram formulados e aguardam a captação de recursos para se tornar realidade.

A crítica de Alírio está no fato de que a falta de recursos públicos decorre de uma certa falta de reconhecimento do poder público em relação ao trabalho de organizações como o Grucon. “As entidades locais têm uma relação com a comunidade e, uma vez fortalecidas, conseguem resultados melhores do que uma ação direta do governo”, pondera Iracema.

Alirio destaca casos em que a capacitação do pessoal das associações teve um efeito colateral: o funcionário capacitado deixou a entidade por ter conseguido trabalho em outro local. Por mais que a associação não tenha se fortalecido com o curso, a transferência para a iniciativa privada indica que o projeto cumpre um de seus objetivos que é o de promover desenvolvimento humano, já que o morador aumentou sua renda a partir da intervenção. Em alguns casos, jovens beneficiados retornaram mais tarde para colaborar com a entidade.



Arquivo: Avsi



Iracema Cristina C. Ferreira  
Alirio Silva Conceição

## Ação Social da Paróquia de São Brás – Aspasb



Adenilza Rosário Cruz  
Ana Néri Góes da Silva

O Centro de Educação Desportiva e Profissional do Boiadeiro (Cedep) e o Centro Comunitário Kilombo Kioiô são dois importantes equipamentos sociais de Novos Alagados cujas atividades são coordenadas pela Aspasb, há 43 anos na região.

O Kilombo Kioiô foi criado em 1999, a partir de reuniões com associações locais para discutir a retirada das palafitas de Novos Alagados. Entre as atividades, a entidade orienta mães de todas as idades com crianças de até nove anos que não possuem renda familiar. São oferecidas aulas de artesanato, pintura, cuidados com os filhos e planejamento familiar, entre outras. Com o apoio do Pats, foi realizado um curso de alfabetização de 180 adultos de toda a comunidade.

“A maioria das mães alfabetizadas continuou estudando”, comemora Adenilza Rosário Cruz, que é membro da Aspasb. “Há muitas ações de formação das crianças e adolescentes, mas sem evolução das mães estas ações ficariam prejudicadas”, avalia.

Segundo Ana Néri Góes da Silva, também da Aspasb, a limitação do espaço físico do Kilombo Kioiô era um dos principais entraves à ampliação da escala de suas atividades. Atendendo à solicitação da comunidade, o Pats financiou a reforma e a ampliação do local, aumentando a capacidade de atendimento de 150 para 550 pessoas. Foram construídas novas salas de atendimento, banheiros, recepção e um grande salão para realização de cursos e oficinas.

Por meio do Pats, a Aspasb recebeu também assessoria técnica para a atualização do registro da entidade e participou de diversos cursos de capacitação, entre eles o de gerenciamento administrativo financeiro, de elaboração de projetos sociais e de captação de recursos.



Os objetivos do Pats incluíam ações de geração de trabalho e renda por meio de treinamento e apoio às cooperativas locais (coleta seletiva, costureiras, doceiras, pescadores, construção civil). Entre as atividades realizadas, foram oferecidos cursos profissionalizantes, treinamentos de professores e apoio técnico e financeiro às escolas da comunidade e às cooperativas. O treinamento dos professores foi inicialmente fornecido por meio de um acordo com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), com 330 pessoas treinadas. Logo em seguida, foi inaugurado pelo programa um centro específico que forneceu cursos de treinamento em manutenção predial. As cooperativas formadas pelos alunos desses cursos receberam acompanhamento técnico durante os 18 primeiros meses de existência.

## Resultados das Ações de Desenvolvimento

### Econômico e Social realizadas pelo Pats

BOX 8

- 73 organizações comunitárias fortalecidas;
- 13 equipamentos sociais construídos ou reformados;
- 1.339 agentes sociais capacitados;
- 306 pessoas formadas em cursos profissionalizantes;
- 240 pessoas da comunidade envolvidas em obras de reforma ou construção nova;
- 79 professoras do maternal beneficiadas com cursos de educação infantil;
- 562 jovens beneficiados com projetos esportivos e recreacionais;
- 50 projetos sociais realizados nas áreas de educação, família, saúde, trabalho e renda, e educação ambiental;
- 28 programas sociais realizados nos equipamentos sociais novos ou reformados;
- 60 pessoas beneficiadas com o programa de combate à desnutrição infantil;
- 68 jovens inseridos no mercado de trabalho;
- 7 cooperativas constituídas e/ou capacitadas, nas áreas de vestuário, pesca, produção de alimentos e construção civil.

Uma pesquisa realizada entre 2004 e 2005<sup>18</sup> junto aos moradores de Novos Alagados II, uma área bastante representativa do programa, levantou uma série de pontos positivos e negativos relacionados tanto à infra-estrutura quanto às ações sociais. No que diz respeito aos impactos positivos dos investimentos em infra-estrutura, foram mencionados a redução da poluição e o conseqüente crescimento do manguezal, a redução dos problemas de saúde em função das melhores condições ambientais, mais oportunidades para o lazer, melhorias no acesso ao transporte urbano e uma percepção de redução da criminalidade e da violência urbana. Os moradores atribuíram esses dois últimos pontos à abertura de vias de acesso, que resultaram na maior mobilidade das pessoas na área, incluindo a polícia, tornando mais difícil a prática de atos criminosos.

18. Banco Mundial. Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza (Psia). Este trabalho foi elaborado por uma equipe do Banco Mundial liderada pela especialista Judy Baker, e recebeu o nome de "Desenvolvimento urbano integrado: a experiência do Programa Ribeira Azul, Salvador – Bahia." A versão em inglês pode ser encontrada no site da Aliança de Cidades ([www.citiesalliance.org/publications/other-resources/other-resources-upgrading](http://www.citiesalliance.org/publications/other-resources/other-resources-upgrading)).



Arquivo: Conder

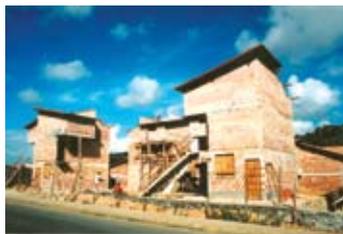
Quanto aos programas sociais, a percepção dos moradores foi muito positiva. Foram ressaltadas melhorias gerais no que diz respeito à qualidade de vida, incluindo questões como segurança pública, saúde e alimentação, obtidas em função dos programas sociais, expansão das oportunidades educacionais e de treinamento para crianças e jovens. Foi destacado também o fato de se ter educadores na comunidade e mais oportunidades no mercado de trabalho por meio das cooperativas, sendo que todos os elementos contribuíram para um maior senso de dignidade.

As principais queixas apresentadas pela comunidade recaem sobre as novas casas construídas para o reassentamento dos moradores de palafitas.<sup>19</sup> Em especial, houve reclamações sobre o tamanho das habitações (entre 20 e 40 m<sup>2</sup>), apesar de serem maiores do que as palafitas, e da falta de possibilidade de ampliação vertical ou horizontal da construção. Ainda que os projetos de reassentamento tenham sido amplamente discutidos com a comunidade, os moradores parecem não ter assimilado que permanecer na mesma área, já bastante adensada e onde as possibilidades de novos aterros eram tecnicamente difíceis e dispendiosas, limitava as opções em termos de tipologias habitacionais que poderiam ser construídas. A comunidade expressou um grande interesse em permanecer na mesma área e o governo respeitou. Poucas famílias optaram por se mudar para outras regiões, e a escassez de terra disponível nas redondezas impedia a execução de lotes maiores e a possibilidade de ampliação futura, como teriam preferido as famílias reassentadas.

Além destas, foram também levantadas reclamações como a baixa qualidade do material de construção utilizado para as novas casas e para a instalação da infraestrutura, e a baixa qualidade dos serviços públicos prestados, com destaque para a coleta do lixo.

A seguir serão apresentados os principais avanços identificados no projeto.

19. Como alternativa à opção pelo reassentamento, era dada ao morador de palafita a possibilidade de receber uma indenização em dinheiro que desse condições para que saíssem da área de risco. A grande maioria optou por ser reassentada dentro da área do Ribeira Azul.



Arquivo: Conder



Arquivo: Conder

### 3.1. Intervenções físicas e sociais em uma abordagem integrada

---

De modo geral, em projetos de urbanização de favelas no Brasil os investimentos em ações sociais não chegam a 4% dos recursos totais. Essa margem, que já havia sido superada no Ribeira Azul chegando a quase 10% dos investimentos, foi ampliada no Programa Dias Melhores. Elaborado com o apoio do Pats, o novo programa destinou às ações sociais 25% do total dos investimentos previstos.

Este grande salto de qualidade tornou-se possível graças à experiência de Novos Alagados e em seguida do Ribeira Azul e do Pats, que contaram com a participação fundamental da Avsi. A presença de uma organização não-governamental trabalhando diretamente com a comunidade e levantando a enorme quantidade de questões enfrentadas pelos moradores locais, tornou possível que uma série de ações sociais fosse introduzida nos programas, como creches, saúde da mãe e da criança, nutrição, oportunidades de trabalho e renda, prevenção de crime e violência, melhoria da qualidade do ensino entre outras.

A forma como surgiu a parceria entre o governo do estado, a Avsi e as comunidades, consolidada no Programa Ribeira Azul, fez com que em cada iniciativa implementada fosse incluída uma gama de outras ações que enfrentassem as demais questões sociais levantadas pela comunidade. Com isso, o impacto da intervenção acabou sendo muito maior do que se as ações tivessem sido focadas somente na infra-estrutura e na habitação, como era comum nas intervenções das décadas anteriores. Foi a partir dessa experiência e do entendimento da importância da parceria que se tornou possível construir um programa de desenvolvimento urbano de áreas carentes na Bahia de maior escala e com um investimento em ações sociais significativo. O grande avanço introduzido pela abordagem integrada utilizada é que o foco das intervenções está na pessoa e na família e não mais na construção de infra-estrutura e habitação.



Arquivo: Avsi

## 3.2 Ação participativa

Para que houvesse um processo participativo significativo fazia-se necessário superar a distância histórica existente entre o governo do estado e as organizações comunitárias a fim de que houvesse um diálogo efetivo entre as duas partes. Do lado dos movimentos dos moradores, isso implicava superar a tradição reivindicativa e assumir uma postura propositiva incorporando outras responsabilidades. Do lado do governo, era preciso aceitar um envolvimento ativo da comunidade local no processo. Para tanto, foi importante a existência de um intermediador para interagir com a comunidade, receber e sistematizar as demandas, e identificar os caminhos mais adequados dentro do governo para o encaminhamento de cada um dos pontos apresentados.

Em intervenções em assentamentos precários como a dos Alagados de Salvador, de modo geral, quando as comunidades são envolvidas, suas necessidades e solicitações não são apresentadas de forma objetiva e setorizada. A experiência da pobreza nas favelas tem muitas dimensões e a comunidade traz todas elas para a discussão com os gestores públicos. Nesse sentido, em muitos casos o grande desafio do projeto não é necessariamente resolver todas as questões apresentadas pela população e, o processo é facilitado pela presença de uma terceira parte que possa atuar como um mediador, sistematizando as solicitações e sugerindo o envolvimento de outros departamentos do governo para o seu atendimento. Com isso, estabelece-se um importante vínculo de confiança com a comunidade no atendimento de seus direitos.

## 3.3 Uma visão integrada com abordagem territorial

Tendo em vista as dificuldades freqüentemente enfrentadas pelos governos em direcionar investimentos públicos a projetos estratégicos com objetivos bem definidos, muitas iniciativas implementadas acabam não atingindo efetivamente a população mais carente. Quando se trabalha com uma área específica de concentração de pobreza, como no caso de Alagados, um assentamento precário com palafitas em área de risco, assegura-se que os esforços realizados para a melhoria da qualidade de vida de uma comunidade atinjam o segmento mais pobre da população. Em suma, ações com abordagem territorial contribuem para que investimentos sociais estejam adequadamente direcionados.



### 3.4. Meio ambiente

Além do envolvimento da população, destaca-se o fato de o Programa Ribeira Azul ter incorporado, na projeção de melhorias locais, novas diretrizes de âmbito urbano, como a questão ambiental, que extrapola os limites da localidade beneficiada. Nas intervenções das décadas de 70 e 80, essa questão sequer entrava em discussão e as principais preocupações recaíam sobre as medidas de melhorias físicas da edificação e da infra-estrutura.

A região dos Alagados é uma área ambientalmente frágil, e o impacto ambiental aparente das intervenções é considerado muito significativo, pois há evidências do ressurgimento dos manguezais e dos ecossistemas a eles relacionados nas baías, após a remoção das palafitas e o equacionamento dos problemas de saneamento, o que resultou na eliminação da prática de lançar lixo e esgotos no meio ambiente.

A recuperação do manguezal na enseada do Cabrito, em Novos Alagados, apresenta especificidades, por se tratar de uma área urbana, o que torna a experiência diferente das realizadas em outros locais. O ambiente de manguezal, característico da área havia, sido deteriorado, uma vez que sobre ele haviam sido construídas habitações. Com a retirada das palafitas restabeleceu-se o equilíbrio do ecossistema.<sup>20</sup>

Entre as ações socioambientais realizadas pelo Pats, pode-se citar o apoio às cooperativas de coleta seletiva, com cursos de capacitação em reciclagem, educação ambiental e sanitária, campanhas de conscientização da população e dos gestores públicos sobre a importância do ambiente urbano entre outras. Houve também uma série de atividades socioeducativas desenvolvidas nas escolas da rede pública.

Entre 2004 e 2005, o Pats financiou também a elaboração de um Plano de Ordenamento Urbanístico e Preservação Ambiental da Bacia do Cobre, que inclui a Área de Preservação Ambiental (APA) Cobre/São Bartolomeu, adjacente à poligonal de intervenção do Programa, visando a assegurar um uso sustentável. As ações propostas neste plano resultaram na inclusão do Parque São Bartolomeu na área de intervenção do Programa Dias Melhores.



Arquivo: Conder

21. Jornal da Bahia, Salvador, novembro de 2003. Maria de Fátima Cardoso, coordenadora das ações sociais do Programa Ribeira Azul.

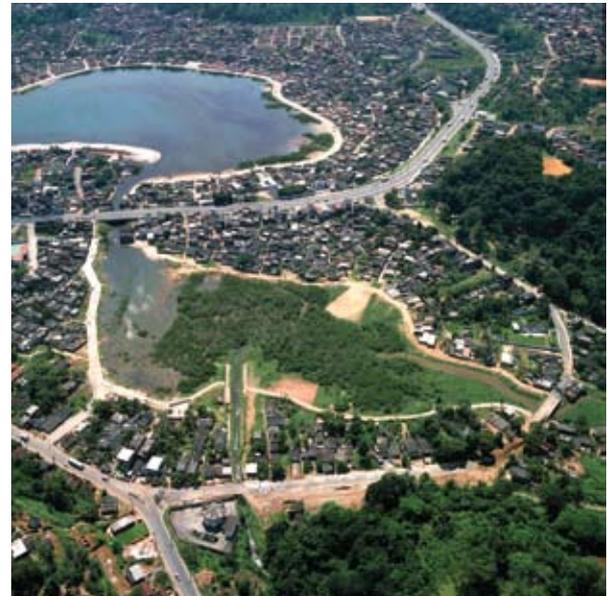
---

O trabalho de recuperação do manguezal, iniciado em 2000, incluiu o replantio de espécies nativas, com o objetivo de possibilitar que no futuro ele possa ser explorado, de forma sustentável, como fonte de renda e de alimento para os próprios membros da comunidade. Essa atividade envolveu a participação de 26 jovens da comunidade, com idades variando entre 14 e 18 anos, especialmente recrutados e treinados para este fim por técnicos da Fundação para o Desenvolvimento de Comunidades Pesqueiras Artesianas (Fundipesca).

Os benefícios ambientais podem ser percebidos também pela mudança da cor e do cheiro da água da Enseada do Cabrito

Contudo, permanece o desafio de se combater a poluição proveniente de outras áreas. Apesar dos investimentos significativos para a melhoria do sistema de coleta de esgoto na cidade, o esgoto gerado em algumas comunidades vizinhas ainda flui para o mar, poluindo a baía onde vivem os moradores do Ribeira Azul. A sustentabilidade de longo prazo requer uma visão mais sistêmica do manejo ambiental, com responsabilidades institucionais claras e vínculos estreitos entre este manejo e a operação e manutenção da infra-estrutura. Em uma cidade como Salvador, investimentos em áreas específicas nem sempre são suficientes para garantir amplas melhorias ambientais à cidade como um todo.

Arquivo: Comder



Vista da enseada do Cabrito e do Parque São Bartolomeu, antes (esq.) e depois da intervenção, com o manguezal recuperado

### 3.5. Introdução do Sistema de Monitoramento e Avaliação

Logo no início da implementação do projeto foi elaborado um Plano de Monitoramento e Avaliação, visando a reforçar as atividades de acompanhamento do projeto e a avaliação da experiência e lições que poderiam ser aproveitadas no desenvolvimento do programa. Ao final do projeto foi apresentado um estudo da Avaliação de Resultados,<sup>21</sup> elaborado pelo professor Giuseppe Folloni, da Universidade de Trento, da Itália. A análise foi baseada no conjunto de indicadores definidos no Plano de Implementação, nas orientações do Sistema de Monitoramento e Avaliação e nos dados fornecidos pela Avsi e pela Conder, assim como informações relacionadas às obras de urbanização. Também foram utilizadas pesquisas com associações comunitárias locais e moradores.

As ações de monitoramento e avaliação do projeto foram fundamentais para a transparência de todo o processo e para o acompanhamento das atividades implementadas por todas as partes envolvidas. Esse mecanismo contribuiu para a construção da relação de confiança criada entre todos os parceiros e, em especial, com a comunidade, através da apresentação freqüente dos dados coletados e resultados alcançados durante o período de execução do projeto. Soma-se a isso a importância da análise sobre dados objetivos das atividades implementadas para o amadurecimento da experiência e formatação de um projeto de maior escala a partir das lições aprendidas.

Durante a fase de formatação do Projeto Dias Melhores e a preparação do pedido de empréstimo, entre os anos de 2004 e 2005, o Banco Mundial realizou uma Análise de Impacto Social e sobre a Pobreza (Psia) que pretendeu avaliar os impactos das mudanças ocorridas a partir dos investimentos realizados pelo Programa Ribeira Azul e pelo Pats e suas implicações para a ampliação da escala. A análise tomou como base os trabalhos na região de Novos Alagados II, incluído no Programa Ribeira Azul, entre os anos de 1999 e 2004. Essa área foi escolhida por ter apresentado um amplo espectro de intervenções físicas, econômicas e sociais. Para a realização deste trabalho foram utilizadas várias abordagens metodológicas, incluindo discussões em grupos focais com a comunidade; entrevistas para aprofundamento das questões abordadas e análise de dados técnicos e financeiros das intervenções. A pesquisa identificou que, de modo geral, o impacto do programa na comunidade e sobre a vida pessoal dos entrevistados foi amplamente reconhecido pelos moradores.

21. Disponível em português, inglês e italiano.

### 3.6. Salto de escala

Em 2006, foi assinado o acordo de empréstimo do Banco Mundial para o Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes do Estado da Bahia – Dias Melhores, formatado com o apoio do Pats. Esse projeto representa um novo salto em escala, envolvendo outros municípios do estado da Bahia, com a utilização da mesma abordagem integrada e participativa utilizada, inicialmente, em Novos Alagados e depois no Programa Ribeira Azul. Ainda no mesmo ano, houve uma alteração no quadro político do estado da Bahia e o novo governo, após tomar conhecimento detalhado do projeto e discuti-lo com as comunidades, repactuou a continuidade dos trabalhos com os parceiros envolvidos no processo.

Durante a preparação do Dias Melhores, já na fase final da implementação do Pats, o governo da Itália manifestou a intenção de colaborar com a Aliança de Cidades para uma segunda doação ao governo da Bahia, que resultou no Projeto de Apoio Técnico e Metodológico (PAT) para a implementação do novo programa. Desta forma, estaria assegurada uma nova adequação da metodologia experimentada nos projetos anteriores para sua aplicação nas novas áreas de intervenção e em outros municípios, e seria mantida a parceria bem sucedida estabelecida entre o governo do estado e seus parceiros internacionais – o governo da Itália, a Aliança, o Banco Mundial e a Avsi, consolidada durante os anos de implementação do Pats.



Mais do que isso, no início de 2007, o governo federal lançou um programa nacional, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que inclui uma componente específica para a urbanização de favelas, disponibilizando um grande volume de recursos para este fim. Dentro desse novo contexto, e a partir das lições aprendidas com a abordagem integrada e participativa utilizada na área dos Alagados, o novo PAT, recém-iniciado, deve contribuir de forma ainda mais abrangente apoiando o governo do estado nas intervenções em outras áreas além das selecionadas pelo Dias Melhores.



Arquivo: Conder

### 4.1. Lições aprendidas

#### *Participação comunitária*

A participação dos beneficiários na construção e implementação do projeto foi fundamental para o seu sucesso, sendo que na experiência do Pats os principais protagonistas da participação foram as associações comunitárias. As associações possuem uma leitura “vivenciada” da realidade, conhecendo as necessidades e potencialidades locais. Seus representantes estão diretamente engajados na prestação de serviços à comunidade, o que contribui para uma atitude responsável e o compromisso com a melhoria da área onde atuam. Existe um contato permanente dos representantes com os beneficiários, favorecendo a interação entre o projeto e as famílias e grupos de moradores ali atendidos. O projeto mostrou que, para a participação via associações funcionar, é preciso um adequado investimento nas horas de trabalho da equipe de assistência técnica.

Com isso houve no Pats houve um processo de crescimento do capital social. Em termos simplificados, isso se refere aos recursos – informações, contatos, apoios – que se tornam disponíveis em virtude da rede de relações sociais que é construída pelos indivíduos de uma comunidade, organizados em associações. De um lado, ficou evidente o desenvolvimento de relações entre associações que anteriormente, e de forma muito embrionária, atuavam isoladamente umas das outras. Tais relações, por sua vez, levaram as associações a se articularem entre si, com conseqüentes ganhos, assim como à sua inserção em movimentos sociais já estruturados e com participação nas esferas políticas e econômicas. O resultado concreto deste incremento da densidade e conteúdo de relações sociais foi o maior acesso a recursos, fundamentais não só para garantir a continuidade do fornecimento de serviços pelas associações à comunidade, mas também para a sobrevivência material das próprias associações.



Arquivo: Avsi



### ***Gestão compartilhada***

A gestão compartilhada do Programa entre um organismo governamental (Conder) e uma ONG (Avsi), contribuiu para uma abordagem diferenciada das problemáticas existentes, na qual foram reunidas a experiência em urbanização da Conder e a metodologia social e integrada da Avsi. Esta parceria favoreceu a continuidade e agilidade nas tomadas de decisão por parte do governo, ao contrário de processos anteriores, em que os moradores, por meio das entidades locais, negociavam diretamente com o Estado, sem a presença de um intermediário facilitador.

A presença de uma ONG em todo o processo, atuando como indutora e intermediadora das ações públicas, contribuiu para um salto de qualidade no projeto (Gordilho-Souza, 2000, p. 359).

A experiência de Alagados mostrou que a existência de uma equipe especializada na área de intervenção para trabalhar junto com a comunidade é um dos elementos chave para o sucesso desse tipo de intervenção.

---

### ***Parceria internacional***

A união de organismos internacionais como a Aliança de Cidades, o Banco Mundial e a Cooperação Italiana, criou um ambiente de intensa cooperação entre os parceiros e financiadores e a equipe executora, o que favoreceu uma implementação segura do projeto, incorporando as experiências das instituições envolvidas em outras partes do mundo.

---

### ***Sustentabilidade da intervenção***

Com relação à sustentabilidade dos resultados alcançados no que diz respeito ao melhoramento urbano, destaca-se a necessidade de maior envolvimento por parte das empresas gerenciadoras dos serviços públicos e das secretarias municipais, no fornecimento de serviços e de manutenção urbana. Apesar de a Prefeitura Municipal de Salvador ter sido inserida no arranjo institucional do Pats, seu envolvimento efetivo não se concretizou. Com isso, restou à Conder o papel de único interlocutor público perante as comunidades. Por outro lado, no que concerne a realização de melhorias habitacionais por parte dos moradores das áreas beneficiadas, ressalta-se que esta questão está, em parte, associada, com base em experiências análogas, à segurança da posse, que também se apresenta como uma questão a ser enfrentada de forma mais qualificada para que se alcance um resultado de maior escala.

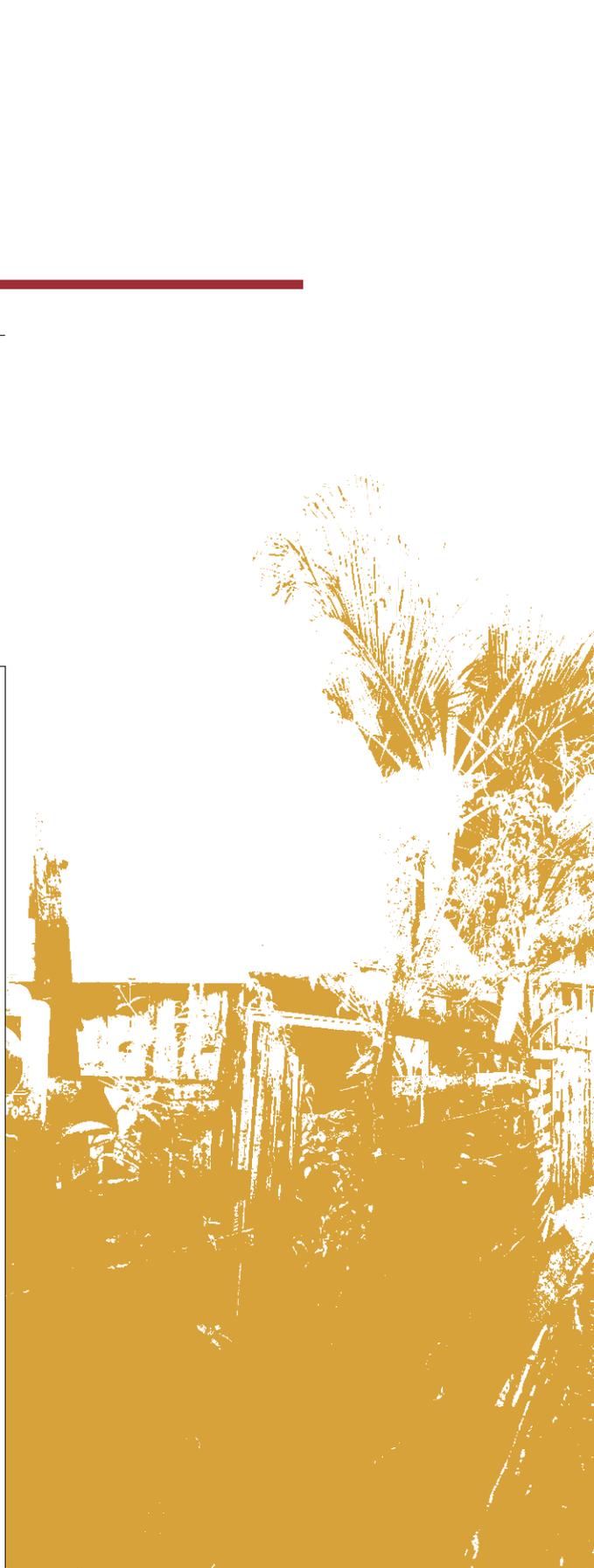
## 4.2. Desafios para um salto em escala

A experiência do Pats apontou para uma série de desafios para a formulação de novos projetos e para um salto na escala de intervenções que visam ao combate à pobreza urbana. A seguir serão apresentados alguns dos desafios identificados na última reunião do Comitê de Direcionamento Tripartite do Pats, realizada em 2006, e durante a fase de formatação do Programa Dias Melhores e do PAT.

### ***Garantir a participação comunitária***

No processo de ampliação de uma experiência para uma escala mais abrangente, envolvendo um maior número de comunidades e municípios, há diferenças importantes que irão requerer ajustes para a implementação da mesma metodologia integrada e participativa experimentada na região dos Alagados. O local já possuía várias associações comunitárias atuantes, trabalhando em aspectos de desenvolvimento social e econômico com os moradores, o que não ocorre, necessariamente, em outras comunidades em Salvador nem em outros municípios. Em alguns casos, pode ser necessário o investimento de recursos para a capacitação de lideranças que possibilitem a participação da comunidade.

Outro ponto a ser destacado é a participação da Avsi, uma ONG com grande experiência em ações sociais, mobilização de comunidades e participação. É muito importante o envolvimento de uma entidade com características similares que possa atuar como mediadora neste processo para facilitar o diálogo, às vezes conflituoso, entre o Estado e os moradores.



## ***Regularização fundiária***

De modo geral, os objetivos propostos pelo projeto foram alcançados, sendo a principal exceção a regularização fundiária. Nas intervenções em Alagados abriram-se caminhos nessa direção, ainda que muito timidamente. Foram detectados alguns avanços, no entanto ainda são poucas as realizações concretas. A segurança na posse é um grande desafio para os moradores de assentamentos precários no Brasil, e um passo importante nesse ponto foi dado a partir da aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, lei federal que introduziu o princípio da função social da propriedade e disponibilizou uma série de instrumentos legais para a regularização fundiária sustentável. Encabeçando esse processo, o Ministério das Cidades desenvolve, desde sua criação em 2003, uma política nacional de regularização fundiária, que também conta com o apoio da Aliança de Cidades. Essa política tem sido construída a partir de amplas discussões com gestores públicos municipais e estaduais e com os diversos segmentos sociais integrantes do Conselho Nacional das Cidades.<sup>22</sup>

### ***Recuperação de custos***

Entrevistas realizadas em algumas áreas do Ribeira Azul<sup>23</sup> atestam uma nítida resistência por parte da população ao pagamento, ainda que parcial, pelas casas recebidas. Essa questão envolve, pelo menos, dois fatores que devem receber mais atenção em projetos futuros. O primeiro envolve o apoio ao desenvolvimento de oportunidades econômicas para a população residente na área, o que é base indispensável para qualquer proposta de instrumentos fiscais. O segundo refere-se à necessidade de haver uma proposta clara para subsídios e recuperação de custos, que seja resultado de um franco diálogo com a população e que seja coerente com a capacidade de disponibilização de subsídio e arrecadação por parte do governo, de um lado, e a capacidade de pagamento por parte do morador, de outro. Diversas experiências deixam a entender que, freqüentemente, o não cumprimento dos mecanismos de pagamento estabelecidos são tolerados por parte do Poder Público com prejuízos até do ponto de vista de uma relação transparente entre a população e a administração pública, levando ao desestímulo daqueles que cumprem com as diretrizes estabelecidas.

Existe uma relação entre o processo de obtenção da propriedade formal (titularidade) e a

22. Encontra-se, atualmente, em discussão no Congresso Federal o projeto de Lei de Responsabilidade Territorial que trata do parcelamento do solo e regularização fundiária. Este processo complexo de discussão foi intensificado a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. A legislação vigente para o parcelamento do solo no Brasil, que muito contribuiu para indução do processo de ocupação informal no país, provou ser extremamente difícil de ser modificada.

23. Avsi, Avaliação do Projeto de Organização Comunitária, educação ambiental e sanitária e geração de trabalho e renda em Alagados IV e V, março de 2006.

recuperação (parcial) dos custos. Em muitos casos, os mecanismos de cobrança vinculam a legalização do título de posse à quitação da dívida. Contudo, esses mecanismos demonstram-se ineficientes uma vez que os moradores da área adquirem e vendem suas habitações utilizando contratos informais.<sup>24</sup> Por outro lado, embora o investimento do governo na área já contribua para uma percepção de maior segurança na posse, a ausência de um documento formal pode desestimular a capacidade de investimento e de melhoramento habitacional por parte dos moradores. Não é simples administrar este sistema complexo, e é impossível fazê-lo sem uma estratégia com regras claras e transparentes e um horizonte de longo prazo, que depende de decisão política explícita.

### ***Tipologia habitacional***

A experiência do Pats mostrou que é necessário um maior diálogo na definição da tipologia das habitações para o reassentamento de famílias, levando-se em conta as limitações da área disponível frente ao número de pessoas beneficiadas.

A demanda dos moradores por casas de maior dimensão e menor densidade habitacional entra em conflito com a escolha estratégica de reassentar todas as famílias na mesma região de onde foram retiradas, com o objetivo de manter as relações sociais e comunitárias. Embora a hipótese de reassentamento em outras áreas tenha sido levantada nas reuniões com a comunidade, os moradores não aceitaram esta possibilidade. Por fim, a decisão de se adotar uma solução de alta densidade levou à escolha de uma tipologia habitacional que foi bastante criticada pelos moradores pelo tamanho, pelo adensamento e pela impossibilidade de ampliação da casa. Outra reclamação diz respeito à qualidade dos materiais utilizados, o que contribuiu para a insatisfação dos moradores frente às novas casas.

A questão envolve aspectos culturais, que superam a questão puramente técnica. A mudança das palafitas para casas estáveis causa a abertura de um amplo leque de expectativas de melhoramentos adicionais, tornando-se necessário um diálogo mais aprofundado para um amadurecimento a respeito das responsabilidades compartilhadas.

De qualquer forma, verificou-se importante priorizar em projetos de moradia de interesse social a possibilidade de ampliação da unidade de habitação pelo próprio morador.

24. Cf. Notarbartolo di Villarosa F., Dias Melhores PSIA – Consultancy on sustainability issues. No caso do Programa Ribeira Azul, o governo propôs-se a cobrar das comunidades um montante compatível com seu nível de renda para os serviços fornecidos. Seriam subsidiados 80% dos custos de construção e melhoria das habitações; e os 20% restantes deveriam ser pagos pelos beneficiários com um prazo de 60-120 meses. Apesar disso, a recuperação dos custos falhou como em muitas outras experiências. O valor do subsídio foi calculado pela Conder levando em consideração a capacidade dos beneficiários de assumir o pagamento. Com efeito, a prestação mensal não ultrapassava 10% do salário mínimo.



Arquivo: Avsi/Conder

## *Oferta de terras a baixo custo – prevenção de novas invasões*

A oferta formal de terra e moradia no Brasil é limitada pelo arcabouço de leis e regulamentação existente. As normas locais e nacionais estabelecem regras restritivas em relação ao zoneamento e ao uso da terra, parcelamento do solo, dimensões dos lotes, densidade e padrões de construção. Essas regulamentações implicam custos de produção de solo urbanizado e de habitação, totalmente proibitivos à construção de moradias populares. Por outro lado, a pressão demográfica e a demanda por moradia urbana são muito fortes. Como não há oferta formal de solo com serviços que seja financeiramente acessível, a solução para as famílias urbanas pobres que demandam habitação – cerca de 700 mil novas famílias por ano nas cidades brasileiras – é a informalidade: invasão de terras, compra de lotes clandestinos, ou adensamento de assentamentos informais existentes.

Até o momento, a experiência da intervenção na área dos Alagados mostrou-se bem sucedida em impedir novas invasões na área do programa. Acredita-se que este fato seja atribuído em parte à mobilização e vigilância da comunidade local, que assumiu também um papel de fiscal da área com o apoio da equipe do governo do estado, e às intervenções físicas elaboradas especificamente para a prevenção de invasões. Dentre estas últimas, pode-se mencionar a construção de uma “pista de borda” entre as casas e o mar, o que bloqueou a construção de novas palafitas. Destaca-se também a diminuição da rotatividade na comunidade, o que contribui para a estabilidade geral.<sup>25</sup>

25. Um levantamento realizado pela Conder e pela Avsi indicou que um número relativamente pequeno de moradores de Araçás, um dos conjuntos construídos para reassentamento na área do Ribeira Azul (17% de uma amostragem de 280), vendeu a casa e se mudou para outro local. Entretanto, esses dados se referem apenas às transações formais e, portanto, não se sabe exatamente quantas casas foram vendidas informalmente. De qualquer forma, segundo a percepção daqueles que estão trabalhando no campo, a rotatividade dos moradores tem sido muito baixa. Em contraste, em outras favelas que sofreram melhorias em Salvador o quadro é muito diferente. Por exemplo, na favela Silvío Leal, na região de Pau da Lima, a rotatividade dos moradores foi de aproximadamente 75% após a urbanização. Esse número parece ser mais próximo do que é a regra em Salvador. (Psia, 2005, p. 21)



Para a realização de um projeto de maior escala, será necessária a utilização de uma abordagem mais sistemática. Uma política pública a ser considerada é o fornecimento de solo com dotação progressiva de serviços básicos de urbanização para os mais pobres. No caso de Salvador, a disponibilidade de terras públicas adequadas a essa finalidade é um fator limitante, e seria necessário estabelecer parcerias com os demais municípios da Região Metropolitana e o setor privado para gerar um nível adequado de oferta. Essa opção poderia fornecer uma solução viável para a prevenção de novas invasões, já que permitiria absorver parte da demanda nova por habitação. Um processo de urbanização progressivo, dividido em fases, manteria os custos relativamente baixos. Tanto o estado quanto os municípios têm um papel chave na identificação de terras adequadas. Uma abordagem similar em todo o estado poderia fornecer alternativas para aqueles que estão migrando para as cidades, bem como ajudar a absorver a demanda gerada pelo próprio crescimento vegetativo destas.

### ***Parcerias para operação e manutenção da nova infraestrutura implantada***

Um dos desafios enfrentados nas intervenções realizadas na área dos Alagados foi o baixo envolvimento do município de Salvador nas operações e na manutenção das melhorias feitas na comunidade. No Brasil, a responsabilidade pela operação e manutenção dos serviços urbanos recai sobre prefeituras municipais e concessionárias de serviços públicos, entre eles a coleta do lixo, a manutenção da pavimentação das vias e dos espaços públicos, a drenagem e a operação e manutenção dos serviços de água e saneamento básico. A sustentabilidade dos serviços disponibilizados depende do envolvimento dessas entidades desde o início do projeto, de forma a assegurar sua operação e manutenção da infra-estrutura.

Por outro lado, a comunidade também tem o seu papel de cobrar dos órgãos públicos o cumprimento de suas funções, além de assumir uma postura diferente frente aos serviços disponibilizados. No caso dos Alagados, as atividades educativas contribuíram para uma maior familiarização dos moradores com o uso de serviços específicos. Um exemplo positivo foi a redução na quantidade de lixo que é jogado no mar ou em lugares inadequados.

O envolvimento dos parceiros, especificamente dos provedores dos serviços públicos e das comunidades envolvidas na preparação e execução de um projeto, gera um sentimento de posse com relação aos benefícios gerados por este, o que estimula o sentimento de responsabilidade em relação à sua conservação.



## ***Desenvolvimento Econômico Local***

Dar ênfase à pessoa e à possibilidade de ela poder conquistar a sua cidadania significa também enfrentar o desafio de garantir a manutenção e, sobretudo, a geração de trabalho e renda, de forma sustentável e com inclusão social. O desenvolvimento econômico local como política pública não deve ser visto em contraposição às políticas industriais nacionais, e sim como seu complemento, até para criar as condições de desenvolvimento dessas políticas e aproveitar suas potencialidades em nível local. No Brasil, há muitas experiências, entre as quais podemos citar: cursos profissionalizantes para trabalhadores (desempregados ou não); apoio à formação de cooperativas, inclusive com políticas para criar mercados (compras governamentais), a chamada economia solidária; apoio a pequenas e médias empresas; incubadoras de microempresas; microcrédito; apoio e fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), distritos industriais e parques tecnológicos; políticas ativas de atração de investimentos produtivos direcionados a determinadas áreas; projetos de primeiro emprego; cursos de complementação do ensino médio; incentivos fiscais para favorecer determinadas atividades econômicas; intermediação qualificada de mão-de-obra (Centros Públicos de Emprego, Trabalho e Renda). A focalização dessas políticas em áreas que são objeto de urbanização de favelas exige a mobilização dos diferentes órgãos dos governos nas três esferas e, portanto, uma coordenação específica. Há muitas experiências positivas, mas, no geral, constata-se alcance pequeno, dificuldade de sustentação e relação custo/benefício complicada. Em parte, isso se deve à ausência de uma estratégia mais abrangente que envolva e mobilize o conjunto dos atores econômicos, sociais e políticos.

A experiência do Pats demonstrou as limitações de abordar essa temática somente no âmbito do projeto. As cooperativas que foram formadas ou reforçadas no



decorrer do Pats (costureiras, doceiras, construção civil, pescadores) julgam de forma crítica as atividades que as envolveram devido à pouca oportunidade real de trabalho e renda gerada, sobretudo, após a conclusão do projeto. As mais beneficiadas foram aquelas que já existiam e que receberam apoio adicional do projeto.

As avaliações não positivas dependem do fato das ações realizadas não terem resolvido a questão das perspectivas econômicas (entradas financeiras, geração de emprego, ampliação do número de sócios). Para articular as ações formativas e de apoio às atividades das cooperativas com uma perspectiva de sustentabilidade econômica, será necessário identificar os instrumentos oportunos. Destaca-se a atuação das cooperativas de construção civil que funcionaram durante a vigência do projeto e foram contratadas para pequenas melhorias habitacionais. Uma vez terminado o projeto, essas cooperativas ainda não haviam se estruturado o suficiente para competir no mercado.

Essa experiência reforça a necessidade de se partir de um diagnóstico detalhado sobre as vocações específicas da região e as oportunidades existentes, para que possa ser elaborada uma estratégia de desenvolvimento econômico local mais consistente, que mobilize os diversos atores e identifique os possíveis Arranjos Produtivos Locais (APLs) e a relação com as cadeias produtivas existentes.

O primeiro desafio é articular um espaço comum dos atores que já trabalham de forma desarticulada com temas relacionados ao desenvolvimento econômico local, tanto das diversas esferas do poder público quanto do setor privado, sistema S, de ONGs, agências de cooperação. Para conquistar credibilidade e ampliar o apoio é importante obter rapidamente projetos-piloto em andamento com efeito demonstrativo. Esta é uma das tarefas primordiais incluídas no Programa Dias Melhores.

## Trabalhos realizados pela Unidade de Gestão do Programa (UGP)

### Trabalhos financiados pelo PATS:

---

- Planos de Desenvolvimento Social e Ambiental para cada área de intervenção
- Plano de Monitoramento e Avaliação (elaboração e execução)
- Plano de Melhoria Habitacional (elaboração e execução)
- Plano de construção de novas casas (elaboração e execução)
- Plano de Regularização Fundiária
- Projeto preliminar da Pista de Borda
- Projeto de recuperação de uma praça (elaboração e execução)
- Plano de ordenamento urbanístico e preservação ambiental da Bacia do Cobre
- Projeto executivo de engenharia e arquitetura de Alagados VI e Mangueira

### Trabalhos financiados pelo governo:

- Projeto de arquitetura e engenharia de Alagados III
- Projeto de arquitetura e engenharia da área de Joanes Azul para o reassentamento de 180 famílias removidas das palafitas
- Plano de Desenvolvimento Socioambiental da comunidade de Alagados III
- Projeto da Pista de Borda de Joanes Azul
- Plano de reassentamento das famílias residentes na área do Parque São Bartolomeu
- Plano de melhoramento habitacional na 1ª etapa de Novos Alagados, denominado “Melhorias Habitacionais para as Moradias que Ficaram em Situação Crítica com a Implantação do Projeto”
- Desapropriação da área do Sesi para o reassentamento das famílias removidas das palafitas, e elaboração do projeto de arquitetura e engenharia da área

## Principais ações sociais financiadas pelo Pats

	Projetos	Executora	Beneficiados
1.	Acompanhamento Social da Comunidade de Alagados III	CDM	2.189 pessoas
2.	Apoio à Cooperativa de Coleta Seletiva, Processamento de Material Reciclável e Proteção Ambiental – Camapet (aquisição de veículo)		
3.	Apoio à Escola de Educação Percussiva Integral – EEPI (aquisição de fardamento e transporte)		30 crianças
4.	Apoio à Fanfarra de Alagados – Fanpossandi (aquisição de fardamento e instrumentos)		80 pessoas
5.	Apoio ao Centro de Orientação da Família (COF) Novos Alagados	CDM	
6.	Apoio ao Coral – Canta Novos Alagados (aquisição do fardamento)		106 crianças
7.	Apoio aos Adolescentes em Conflito com a Lei – Projeto Educando	CDM	12 jovens
8.	Apoio para a Constituição e Formação dos Trabalhadores Autônomos da Construção Civil – Cootraciv (incluindo aquisição de maquinário e de um veículo)	Oceb	22 pessoas
9.	Atividades Médico-Ambulatoriais e Combate à Desnutrição Infantil em Novos Alagados	CDM	60 crianças
10.	Capacitação e Suporte Administrativo para as Associações Locais	Sebrae	50 associações
11.	Capacitação e Suporte Administrativo para Micro e Pequenas Empresas	Sebrae	34 empresas
12.	Capacitação e Suporte Administrativo para Micro e Pequenas Empresas	Sebrae	7 cooperativas
13.	Capacitação em Cooperativismo e Corte e Costura para Mulheres de Alagados	Pangea	20 pessoas
14.	Constituição do Centro de Orientação da Família (COF) Uruguai	CDM	
15.	Curso de Aperfeiçoamento em Manutenção Predial	Senai	65 pessoas
16.	Curso de Formação de Jovens no Setor da Construção Civil – Novos Alagados	OAF	46 jovens
17.	Curso de Formação em Atividade de Pesca e Cooperativismo: Suporte para Cooperativa de Pescadores da Baía de Todos os Santos – Coopesbas	Aquipesca/ Oceb	28 pessoas
18.	Curso de Formação para Monitoras de Creche	Creche JP II	79 professoras
19.	Curso de Técnicas de Reciclagem: Projeto de Reciclagem para Jovens de Novos Alagados – Reciclar e Criar Vida	Depósito Sta. Maria	25 jovens
20.	Formação e Acompanhamento Metodológico e Educativo para Entidades da Área	CDM	148 pessoas (43 entidades)
23.	Projeto de Educação Sanitária e Ambiental na Área do Ribeira Azul	Cama	7.081 pessoas
24.	Projeto de Esporte em Novos Alagados	OAF	563 crianças e adolescentes
25.	Recuperação do Manguezal em Novos Alagados	Fundipesca	30 pessoas
26.	Serviço de Auxílio para Obtenção de Alvará de Funcionamento	CDM	50 associações
27.	Suporte na Elaboração de Projetos e Obtenção de Financiamento	Flem	31 associações
28.	Suporte para a Realização da Feira da Palafita		700 pessoas

## Construção e Melhoria de Equipamentos Comunitários

Para a realização de obras de construção civil a ser financiada pelo Pats, entre os pré-requisitos estava a contratação de pelo menos 80% de mão de obra local. Por fim, foram envolvidos cerca de 240 trabalhadores da comunidade, envolvendo seis cooperativas e empresas locais.

	Equipamentos	Beneficiados
1.	Ampliação do Centro Desportivo e Profissionalizante do Boiadeiro - Cedep e construção de quadra desportiva (Novos Alagados)	
2.	Aquisição e reforma de imóvel para Cooperativa de Confeção da Comunidade de Plataforma – Cooperconfec (Novos Alagados)	40 associadas
3.	Construção da cozinha comunitária da Associação das Doceiras, Confeiteiras e Cozinheiras de Itapagipe – Adocci (Uruguai)	15 associadas
4.	Construção da Creche Mons. Luigi Giussani (Joanes)	200 crianças
5.	Reforma da Creche Associação de Moradores do Núcleo Habitacional Joanes Leste	290 crianças
6.	Reforma da Creche Associação dos Artesãos de Alagados de Salvador (Alagados IV)	96 crianças
7.	Reforma da Creche Canto da Paz (Alagados III)	415 crianças
8.	Reforma da Creche Erês/ São Bartolomeu (Novos Alagados)	260 crianças
9.	Reforma do Centro Comunitário Kilombo Kioiô (Novos Alagados)	550 pessoas
10.	Reforma e ampliação do Mercado do Peixe (Novos Alagados)	42 associados
11.	Reforma dos campos de futebol dos Loteamentos Nova Primavera e Araçás (Novos Alagados)	
12.	Revitalização da Praça do Largo do Metron – Conjunto Santa Luzia (Uruguai)	

## Projetos desenvolvidos pelas associações locais financiados pelo Pats

Dentre as atividades realizadas pelo Pats, foram destinados recursos financeiros para o reforço das ações desenvolvidas pelas entidades locais por meio do apoio à implementação de projetos específicos. Foram selecionados dez projetos:

	Projetos	Entidade	Objetivo	Beneficiados
1.	Projeto Educação pela Paz	Geden	Alfabetização de jovens e adultos residentes na comunidade de São João de Plataforma através de sessões de estudos e desenvolvimento de atividades culturais (Carga horária 160h)	35 jovens e adultos
2.	Alfabetização de Jovens e Adultos	Aspasb	Curso de Alfabetização de Adultos	53 jovens e adultos
3.	Educação e Arte para o Resgate da Auto-Estima	Grucon	Alfabetização de adultos residentes no Bairro de Massaranduba através de práticas pedagógicas e trabalhos de sensibilização, e socialização de idosos através da biodança ou terapia musical.	51 adultos e idosos
4.	Educando para um Futuro Melhor	Creche Escola Comunitária Frutos de Mãe	Inclusão digital através de um curso de informática e disponibilização de serviços e acesso a equipamentos de informática para uso da comunidade.	49 pessoas
5.	Alfabetização Básica para Capacitação Digital – ABCDigital	Cammpi	Alfabetização digital e aperfeiçoamento para os representantes das entidades locais. (Carga horária: 40h)	67 pessoas
6.	Show de Bola	Associação Livre de Moradores de Mangueira	Atividades desportivas, recreativas, de educação, formação, cultura e arte para crianças e adolescentes moradores das comunidades de Mangueira e Baixa do Petróleo/Massaranduba.	154 crianças e jovens
7.	Projeto Salto para o Futuro da	Creche e Escola Comunitária Pingo do Saber	Ação de reforço escolar para crianças e adolescentes, entre sete e 14 anos, residentes na comunidade de São Bartolomeu. (Carga horária: 320h)	60 crianças e jovens
8.	Projeto Educart de Reforço Escolar e Teatro Popular	Instituto Cabricultura	Reforço escolar (Carga horária: 240h) para crianças e teatro popular (Carga horária: 120h) para jovens de escolas da comunidade de Novos Alagados.	86 crianças e jovens
9.	Capoeira e Judô: uma luta contra a exclusão social	Sociedade Beneficente e Desportiva Santa Cruz	Aulas de judô (Carga horária: 96h) e capoeira (Carga horária: 96h) para jovens de idade entre 13 e 21 anos, moradores da Península de Itapagipe.	97 jovens
10.	Programa Jovens Cidadãs	Grupo de Mães e Amigos do Uruguai	Aulas de arte dramática, orientação sexual, atividades de geração de renda e noções de cidadania para adolescentes do sexo feminino, com idade entre 13 e 18 anos, moradoras da comunidade do Uruguai.	29 jovens

## Relação de Entidades beneficiadas pelo Pats

### Entidade

1	Ação Social da Paróquia de São Brás (Aspasb)
2	Ispac – Assessoria ao Movimento Popular
3	Associação Beneficence Democratas dos Alagados de Itapagipe
4	Associação Beneficente 7 de Setembro
5	Associação Beneficente Cultural Caminhando com Jesus do Jardim Lobato
6	Associação Beneficente Educação, Arte e Cidadania (Abeac)
7	Associação Beneficente Recreativa e Cultural João Paulo II
8	Associação Beneficente Recreativa e Cultural PAOLL
9	Associação Comunitária Flor da Primavera
10	Associação Cristo a Verdade que Liberta
11	Associação das Doceiras, Cozinheiras e Confeiteiras de Itapagipe (Adocci)
12	Associação de Assistência e Promoção Humana dos Lares de Alagados
13	Associação de Moradores da Invasão Dom Avelar
14	Associação de Moradores da Rua Antônio Bonfim do Lobato
15	Associação de Moradores da Vila Ruy Barbosa
16	Associação de Moradores do Conjunto Habitacional Joanes Leste
17	Associação de Moradores do Conjunto Santa Luzia
18	Associação de Moradores e Amigos de Itapagipe
19	Associação de Moradores Unidos do Lobato
20	Associação dos Artesãos de Alagados de Salvador
21	Associação dos Barraqueiros do Parque São Bartolomeu
22	Associação dos Comerciantes de Itapagipe (Acia)
23	Associação Filhos do Sol Nascente
24	Associação Livre dos Moradores de Mangueira
25	Associação Massabielle
26	Associação Recreativa e Cultural Duque e AIZ
27	Associação SILOÉ
28	Associação Tenda de Olorum
29	Associação Unidos dos Araças
30	Centro Comunitário da Igreja Batista de Itapagipe
31	Centro de Apoio ao Menor e Adolescente Carente (Ceamac)
32	Centro de Arte e Meio Ambiente (Cama)
33	Centro de Educação Desportiva e Profissionalizante (Cedep)

---

34	Centro Educativo João Paulo II
35	Centro Espírita Rede Vivo
36	Clube de Crianças e Idosos Lírio Branco
37	Clube de Mães Carentes do Aterro Tia Cici
38	Clube de Mães de Novos Alagados as Heroínas do Lar
39	Comissão de Articulação e Mobilização dos Moradores da Península de Itapagipe (Cammpi)
40	Comunidade Verbo da Vida
41	Cooperativa de Confecção da Comunidade de Plataforma (Cooperconfec)
42	Cooperativa de Habitação, Produção e Serviço dos Moradores de Novos Alagados (Comonal)
43	Cooperativa dos Trabalhadores na Construção Civil, Manutenção e Reforma Prediais (Coopredi)
44	Creche e Escola Comunitária Cantinho da Criança Feliz
45	Creche e Escola Comunitária Pingo do Saber
46	Creche e Orfanato Criança Feliz
47	Creche e Orfanato Minha Vó Flor
48	Creche Escola Comunitária Frutos de Mães
49	Creche João Paulo II
50	Escola Comunitária Clube de Mães Carentes do Jardim Cruzeiro
51	Grupo Cultural Bagunção
52	Grupo Cultural Face Oculta
53	Grupo Cultural Itapagipe Canta
54	Grupo Cultural Outra Metade
55	Grupo de Mães e Amigos do Uruguai
56	Grupo de União e Consciência Negra da Bahia (Grucon)
57	Grupo Espírita Jesus de Nazaré (Geden)
58	Instituto Cabricultura de Educação, Arte, Cultura e Meio Ambiente
59	Liga Desportiva do Boiadeiro
60	Sociedade 28 de Agosto
61	Sociedade Beneficente Desportiva Santa Cruz
62	Sociedade Beneficente e Cultural da Baixa do Petróleo
63	Sociedade Beneficente e Cultural Loteamento Planalto Real
64	Sociedade Beneficente São Jorge

ALIANÇA DE CIDADES/CITIES ALLIANCE. *Integrando os pobres: urbanização e regularização fundiária na cidade de São Paulo*. São Paulo, 2004. 56 p. (Disponível também em inglês.)

\_\_\_\_\_. Annual Report 2001–2006. Washington, DC.

AVSI. *Histórico da atuação da AVSI em Salvador – Bahia (1991–2007)*. Não publicado. 2007, 42 p.

AVSI /CONDER. *Manual de organização, gestão e procedimentos operacionais para o desenvolvimento do projeto PATS*. Salvador, 2002.

\_\_\_\_\_. *Novos Alagados*. Salvador, [s.d], 12 p.

\_\_\_\_\_. *Plano de desenvolvimento social e ambiental do Programa Ribeira Azul*. Salvador, [2003], 366 p.

\_\_\_\_\_. *Plano de implementação – PATS*. Salvador, 03 de abril de 2001, 70 p.

\_\_\_\_\_. *Plano de melhoria habitacional – PATS*. Salvador, novembro de 2003, 33 p.

\_\_\_\_\_. *Plano de monitoramento e avaliação do PATS e do Programa Ribeira Azul*. Salvador, julho de 2003, 49 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório da situação atual do Programa Ribeira Azul – PATS*. Salvador, 25 de fevereiro de 2002, 18 p.

\_\_\_\_\_. *Relatório de atividades – PATS*. Salvador, 2002–2006.

\_\_\_\_\_. *Relatório de fundamentação metodológica do Programa Ribeira Azul – PATS*. Salvador, 18 de novembro de 2002, 34 p.

\_\_\_\_\_. *Resultados finais – PATS*. Salvador, maio de 2006, 95 p.

BAHIA (Governo do Estado). *30 anos de desenvolvimento*. Salvador: Conder, [s.d.], 150 p.

\_\_\_\_\_. *Alagados na visão de Jefferson Vieira*. 2.ed. Salvador: Conder.

\_\_\_\_\_. *Programa de Urbanização e Desenvolvimento Integral de Áreas – Viver Melhor II: Projeto de Assistência Técnica e Metodológica (PAT)*. Salvador, outubro de 2004, 99 p.

\_\_\_\_\_. *Novos Alagados*. Salvador: Conder/Projeto Metropolitano. 24 p.

---

BAHIA (Governo do Estado)/Aliança de Cidades/Itália (Governo). *Atas de Reuniões do Comitê de Direcionamento Tripartite PATS*, realizadas anualmente entre 2002 e 2006 em Salvador, Bahia. Não publicadas.

BANCO MUNDIAL. *Bahia Poor Urban Areas Integrated Development Project Viver Melhor II*. Washington, DC, 2005. 156 p. (Relatório 31856 BR).

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento urbano integrado: a experiência do Programa Ribeira Azul, Salvador – Bahia: Análise do Impacto Social e sobre a Pobreza*. Washington, maio de 2005, 26 p. (Disponível também em inglês.)

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. *Os alagados da Bahia: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano*. Cadernos PPG – AU/FAUFBA, Salvador, v.1, n.1, 2003, p.83-100.

\_\_\_\_\_. *Os Alagados da Bahia: intervenções públicas e a apropriação informal do espaço urbano*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 2002, 306 p.

FOLLONI, Giuseppe. *Relatório de avaliação de resultado do PATS*. Salvador, 2006, 70 p. (Disponível em inglês, italiano e português).

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.

IPEA/IBGE (Coords.). *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília (DF), 2007, 147 p.

SANTOS, Janio. *Políticas públicas e ações populares: o caso do Alagados – Salvador/BA*. Estudos Geográficos, Rio Claro, v.3, n.1, p.93-110, jan./jun. 2005.

## **Informativos**

CONDER/AVSI. *Conhecendo o projeto: Alagados IV e V: projeto de participação comunitária, educação sanitária e ambiental na comunidade de Alagados IV e V*. Salvador, [s.d.].

\_\_\_\_\_. [Informativo] *Programa Ribeira Azul*. Salvador, 1996. (Disponível também em inglês.)

PATS INFORMATIVO 1, Salvador: 1. Edição, agosto de 2004.

PATS INFORMATIVO 2, Salvador: 2. Edição, fevereiro de 2005.

PATS INFORMATIVO 3, Salvador: 3. Edição, setembro de 2005.

## Artigos de jornais

ALAGADOS é modelo no combate a pobreza. *Tribuna da Bahia*, Salvador, sessão Cidadania, quarta-feira, 2 de março de 2004.

ALAGADOS vai ganhando cara nova. *Tribuna da Bahia*, Salvador, sexta-feira, 26 de março de 2004.

ALAGADOS vai ganhando sua praia. *Bahia Notícias*, Salvador, janeiro de 2004.

AVANÇOS em Alagados surpreendem. *Tribuna da Bahia*, Salvador, quinta-feira, 24 de fevereiro de 2005.

BIRD conhece melhorias do Ribeira Azul. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, sexta-feira, 26 de março de 2004, p.2-3.

CARTÃO-POSTAL: diretora-gerente do Bird, Mamphela Ramphele, confere resultados do Ribeira Azul em Novos Alagados. *Aqui Salvador*, Salvador, sexta-feira, 26 de março de 2004.

EQUIPE do Bird conhece o Ribeira Azul. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, quinta-feira, n. 18.024, 18 de julho de 2002.

FIM das palafitas é realidade na área de Novos Alagados. *Tribuna da Bahia*, Salvador, quinta-feira, 25 de março de 2004.

MAIS 2,4 mil famílias são beneficiadas em Alagados. *Conder Notícias*, Salvador, v.2, n.9, julho/agosto de 2002.

MISSÃO do Bird visita Alagados e escola. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, n. 19.123 de 12 de maio de 2006.

MISSÃO do Bird visita Alagados. *Tribuna da Bahia*, Salvador, sexta-feira, 12 de maio de 2006.

MISSÃO do Bird visita bairro Novos Alagados. *A Tarde*, Salvador, sexta-feira, 26 de março de 2004.

PROGRAMA baiano de combate à pobreza será apresentado pelo Bird em Xangai. *Correio da Bahia*, Salvador, quinta-feira, 25 de março de 2004.

PROJETO Novos Alagados dá prêmio Fieb à Conder. *Tribuna da Bahia*, Salvador, sábado e domingo, 29 e 30 de junho 2002.

RECUPERAÇÃO de Alagados impressiona o mundo. *Bahia Notícias*, Salvador, novembro de 2003. p.3-5.

RESULTADOS do Ribeira Azul são apresentados ao Bird. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, quinta-feira, 25 de março de 2004.

RIBEIRA Azul avança em Alagados IV e V. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, terça-feira, 16 de março de 2004.

<b>Amesa</b>	Alagados Melhoramentos S.A.
<b>APA</b>	Área de Preservação Ambiental
<b>APL</b>	Arranjo Produtivo Local
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BNH</b>	Banco Nacional da Habitação
<b>CAB</b>	Centro Administrativo da Bahia
<b>Caixa</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CIA</b>	Centro Industrial de Aratu
<b>Conder</b>	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
<b>Coppec</b>	Complexo Petroquímico de Camaçari
<b>Fabs</b>	Federação de Associações de Bairros
<b>Fundipesca</b>	Fundação para o Desenvolvimento de Comunidades Pesqueiras Artesianas
<b>Gepab</b>	Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia
<b>Hamesa</b>	Habitação Melhoramentos S.A.
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>MAE</b>	Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália
<b>MDF</b>	Movimento de Defesa dos Favelados
<b>ONG</b>	Organização não governamental
<b>ONU-Habitat</b>	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAT</b>	Projeto de Assistência Técnica e Metodológica
<b>Pats</b>	Projeto de Apoio Técnico e Social
<b>PDDU</b>	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
<b>PED</b>	Pesquisa de Emprego e Desemprego
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIF</b>	Polígono de Intervenção Física
<b>PIS</b>	Polígono de Intervenção Social
<b>PNAD</b>	Pequisa Nacional por Amostra de Domicílios

