



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**BRUNO OLIVEIRA SANTANA**

**INTEGRAÇÃO URBANA DE OCUPAÇÕES INFORMAIS:**  
**UMA ANÁLISE PÓS-INTERVENÇÃO NAS LOCALIDADES DE**  
**RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, SALVADOR/BA**

Salvador  
2011

**BRUNO OLIVEIRA SANTANA**

**INTEGRAÇÃO URBANA DE OCUPAÇÕES INFORMAIS:**  
UMA ANÁLISE PÓS-INTERVENÇÃO NAS LOCALIDADES DE  
RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, SALVADOR/BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ângela Maria Gordilho Souza

Salvador

2011

Faculdade de Arquitetura da UFBA - Biblioteca

S232 Santana, Bruno Oliveira.

Integração urbana de ocupações informais: uma análise pós-intervenção nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA / Bruno Oliveira Santana. 2011.  
207 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Ângela Maria Gordilho Souza.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura, 2011.

1. Planejamento urbano - Salvador (BA). 2. Sociologia urbana - Salvador (BA). 3. Direito urbanístico. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. II. Souza, Ângela Maria Gordilho. III. Título.

CDU: 711.4(813.8)

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

**ATA DA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO  
DO ALUNO BRUNO OLIVEIRA SANTANA**

Aos vinte e seis dias do mês de outubro de dois mil e onze, reuniu-se por convocação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, a Comissão composta pelos Professores Doutores Ângela Maria Gordilho Souza, Silvana Sá de Carvalho e Aparecida Netto Teixeira sob a presidência do primeiro, para proceder o Exame do trabalho apresentado pelo mestrando Bruno Oliveira Santana, intitulado **"Integração Urbana de Ocupações Informais: uma análise pós-intervenção nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador-BA"**.

O ato teve início às 09:30 horas, tendo sido concedido ao mestrando cinquenta (50) minutos para exposição resumida do conteúdo do seu trabalho. De acordo com as normas que regulam a matéria, cada examinador fez suas observações e levantou questões, que foram respondidas pelo candidato.

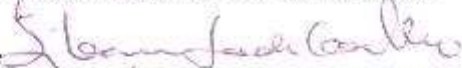
Concluído o exame, deram-se por satisfeitos os examinadores e da deliberação havida após encerramento da defesa, foram atribuídas as seguintes indicações:

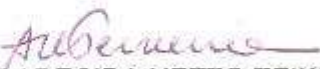
Profa. Dra. Ângela Maria Gordilho Souza	APROVADO
Profa. Dra. Silvana Sá de Carvalho	APROVADO
Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira	APROVADO

Com o que se julgou o mestrando APROVADO, sendo recomendado ao Colegiado de Curso deste Programa de Pós-Graduação, que seja concedido a BRUNO OLIVEIRA SANTANA o grau de MESTRE em Arquitetura e Urbanismo.

Salvador, 26 de outubro de 2011

  
Profa. Dra. ÂNGELA MARIA GORDILHO SOUZA – PPGAU/FAUFBA  
Orientador e Presidente da Banca Examinadora

  
Profa. Dra. SILVANA SÁ DE CARVALHO – UCSAL  
Membro da Banca Examinadora

  
Profa. Dra. APARECIDA NETTO TEIXEIRA – PPGAU/FAUFBA/UCSAL  
Membro da Banca Examinadora

Aos meus pais, pelo carinho e dedicação.

## AGRADECIMENTOS

O período de estudos acadêmicos foi também de intensa atividade profissional, pois durante a realização do mestrado também atuei como arquiteto do Setor de Planejamento Físico da UFBA, num momento de investimentos vultosos na reforma e ampliação das unidades de ensino dessa instituição. Assim, conciliar a dedicação necessária às disciplinas e à pesquisa acadêmica, juntamente com a prática profissional, não seria possível sem a compreensão e a ajuda de várias pessoas. Agradeço primeiramente à minha família, com quem a “desculpa do mestrado” foi utilizada várias vezes para justificar quase tudo, desde a ausência em diversos eventos até coisas corriqueiras do dia-a-dia.

À Sophia, com quem iniciei o namoro numa etapa crucial deste trabalho acadêmico, sou grato pelos conselhos nos momentos de angústia, pela compreensão das dificuldades e das ausências inerentes a esse processo, e principalmente pelo carinho dedicado a mim.

À minha orientadora, prof. Ângela Gordilho, não só pelas orientações necessárias, mas principalmente por sempre me incentivar a realizar este estudo, por mais que os prazos fossem curtos. As conversas por telefone, minutos de sabedoria durante as “turbulências” encontradas no processo de elaboração da dissertação, foram muito inspiradoras e fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Às professoras da banca examinadora, Aparecida Netto Teixeira e Silvana Sá de Carvalho, pelas considerações valiosas e pertinentes sobre a dissertação, além da disponibilidade em examinar este trabalho com prazos tão apertados.

À Renée Buzahr e Flavio Farias Rocha, amigos e contemporâneos da turma de mestrado ingressos em 2009, com quem pude compartilhar as angústias com os prazos, as dificuldades durante o processo, além de ideias e referências bibliográficas valiosas durante a elaboração da dissertação.

Aos técnicos da CONDER e da CDM (Yveline Hardman, Dilma Assunção, Maurício Almeida, Bárbara Rego, Jurema Moreira, George Leite, Maria Rosa, Tereza do Espírito Santo, José Ferreira Neto, Patrício Frota) pela ajuda indispensável na coleta de dados sobre o objeto de estudo, além da disposição em dialogar e trocar ideias sobre o mesmo.

Às lideranças comunitárias com quem estabeleci contato, pela confiança em prestarem seus depoimentos.

Aos meus amigos da Confraria, da comissão organizadora do ELEA, da SEHAB, e tantos outros, pelas palavras de incentivo e pelos momentos de descontração.

SANTANA, Bruno Oliveira. *Integração urbana de ocupações informais: uma análise pós-intervenção nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA*. 207 f. il. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

## RESUMO

A integração urbana de assentamentos precários é um dos principais objetivos das políticas públicas urbanas, tanto a nível federal como municipal. Ela é proposta no contexto de um novo modo de atuação nas favelas, caracterizado pela municipalização das ações, por novas legislações urbanas e instrumentos urbanísticos, pelo reconhecimento e valorização do patrimônio construído nessas áreas e pelo incentivo à participação da comunidade. Esta pesquisa visa confrontar esse objetivo com os resultados do processo de urbanização integrada, ocorrido nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, em Salvador/BA, entre 2005 e 2009, para avaliar se essas áreas foram integradas à dinâmica urbana da cidade e do seu entorno imediato. Para isso, são analisadas as principais experiências de urbanização integrada realizadas nas cidades brasileiras, ao longo do século XX. O processo de urbanização integrada nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul é descrito e analisado, desde a constituição dessa ocupação informal até a conclusão da 1ª etapa de obras, em 2009. Utiliza-se para essa análise parâmetros técnicos, com base em metodologia encontrada no levantamento bibliográfico realizado. Para avaliar os graus de integração urbana, é estabelecida uma metodologia própria de análise, baseado em pressupostos do direito à moradia. Por meio de um quadro de indicadores, são criadas quatro categorias: integração física, integração legal, integração social e integração plena. A partir desses indicadores, são analisados os resultados do processo de urbanização integrada realizado na área escolhida como objeto de estudo. Esta pesquisa revela que os objetivos almejados pelas políticas, programas e legislações urbanas ainda não se tornaram efetivos, demonstrando que novas estratégias de atuação são necessárias para o enfrentamento da segregação espacial e para a integração plena das ocupações informais à cidade.

**Palavras-chave:** Ocupação informal. Segregação espacial. Urbanização integrada. Integração urbana.

SANTANA, Bruno Oliveira. *Integração urbana de ocupações informais: uma análise pós-intervenção nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA*. 207 f. il. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

## ABSTRACT

The urban integration of slums is a major goal of urban public policies, both federal and local levels. It is proposed in the context of a new way of intervention in the slums, characterized by the importance of local governments, new urban legislation and legal instruments, the recognition and valuation of the settlement built by these people and encouraging the participation of the community. This research aims to compare this goal with the results of the settlement upgrading process occurred in the neighborhood of Recanto Feliz and Paraíso Azul, in Salvador / BA, between 2005 and 2009, to assess whether these areas were integrated into the urban dynamics of the city and its surroundings. For this, were analyzed the core experiences of settlement upgrading in the brazilian cities throughout the twentieth century. The settlement upgrading process in the neighborhood of Recanto Feliz and Paraíso Azul is described and analyzed, since the establishment of the settlement until the completion of first stage upgrading process, in 2009. It is applied for this analyzis technical parameters based on methodology found in the literature review. To assess the degree of urban integration, an own methodology is established based on assumptions of shelter rights. A list of indicators is grouped into four categories: physical integration, legal integration, social integration and full integration. Based on these indicators, it is analyzed the results of the settlement upgrading process developed in the area chosen as the object of study. This research reveals that the desired goals present on the policies, programs and urban legislation, didn't become effective yet, demonstrating that new strategies are necessary to overcome the segregation and to address the full integration of slums to the city.

**Keywords:** Slum. Spatial segregation. Settlement upgrading. Urban integration.



## LISTAS DAS ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 01: Vista aérea de Alagados, Salvador/BA. ....	35
Figura 02: Palafitas em Alagados, Salvador/BA.....	36
Figura 03: Urbanização integrada em Sacadura Cabral, Santo André / SP .....	49
Figura 04: Plano Geral de Intervenção do Jacarezinho, Programa Favela Bairro.....	55
Figura 05: Projeto Célula Urbana para a comunidade do Jacarezinho .....	57
Figura 06: Plano de Bairro para as localidades de Baixa Fria e Santa Rita, São Marcos, Salvador/BA .....	62
Figura 07: Edificações de Recanto Feliz e Paraíso Azul situadas abaixo do nível da rua existente. ....	97
Figura 08: Implantação de edificações do Costa Azul, aproveitando o nível da rua para implantação de pisos de garagem. ....	97
Figura 09: Imagens atuais da foz do rio Camarajipe, na orla do Costa Azul. ....	102
Figura 10: Parque Costa Azul. ....	104
Figura 11: Escola Estadual Thales de Azevedo; Escola Municipal Padre Confa.....	104
Figura 12: Rua Msn Gaspar Sadoc, próximo à Paróquia Santa Rosa de Lima, com vistas para Paraíso Azul, ao fundo; rua interna de Paraíso Azul, à direita. ....	108
Figura 13: Imagens da construção das unidades habitacionais.....	155
Figura 14: Imagens dos villages.....	155
Figura 15: Imagens de villages de uso misto .....	155
Figura 16: Imagens da área da referida lagoa antes e durante as obras .....	156

Figura 17: Maquetes dos grupos de vizinhança – situação existente .....	161
Figura 18: Apresentação dos critérios de escolha dos grupos para a comunidade.....	161
Figura 19: Reunião com moradores para aprovação da proposta de grupo .....	161
Figura 20: Proposta de ampliação da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima .....	164
Figura 21: Sede atual da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima .....	170
Figura 22: Ausência de tratamento das áreas livres .....	175
Figura 23: Acesso à escada 02, construída no final da 1ª etapa de obras.....	185
Figura 24: Ruas urbanizadas em Recanto Feliz.....	185
Figura 25: Ruas internas, de uso residencial, do Costa Azul .....	186

## **QUADROS**

Quadro 01: Definições relacionadas a segregação, em termos de processo .....	66
Quadro 02: Parâmetros técnicos para análise de urbanização integrada .....	84
Quadro 03: Indicadores de integração urbana .....	91
Quadro 04: Síntese das ações da 1ª etapa do processo de urbanização integrada (1970 – 2004) .....	103
Quadro 05: Parâmetros técnicos para análise da urbanização integrada em Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA .....	177
Quadro 06: Indicadores de integração urbana para análise pós-intervenção das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA.....	189

## MAPAS

Mapa 01: Distribuição espacial do indicador de privação. Setores Censitários da Região Metropolitana de São Paulo, 2000.....	69
Mapa 02: Tipologia sócio-espacial – Salvador (2000).....	72
Mapa 03: Limite das condições de habitabilidade nas áreas ocupadas, 2006.....	74
Mapa 04: Legalidade urbanística nas áreas de habitação, 2006.....	75
Mapa 05: Localização do bairro do Costa Azul em Salvador/BA.....	93
Mapa 06: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1976.....	94
Mapa 07: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1992.....	96
Mapa 08: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1998.....	99
Mapa 09: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 2002.....	100
Mapa 10: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 2006.....	101
Mapa 11: Setores censitários considerados para o bairro do Costa Azul.....	106
Mapa 12: Nível de escolaridade no bairro do Costa Azul.....	109
Mapa 13: Nível de renda no bairro do Costa Azul.....	110
Mapa 14: Abastecimento de água no bairro do Costa Azul.....	113
Mapa 15: Presença de unidade sanitária nos domicílios do bairro do Costa Azul.....	114
Mapa 16: Quantidade de banheiros nos domicílios do bairro do Costa Azul.....	115
Mapa 17: Serviço de coleta de lixo no bairro do Costa Azul.....	116
Mapa 18: Uso do solo - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	142
Mapa 19: Tipologia construtiva dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	144
Mapa 20: Padrão construtivo dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	146
Mapa 21: Situação de risco dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	147

Mapa 22: Presença de sanitários nos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	148
Mapa 23: Quantidade de cômodos dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	149
Mapa 24: Equipamentos Urbanos e Fluxos Intraurbanos – Costa Azul .....	182
Mapa 25: Fluxos Intraurbanos pós-intervenção - Recanto Feliz .....	184

## **DESENHOS**

Desenho 01: Perfil do terreno – Recanto Feliz.....	97
Desenho 02: Perfil do terreno – Paraíso Azul. ....	97
Desenho 03: Planta de cadastro físico – Paraíso Azul (2001) .....	121
Desenho 04: Planta de cadastro físico – Recanto Feliz (2001).....	122
Desenho 05: Levantamento Planialtimétrico - área da lagoa .....	123
Desenho 06: Seções Transversais - área da lagoa.....	124
Desenho 07: Projeto urbanístico – Paraíso Azul (2001).....	129
Desenho 08: Projeto urbanístico – Recanto Feliz (2001) .....	130
Desenho 09: Planta de Relocação – Recanto Feliz (2001).....	131
Desenho 10: Planta de Relocação – Paraíso Azul (2001) .....	134
Desenho 11: Padrão habitacional - sobrado .....	135
Desenho 12: Padrão habitacional - village .....	136
Desenho 13: Projeto urbanístico – Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004).....	151
Desenho 14: Projeto urbanístico – Recanto Feliz e Paraíso Azul (2010).....	157
Desenho 15: Cadastro de área livre em Paraíso Azul.....	172
Desenho 16: Projeto para área livre em Paraíso Azul.....	173

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Dados socioeconômicos - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001) .....	117
Tabela 02: Uso e ocupação do solo - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001) .....	118
Tabela 03: Caracterização dos imóveis em Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001) .....	120
Tabela 04: Quantidade de cômodos e presença de unidades sanitárias nos imóveis em Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001) .....	125
Tabela 05: Proposta urbanística para Recanto Feliz (2001) .....	128
Tabela 06: Proposta urbanística para Paraíso Azul (2001) .....	133
Tabela 07: Comparativo dos dados socioeconômicos – Censo IBGE (2000) / Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004) .....	140
Tabela 08: Comparativo do uso e da ocupação do solo - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004) .....	141
Tabela 09: Comparativo das características dos imóveis - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004) .....	143
Tabela 10: Quantidade de cômodos e presença de unidades sanitárias nos imóveis - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004) .....	150
Tabela 11: Tipologia de intervenção em Recanto Feliz e Paraíso Azul – 2ª etapa de obras.....	156
Tabela 12: Parâmetros urbanísticos acordados para os villages das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul (2007) .....	166
Tabela 13: Parâmetros urbanísticos gerais acordados para as localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul (2007) .....	167
Tabela 14: Valor do solo para logradouros no bairro do Costa Azul (2001- 2011) .....	169

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO	Análise pós-ocupação
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
APA	Área de proteção ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDM	Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CFMH	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIA	Centro Industrial de Aratu
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
COHAB	Companhia de Habitação (Municipal e Estadual)
COMUL	Comissão Municipal de Urbanização e Legalização
CONDER	Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
EPAE	Escritório Público de Arquitetura e Engenharia
EPAE.A	Escritório Público de Arquitetura e Engenharia Avançado
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador

FAFEG	Federação de Favelas do Estado da Guanabara
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMH	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GE	General Eletric
GT	Grupo de Trabalho
HIS	Habitação de Interesse Social
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IAB/RJ	Departamento do Rio de Janeiro do Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPSEB	Instituto de Assistência e Previdência do Estado da Bahia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPPUR	Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional / UFRJ
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo
MCidades	Ministério das Cidades
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAT-PROSANEAR	Projeto de Assistência Técnica ao PROSANEAR
PDDU	Plano Diretor Urbano

PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador
PMHIS	Política Municipal de Habitação de Interesse Social
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PROSANEAR	Programa de Saneamento Básico para população de baixa renda
PSA	Prefeitura de Santo André
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SAEB	Secretaria de Administração do Estado da Bahia
SAMI	Programa Santo André Mais Igual
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEDHAM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEHAB	Secretaria Municipal da Habitação
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SIG	Sistema de Informação Geográfica
S.M.	Salários Mínimos
SMH/RJ	Secretaria Municipal da Habitação do Rio de Janeiro
SNH	Sistema Nacional de Habitação



SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município
UNIFACS	Universidade Salvador
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

# SUMÁRIO

**RESUMO**

**ABSTRACT**

**LISTAS DAS ILUSTRAÇÕES:**

**FIGURAS**

**QUADROS**

**MAPAS**

**DESENHOS**

**LISTA DE TABELAS**

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**INTRODUÇÃO.....21**

**CAPÍTULO 1**

**INTERVENÇÕES EM OCUPAÇÕES INFORMAIS NAS CIDADES**

**BRASILEIRAS.....26**

1.1. CRESCIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS, SURGIMENTO  
DAS FAVELAS E INVASÕES E PRIMEIRAS AÇÕES DO  
ESTADO (1900 – 1964).....27

1.1.1.	<b>Industrialização tardia de Salvador/BA, primeiras intervenções em ocupações informais (1950 – 1964)</b> .....	30
1.2.	PERÍODO BNH: CONSTRUÇÃO DA CASA PRÓPRIA (1964 – 1986).....	32
1.2.1.	<b>Urbanização de Brás de Pina, Rio de Janeiro (1968)</b> .....	38
1.3.	PERÍODO PÓS-BNH: MUNICIPALIZAÇÃO DAS AÇÕES (1986 - 2001).....	43
1.3.1.	<b>Programa Santo André Mais Igual, Santo André/SP (1997-2001)</b> .....	46
1.3.2.	<b>Programa Favela-Bairro, Rio de Janeiro/RJ (1994-2000)</b> .....	51
1.4.	PERÍODO PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: FORTALECIMENTO DAS AÇÕES PARA PRODUÇÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÃO EM ÁREAS INFORMAIS (2002 – momento atual) .....	59
1.5.	AVANÇOS E DIFICULDADES NAS INTERVENÇÕES EM OCUPAÇÕES INFORMAIS .....	64

## **CAPÍTULO 2**

	<b>SEGREGAÇÃO ESPACIAL E INTEGRAÇÃO URBANA</b> .....	66
2.1.	SEGREGAÇÃO ESPACIAL .....	66
2.1.1.	<b>Segregação em Salvador/BA</b> .....	70
2.2.	INTEGRAÇÃO URBANA: CONCEITOS E INDICADORES .....	76
2.2.1.	<b>Parâmetros para análise de processos de urbanização integrada</b> .....	82
2.2.2.	<b>Construção dos indicadores para avaliação da integração urbana de ocupações informais</b> .....	85

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA NAS LOCALIDADES DE RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, EM

<b>SALVADOR/BA</b> .....	92
3.1. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO.....	93
3.2. INSERÇÃO URBANA NO BAIRRO: RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL NO BAIRRO DO COSTA AZUL .....	102
3.3. PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA ELABORADO EM 2001 .....	112
<b>3.3.1. Diagnóstico socioeconômico</b> .....	112
<b>3.3.2. Diagnóstico físico</b> .....	117
<b>3.3.3. Proposta de urbanização integrada elaborada em 2001</b> .....	126
3.4. PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA ELABORADO EM 2004 .....	138
<b>3.4.1. Diagnóstico socioeconômico</b> .....	138
<b>3.4.2. Diagnóstico físico</b> .....	139
<b>3.4.3. Proposta urbanística elaborada em 2004</b> .....	150
3.5. OBRAS DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA (2005-2009).....	152
<b>3.5.1. Escritório Público de Arquitetura e Engenharia Avançado (EPAE.A)</b> .....	158
<b>3.5.2. Plano social desenvolvido pela CDM</b> .....	162
3.6. ANÁLISE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA.....	174

<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE INTEGRAÇÃO URBANA NAS LOCALIDADES DE RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, EM SALVADOR/BA.....</b>	<b>178</b>
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>190</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>196</b>

## INTRODUÇÃO

Um dos primeiros trabalhos que realizei como arquiteto, no meu primeiro ano de formado, em 2004, foi o projeto de urbanização integrada do bairro de Sussuarana Velha, uma ocupação informal situada na região do Miolo de Salvador/BA. Desse projeto, guardei um sentimento de angústia, pois mesmo tendo conseguido realizar o trabalho de acordo com o edital da Companhia de Desenvolvimento do Estado da Bahia (CONDER), sabia que as soluções desenvolvidas e apresentadas na entrega do projeto não eram suficientes para alterar, de forma significativa, a segregação daquela localidade e integrá-la à cidade, de forma plena. O sentimento de impotência frente a essa realidade alimentava um questionamento interior sobre qual era o papel do arquiteto em um trabalho dessa importância e como eu deveria me qualificar para atuar de forma mais incisiva em outros projetos de urbanização integrada.

Entre junho de 2005 e outubro de 2008, fui contratado como arquiteto pela Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB) da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS). Nesse período, tive a oportunidade de compreender de forma mais ampla a questão da habitação nas grandes cidades. Era um momento de formatação de novas políticas e programas urbanos, recém-institucionalizados pelo Ministério das Cidades (MCidades), para enfrentar o enorme déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida da população urbana, em especial aquela com menor renda. No caso de Salvador/BA, a SEHAB emvidou esforços para alinhar-se institucionalmente ao recém-criado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da elaboração de estudos técnicos e da consolidação de instrumentos legais, tais como: a regulamentação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, juntamente com o seu Conselho Gestor, em dezembro de 2006; a Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), aprovado no Plano Diretor Urbano de 2008 (PDDU/2008); o Plano Municipal de Habitação (2008-2025), publicado em janeiro de

2008. Além do alinhamento com o SNHIS, outros projetos pioneiros de intervenção em ocupações informais foram realizados pela SEHAB nesse período, a exemplo dos Planos de Bairro para Nova Constituinte e Colinas de Mussurunga, em parceria com universidades locais, e o plano de urbanização integrada para São Marcos, através do programa PAT-PROSANEAR<sup>1</sup>, elaborado de forma participativa.

Presenciar e colaborar com os enormes desafios para a implementação dessa política e para o planejamento de intervenções em áreas caracterizadas pelas condições precárias de habitabilidade, nesse período, diminuiu aquele sentimento de angústia, pois ficou evidente que não é somente um projeto de urbanização integrada que é capaz de intervir numa realidade tão complexa. Porém, os questionamentos sobre a atuação em assentamentos precários eram cada vez mais alimentados pela rotina de trabalho, pelas discussões com colegas, técnicos de outros órgãos e líderes de movimentos sociais. Além disso, um dos objetivos da PNHIS e da PMHIS é propor a **integração** à cidade formal das ocupações informais, baseado na premissa dos projetos de urbanização integrada, com a utilização do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com vistas à garantia do atendimento às necessidades básicas da população de baixa renda e direto à cidade. Sendo assim, com a implantação de todos esses instrumentos legais e urbanísticos, seria possível integrar uma ocupação informal à cidade?

Foi com essa questão que resolvi aprofundar meus conhecimentos neste trabalho acadêmico e analisar um caso concreto na cidade de Salvador/BA. O estudo de caso é a intervenção nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, no bairro do Costa Azul, cujas obras de urbanização integrada, realizadas pelo Governo do Estado da Bahia entre 2005 e 2009, buscaram intervir na área além das obras de infraestrutura, incorporando outros entes da sociedade civil organizada e a utilização dos novos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade e na PMHIS.

Este estudo visa, portanto, confrontar os objetivos da PNHIS à realidade do bairro e os resultados pós-intervenção, buscando analisar o que foi realmente

---

<sup>1</sup> O PAT-PROSANEAR é um programa do Governo Federal que visa a recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas por população de baixa renda, mediante a elaboração de projetos integrados de saneamento que contemplam: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, sistema de drenagem, sistema viário, contenção de encostas, reassentamento de população e projetos complementares de equipamentos comunitários, paisagismo e iluminação pública. Seu diferencial é a participação da população em todas as etapas do projeto.

realizado nas obras de urbanização, quais as contribuições da participação da comunidade nesse processo e as positivities de transformação nessas áreas em lugares de moradia integrados à cidade. Assim, nesta dissertação, busco contribuir para o debate em torno da questão de intervenção em ocupações informais, avaliando quais os graus de integração urbana dessa intervenção e as possibilidades para a incorporação da diversidade das ocupações informais no tecido urbano e na dinâmica da cidade, na busca da construção da cidade como um espaço de todos.

Para a realização desse trabalho acadêmico, é apresentado, no **capítulo 1**, algumas das principais experiências brasileiras de intervenção em ocupações informais, ocorridas entre a segunda metade do século XX e início do século XXI, indicando as condições de cada época que permitiram a efetivação dessas intervenções, bem como os resultados alcançados. Para um entendimento mais claro, foi necessário também um breve relato sobre o surgimento e a estruturação das ocupações informais nas grandes cidades brasileiras, na primeira metade do século XX e mais especificamente em Salvador, cidade onde está localizada a área de estudo.

O **capítulo 2** visa conceituar os principais termos desse estudo, segregação espacial e integração urbana, através da análise de referências bibliográficas voltadas para esse assunto. No entanto, o levantamento bibliográfico realizado para esse trabalho acadêmico não encontrou uma metodologia estabelecida para analisar se, após a urbanização integrada de uma ocupação informal houve a integração plena da mesma à cidade formal. Vários estudos enfocam a análise de políticas e programas urbanos, buscando identificar os pressupostos ideológicos dos mesmos e o seu rebatimento na realidade concreta. Outros, mais voltados para a tecnologia da construção, enfocam aspectos de conforto ambiental e qualidade construtiva, realizando análise pós-ocupação (APO). A metodologia estabelecida por Bueno (2002) é valiosa para os estudos de urbanização integrada de assentamentos precários, pois sistematiza um grande volume de informações sobre urbanização de favelas e estabelece parâmetros técnicos para análise dessas intervenções, com enfoque na área recém-urbanizada, mas não aprofunda as relações entre as ocupações informais e a cidade, em especial à questão da integração urbana. Assim, nesse capítulo é apresentada uma metodologia para análise dessa integração urbana, mediante um quadro de indicadores, baseado principalmente em pressupostos legais



do direito à moradia digna. Além da utilização neste trabalho acadêmico, pretende-se, com essa metodologia, contribuir de forma geral com outros estudos com enfoque nesse tema, bem como com o aperfeiçoamento de programas e projetos urbanos.

O **capítulo 3** dedica-se à análise do processo de urbanização integrada realizado nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul. Parte do pressuposto que a urbanização é um processo que envolve desde a reivindicação de melhorias por parte da população, até as obras de urbanização integrada. Apresenta um relato da constituição dessa ocupação informal, do processo de luta dos moradores da área pela permanência no local e a reivindicação por melhorias; é elaborado um diagnóstico de inserção urbana dessas localidades no bairro do Costa Azul e na cidade, no intuito de identificar e qualificar a segregação espacial existente; avalia-se os projetos de urbanização integrada produzidos para essas localidades, bem como as obras executadas, apresentando a diversidade de ações realizadas; é analisado o resultado pós-intervenção. No intuito de analisar e sistematizar essa experiência, são utilizados os parâmetros técnicos indicados por Bueno (2002) para registrar a riqueza do processo de urbanização ocorrido nessas localidades.

O **capítulo 4** visa avaliar a principal questão desta pesquisa: a integração urbana. A partir do quadro de indicadores, estabelecidos no capítulo 2, aprofunda-se a discussão sobre a relação das localidades com o tecido urbano, do seu entorno imediato e da cidade. A metodologia utilizada revela os graus de integração urbana atingidos após a intervenção, baseado nas seguintes categorias: integração física, integração legal, integração social, integração plena. Para cada categoria, são analisados pontos positivos e negativos, bem como novas possibilidades de atuação com a finalidade de aprimorar o processo de urbanização.

Nas **considerações finais** são apresentadas as conclusões deste estudo, baseado no resultado das análises realizadas nos capítulos 3 e 4, bem como no comparativo da intervenção realizada nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul com outras experiências de urbanização integrada, apresentadas no capítulo 1. Revela-se que as ações empreendidas não possibilitaram a integração plena das áreas recém-urbanizadas à dinâmica da cidade, apesar das melhorias realizadas no espaço físico. Demonstra-se, também, a permanência de práticas semelhantes no modo de intervenção nas favelas, mesmo com o estabelecimento de novas políticas públicas e instrumentos urbanísticos.

Assim, esse trabalho acadêmico apresenta os limites e possibilidades da integração urbana de ocupações informais promovidas para moradia, por meio da prática recente de intervenção pública nessas áreas. Percebe-se que os instrumentos legais e urbanísticos prometem mais do que conseguem cumprir, mostrando que a efetivação dos mesmos é um processo que vai além do seu estabelecimento legal. No entanto, enquanto processo, como algo que está sempre em construção, depende não apenas de investimentos continuados de melhorias nessas ocupações, mas, também, do aperfeiçoamento constante da sociedade na construção de cidades mais justas.

## CAPÍTULO 1

---

### INTERVENÇÕES EM OCUPAÇÕES INFORMAIS NAS CIDADES BRASILEIRAS

Este capítulo visa apresentar um panorama das principais experiências brasileiras de urbanização integrada em ocupações informais, desde as primeiras experiências na década de 1960 até a primeira década do século XXI, quando é intensificado esse tipo de intervenção pública em áreas urbanas. Para isso, descreve de forma sucinta o crescimento das cidades brasileiras no século XX, com enfoque no surgimento, estruturação e intervenções nas ocupações informais, principalmente em Salvador/BA, cidade onde está localizado o estudo de caso desta pesquisa. Essas áreas, presentes principalmente nas grandes cidades brasileiras, também denominadas de assentamentos precários, assentamentos subnormais, favelas ou invasões, são caracterizadas não apenas pelas formas precárias de ocupação do solo urbano fora dos parâmetros urbanísticos estabelecidos, mas também pela ausência das condições mínimas de habitabilidade da maioria dos seus moradores, que pertencem às classes de menor rendimento da sociedade brasileira.

Para a análise dessas experiências de urbanização integrada, assim como em toda esta pesquisa, parte-se do pressuposto de que esse tipo de intervenção pública é um processo que

[...] engloba as fases de reivindicação, registro da existência de uma área problema na prefeitura, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Entendendo-se a urbanização como processo, essas fases devem estar ligadas à posterior, de manutenção urbana. (BUENO, 2000, p. 319)

O conceito de urbanização integrada é entendido como toda intervenção pública em assentamentos precários que envolvem tanto melhorias físicas quanto o direito à terra e à moradia digna, equipamentos e serviços urbanos, além das possibilidades de implementar programas de capacitação e de educação ambiental, dentre outros.

### 1.1. CRESCIMENTO DAS CIDADES BRASILEIRAS, SURGIMENTO DAS FAVELAS E INVASÕES E PRIMEIRAS AÇÕES DO ESTADO (1900 – 1964)

As importantes transformações na base econômica, na virada do século XIX para o século XX, dão início ao crescimento e às modificações do tecido urbano das principais cidades brasileiras daquela época, Rio de Janeiro e São Paulo. Grandes investimentos no setor manufatureiro-industrial, associado a um intenso fluxo migratório para zona urbana, tanto de imigrantes europeus quanto de trabalhadores do setor agrícola, trazem a essas cidades um enorme contingente populacional em busca de emprego. No caso do Rio de Janeiro, a população que era de 235 mil habitantes em 1870, ultrapassa 800 mil habitantes em 1906 (RIBEIRO e PECHMAN, 1985, p. 45). A densificação das áreas centrais, próximas às oportunidades de emprego, aliado à mudança das classes de rendas mais altas para áreas mais afastadas, permitida pelo avanço nos meios de transporte, caracteriza o início do processo de segregação espacial.

A opção entre morar em condições de habitação degradadas e ter recursos para alimentar a família leva os trabalhadores a ocuparem coletivamente antigos casarões de gente abastada que começava a mudar-se para freguesias mais afastadas do centro, como Glória e Botafogo. Nestes casarões, transformados em casas de cômodos por seus proprietários, os trabalhadores se abrigam em minúsculos aposentos, pelos quais pagam um preço (nem por isso barato) menor do que pagariam por uma casa individual. Pagam também o preço da degradação das condições de moradia, com sua própria saúde. (RIBEIRO e PECHMAN, 1985, p. 48)

As péssimas condições higiênicas desse novo modo de morar das populações de baixa renda, combinado com a falta de infraestrutura de saneamento adequada, conduzem a surtos de epidemias públicas que afetam toda a população. A solução encontrada no Rio de Janeiro, assim como em outras cidades, foi uma ampla reforma

urbana, de cunho higienista, conduzida por Pereira Passos, em 1902. Baseada no modelo de Paris, a área central foi totalmente reformulada, com a abertura de grandes avenidas e a demolição das habitações coletivas<sup>1</sup> que ocupavam essa região. Com isso, as classes mais pobres, que foram expulsas das áreas centrais e que continuavam necessitando morar perto das oportunidades de trabalho, passam a ocupar os morros próximos a essa região, construindo moradias individuais de forma precária, dando início ao processo de favelização, que desponta como um problema urbano nessa cidade nesse início de século XX.

Em São Paulo, polo inicial de industrialização no país, os problemas habitacionais decorrentes do vertiginoso crescimento populacional – de 44 mil habitantes, em 1886, passa para quase 240 mil, em 1900 (PESTANA, 1916 e 1918 apud BONDUKI, 1998) – são semelhantes no início do século: péssimas condições higiênicas, principalmente nos cortiços; desenvolvimento dos meios de transporte e criação de novas áreas para habitação, das quais destaca-se os Campos Elíseos para a classe de renda mais alta. A intervenção estatal paulistana, também influenciada pelo higienismo, coloca as epidemias como o problema maior a ser enfrentado, através das seguintes ações: legislação urbanística, em especial o Código de Posturas de 1894, cuja maior preocupação eram as condições sanitárias dos cortiços, casas coletivas e estalagens; planos de saneamento básico, com atuação destacada na área central da cidade e com a demolição de habitações insalubres; estratégia de controle sanitário, através de visitas domiciliares e desinfecções nas habitações da população mais pobre, porém sem melhorar as condições dessas moradias (BONDUKI, 1998, p. 30-39).

Contudo, diferentemente do Rio de Janeiro, devido aos intensivos investimentos industriais e imobiliários nessa cidade, oriundos dos lucros obtidos com a atividade cafeeira, surgiram várias modalidades de moradia para as classes trabalhadoras, baseadas no aluguel, desde o mais barato e insalubre, como o cortiço-corredor, até a habitação considerada ideal pelos higienistas para a classe trabalhadora, as vilas operárias (BONDUKI, 1998, p. 43). Com a rápida expansão da cidade, uma profusão de loteamentos populares passam a ser implantados nos subúrbios. Segundo Rolnik

---

<sup>1</sup> Essas habitações coletivas também eram denominadas de cortiços, casas de cômodos, estalagens e cabeças de porco (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 37)

(1997), as primeiras medidas normativas urbanísticas, com padrões diferenciados, mais exclusivos para os bairros centrais e mais permissivos para a periferia, irão ampliar o acesso aos loteamentos populares, mas com segregação e maiores custos de transporte para as populações de baixa renda.

Em Salvador, o pequeno desenvolvimento econômico no início do século XX teve características diversas e impactos menores no tecido urbano, comparando-se ao que se verificou no Rio de Janeiro e em São Paulo. A abolição da escravidão, em 1888, atinge diretamente a produção de cana-de-açúcar, principal matéria-prima exportada pelo porto de Salvador. Contudo, em função do início das atividades de exportação do cacau, nesse mesmo período, a cidade não sofre de maneira mais aguda os reflexos do declínio dessas atividades agrícolas do Recôncavo (SANTOS, 1959, p. 46-47). Assim, no momento em que as cidades do sudeste do país aproveitam os recursos excedentes da produção do café para investir na industrialização, Salvador não dispunha de capitais disponíveis para esse novo ciclo econômico.

No entanto, a antiga capital do país já havia implantado, nessa época, novas vias de comunicação e meios de transporte público, que permitiram uma pequena expansão da mancha urbana, mas que já apresenta a segregação espacial como uma de suas características marcantes nesse processo.

Para o sul, surge o bairro da Vitória, constituído por grandes e belos palacetes, rodeados de jardins, residências de uma burguesia enobrecida pela exploração da terra. Para o norte, formam-se bairros habitados pela classe média e pobre. (SANTOS, 1959, p. 46)

Em 1900 a cidade contava com 200 mil habitantes, sendo a terceira mais populosa do país. O crescimento demográfico pífio, até 1940, explica-se pelos novos rumos do êxodo rural, a zona cacauera no sul do Estado da Bahia (SANTOS, 1959, p. 48-49). Por outro lado, os ganhos com a exportação do cacau reforçam o papel da cidade enquanto praça comercial e porto de exportação.

Depois de 1940, o preço do cacau no mercado internacional eleva-se consideravelmente. Mesmo com a exportação desse produto pelo porto de Ilhéus, a partir de 1939, a economia cacauera continua a influir positivamente na capital da Bahia, devido à concentração das atividades financeiras do Estado e da localização da indústria de transformação primária do cacau em Salvador, ainda que não tenha

sido instalado nessa cidade um moderno parque industrial, como em São Paulo. Além disso, a diversificação das culturas agrícolas do Recôncavo sustenta uma intensa atividade de exportação na região portuária de Salvador (SANTOS, 1959, p. 49-50).

### **1.1.1. Industrialização tardia de Salvador/BA, primeiras intervenções em ocupações informais (1950 – 1964)**

O desenvolvimento industrial brasileiro, antes concentrado em São Paulo, passa a ampliar seus investimentos para outras regiões do Brasil. Em 1948 se inicia a instalação da CHESF, em Paulo Afonso<sup>2</sup>. Em 1954 começam as primeiras operações da Petrobrás na Bahia, com extração e refino do óleo no Recôncavo (ANDRADE e BRANDÃO, 2006, p. 82). Assim, Salvador, enquanto capital do Estado, torna-se um dos primeiros centros nordestinos a sofrer a influência desses investimentos no setor industrial, na década de 1950.

Entre 1940 e 1950, Salvador sofre um intenso fluxo migratório, atingindo 417.235 habitantes (IBGE-CENSOS apud SANTOS, 1959), contabilizando um crescimento populacional de 44% em dez anos. Esse fenômeno é explicado pelo declínio das atividades agrícolas e por Salvador representar, para os migrantes da zona rural, a única cidade capaz de oferecer alguma oportunidade, mesmo que de forma precária. No entanto, esse contingente populacional encontra poucas possibilidades de obtenção de renda, devido à industrialização incipiente e às reduzidas oportunidades de emprego no setor terciário (SANTOS, 1959, p. 51).

O rebatimento desse incremento demográfico no espaço urbano acentua as condições de segregação espacial, verificadas no início do século XX. É nesse momento que se registra o aparecimento das primeiras invasões.

Os banqueiros, os grandes exportadores e importadores, as pessoas enriquecidas pelo comércio ou pela indústria, os agricultores mais abastados, os especuladores imobiliários fazem construir palacetes ou belos e luxuosos imóveis de apartamentos nos bairros da Graça e da

---

<sup>2</sup> [http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf\\_portal/paginas/institucional/institucional\\_nossa\\_historia/container\\_nossa\\_historia?p\\_name=8A2EEABD3B92D002E0430A803301D002](http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/paginas/institucional/institucional_nossa_historia/container_nossa_historia?p_name=8A2EEABD3B92D002E0430A803301D002). Acesso em 20 jun. 2011.

Barra, ou ocupam a fachada marítima com construções modernas em estilo funcional. Os marginais aproveitam os espaços vazios sem mesmo indagar quem é o proprietário e aí constroem *bidonvilles*, bairros inumanos onde vivem seja como for; esses bairros são chamados invasões; o mais impressionante de todos é aquele construído sobre os manguezais aterrados com lixo, na Península de Itapagipe. (SANTOS, 1959, p. 53-54, grafia original)

Esse incremento populacional, aliado à baixa renda da maioria da população soteropolitana, impulsiona o surgimento das primeiras grandes invasões em Salvador, como alternativa habitacional daqueles que não possuem renda suficiente para o aluguel.

As consequências dessas transformações, evidentemente, irão se fazer sentir de forma mais aguda para a parcela mais pobre da população, para a qual a cidade urbanizada não mais oferece espaço habitacional compatível com sua renda, o que resulta no surgimento das ocupações coletivas por ‘invasão’, termo como, desde sua origem, passam a ser designadas ‘as áreas de habitação popular que se formaram ou cresceram por ocupação “espontânea”, direta e, sobretudo, de forma coletiva, iniciada por famílias sem recursos e sem moradia, à revelia do proprietário fundiário, portanto, sem consentimento, intermediação ou comercialização [...]’ (GORDILHO-SOUZA, 2000, p.107)

A partir dessa crise habitacional, vários setores da sociedade veem nas invasões uma ameaça à salubridade da cidade. Segundo Brandão (1978), são frequentes as denúncias pelos jornais de áreas insalubres e surtos epidêmicos, cuja solução é a erradicação desses bairros. Além disso, estudos técnicos pioneiros, como o de Américo Simas, publicado em 1954, já aponta a necessidade de solução de novas habitações em substituição aos casebres e cortiços. Por outro lado, havia a pressão exercida pelos proprietários de terra, não apenas pela retirada das invasões em áreas que prejudicassem as suas propriedades, bem como em grandes glebas públicas que estavam arrendadas a particulares, forçando assim o Poder Público a tomar atitudes de intolerância, como vigilância das áreas e expulsão de moradores de algumas invasões. Contraditoriamente, como aponta os estudos de Maria Brandão, proprietários de terras em áreas mais afastadas do centro até incentivavam pequenas ocupações, para em troca receberem o benefício de infraestrutura urbana em sua propriedade.



As primeiras iniciativas públicas de produção habitacional surgem a partir do Governo Federal, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), na década de 1930. Os IAP's proporcionaram financiamentos para empreendimentos habitacionais, tanto para seus associados como para pessoas jurídicas, com taxas de juros reduzidas de 8% para 6%, e ampliação do prazo de pagamento, de 10 para 25 anos. No caso dos associados, existia a possibilidade de financiar a compra de um imóvel existente, a construção de uma nova habitação em terreno próprio, ou o aluguel de uma unidade habitacional construída pelo próprio instituto (BONDUKI, 1998, p. 104). No entanto, pela falta de uma política habitacional mais abrangente, que tivesse como objetivo a universalização da moradia, inclusive para a população de baixa renda, os empreendimentos habitacionais financiados pelos IAP's não foram capazes de enfrentar a crise habitacional nas grandes cidades brasileiras.

Em Salvador, essas iniciativas alcançaram a construção dos primeiros conjuntos habitacionais, localizados principalmente no bairro operário de Itapagipe, além de outros conjuntos que influenciaram a própria denominação de bairros da cidade, como IAPI (Instituto de Aposentados e Pensionistas da Indústria). Além disso, a Prefeitura de Salvador, por meio do Instituto da Casa Popular (ICP), planeja a desapropriação de duas grandes áreas da cidade, a Fazenda Periperi, com 240 hectares, e a Fazenda Itapoan, com 165 hectares, com a finalidade de implantar loteamentos populares, mas essas desapropriações não foram exitosas devido a questões judiciais envolvendo tais terrenos (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 110).

Entretanto, nenhuma das ações realizadas para fazer face à demanda crescente de novas habitações – obras do sistema viário idealizado pelo EPUCS, conjuntos habitacionais financiados pelos IAP's e oferta de novos loteamentos – são capazes de oferecer alternativas à população de baixa renda, que continua buscando sua moradia no processo de ocupação coletiva de vazios urbanos.

## 1.2. PERÍODO BNH: CONSTRUÇÃO DA CASA PRÓPRIA (1964 – 1986)

A política habitacional, no período do regime militar, de 1964-1986, foi um dos instrumentos basilares da modernização da economia urbano-industrial brasileira. O documento apresentado pelo governo brasileiro no “Primer Congreso Inter Americano de la Vivienda”, realizado na capital chilena, Santiago, entre os dias 10 e 15 de outubro de 1966, apresenta a situação de carência habitacional do país, decorrente

[...] da industrialização rápida, do deslocamento das populações rurais para os centros urbanos, da explosão populacional do país, da inflação que prejudicava as operações de crédito, da legislação desatualizada que desencorajava as aplicações no setor habitacional, do desinteresse dos investidores particulares pelos negócios imobiliários, atraídos que foram pelos projetos habitacionais [...] (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 42).

Nesse documento, o dimensionamento do déficit habitacional brasileiro aponta para a necessidade da construção de 140 mil unidades habitacionais por ano (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 42). Partindo desse diagnóstico, é expresso também um dos principais pressupostos dessa política habitacional: a incapacidade do Poder Público em atender essa demanda, devido aos limites financeiros impostos, sendo necessário o estabelecimento das condições necessárias para que a iniciativa privada possa atender à grandeza dos empreendimentos necessários para o enfrentamento dessa crise habitacional (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 43).

Assim, o governo brasileiro cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei nº 4.380/64, juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e a instituição da correção monetária nos contratos imobiliários. Com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o BNH foi a instituição que, de forma centralizada, formulou e implementou essa política habitacional baseada no crédito imobiliário.

Nesse período, houve a disseminação da ideia do trabalhador adquirir a casa própria, através dos financiamentos de longo prazo propostos pelo BNH: para as classes de renda mais alta, bancos privados financiavam empresas incorporadoras que, ao final da construção, repassavam o financiamento para o mutuário final; para famílias com renda até 12 Salários Mínimos (S.M.), os financiamentos eram viabilizados pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP's) às empreiteiras; para as faixas de renda entre 3 e 5 S.M., os

empreendimentos eram viabilizados pelas Companhias de Habitação locais (COHAB's).

Dessa forma, foram construídas no país cerca de 4,5 milhões de unidades habitacionais (AZEVEDO, 1988). No entanto, o sistema implantado para viabilizar a política habitacional proposta privilegiou o setor financeiro, os interesses da indústria da construção civil, bem como permitiu a expansão de empregos para mão-de-obra não qualificada, principalmente nesse setor, e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. Assim, as ações conduzidas pelo BNH também foram

[...] um importante e poderoso instrumento da política econômica do regime, tanto pela criação de empregos na indústria da construção civil, quanto pelo fortalecimento e modernização deste setor do capital. (BUENO, 2000, p. 28)

Devido ao caráter mercantil dessa política habitacional, as camadas mais pobres da população continuaram sem ter acesso ao financiamento imobiliário e permanecendo excluídas dessas ações estatais, pois apenas 250 mil unidades destinaram-se às famílias com renda entre 1 e 3 S.M. (AZEVEDO, 1988).

Nesse período, Salvador consolida sua posição de um dos principais centros de desenvolvimento do Nordeste, com a criação da Região Metropolitana de Salvador (RMS), da implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA) e do Pólo Petroquímico de Camaçari (COPEC). Através do BNH, foram produzidas pela URBIS na RMS 36.804 unidades habitacionais, segundo Espírito Santo (2002, p. 126). Contudo, assim como aconteceu nas outras cidades, devido ao caráter mercantil dessa política habitacional, a população, com renda inferior a 3 S.M. não foi atendida (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 236)

Outro efeito da política habitacional do BNH foi a realização de programas de erradicação de favelas, com a relocação da população para conjuntos habitacionais construídos em áreas periféricas. A atuação nas favelas, que eram compreendidas enquanto graves problemas urbanos e habitacionais das grandes cidades, tinha o caráter simbólico de demonstrar a presença do Estado na busca de solução para

---

<sup>3</sup> Taxas de crescimento do PIB: 3,1% em 1964; 3,9% em 1965; 3,9% em 1966; 4,9% em 1967 (FINEP, 1985 apud ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 41)

essas ocupações, e de controlar situações explosivas no meio urbano, no contexto de um regime ditatorial (ESPÍRITO SANTO, 2002, p. 44).

No entanto, essa política de remoção de favelas gerou grande repercussão e protestos por parte dos moradores dessas áreas (CARDOSO, 2007, p. 29), devido às estratégias de sobrevivência no meio urbano criadas por essa população, baseadas no lugar onde vivem, somado à ausência de outro tipo de oportunidade de moradia para as classes de renda mais baixa. Assim, verificava-se o retorno dessa população às favelas, tanto em outros lugares da cidade como na área anteriormente ocupada.

As primeiras experiências de urbanização de assentamentos precários no Brasil ocorrem nesse contexto de resistência, por parte da população, à remoção das favelas. Estavam voltadas, sobretudo, para a implantação de infraestrutura e a construção de imóveis na área ocupada informalmente, sendo reformados os poucos que possuíam condições mínimas de habitabilidade. Nesses casos, a urbanização previa a permanência dos moradores nessas áreas.

As intervenções públicas em Alagados (Salvador) e em Brás de Pina (Rio de Janeiro) são as duas experiências emblemáticas de urbanização de favelas durante o regime militar. A invasão de Alagados surge em meados da década de 1940, situada em área de mangue na Enseada dos Tainheiros, na orla da Baía de Todos os Santos (Figura 01). No início da década de 1970 abrigava em torno de 78 mil habitantes, numa área constituída pela

[...] 'conurbação' de cinco assentamentos, apresentando diferentes estados de consolidação e infraestrutura, então classificados como invasões, cuja característica comum, no seu processo de formação, é a construção de casas de madeiras sobre palafitas em áreas alagadiças [...] (CARVALHO, 2002, p. 85)

Figura 01: Vista aérea de Alagados, Salvador/BA.



Fonte: GEPAB (1973) apud Carvalho (2002)

As famílias que habitavam essa área caracterizavam-se pelos baixos rendimentos, sendo dois terços com renda inferior a 2 S.M. As condições de habitabilidade eram bastante precárias, principalmente para as casas rústicas construídas em madeira, sobre palafitas (Figura 02). Mesmo para os imóveis construídos em alvenaria, em áreas consolidadas, as condições eram insalubres, devido à ausência de esgotamento sanitário e coleta de lixo. Mesmo diante dessa precariedade, verifica-se a importância dessa invasão na estratégia de sobrevivência da sua população, pois parte significativa dos seus moradores trabalhava em áreas próximas, facilitando o deslocamento (CARVALHO, 2002).

Figura 02: Palafitas em Alagados, Salvador/BA



Fonte: Carvalho (1975) apud Carvalho (2002)

Em 1973 foi elaborado um Plano Urbanístico de Alagados pelo escritório Maurício Roberto Arquitetos S/A, vencedor do concurso público realizado para esse fim.

O seu diferencial revelava-se no procedimento escolhido de recuperar e urbanizar, de forma integral, toda a área, permitindo-se apenas o remanejamento, na própria área dos Alagados, das habitações que não podiam ser efetivamente melhoradas e retiradas as condições de anormalidade, reconhecendo-se, assim, o valor do capital ali acumulado sob forma de investimentos habitacionais, infraestrutura, serviços e características comunitárias locais. (CARVALHO, 2002, p. 133-134)

A estratégia elaborada para manter a população no local, durante a urbanização, foi a subdivisão da área em setores e a criação de área sobre o mar, através de aterros. Assim, à medida que o aterro era executado, com a implantação da infraestrutura, haveria a relocação da população para esse local, com a posterior urbanização de outra área. Entretanto, devido a dificuldades de execução dessas obras, o alto custo dos aterros, as interrupções no financiamento, além da impossibilidade em controlar a construção de novas casas sobre palafitas, conduziram a modificações no projeto original, no intuito de tornar viável essa intervenção. As obras foram finalizadas em 1986, sem a regularização fundiária das unidades habitacionais (CARVALHO, 2002).

Vale salientar a noção de integração presente nessa proposta, que visa oferecer à população a oportunidade de continuar vivendo no mesmo local, mas com as condições mínimas de infraestrutura e serviços sociais. Além disso, segundo Carvalho (2002), a destinação dos imóveis aos moradores originais ficou bastante prejudicada, devido à forma de comercialização dos mesmos, onde a renda exerceu papel preponderante.

A experiência de urbanização de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, descrita mais detalhadamente a seguir, surge por meio da resistência dos moradores em serem relocados e, com o apoio de diversos atores da sociedade civil, que participaram ativamente do processo de urbanização do local.

### 1.2.1. Urbanização de Brás de Pina, Rio de Janeiro (1968)

#### Breve histórico

A urbanização de Brás de Pina, na cidade do Rio de Janeiro, tornou-se paradigmática tanto pelo ineditismo quanto pelo processo participativo. Localizada às margens da Av. Brasil, principal eixo rodoviário da cidade naquela época, este bairro contava com facilidades de acesso aos meios de transporte público, aos equipamentos urbanos de saúde e educação, e a estabelecimentos de comércio e serviços. Em 1964 foi iniciada uma forte campanha de remoção de favelas no Rio de Janeiro, e Brás de Pina havia sido indicada para ser removida, com a proposta de relocação dos moradores para um conjunto habitacional da COHAB-GB<sup>4</sup> (BLANK, 1978, p. 99). Esse fato uniu as três associações existentes no local, criando a Associação União de Defesa e Melhoramento da Favela de Brás de Pina. Com o auxílio do pároco do bairro e a adesão dos moradores, este movimento conseguiu impedir a remoção total das casas, ainda que um terço da população moradora tenha sido transferido.

Após esse primeiro momento de resistência, a associação recém criada buscou auxílio da Federação de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), no intuito de permanecer no local. Nessa ocasião, a FAFEG era assessorada por um grupo de estudantes de arquitetura, que, juntamente com a equipe da Quadra Arquitetos Associados Ltda<sup>5</sup>, e com os moradores da área, elaboraram um diagnóstico sumário e um plano de urbanização preliminar do bairro. Essa equipe, coordenada pelo arquiteto Carlos Nelson dos Santos, representa uma iniciativa pioneira que teve um papel fundamental na perspectiva contrária à erradicação de favelas, que vigorava naquela época, mantendo a população ocupante, oferecendo melhores condições de

---

<sup>4</sup> COHAB-GB – Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara

<sup>5</sup> A Quadra Arquitetos Associados Ltda era formada pelos arquitetos Carlos Nelson dos Santos, Sylvia Lavenère-Wanderley, Sueli de Azevedo e Rogério Aroeira Neves. Esse grupo de arquitetos busca uma atuação inovadora no campo da arquitetura brasileira, ao colaborar com entidades da sociedade civil, como a FAFEG, no intuito de aproximar o saber erudito com o popular, e investigar qual a contribuição específica do arquiteto ao outro lado da metropolização das cidades brasileiras, à época.

habitabilidade, propondo a regularização fundiária da gleba, e considerando a participação ativa dos moradores em todas as ações.

Uma análise desse processo e do contexto em que ocorreu, como experiências-modelo de urbanização, também foi detalhadamente apresentada na dissertação elaborada por Gilda Blank, em 1977, com o título “Experiência em urbanização de favela carioca – Brás de Pina”. Posteriormente, essa autora produz um artigo com a síntese dessa pesquisa, publicado em 1978.

Segundo esse estudo, com a mudança no Governo Estadual, em 1966, eleito pelo povo<sup>6</sup>, foi montado um grupo de trabalho, denominado GT 3.881, com a finalidade de estudar a possibilidade de intervir nas favelas de outra forma, através da urbanização. Os resultados desse GT concluíram pela viabilidade, a nível experimental, da urbanização de Brás de Pina, principalmente pela atuação da associação de moradores e pelos estudos prévios já realizados (BLANK, 1978, p. 99-100).

Em 1968 foi criada pelo Governo Estadual a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), com o objetivo de

prover as medidas necessárias à execução do planejamento elaborado pelo GT 3.881 [...] bem como a integração dos aglomerados sub-normais na comunidade normal adjacente, intervindo nos aspectos urbanísticos, habitacionais e outros necessários [...] (CODESCO, 1970, p. 7 apud BLANK, 1978, p. 100)

As diretrizes gerais da CODESCO para a urbanização de favelas eram: adequação dos planos e projetos para atendimento da população com renda de 1 a 3 S.M.; engajamento da população no programa de urbanização, independente da solução adotada, através de um trabalho prévio de conscientização e mobilização; participação dos moradores na busca de soluções para o bairro e para a sua própria moradia (BLANK, 1978, p. 100).

---

<sup>6</sup> A escolha dos governadores estaduais, após o golpe militar de 1964, aconteceu por meio de eleições diretas, em 1965. Em cinco estados, os vencedores foram políticos de oposição ao regime militar, sendo que em Minas Gerais e no Rio de Janeiro os resultados foram mais impactantes, pois os eleitos eram ligados ao ex-presidente deposto João Goulart. (<http://www.infoescola.com/ditadura-militar/ai-2/>. Acesso em 02 out. 2011)



### Projeto de urbanização

O diagnóstico elaborado para subsidiar o projeto urbanístico, realizado em 1967, revelou as condições precárias do bairro: 812 imóveis, sendo 95% barracos de madeira, que abrigavam 892 famílias, contando com 4.416 habitantes; 80% das habitações possuíam menos de cinco cômodos; parte das casas ocupava uma área de charco, em palafitas; inexistência de infraestrutura de esgotamento sanitário e coleta de lixo; maioria das habitações possuía ligações clandestinas de água e energia, em estado precário (BLANK,1978, p. 96-98).

A caracterização populacional de Brás de Pina revelou também baixa escolaridade - 27,7% eram analfabetos e 37,2% não haviam completado o primário - e baixos rendimentos, pois 77,5% das famílias tinham renda inferior a 2 S.M. (BLANK,1978, p. 98). Além disso, vale ressaltar que mais da metade dos moradores de Brás de Pina trabalhavam em áreas próximas ao bairro (BLANK,1978, p. 98), demonstrando a importância da localização da moradia, mesmo em condições precárias.

O anteprojeto partiu da premissa de que “[...] deve ser considerado e respeitado como investimento de capital, trabalho e tempo dos habitantes, tudo o que existe na área em condições boas e razoáveis [...]” (MEMORIAL DESCRITIVO DO ANTEPROJETO, 1967 apud BLANK,1978, p. 98). Assim, foram elaboradas três propostas de intervenção para discussão com os moradores, sendo que o projeto escolhido caracteriza-se pela simplicidade do loteamento, retangular e com lotes de 8x15m para cada família, totalizando 120m<sup>2</sup>, bem como pela manutenção do traçado das principais vias existentes (BLANK,1978, p. 101). Para a viabilização do projeto, foi anexado ao bairro uma área livre, de 35.000 m<sup>2</sup>, que permitiu a implantação de 900 lotes, no total, e o planejamento da obra em etapas.

### Obras de urbanização

A intervenção foi planejada para ser executada em três fases: implantação da infraestrutura, a curto prazo, considerada como obrigação do Poder Público, cujo ônus

não deveria ser repassado para a população; melhoria habitacional, a médio prazo, viabilizado através de assessoria técnica e linha de financiamento para compra de materiais; desenvolvimento socioeconômico da comunidade, a longo prazo, visando a integração da mesma na cidade (BLANK,1978, p. 100).

A primeira fase começou no último trimestre de 1968. A implantação da infraestrutura foi iniciada na área livre, sendo que a ocupação existente foi dividida em três setores. Assim que foram finalizadas as obras de infraestrutura, um dos setores era remanejado para este local, para dar início à implantação das redes urbanas na área recém-desocupada. Assim, em novembro de 1969, o bairro de Brás de Pina já contava com a infraestrutura urbana instalada (BLANK,1978, p. 102).

A segunda fase teve início com o remanejamento do primeiro setor para a área já infraestruturada. Para viabilização do processo de melhoria habitacional, foi instituído pelo BNH o Recon-Social, que consistia num “[...] sistema de concessão de financiamento de material de construção, feito a longo prazo e a juros baixos, [...] desenvolvido e aplicado pela primeira vez em Brás de Pina.” (BLANK, 1978, p. 104). Com a liberação dos recursos, em meados de 1969, o panorama da favela começou a mudar, com a construção das primeiras casas em alvenaria. Havia uma equipe da CODESCO para oferecer assistência técnica à população. Entretanto, os projetos eram elaborados pelos próprios moradores, que responsabilizavam-se também pela construção da própria casa. Cabia aos técnicos “[...] atuar com assistência técnica mínima necessária, fiscalizando e oferecendo orientação quando solicitada.” (BLANK, 1978, p. 104).

A terceira fase, de desenvolvimento socioeconômico, perpassava todas as outras etapas, adotando como diretriz

[...] ajudar a comunidade sob intervenção a reconhecer suas necessidades e a realizar as suas aspirações assumindo responsabilidades cada vez maiores para a solução de seus problemas, através da ampliação de sua capacidade de participar em ação organizadora. (BLANK, 1978, p. 106)

Entretanto, o engajamento e participação dos moradores modificaram-se durante o processo de urbanização, refletindo diretamente nos resultados desse trabalho. Durante as discussões do projeto e na primeira fase, os problemas eram comuns (permanência no local, colaboração no remanejamento dos barracos, obras

de infraestrutura para todo o bairro) e a Associação de Moradores representava a comunidade frente aos órgãos públicos, na busca por esses objetivos. Contudo, na segunda fase, as maiores dificuldades enfrentadas pelas famílias não eram mais comuns, mas individual: pagamento do financiamento que permitiu a construção da casa em alvenaria. Assim, segundo Blank (1978, p. 108), a associação deixou de ser representativa dos anseios da comunidade, que, somado a desentendimentos internos, prejudicaram a atuação da mesma dentro do bairro e frente às demais instâncias que atuavam na área.

Além disso, nessa fase, pretendia-se transferir a propriedade do terreno para os moradores, através de pequenas prestações, considerada como “[...] premissa básica para atingir a integração completa.” (BLANK, 1978, p. 108). Entretanto, parte do terreno estava em propriedade de particulares, bem como havia a dificuldade em adequar o loteamento proposto à legislação vigente. Esses fatores impediram a conclusão dessa etapa, restringindo a intervenção ao aspecto físico.

### Avaliação do processo de urbanização

A pesquisa de Blank (1978) realizou uma análise da urbanização em Brás de Pina, através de dados coletados oito anos mais tarde, visando verificar os resultados deste processo. O primeiro aspecto avaliado pela autora é o físico-ambiental, cujos efeitos são os mais perceptíveis. A normalização do sistema viário, os serviços de saneamento básico, ofertando condições de higiene à população, e a transformação da tipologia das casas (75% das habitações eram em alvenaria, à época), viabilizada pelo Recon-Social, mudaram a feição do bairro (BLANK, 1978, p. 110).

Porém, a urbanização trouxe consigo a valorização dos imóveis, com a consequente substituição de alguns moradores antigos por outros com nível de renda mais alto. A autora sinaliza que esse processo de troca de famílias nas favelas é algo comum, independente das obras de urbanização.

Em toda favela, como também em Brás de Pina, existia uma mobilidade razoável, entravam e saíam famílias em consequência das modificações em suas vidas, principalmente no setor econômico. Com as obras de urbanização, as trocas de famílias continuaram a existir

não em número maior ou menor que anteriormente, mas numa média igual. Entretanto, houve modificações no tipo de família que comprava o imóvel em Brás de Pina. As “famílias novas”, entradas após 1967, são geralmente famílias de nível socioeconômico mais alto, o que trouxe mais dinamismo ao desenvolvimento do local, acompanhado de problemas de relacionamento interno. (BLANK, 1978, p. 111)

Vale ressaltar que, mesmo com a substituição de famílias, grande parte dos moradores continuava trabalhando nas proximidades do bairro.

Na relação com o entorno, ficou demonstrado que o fluxo de pessoas de fora do bairro aumentou em Brás de Pina, devido às melhorias no sistema viário e ao aumento de atividades comerciais no local. Mesmo assim, a pesquisa indicava que Brás de Pina ainda não era reconhecida como continuação do bairro adjacente, apesar de não ser mais uma favela, sendo um espaço ainda em transição (BLANK, 1978, p. 115).

A autora considera que a participação dos moradores, em todo o processo, foi fundamental para aceitação das propostas do plano de urbanização, entendendo o que era e o que não era possível de ser realizado, e o nível de satisfação com o mesmo. Ressalta ainda a liberdade de escolha de cada morador no projeto de sua casa e a importância da mesma na vida das famílias, que modifica-se e adapta-se ao longo do tempo, de acordo com as necessidades: nascimento de mais um membro da família, possibilidade de aluguel de um quarto para aumento da renda etc.

### 1.3. PERÍODO PÓS-BNH: MUNICIPALIZAÇÃO DAS AÇÕES (1986 - 2001)

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, há um forte retraimento dos investimentos federais nas políticas urbanas. Nesse mesmo período, o país atravessa o momento de redemocratização e de elaboração de uma nova Constituição, fatores que iriam influenciar os novos rumos da política habitacional nas grandes cidades brasileiras.

No processo constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, o Movimento pela Reforma Urbana teve papel destacado na elaboração do capítulo da Política Urbana, que prevê a função social da cidade e da propriedade. Constituído por vários seguimentos da sociedade civil organizada (associações de

moradores, organizações não-governamentais – ONGs –, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano), esse movimento propunha a adoção de novos parâmetros para gerir e planejar as cidades, além do viés tecnocrático adotado pelo BNH durante o regime militar. Este novo padrão de política urbana tem como princípios (RIBEIRO e SANTOS JR., 1993): instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia / eficiência da política urbana; reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania; fortalecimento da regulação pública do solo urbano.

A redemocratização permitiu também um aprofundamento teórico maior sobre os problemas habitacionais e a difusão desse conhecimento. No sentido de reconhecer as ocupações informais, a nova concepção de déficit habitacional, apresentado pela Fundação João Pinheiro em 1995, alavancou a construção de novas políticas e programas habitacionais. Esse conceito distingue as diferentes condições de habitabilidade de todos os imóveis construídos, apontando que

[...] nem toda habitação executada (fora do mercado capitalista) sobre loteamentos irregulares, terra invadida ou por autoconstrução deveria ser demolida e reposta, devendo-se optar, em boa parte dos casos, pela criação de outros tipos de atendimento visando melhorar as condições de habitabilidade destas unidades. Essa nova concepção significava o reconhecimento da pertinência dos novos programas e projetos habitacionais que vinham sendo engendrados em alguns municípios. (BUENO, 2000, p. 329)

Nesse novo quadro institucional, após a redemocratização e a promulgação da Constituição, o município passa a ser o agente central na formulação e execução dos planos e projetos habitacionais, no intuito de atender as necessidades específicas da sua cidade, de forma transparente e participativa. Em 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta as diretrizes gerais da política urbana, presentes nos artigos 182 e 183 da Constituição, e estabelece instrumentos de gestão urbana importantes para o Município, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), além de prever uma sistemática mais simplificada para regularização fundiária de áreas públicas.

Seguindo essa tendência de municipalização, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) criou a COHAB municipal, na segunda metade da década de 1980, cujas ações estiveram voltadas principalmente para a questão da legalização fundiária, produção

de lotes urbanizados e de conjuntos municipais destinados a famílias pobres, desabrigadas ou desalojadas de área de risco (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 329). Entretanto, com a ausência de recursos federais e de programas habitacionais que atuem de forma continuada, as ações efetivadas pelo município comprovaram-se insuficientes para enfrentar os problemas habitacionais da cidade. Dessa forma, extinguiu-se esse órgão em 1997. O município volta a ter uma instituição dedicada à habitação em 2001, a Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB), após a publicação do Estatuto da Cidade, voltada, principalmente, para a regularização fundiária de ocupações informais localizadas em áreas de propriedade do município.

Na esfera estadual, o Governo do Estado passa a investir novamente em Salvador de forma continuada na área habitacional, a partir da metade da década de 1990, por meio das seguintes ações: produção de novas unidades habitacionais, pelo Programa de Arrendamento Residencial, voltada para a população com renda acima de 3 S.M.; urbanização integrada de ocupações informais, pelo programa Viver Melhor, mediante financiamentos do Governo Federal e de instituições internacionais. Vale ressaltar que esse programa previa a manutenção da população no local, cujos investimentos abrangeram a instalação da infraestrutura urbana, a construção de novas unidades, contemplando as famílias em situações de risco, e melhorias habitacionais nas unidades existentes, principalmente a construção de unidades sanitárias. Entretanto, essas intervenções pouco avançaram no tratamento dos espaços públicos e das áreas verdes, nos conflitos existentes entre as ocupações informais e questões ambientais, revisão e estabelecimento de parâmetros urbanísticos próprios, e, principalmente, na inserção real dessas áreas à cidade formal (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 355).

Contudo, vale destacar as ações empreendidas no bairro do Candéal, fruto da parceria de entes da sociedade civil com o Poder Público. Essa localidade, inserida no bairro de Brotas, bem situada em relação aos serviços e equipamentos urbanos, possui uma população em torno de cinco mil habitantes, de média e baixa renda. Mesmo bem localizado, sua ocupação caracteriza-se pelo não planejamento dos lotes, em áreas de encostas e fundo de vales, ausência de infraestrutura urbana e algumas habitações em estado precário (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 349). No entanto, o grupo musical Timbalada é oriundo do Candéal, incluindo o criador e líder do mesmo, o músico Carlinhos Brown. Com o sucesso e visibilidade desse grupo,

foram estabelecidas parcerias com o Governo do Estado, que resultou num projeto de urbanização integrada que buscava, além das melhorias físicas necessárias, “[...] a potencialização de vocações e identidades desse lugar e a promoção de projetos de crescimento humano, individual e coletivo, para essa comunidade e as demais envolvidas [...]” (DOCUMENTO PROPOSTA, 1997 apud GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 349).

Dessa forma, pretende-se por meio de atividades de cunho educacional e de implantação de equipamentos urbanos, atrair a população da cidade para o Candeal (GORDILHO-SOUZA, 2000, p. 350). Um exemplo é a escola musical Pracatum, que pretende oferecer cursos para jovens não só do Candeal, mas de toda a cidade. Além disso, vale destacar os *shows* de verão realizados no Candeal Guetho Square, pela Timbalada, que demonstraram a possibilidade da presença da diversidade de pessoas de uma grande cidade no ambiente urbano de uma favela. No entanto, devido a escala e a frequência desses eventos, que atraía mais de 2.000 mil pessoas da cidade todos os domingos, a Prefeitura do Salvador proibiu essas apresentações no Candeal, em 2000, devido, principalmente, aos incômodos gerados na vizinhança: ruído; ruas lotadas de carro e de pessoas, impedindo a circulação de moradores e visitantes que não estavam nos *shows*; falta de infraestrutura necessária para eventos de rua, como sanitários químicos, segurança, agentes de trânsito etc.

Nesse período, outras cidades brasileiras, antes mesmo da definição do Sistema Nacional de Habitação (SNH) e da publicação do Estatuto da Cidade, implantam programas de urbanização integrada. Alguns desses exemplos atingem grande destaque nacional e internacional, devido às inovações de gestão e execução das ações, aos volumes de recursos investidos, às estratégias de marketing e aos prêmios alcançados. Como referências para esse período recente, são apresentadas neste estudo, a seguir, as experiências de Santo André/SP, pelo caráter pioneiro e inovador, e do Rio de Janeiro/RJ, com o Favela-Bairro, pela sua amplitude.

### **1.3.1. Programa Santo André Mais Igual, Santo André/SP (1997-2001)**

Este programa, instituído pela Prefeitura de Santo André (PSA), em 1997, parte do pressuposto do combate à exclusão social através do desenvolvimento de diversas

ações num mesmo território. Seus princípios norteadores são: a integração, a territorialização das ações nas favelas e a participação da comunidade.

O programa destina-se a atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização com diversos programas setoriais (habitação, educação, saúde, garantia de renda, desenvolvimento econômico, entre outros), articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. (DENALDI, 2004, p.11)

Assim, além da urbanização integrada, outros programas foram incorporados ao Programa Santo André Mais Igual (SAMI): Microcrédito; Incubação de Cooperativas; Capacitação de Empreendedores Populares; Formação Profissional; Alfabetização para Adolescentes e Adultos; Renda Mínima, acoplado ao atendimento escolar; Saúde da Família; Criança Cidadã (SANTO ANDRÉ, 2002b apud DENALDI, 2004, p. 12).

### Estratégia de atuação para a urbanização integrada

A estratégia de atuação privilegia a participação da comunidade no processo de urbanização integrada a ser realizado. Assim, o Plano de Urbanização Integrada é precedido do estabelecimento da ocupação informal enquanto Área de Especial Interesse Social (AEIS). Para isso, é instituída uma Comissão Municipal de Urbanização e Legalização (COMUL), composta de representantes da PSA e de moradores do assentamento.

Essa comissão é responsável pela elaboração e aprovação do Plano de Urbanização, que estabelece a forma de divisão e ocupação dos lotes, e decide sobre a conveniência e necessidade de realização de obras e de outras formas de intervenção do governo municipal na área. O plano de urbanização fica sujeito à aprovação, por decreto, pelo chefe do Executivo municipal. (DENALDI, 2004, p.16)

Dessa forma, buscam-se resultados mais efetivos, tanto na aplicação de instrumentos urbanísticos quanto na participação da comunidade durante todo o processo.

Para a consecução do objetivo maior, de integração urbana do assentamento precário, é necessário que a regulamentação da AEIS aconteça em sintonia com a



elaboração do Plano Urbanístico, bem como são necessárias ações após a finalização das obras. Para isso, a estratégia de atuação para a urbanização integrada do SAMI prevê a implementação das seguintes ações, descritas abaixo.

#### a. Estabelecimento das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)

A instituição das favelas em (AEIS) é realizado após estudos de viabilidade técnica, jurídica e financeira. A transformação do terreno em AEIS se dá por meio da promulgação de uma lei específica, de âmbito municipal. Após a publicação da mesma, é criada a COMUL, que se torna responsável pela elaboração e aprovação do plano de urbanização, cujo escopo deve conter uma proposta de loteamento da gleba, parâmetros urbanísticos de uso e ocupação de solo e indicação das obras necessárias para a consolidação do assentamento. Este plano deve ser aprovado pelo chefe do Poder Executivo Municipal, através de decreto (DENALDI, 2004, p. 16-17).

#### b. Plano de Urbanização Integrada

O diagnóstico elaborado para subsidiar as propostas urbanísticas adota a metodologia desenvolvida pela Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), denominada Diagnóstico Rápido Urbano Participativo, que propõe a participação dos moradores desde esta etapa até a elaboração dos projetos (DENALDI, 2004, p. 15).

Para a elaboração do plano de urbanização, as diretrizes gerais do programa são: respeito à forma de ocupação construída ao longo dos anos pela população; integração urbanística da favela com seu entorno; aumento da qualidade de vida dos moradores da favela (DENALDI, 2004, p. 13). Um dos principais desafios encontrados nessas ocupações é o alto grau de adensamento. Buscando melhorar as condições de moradia, foi adotado o lote mínimo de 40 m<sup>2</sup>, a verticalização de algumas unidades habitacionais e a produção de novas unidades em outras áreas (DENALDI, 2004, p. 13). No caso de Sacadura Cabral, que ocupava uma área inundável, todas as casas tiveram que ser substituídas. O novo projeto de loteamento prevê o controle da densidade e da verticalização a partir da largura das vias: caminhos com largura até

quatro metros só permitia construção de casas com dois pavimentos; ruas com sete metros permitiam a verticalização dos imóveis até três pavimentos (DENALDI, 2004, p. 15). A finalidade desse controle é garantir condições de iluminação natural para as habitações.

Uma das estratégias adotadas para integrar a favela ao seu entorno foi a construção de equipamentos urbanos, cujo alcance influenciasse também locais próximos do assentamento e da cidade formal, bem como praças em locais de interação entre esta ocupação e o bairro, com a finalidade de criar uma área de transição entre as mesmas e transformar a “cara” da favela (DENALDI, 2004, p. 14). Um dos equipamentos construídos nessas áreas limites foi o Centro de Negócios e Serviços, “[...] um conjunto de módulos integrados por uma cobertura, destinado a abrigar unidades econômicas de empreendedores da favela e da cidade, unidades-âncora, além de unidades de serviços como correio e banco (lotérica).” (DENALDI, 2004, p. 14). Em Sacadura Cabral (Figura 03) foram construídos 24 módulos, no limite entre este assentamento e um centro universitário. Os módulos foram destinados a estabelecimentos comerciais e de serviço da cidade, como livraria, farmácia, concessionárias de serviços públicos, entre outros, bem como para empreendedores dessa área urbanizada.

Para a regularização fundiária, que se tornou possível por causa da instituição da gleba como AEIS e do projeto de loteamento, previa-se dois caminhos distintos, a depender do tipo de propriedade da área. Em terrenos públicos, o Poder Executivo pode efetuar a regularização fundiária da favela, através da outorga do Termo de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), instrumento que oferece às famílias o direito à posse do imóvel por um tempo variável entre 35 e 90 anos. Em terrenos particulares, a PSA oferece assistência jurídica necessária às famílias para obtenção do título de propriedade do imóvel, através de negociação direta com os proprietários ou por ações de usucapião (DENALDI, 2004, p. 17).

Figura 03: Urbanização integrada em Sacadura Cabral, Santo André / SP



Fonte: Denaldi e Oliveira (1999). Disponível em <http://direitoamoradia.org/pt/conheca/implementando-o-direito-a-moradia/acoes-concretas/2009/12/21/post-acao-concreta-3>. Acesso em 24 jul. 2011.

### c. Ações pós-urbanização

A PSA instituiu dois programas após a conclusão das obras em Sacadura Cabral e Tamarutaca: um de requalificação habitacional, denominado “Melhor Ainda”, e outro de monitoramento dos serviços urbanos, o “Observatório de Qualidade dos Serviços” (DENALDI, 2004, p. 17). O primeiro disponibiliza uma equipe técnica da PSA e de outras instituições, como ONGs e universidades, para cuidar da manutenção urbana dos núcleos recém-urbanizados e oferecer assistência técnica para reforma e ampliação de moradias.

O “Observatório de Qualidade dos Serviços” visa avaliar os serviços públicos de abastecimento de água, esgoto, drenagem e coleta de lixo. A PSA definiu padrões de qualidade, tendo como parâmetro os serviços prestados aos bairros vizinhos. Os observadores são os próprios moradores, que, após capacitação técnica, realizam o monitoramento dos serviços (DENALDI, 2004, p. 17). Essa escolha deflagrou um processo de divulgação e conscientização entre os moradores sobre a qualidade dos

serviços prestados e posturas a serem adotadas para exigir seus direitos, em caso de baixa qualidade dos serviços monitorados.

### Avaliação do processo de urbanização

Para Denaldi (2004), as maiores dificuldades do programa SAMI são a pequena abrangência<sup>7</sup> e o baixo poder de replicabilidade. Além disso, o montante de recursos necessários para as obras de urbanização integrada não são compatíveis com a capacidade de investimento do município. A diminuição das receitas municipais e a escassez de áreas livres para produção de novas moradias são os fatores que mais dificultam a viabilização desse tipo de intervenção. Assim, a PSA continuava intervindo nas favelas, mas de forma pontual, eliminando situações de risco e promovendo algum tipo de melhoria nas condições de habitabilidade desses assentamentos. Porém, essas pequenas intervenções também consolidam situações inadequadas e reforçam a segregação espacial desses assentamentos (DENALDI, 2004, p. 19).

#### **1.3.2. Programa Favela-Bairro, Rio de Janeiro/RJ (1994-2000)**

O Programa Favela-Bairro, desenvolvido para a cidade do Rio de Janeiro, apresenta como metas a integração social e a potencialização dos atributos internos da comunidade, através da urbanização integrada dos assentamentos precários. Desenvolvido em duas gestões municipais, contando com empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa investiu em seis anos um montante de recursos da ordem de US\$ 620 milhões (CARDOSO, 2002, p. 48). O Favela-Bairro alcança, em seis anos, um total de 158 assentamentos, beneficiando aproximadamente 130 mil famílias (FERNANDES, 2002, p. 142). Esses números demonstram que esse é o maior programa de urbanização de ocupações informais

---

<sup>7</sup> Segundo Denaldi (2004, p. 12), entre 1997 e 2000 foram atendidos quatro núcleos: Sacadura Cabral (700 famílias), Tamarutaca (1.400 famílias), Capuava (1.400 famílias) e Quilombo (240 famílias). Em Santo André havia 139 núcleos de favela, em 2002.

realizado no país. As intervenções abrangem: implantação da infraestrutura básica, especialmente saneamento básico; melhorias e consolidação do sistema viário existente; construção de unidades habitacionais somente em casos de remanejamento; baixa taxa de reassentamento (5%), que ocorria quando as famílias estavam expostas a situações de risco (CARDOSO, 2002, p. 45-46).

Para assegurar a aplicação dos recursos, a estratégia adotada pela Secretaria Municipal da Habitação do Rio de Janeiro (SMH/RJ) foi a terceirização dos serviços, com a supervisão e fiscalização dos mesmos pelos técnicos municipais. Para a primeira etapa do programa, iniciada em 1994, foram selecionadas 90 áreas que apresentavam facilidades de intervenção, através de uma matriz de informações com dados físicos e socioeconômicos (FERNANDES, 2002, p. 143-144). Em parceria com o Departamento do Rio de Janeiro do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/RJ), foi organizado um concurso público para apresentação de propostas metodológicas para a urbanização de favelas. Foram escolhidas dezesseis propostas, que foram contratadas para o desenvolvimento dos projetos de urbanização integrada (FERNANDES, 2002, p. 145).

Na segunda etapa do programa, iniciada em 1997, foi possibilitada a intervenção em grandes favelas do Rio de Janeiro. A pesquisa de Mendes (2006) analisa um dos projetos elaborados para a favela do Jacarezinho, a segunda mais populosa da cidade naquela época. Baseado nesse estudo, este trabalho apresenta uma síntese da formação desse assentamento e do projeto de urbanização integrada.

### Breve histórico – Jacarezinho, Rio de Janeiro/RJ

A comunidade do Jacarezinho é uma das mais antigas e maiores ocupações informais do Rio de Janeiro. Seu início coincide com o processo de industrialização da cidade, no início do século XX, na zona norte do município. Os operários das indústrias foram os principais moradores da área, pois

[...] era uma boa alternativa para as camadas populares resolverem a questão da habitação. Esta região era próxima do centro da cidade, ou seja, do mercado de trabalho; as vias férreas e os bondes garantiam o deslocamento diário e ainda havia muita terra desocupada no local. (PRODEC, 1997, p. 31-32 apud MENDES, 2006, p. 128)

Na década de 1940, houve uma tentativa de remoção dos seus moradores. Parte da população se uniu e reivindicou o direito de permanência na área. A partir de então, com o apoio da Fundação Leão XIII e da Igreja Católica, esse assentamento passou por intervenções pontuais e processos de consolidação da comunidade, que podem ser caracterizados através das seguintes fases (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 133-137):

i. **implantação dos serviços comunitários ligados à Igreja**, entre 1946-1950, quando houve a construção de um centro social, que funcionava também como posto de saúde, pela Fundação Leão XIII, além da instalação de cinco bicas d'água;

ii. **esforços coletivos pela melhorias das condições habitacionais**, na década de 1950, através de obras de mutirão, cuja parte dos recursos advinham de doações de políticos, de órgãos estaduais e das indústrias vizinhas;

iii. **primeiras obras de urbanização**, entre 1963-1965, quando uma das ruas principais do Jacarezinho foi alargada, permitindo atravessar a favela em toda sua extensão, além da realização de pequenas obras de drenagem e de abastecimento de água. Em 1962, foi construída a Igreja Paroquial, que abrigou, em 1964, uma sala de aula, a partir da qual foi criada a Escola Alberto Monteiro de Carvalho;

iv. **reestruturação e consolidação da comunidade**, entre 1965 e 1970, quando foi fundada a Associação de Moradores do Jacarezinho e foram construídos a nova igreja local e o prédio da escola, através de obras de mutirão e com apoio do Ministério da Educação (MEC), das indústrias localizadas no entorno e de Salesianos do exterior, principalmente de Westchester, Nova Iorque;

v. **efetivação das obras comunitárias e educacionais**, na década de 1970, quando os frutos das obras assistenciais tornaram-se aparentes. A escola é formalizada pelo MEC, passando a oferecer cursos de primeiro grau e supletivo, além de cursos profissionalizantes. Após um incêndio no local, ocorrido em 1978, houve uma mobilização para reconstrução das casas, a partir da qual surgiu uma proposta de ocupação considerada como um modelo de reurbanização de favelas: “[...] o

resultado final do trabalho foi um conjunto de sobrados alinhados que lembram uma vila e não uma favela. A relocação dos moradores (...) mostrou que a urbanização sem remoção era possível, e que propiciava a desfavelização” (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 135);

vi. **ampliação e urbanização**, na década de 1980, com a realização das seguintes obras: canalização do rio Jacaré; construção de três pontes, integrando a favela à malha urbana; pavimentação de ruas e alargamento das vias principais, drenagem, esgoto, abastecimento de água, reassentamento de famílias, por causa dessas obras, para conjuntos habitacionais em bairros próximos.

Assim, segundo Mendes (2006), as intervenções realizadas pelo Poder Público na comunidade do Jacarezinho, entre as décadas de 1940 e 1980, buscaram resolver problemas de infraestrutura urbana, em especial as redes de saneamento básico e o sistema viário do local. Os equipamentos públicos construídos estavam voltados para os serviços de educação, saúde e assistência social, implementados pela Igreja e, posteriormente, assumidos pelo Poder Público.

Através desse breve histórico da formação e consolidação desse assentamento, é possível apreender o rebatimento das políticas e ações do Estado na questão habitacional, desde o início do século XX até a década de 1990: a ausência, pois o foco estava voltado para o centro da cidade; a tentativa de remoção, no intuito de relocar a população para conjuntos habitacionais; as práticas clientelistas e as intervenções sem um plano integrado, presentes ao longo de todo esse período. Todas essas posturas induziram a conformação desse assentamento, com condições inadequadas de habitabilidade e outros graves problemas sociais, como a segurança e o tráfico de drogas.

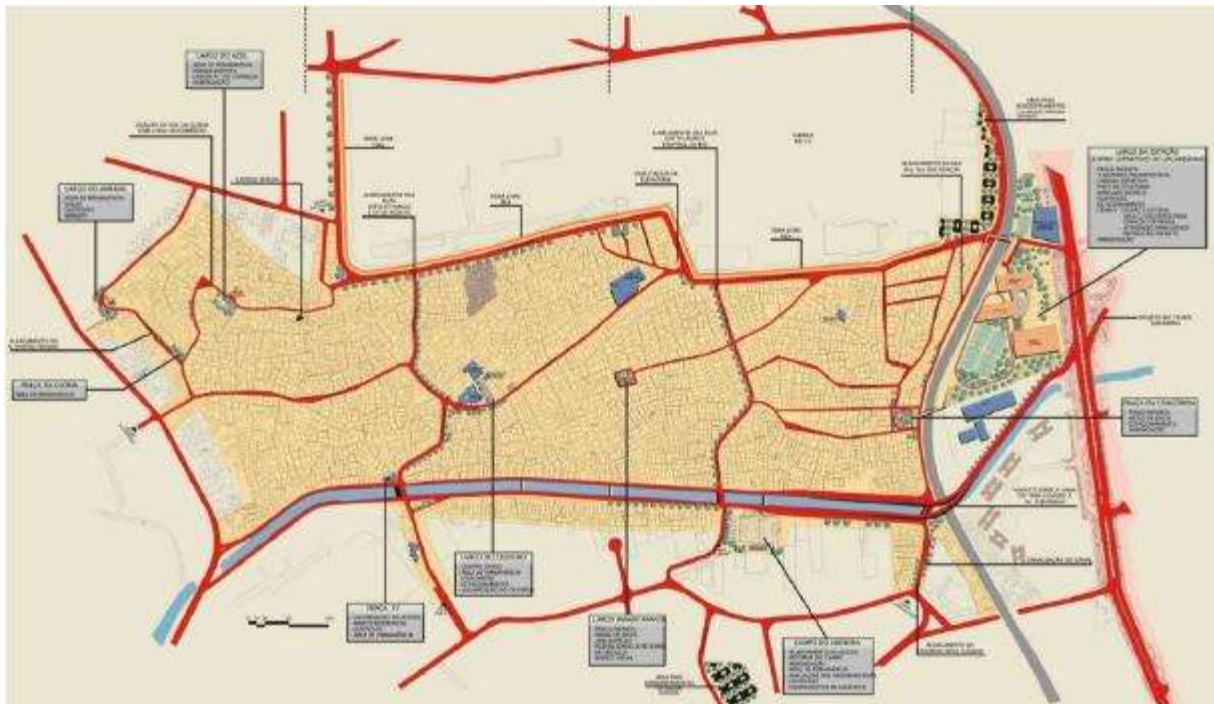
#### Projeto de urbanização integrada - Jacarezinho, Rio de Janeiro/RJ

Em 1997 foi elaborado o Plano de Intervenção na Comunidade do Jacarezinho pela empresa PRODEC Consultoria para Decisão S/C LTDA (Figura 04). Foi a primeira intervenção do Programa Favela Bairro através da modalidade Grandes Favelas. A comunidade ocupava uma área de 353.735 m<sup>2</sup>, com aproximadamente 12 mil domicílios, sendo a segunda favela mais populosa do Rio de Janeiro, naquela



época (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006). Esta área também apresentava pouca integração espacial com os bairros do entorno, devido à existência de algumas barreiras físicas: limite da fábrica da GE, a linha férrea e as margens do rio Jacaré (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 132).

Figura 04: Plano Geral de Intervenção do Jacarezinho, Programa Favela Bairro



Fonte: PRODEC / Secretaria Municipal de Habitação, 1998 apud Mendes, 2006, p. 143.

Devido à grande extensão da área, esta foi dividida em oito setores, com características físicas e socioeconômicas bastante distintas, revelando a diversidade e estratificação social existente dentro dessa favela (MENDES, 2006, p. 140). Dentre eles, destaca-se o setor Beira-Rio, próximo ao rio Jacaré, cujas habitações eram de palafitas antes da canalização do rio. Após essas obras, esta área continua sendo a mais desvalorizada, pois persistem problemas relacionados à acessibilidade e ao domínio da área pelo tráfico de drogas (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 138-139). Por outro lado, o setor Cruzeiro é bem valorizado e onde acontece a vida social da favela. A maioria das habitações dessa área tem um bom padrão construtivo, possui um comércio diversificado e é onde se localizam as sedes da Associação de Moradores, da Fundação Leão XIII e do Clube do “Mosquito” (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 139).



As questões mais solicitadas pelos moradores, durante o diagnóstico, foram: segurança, áreas de lazer e esgotamento sanitário. Segundo Mendes (2006, p. 140), essas questões não foram contempladas nas intervenções realizadas nas décadas passadas. Vale ressaltar que, nessa pesquisa, 23% dos moradores afirmaram não existir problemas na comunidade.

A integração com o entorno e a valorização da identidade local foram os princípios norteadores da proposta de urbanização.

[...] O partido adotado pressupõe uma solução macro de integração entre os bairros Maria da Graça e do Jacaré, através de um circuito viário que, permeando o Jacarezinho, funcione como vetor de desenvolvimento para a área, possibilitando a irrigação de serviços a todos os setores internos. Para tal é proposta da equipe o alargamento e abertura de vias transversais e longitudinais, respeitando os setores internos da comunidade, configurando nova malha de vias coletoras. (PRODEC, 1997b, p. 03 apud MENDES, 2006, p. 140-141)

Equipamentos públicos e áreas de lazer, a serem utilizados pelos moradores do Jacarezinho e do entorno, também são indicados como fundamentais para o enfrentamento das condições de segregação do bairro.

Assim, segundo análise de Mendes (2006) sobre os conceitos metodológicos adotados pela equipe técnica da PRODEC, o objetivo de integrar a comunidade passa pela integração espacial, através da reformulação do sistema viário, visando a “[...] incorporação à cidade através do desenho urbano” (PRODEC, 1997 apud MENDES, 2006, p. 141).

Para a valorização da identidade do Jacarezinho, foi indicada a criação de oito Polos de Interesse Comunitário, em locais identificados como relevantes para o bairro, além de novas áreas onde devem se concentrar serviços para a comunidade. Essa proposta parte do princípio do projeto urbano de efeito “contaminante”, que busca o desenvolvimento local através da promoção de uma nova imagem para o bairro. Além disso, visa também estimular as relações de vizinhança e fortalecer o vínculo da população com sua comunidade. Dentre os equipamentos propostos, estão: praças, principalmente como espaços de interligação com o entorno; uma creche para 100 crianças; tratamento urbano de duas áreas comerciais, com organização dos ambulantes e espaços de lazer; faixa de uso recreativo na Av. Beira Rio (MENDES, 2006, p. 142-144).

Para a viabilização das obras, a favela do Jacarezinho foi dividida em cinco setores, sendo que estes serviços foram iniciados em 1999. Segundo Mendes (2006, p. 144), as obras não haviam sido concluídas na época da finalização daquela pesquisa, impedindo análises acerca dessa etapa do processo de urbanização no Jacarezinho.

### Projeto Célula Urbana

Além desses equipamentos, a Prefeitura do Rio de Janeiro, através de um acordo assinado com a Bauhaus-Dessau Foundation em 1999, escolheu a comunidade do Jacarezinho, dentre outras, para a implantação do Projeto Célula Urbana. Ele consiste na construção de equipamentos urbanos que servirão tanto aos moradores do local como os da cidade, através do desadensamento do centro de uma das quadras do bairro, permitindo também melhores condições de salubridade para os imóveis próximos a essa quadra. O intuito principal, segundo seus idealizadores, seria “quebrar a exclusão” ao induzir que os habitantes da cidade formal frequentem a favela. Nesse sentido, esse projeto também prevê medidas de valorização da cultura local, como a transformação de áreas relevantes da favela em museus a céu aberto, como previsto para o Morro da Providência, no Rio de Janeiro (MENDES, 2006, p. 150-151).

Foi implementada em 2000, na comunidade do Jacarezinho, a primeira fase desse projeto, com a demolição de nove casas e a construção da Célula Cultural, numa área localizada no limite da comunidade, próxima a um dos eixos viários da zona norte da cidade (Figura 05). Neste equipamento estão previstas a realização das seguintes atividades: centro de design e moda, república do estudante, centro de criatividade – dança, canto, música – e centro de recreação (MENDES, 2006, p. 151-152). Na segunda etapa planeja-se a criação de um centro esportivo, com ginásio coberto, de um centro de transferência da Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB) e da construção de uma passarela, interligando estes equipamentos à principal avenida da região e ao CIEP (MENDES, 2006, p.152).

Figura 05: Projeto Célula Urbana para a comunidade do Jacarezinho



Fonte: Model Project of Bauhaus Dessau Foundation: Favela Jacarezinho, Rio de Janeiro, 2000-2004, apud Mendes, 2006, p. 152.

### Avaliação do Programa Favela-Bairro

A visibilidade do programa, por conta do impacto publicitário e da projeção da cidade do Rio de Janeiro no cenário internacional, permitiram divulgar princípios importantes da política urbana, como o reconhecimento da ocupação informal e do direito a melhores condições de habitabilidade dos moradores dessas áreas. Além disso, demonstrou-se que, por meio de programas e ações continuadas, é possível intervir nesses assentamentos precários, algo que se acreditava impossível 50 anos atrás. Nesse ponto, vale destacar a estratégia utilizada para intervir, selecionando áreas capazes de mostrar resultados num curto prazo, no intuito de captar recursos internacionais, através de ações de *marketing* da cidade e das urbanizações já empreendidas.

Nesse sentido, Mendes (2006) destaca na sua pesquisa as relações conceituais entre o Programa Favela Bairro e os princípios do planejamento estratégico, divulgados principalmente por Borja e Castells (1997). A autora realça a importância dada ao desenho urbano enquanto ferramenta de integração, através de projetos capazes de “potencializar uma mobilidade integradora”, presentes tanto nos discursos da equipe técnica do projeto quanto nas propostas: equipamentos públicos, majoritariamente de lazer e entretenimento, implantados nas áreas limite da comunidade, no intuito de promover a qualidade espacial do seu entorno imediato.

Cardoso (2004, p. 203) aponta que a integração pretendida pelo programa limita-se à integração físico-urbanística, ressaltando a valorização imobiliária da área, decorrente das obras de urbanização, gerando processos de “expulsão branca”,

através da substituição de antigos moradores por outros de renda mais elevada. Os programas de geração de emprego e renda não são suficientes para manter a população original na área. Segundo FERNANDES (2002, p. 156), a urbanização deve estar associada a “[...] estratégias de regularização fundiária, redução de subsídios, recuperação de custos e de controle do uso e ocupação da área.” No entanto, a legalização da posse da terra não foi efetivada nesse programa, contribuindo para a substituição da população, apontada por Cardoso (2004).

Sobre o controle do uso e da ocupação do solo, o programa Favela-Bairro trouxe uma inovação relevante: o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO). É um equipamento público de fiscalização e planejamento, instalado nas ocupações informais após as obras de urbanização, com as seguintes finalidades (CARDOSO, 2004, p. 199): orientação às novas construções ou ampliações, evitando a ocupação de áreas públicas e locais de risco; controle sobre o crescimento da favela e o surgimento de invasões; intermediação com órgãos responsáveis pela conservação e manutenção da infraestrutura e serviços.

#### 1.4. PERÍODO PÓS-ESTATUTO DA CIDADE: FORTALECIMENTO DAS AÇÕES PARA PRODUÇÃO HABITACIONAL E INTERVENÇÃO EM ÁREAS INFORMAIS (2002 – momento atual)

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, com a eleição de um governo federal de perfil mais progressista, em 2002, uma nova estrutura institucional foi implantada para enfrentar os problemas urbanos. As políticas urbanas, em especial as de moradia, que nos governos anteriores foram frágeis em relação à responsabilidade institucional, passam a ser objeto de um dos projetos prioritários do novo governo. Nesse sentido, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, que envida esforços na elaboração de uma nova política urbana, implementada a nível federal, de concepção descentralizada para os estados e municípios, considerando os problemas habitacionais de forma mais ampla para o país e para suas especificidades locais. Não se restringindo somente ao déficit habitacional quantitativo, passa a incorporar os déficits qualitativos, com outros itens fundamentais para a garantia de padrões mínimos de habitabilidade e do direito à cidade.

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe a casa, incorpora o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. (BRASIL, 2006, p.12)

Implanta-se assim um novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), desenhado para criar condições de descentralização e participação dos segmentos da sociedade civil organizada na área de moradia. Por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), destinam-se recursos subsidiados para os municípios, tendo como contrapartida a elaboração de planos diretores, políticas e planos de habitação de interesse social, bem como a criação de fundos e conselhos locais de habitação, ações estas necessárias para adesão dos entes federados ao sistema. Em paralelo, há também um grande incremento nos recursos destinados a financiamentos para o mercado formal de moradias, também deficitário, tendo como agente financeiro a Caixa Econômica Federal.

Seguindo essa sistemática, a gestão que se inicia à frente da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB<sup>8</sup> do município de Salvador, a partir de 2005, empenha-se para alinhar a política municipal de habitação à política federal, instituída pelo MCidades. Nesse sentido, em 2006 foi regulamentado o Fundo Municipal de Habitação (FMH), juntamente com a criação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação (CFMH). O FMH tem por finalidade centralizar os recursos destinados à política habitacional de interesse social, sendo que a aplicação dos mesmos se dá através da aprovação do CFMH, composto de forma paritária entre membros da sociedade civil e do poder público<sup>9</sup>.

A Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), elaborada desde 2005, de forma participativa, é incorporada ao Plano Diretor Urbano (PDDU) da

---

<sup>8</sup> A SEHAB foi criada em 2001, no mesmo ano de aprovação da Lei do Estatuto da Cidade, que, entre outros instrumentos de direito à cidade, institui a Consessão de Uso Especial para fins de Moradia, ampliando as possibilidades de regularização fundiária de ocupações informais em terras de propriedade pública. Na gestão 2001-2004, essa era a principal atividade de política habitacional dessa secretaria até então. De 2005 a 2008, amplia as suas atividades, com a adesão ao SNH e elaboração de uma nova política habitacional. Em 2009, a SEHAB foi extinta, passando suas atividades para a Diretoria de Habitação, no âmbito da nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (SEDHAM).

<sup>9</sup> Decreto Municipal nº17.105/2006

cidade, aprovado em 2008, na Lei Municipal. 7.400/2008. A PHIS, conforme definida no Título VI dessa lei, incorpora os principais instrumentos legais do Estatuto da Cidade, principalmente as ZEIS.

[...] não obstante as críticas e questionamentos que têm sido feitos ao PDDU/2008, há que se registrar o avanço institucional do referido Plano no tocante à inclusão da habitação social no conjunto das políticas públicas municipais. (TEIXEIRA e ESPÍRITO SANTO, 2009)

O Plano Municipal de Habitação (2008-2025), também publicado em 2008, foi um dos primeiros a serem concluídos no país. Esse plano apresenta um diagnóstico amplo das condições de habitação no município e, através de uma projeção para 2025, traça metas e estratégias para a aplicação de recursos na área habitacional, com a finalidade de prover moradia digna, em todos os seus aspectos, para a população soteropolitana.<sup>10</sup>

Além da perspectiva de promover novas habitações, visando a urbanização integrada, a PHIS-PDDU/2008, no seu Art.68, define:

A urbanização de áreas ocupadas precariamente envolve a adequação de infraestrutura e serviços urbanos, sistema viário e acessibilidade, redefinições do parcelamento, criação e recuperação de áreas públicas, inserção de áreas verdes e de arborização de acordo com as seguintes diretrizes:

I - a urbanização de áreas ocupadas precariamente deve garantir a permanência da comunidade em seu local de moradia e a acessibilidade e circulação de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;

II - as obras de urbanização devem respeitar a configuração física geral do assentamento, buscando o menor número de remoções e remanejamentos, desde que seja possível garantir condições mínimas e adequadas de mobilidade, salubridade e saneamento;

---

<sup>10</sup> Esse plano foi coordenado pela então Secretária de Habitação, também professora Angela Gordilho Souza, trazendo para o município um amplo e atualizado diagnóstico habitacional, fruto de suas pesquisas junto ao LabHabitar da UFBA. Por outro lado, financiado com recursos do Programa Estratégico de Melhorias para Áreas Subnormais,(PEMAS) teve a possibilidade contar, na sua elaboração, com a consultoria dos professores Nabil Bondiki e Rosella Roseto, também estudiosos da habitação em São Paulo.

III - a intervenção deve preservar espaços públicos ligados às tradições culturais das comunidades.

A PHIS-PDDU/2008 indica 116 áreas no município como ZEIS. No entanto, para a regulamentação desse instrumento urbanístico, no intuito de garantir os direitos urbanísticos estabelecidos nessa lei municipal, é necessária a elaboração do Plano de Regularização de ZEIS, que consta de: plano de urbanização; plano de regularização fundiária; plano de ação social e gestão participativa<sup>11</sup>.

Assim, para atingir esses propósitos, o Plano Municipal de Habitação propõe o Programa **Plano de Bairro**, baseado na experiência piloto do plano de urbanização das localidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita, no bairro de São Marcos, que teve como premissa o tratamento da problemática da habitação urbana de forma abrangente (Figura 06). Elaborado no âmbito do programa PAT-PROSANEAR<sup>12</sup>, com recursos do MCidades e Banco Mundial, esse plano consiste na intervenção integrada e participativa, para localidades ocupadas informalmente por população de baixa renda, visando a sua regularização e qualificação urbano-ambiental, através da definição de indicativos de uso e ocupação do solo, bem como de projetos sociais e de melhorias de infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, com vistas à sua integração urbana.

Figura 06: Plano de Bairro para as localidades de Baixa Fria e Santa Rita, São Marcos, Salvador/BA

---

<sup>11</sup> Os conteúdos das ZEIS e do Plano de Regularização serão analisados no capítulo 2.

<sup>12</sup> O Programa de Assistência Técnica ao PROSANEAR (PAT-PROSANEAR) surge em decorrência de observações sobre a execução e avaliação do programa PROSANEAR. Esse programa incorpora propostas inovadoras que visam assegurar a participação comunitária local nos projetos, através da definição e discussão de diversas ações juntamente com a população local, desde a concepção dos mesmos. Entre período de 2000 a 2008, o PAT-PROSANEAR contabiliza a execução de 30 projetos em todo Brasil, totalizando cerca de US\$ 39 milhões de investimentos públicos. Nesse conjunto de projetos, 11 encontram-se finalizados e 19 ainda estão em execução, passados quase uma década do seu início. No Estado da Bahia foram desenvolvidos cinco projetos nos municípios de Salvador, Feira de Santana, Lauro de Freitas, Ilhéus e Valença. (MENEZES, 2010)





Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Um dos projetos de urbanização integrada realizados pelo Governo do Estado que buscou incorporar esses instrumentos legais, no intuito da integração urbana do assentamento precário à cidade, foi o das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, cuja 1ª etapa foi realizada entre 2005 e 2009, objeto de estudo desta pesquisa que será analisado no capítulo 3.

### 1.5. AVANÇOS E DIFICULDADES NAS INTERVENÇÕES EM OCUPAÇÕES INFORMAIS

Desde as intervenções pioneiras – Brás de Pina, em 1968, e Alagados em 1973 – até a primeira década do século XXI, a legislação e as políticas urbanas brasileiras evoluíram significativamente, no sentido de reconhecer as ocupações informais e de intervir nessas áreas. Associado a esses fatores, atualmente há um montante de recursos volumosos, oriundos do Governo Federal e de organismos internacionais, para projetos e obras de urbanização integrada de assentamentos precários, com o propósito de inseri-las à cidade formal e oferecer melhores condições de moradia aos seus moradores, que vivem de forma segregada da vida urbana.

O panorama das experiências analisadas neste capítulo indica uma diversidade de ações empreendidas: aplicação dos instrumentos legais, alguns deles incorporados posteriormente no Estatuto da Cidade; formatos organizacionais diferenciados, por parte dos órgãos públicos, para lidar com a complexidade das ações de urbanização integrada; inovações em termos de elaboração de projetos, contando com a participação da população; incorporação de consultorias e experiências internacionais, criando um arcabouço próprio de experiências profissionais em projetos dessa magnitude. Contudo, nenhuma dessas intervenções conseguiu enfrentar as questões estruturais da segregação, bem como os estudos realizados sobre essas experiências não focaram suas análises sobre o resultado pós-intervenção, com o propósito de investigar se houve a integração urbana, de forma plena, das áreas recém-urbanizadas à cidade. Com o propósito de aprofundar essas questões, esta pesquisa visa conceituar a segregação espacial e a integração urbana, através de levantamento bibliográfico específico, bem como buscar referências para

o estabelecimento de uma metodologia capaz de avaliar o objeto de estudo, com a finalidade de identificar se houve integração urbana ou não, após a intervenção.

## CAPÍTULO 2

### SEGREGAÇÃO ESPACIAL E INTEGRAÇÃO URBANA

#### 2.1. SEGREGAÇÃO ESPACIAL

Vários autores dedicados às pesquisas urbanas buscam definir o que é segregação. Ao analisar esse tema, Marcuse (2004) apresenta as diversas conceituações existentes sobre o mesmo (Quadro 01), no intuito de identificar qual tipo de segregação é socialmente aceitável e qual é indesejável. Além disso, ele também pretende esclarecer qual o papel do Estado na produção da segregação.

Quadro 01: Definições relacionadas a segregação, em termos de processo

CONCEITOS	EM TERMOS DE PROCESSO
Aglomeração ( <i>cluster</i> )	Reunião de um grupo populacional no espaço. É o termo genérico para a formação de qualquer área espacial.
Segregação ( <i>segregation</i> )	Processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área espacial definida, em um gueto.
Congregar ( <i>congregating</i> )	Reunião voluntária de um grupo populacional para fins de auto-proteção e desenvolvimento de seus próprios interesses, sem o recurso à dominação ou à exclusão. É o processo de formação de um enclave.
<i>Quartering</i>	Divisão do espaço urbano em distritos com base na renda ou na riqueza das famílias residentes e que aparentemente se dá de forma imediata por meio das operações do mercado privado de imóveis.
Amuralhamento ( <i>walling out</i> )	Reunião voluntária de um grupo populacional para fins de auto-proteção e desenvolvimento de seus próprios interesses através de mecanismos de exclusão dos outros. É o processo de formação de um enclave excludente.
Dessegregação ( <i>desegregation</i> )	Eliminação de barreiras à livre movimentação de residentes de um gueto
Fortificação ( <i>fortification</i> )	Reunião voluntária de um grupo populacional para fins de auto-proteção de um interesse privado dominante e de fortalecimento desta dominação. É o processo de formação de uma cidadela.

Fonte: Marcuse (2004, p. 24-25)

A partir dessas definições, o autor entende que as aglomerações indesejáveis são aquelas denominadas enquanto “segregação”, baseado na premissa de que a disposição involuntária de qualquer grupo num espaço determinado é indesejável em uma sociedade democrática (MARCUSE, 2004, p. 25). Esse estudo é focado principalmente na realidade estadunidense, onde o Estado impôs a segregação entre brancos e negros através de leis de zoneamento. Contudo, Marcuse (2004) acredita que a ação do Estado, em diferentes realidades, é responsável pela segregação, pois

“[...] toda a estrutura legal que possibilita os empreendimentos baseia-se em leis promulgadas e sancionadas pelo Estado [...]. Depois, a construção de estradas, provisão de infra-estrutura, a concessão ou retenção de licenças de construção, a arrecadação de impostos e a provisão de serviços municipais necessários a qualquer tipo de vida urbana, são todas funções do Estado. [...] Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, do Estado.” (MARCUSE, 2004, p. 29-30)

Dentre as conceituações apresentadas por esse autor, os conceitos de *quartering*, relacionado à dinâmica seletiva do mercado imobiliário, e amuralhamento, que resulta no processo recente de condomínios fechados para as classes de renda mais alta, são aqueles que traduzem o padrão de ocupação urbana e de segregação espacial das cidades brasileiras. Este último pode ser exemplificado pelos condomínios de alto luxo, como o Alphaville, que busca oferecer aos seus moradores a vida urbana de um bairro, porém intra-muros. O conceito de *quartering* explica, de forma abrangente, o padrão de segregação urbana das cidades brasileiras, porém não aprofunda a caracterização do mesmo para os casos das populações que não estão inseridas no mercado imobiliário formal.

Villaça (1998), com a finalidade de compreender a estrutura espacial das cidades brasileiras, revela que a segregação é um conceito fundamental para o entendimento desse espaço intra-urbano. Ele a define como “[...] um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole.” (VILLAÇA, 1998, p. 142, grifo original).

Segundo esse autor, a segregação deriva de uma disputa por localização entre classes sociais, onde os espaços melhor produzidos atraem os mais ricos, ou seja, esse processo tem como fator preponderante a renda. Dentre os motivos de atração

para os melhores espaços, Villaça (1998) destaca a ação do Estado na produção de equipamentos coletivos, fundamentado em estudos de Pinçon-Charlot et alli (1986) sobre Paris, e a possibilidade de apropriações de vantagens econômicas através do lugar, como transporte e oportunidades de emprego, baseado nas análises de Harvey (1973).

No decorrer do estudo, Villaça (1998) explana sobre a estruturação espacial básica da metrópole brasileira, partindo do modelo centro – periferia, buscando uma base teórica diferenciada do padrão de círculos concêntricos, comumente utilizado para explicar cidades de países desenvolvidos. Nesse modelo, o tecido urbano expande-se tendo como referência o centro da cidade, cujas áreas próximas são ocupadas pelas classes de rendas mais baixas, e à medida que se distancia dessas áreas, localizam-se os subúrbios, ocupados pelas faixas de renda mais alta. Entretanto, no caso brasileiro, “[...] as dimensões dessas classes [de alta renda] são tão pequenas entre nós que elas não conseguiram formar uma coroa, nem mesmo um leque, em torno do centro.” (VILLAÇA, 1998, p. 154). Assim, o autor parte para outro modelo, o de setores de círculos, que estabelecem com o centro um ponto de contato e desenvolvem-se de forma radial, seguindo os eixos viários estruturantes.

É nessa linearidade – associada aos sistemas viários fortemente radiais que predominam em nossas metrópoles – e ainda o desnível social entre classes e a enorme dimensão das camadas populares e miseráveis que levam nossas metrópoles a apresentar destacado padrão espacial segundo setores de círculo. Quanto menos acentuada a estratificação social de uma metrópole, maior a tendência à sua organização em círculos concêntricos. (VILLAÇA, 1998, p. 154-155)

Torres et al (2003), ao analisar a distribuição de padrões sociais em São Paulo, traz outros elementos para compreender a segregação. No intuito de delimitar espacialmente situações de vulnerabilidade social, ele utiliza 21 mil setores censitários (IBGE, 2000) que definem a Região Metropolitana de São Paulo e, através de Sistema de Informação Geográfica (SIG), cria um índice de privação, utilizando os seguintes dados: escolaridade, por causa da baixa capacidade de conseguir um novo emprego ou renda, em caso de desemprego; famílias chefiadas por mulher com baixa escolaridade, pois infere-se uma única renda familiar, além da discriminação sofrida por elas no mercado de trabalho; quantidade de pessoas por domicílio, ou seja, mais pessoas compartilhando recursos comuns; renda, que influencia diretamente nas

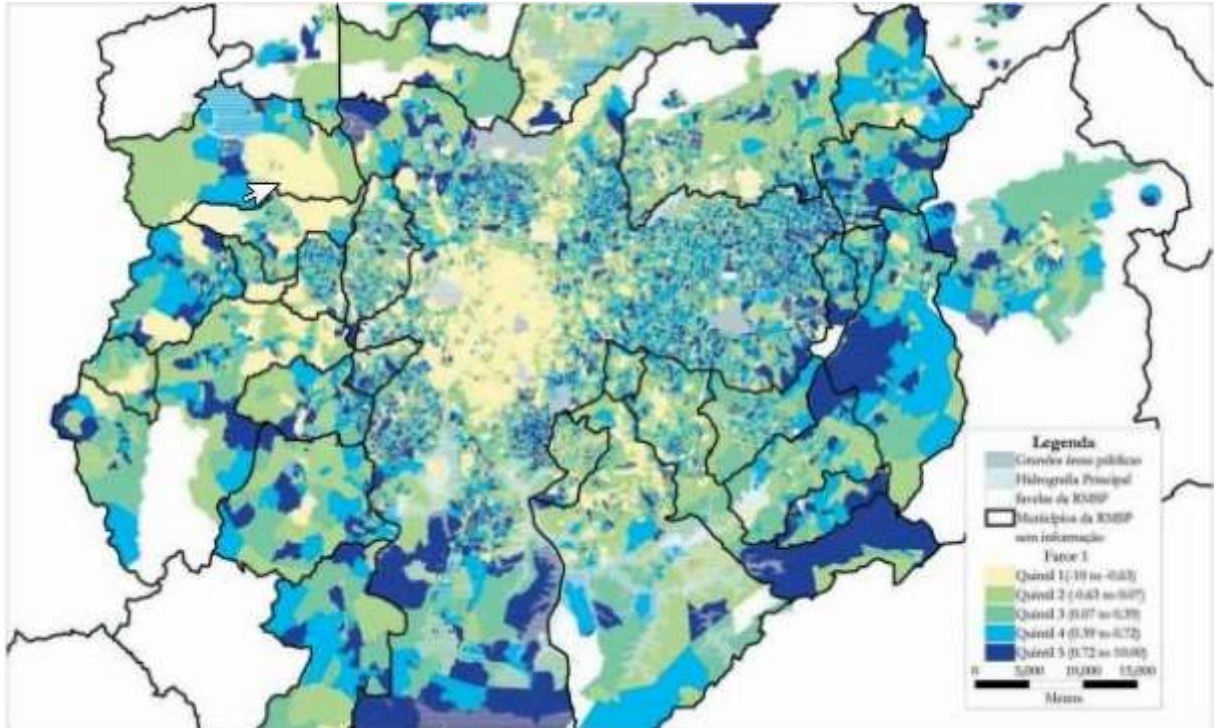
condições de moradia e nutrição. Segundo o autor, a construção desse índice de privação deve-se ao fato da dificuldade em definir e mensurar a pobreza, pois

[...] as linhas de pobreza não necessariamente captam as assim chamadas “múltiplas dimensões da pobreza”. A ideia subjacente a esse conceito é de que a pobreza não pode ser definida apenas em termos materiais de sobrevivência, mas deve considerar também os indivíduos e as famílias que, apesar de sobreviverem, não estão incluídos nos mais importantes benefícios das sociedades urbanas [...] (TORRES et al, 2003, p. 6)

Através desse indicador, Torres et al (2003) classifica a população paulistana em cinco grupos e examina a distribuição espacial da mesma no tecido urbano. Nessa análise fica evidente que o grupo mais vulnerável habita a periferia mais distante do centro, confirmando o modelo centro-periferia. No entanto, o autor destaca que, numa visão mais cuidadosa, é possível identificar uma heterogeneidade da distribuição dessa população (Mapa 01).

[...] a distribuição espacial dos grupos sociais apresenta muitas descontinuidades e inversões, sugerindo que o modelo radial-concêntrico é uma simplificação genérica da forma urbana. Em termos urbanísticos, essas descontinuidades e inversões estão relacionadas com vários importantes subcentros preexistentes, com novos centros ricos construídos recentemente pelos capitais de incorporação, e também com as favelas. Os problemas da estrutura centro-periferia ficam visíveis especialmente quando são consideradas distâncias superiores a 30 km do Centro. (TORRES et al, 2003, p. 13)

Mapa 01: Distribuição espacial do indicador de privação. Setores Censitários da Região Metropolitana de São Paulo, 2000.



Fonte: Torres et al (2003, p. 12)

### 2.1.1. Segregação em Salvador/BA

O mapeamento da segregação espacial de grupos sociais, para qualificação da pobreza e sua distribuição no território, tem sido um instrumento importante para o entendimento do padrão de ocupação no espaço. Por meio de análises georreferenciadas, que utilizam diferentes indicadores do censo, como renda, ocupação profissional, nível de escolaridade, características dos domicílios, dentre outros, são divulgados dados mais atualizados sobre a realidade urbana, bem como alguns conceitos urbanísticos são reavaliados, como pode ser verificado pelas pesquisas recentes. Para Salvador, salienta-se os estudos realizados no âmbito da ampla rede de pesquisa do Observatório das Metrôpoles – IPPUR/UFRJ, que utiliza a mesma metodologia para todas as metrôpoles brasileiras, buscando elementos de identidade e diferenças que possam subsidiar análises teóricas sobre a ocupação do espaço nas cidades brasileiras.

Essa metodologia consiste em mapear a distribuição da população no território, de acordo com a predominância da ocupação profissional em cada setor censitário, com base nos dados do Censo IBGE. As ocupações profissionais são subdividas nas seguintes categorias: **superior** - grandes empresários locais, dirigentes do setor

público e privado, e intelectuais (profissionais de nível superior, autônomos ou empregados); **média superior** – predomínio dos intelectuais; **média** – profissionais de nível superior, pequenos empregadores, e trabalhadores em ocupações técnicas, de supervisão, de escritório, ocupações médias de educação e saúde e atividades similares; **média popular** – índices consideráveis das chamadas ocupações médias, bem como grande presença de ocupações populares, como trabalhadores manuais da indústria, de serviços auxiliares e do comércio; **popular** - trabalhadores manuais da indústria e do comércio, e prestadores de serviço com alguma qualificação; popular inferior – conjugação desses trabalhadores com prestadores de serviço não qualificados, trabalhadores domésticos, ambulantes e biscateiros (CARVALHO e PEREIRA, 2008, p. 88).

A análise realizada por Carvalho e Pereira (2008), a partir do mapeamento realizado para Salvador (Mapa 02), com base nessa metodologia e nos dados do Censo IBGE de 2000, revela a ocupação das categorias superiores na Orla Atlântica da cidade, tendo como eixo estruturante a Av. Paralela, vetor de expansão da cidade para o Litoral Norte. Segundo os autores, esses espaços superiores podem ser denominados também de espaços da cidade moderna, caracterizados pelos principais equipamentos urbanos, tanto públicos quanto privados, e as oportunidades de trabalho, corroborando o referencial teórico proposto por Villaça (1998). Os setores médios ocupam as áreas mais antigas e próximas do centro tradicional, configurando os espaços da cidade tradicional, com tecido urbano compacto e relativamente homogêneo. Os setores populares, sem condições de consumir os espaços da cidade moderna nem da tradicional, localizam-se em áreas caracterizadas por parcelamentos fora dos padrões urbanísticos e precárias condições de habitabilidade, no Miolo e no Subúrbio Ferroviário.



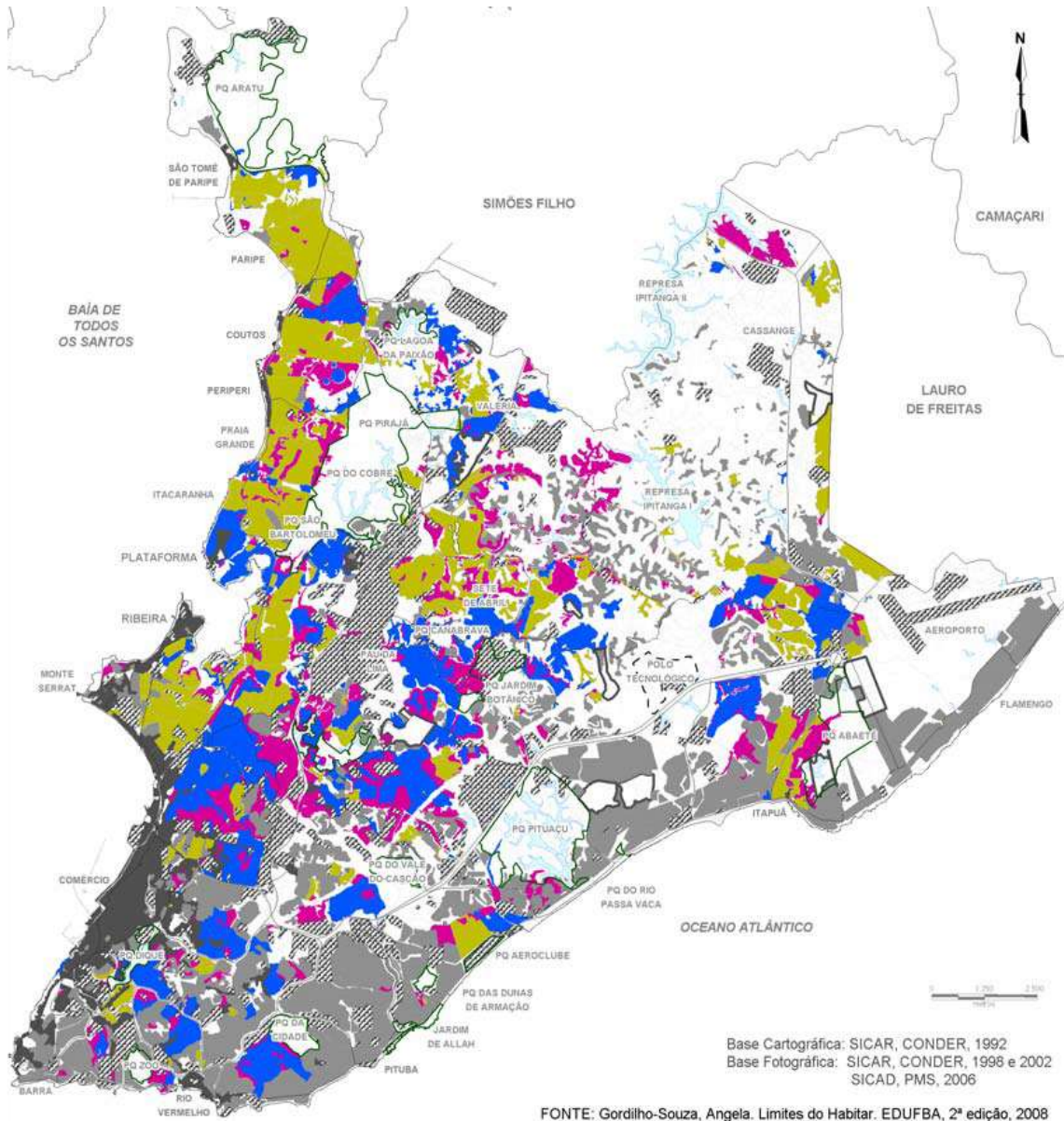


concentrando nessa mesma área 73,20% da população. Esses dados, atualizados para 2006, demonstram que essas condições não apenas permanecem como apresentam um índice um pouco maior, 53,5% (Mapa 03). Além disso, verifica-se nessa pesquisa que 60% dos habitantes vivem em áreas informais, ou seja, aquelas que ocorrem à revelia de parâmetros urbanísticos normatizados, que somam, em 1992, 32,40% da área ocupada do município por habitação, ampliando para 34,86%, em 2006 (Mapa 04). Assim, como resultado, tem-se que aproximadamente 1,3 milhões de pessoas que moravam em condições deficientes, no início dos anos 90, alcança 1,9 milhões em 2006. Em relação às ocupações informais, 1,1 milhão habitavam nessas áreas em 1991, números esses que se ampliam em 2006 para 1,4 milhões (GORDILHO-SOUZA, 2008).

A leitura espacial dessas pesquisas, com grande concentração das ocupações informais nas zonas periféricas, apresenta um padrão de estrutura urbana que segue o modelo analisado por Villaça (1998). Os locais dotados de infraestrutura, com melhores padrões habitacionais, situam-se a partir do Centro Antigo da cidade e seguem na direção da orla Atlântica, a partir da Av. Oceânica e da Av. Paralela. Nesses lugares habitam as classes de média e alta renda da população soteropolitana. As classes de menor rendimento ocupam as áreas ao norte do Centro Antigo, na zona do subúrbio e no chamado miolo da cidade, entre a Av. Paralela e a BR-324. Conforme Gordilho-Souza (2000, p. 234), é possível destacar “[...] a Av. Paralela como uma espécie de divisor entre as manchas de ocupação em condições de habitabilidade ‘boa’, daquela ‘deficiente’.”

No entanto, confirma-se também certa fragmentação e, portanto heterogeneidade, na distribuição dessa segregação, conforme aponta Torres et al (2003) para a cidade de São Paulo. Nesse sentido, para o caso de Salvador, o Nordeste de Amaralina, no bairro da Pituba, e o Bairro da Paz, no final da av. Paralela, ambos na zona da orla Atlântica, são as maiores ocupações informais inseridas nos setores predominantemente ocupados pelas classes de media e alta renda. Ainda assim, mesmo inseridas espacialmente em áreas valorizadas e dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, essas ocupações informais, devido às suas características internas, estão ao mesmo tempo distanciadas das dinâmicas próprias dos bairros vizinhos.

Mapa 03: Limite das condições de habitabilidade nas áreas ocupadas, 2006



**LEGENDA**

**OCUPAÇÃO URBANA E CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE**

- Antiga (presença de cortiços)
- Boa (legalizada/infraestruturada)
- Loteamento sem ocupação
- ▨ Grandes equipamentos
- Represas e lagoas
- Parques
- Sistema viário principal

**GRAU DE DEFICIÊNCIA:**

- Regular
- Precária
- Insuficiente

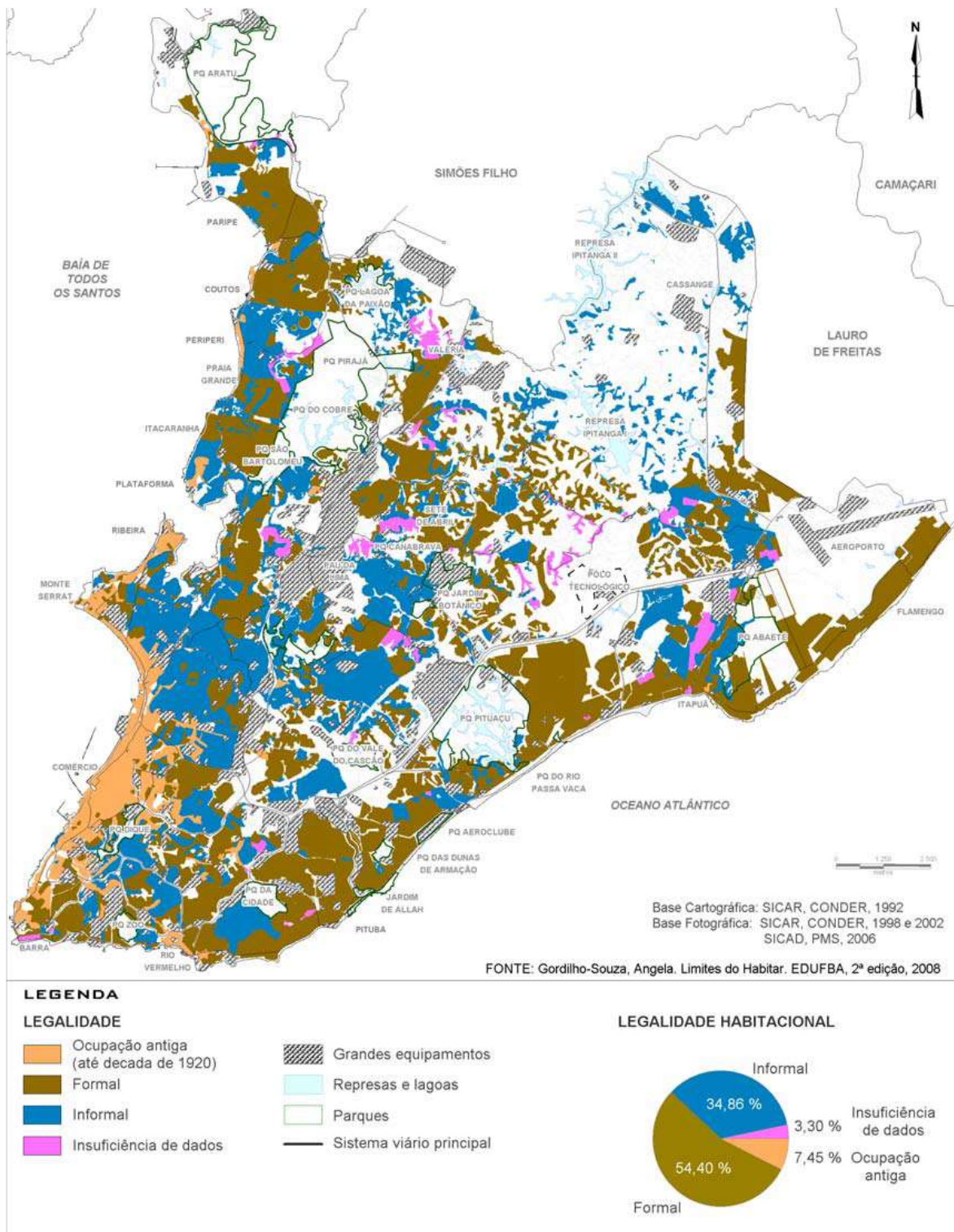
**OCUPAÇÃO HABITACIONAL**



Fonte: Gordilho-Souza, 2008, p. 457.



Mapa 04: Legalidade urbanística nas áreas de habitação, 2006



Fonte: Gordilho-Souza, 2008, p. 455.

Assim, são exemplos de áreas que estão inseridas fisicamente na região mais valorizada da cidade, mas estão segregadas do ambiente urbano construído, em especial à vida urbana proporcionada pelas grandes cidades, caracterizada pela diversidade de usos, incluindo opções de lazer e cultura, e de pessoas de áreas e interesses distintos num mesmo lugar.

Como verificado em alguns projetos que tentam acionar a condição do lugar na cidade, as diferentes territorialidades contidas nesses aglomerados precários e isolados, não podem ser ignoradas. Aos poucos, seus moradores vão construindo conteúdos e referências socioespaciais próprios, que personalizam e dão potencialidade de mudança a essas áreas em sua inserção urbana. Portanto, mais do que periferias-dormitórios, as diferentes áreas de moradia representam lugares a serem identificados no meio urbano, indicando-se novos limites a serem conquistados no habitar e sinalizando-se com perspectivas capazes de enfrentar o “estigma da favela”, que se mantém mesmo depois de urbanizadas e melhoradas fisicamente. (GORDILHO-SOUZA, 2000, p.407)

Os dados e análises apresentados para Salvador indicam não apenas a amplitude das condições precárias de habitabilidade e a ausência de parâmetros urbanísticos para grande parte da cidade, mas sobretudo os desafios a serem enfrentados nas intervenções para a integração urbana desses assentamentos precários, uma vez que, além das deficiências materiais, há uma nítida ausência de equipamentos urbanos de interesse coletivo, capazes de produzir de fluxos interativos entre essas áreas de ocupação informal e a cidade formal.

## 2.2. INTEGRAÇÃO URBANA: CONCEITOS E INDICADORES

A ideia de integração urbana passa, necessariamente, pelo reconhecimento de situações de precariedade habitacional no tecido urbano das cidades, e, sobretudo, pela inserção dessas áreas na dinâmica da cidade, mediante políticas públicas, programas e projetos urbanos elaborados para esse fim. Um dos primeiros teóricos a defender a existência das ocupações informais e o seu melhoramento, através de investimentos estatais, foi o arquiteto inglês John Turner. Baseado na sua experiência profissional na periferia de Lima, no Peru, ele apresenta um novo olhar para o papel

da habitação para as populações mais pobres e, conseqüentemente, para esses assentamentos. Segundo Turner (1972, 1976), apud Cardoso (2007), a casa representa três funções básicas para o migrante rural: localização, segurança da posse e conforto, dependendo do seu nível de integração social.

Para os migrantes recém-chegados, a localização colocava-se como a função mais importante da moradia, pouco importando os aspectos da segurança de posse e do conforto. Era isso que explicava, no caso peruano, a proliferação dos *corralones*, aglomerados de choças em terrenos vazios nos centros urbanos ou, no caso brasileiro, a proliferação de favelas nas áreas centrais, ocupadas por “biscateiros”. Já para o migrante com opções de trabalho mais regulares ou empregos mais ou menos fixos, a segurança de posse assume papel mais importante, como ponto de apoio para enfrentamento dos eventuais períodos de desemprego, sendo a solução habitacional mais adequada a *barriada*, invasões em terrenos periféricos, no caso peruano, ou os loteamentos populares, no caso brasileiro, assentamentos em que os moradores começam paulatinamente a investir em infra-estrutura e, posteriormente na solução habitacional. Por fim, para as camadas de migrantes que conseguem maior estabilidade e capacidade de ascensão social, integrados ao mercado de trabalho formal, a opção é o subúrbio tradicional, valorizando-se a função de abrigo/conforto em detrimento da localização e da segurança de posse [...] (CARDOSO, 2007, p. 30)

Além disso, Turner (1977) amplia o papel que a habitação dessas ocupações informais pode desempenhar no desenvolvimento socioeconômico dos seus moradores, pois ele acredita que o desenvolvimento progressivo dessas áreas incentiva a realização de investimentos individuais nos imóveis, possibilitando a integração econômica dessas populações.

Nesse sentido é que, a partir de 1975, o Banco Mundial (BIRD) passa a financiar políticas e programas voltados para a redução da pobreza, através de projetos urbanos nas áreas de infraestrutura urbana, habitação e regularização fundiária. Antes disso, os financiamentos do BIRD concentravam-se nos setores de energia e transporte, acreditando que o desenvolvimento econômico era a resposta para erradicar a pobreza (CARDOSO, 2007, p. 23-24). Um desses exemplos é o

financiamento do BIRD, na década de 1970, para obras de urbanização dos *kampungs*<sup>3</sup>, na Indonésia (BUENO, 2000, p. 39).

Entretanto, Cardoso (2007) esclarece que fica implícito, no trabalho teórico de Turner, a ideia de integração social enquanto um processo evolutivo, que parte do migrante rural ao cidadão urbano, da *barriada* e dos *corralones* à cidade moderna. Ou seja, além de não considerar fatores estruturais do processo de desenvolvimento econômico da América Latina, Turner pressupõe que, a longo prazo, a sociedade urbana estaria totalmente integrada. O relato do desenvolvimento e consolidação da favela do Jacarezinho, presente no capítulo 1 desta pesquisa, refuta também essa ideia de sociedade urbana integrada, pois mesmo com investimentos nas habitações, por parte dos moradores, e em infraestrutura, através de intervenções do Poder Público, entre as décadas de 1940 e 1980, essa favela permanecia segregada do seu entorno e da cidade.

Sobre os projetos urbanos das agências internacionais, Rosseto (1993) explica que outros fatores justificam essa postura, principalmente o fato delas considerarem inviáveis economicamente a remoção das famílias desses tipos de assentamentos e a construção de novas habitações para as mesmas. Nesse caso, a urbanização partia do pressuposto de

[...] aceitar a precariedade como espaço inevitável da moradia, buscando **integrar** estes assentamentos à malha urbana e melhorar suas condições de urbanização, implantando a infra-estrutura básica, e tentando evitar que a falta generalizada destes serviços viesse a afetar a reprodução da força de trabalho e, em consequência, a produtividade da economia urbana. (ROSSETO, 1993, p. 79 apud BUENO, 2000, p. 39, grifo nosso)

Por outro lado, o direito à moradia, que foi reconhecido como um direito universal através de um tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) votado em 1965<sup>4</sup>, traz outras premissas à integração urbana, que vão além dos pressupostos de deseconomias urbanas das agências internacionais. O direito à moradia é entendido como parte integrante do direito que todo ser humano tem a um padrão de

---

<sup>3</sup> Assentamentos informais existentes dentro das maiores cidades da Indonésia.

<sup>4</sup> Entrevista de Raquel Rolnik à Revista eletrônica e-metropolis, n. 05, ano 2, junho de 2011. Disponível em [http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/emetropolis_n05.pdf). Acesso em 17 jul. 2011.

vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar<sup>5</sup>. Nesse sentido, a moradia não se limita à unidade física, incluindo os seguintes componentes<sup>6</sup>:

- uma **condição de ocupação estável**, ou seja, morar em um local sem o medo de remoção ou de ameaças indevidas ou inesperadas;
- acesso a **serviços, bens públicos e infra-estrutura**, como energia elétrica, sistema de esgoto e coleta de lixo;
- acesso a **bens ambientais**, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado;
- moradia a um **valor acessível** ou com subsídios ou financiamentos que garantam custos compatíveis com os níveis de renda;
- **boas condições** de habitação, respeitado um tamanho mínimo, com proteção contra frio, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e suscetibilidade a doenças;
- **acesso prioritário** à moradia para grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem;
- **localização adequada**, com acesso a médicos e hospitais, escolas, creches e transporte, em áreas urbanas ou rurais;
- **adequação cultural**, construída com materiais, estruturas e disposição espacial que viabilizem a expressão da identidade cultural e a diversidade dos vários indivíduos e grupos que a habitam.

No Brasil, o direito à moradia é reconhecido em 2000, com a publicação da Emenda Constitucional nº 26 que altera o artigo 6º da Constituição de 1988, passando o mesmo a vigorar como um direito social (UCSAL, 2002, p. 51). No entanto, é a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que traz conteúdos essenciais para o planejamento e a gestão das cidades brasileiras, com a finalidade de garantir esse direito para a população. Dentre as dezesseis diretrizes gerais presentes nessa lei,

---

<sup>5</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25, parágrafo 1º.

<sup>6</sup> <http://direitoamoradia.org/pt/conheca/direito-a-moradia/componentes-da-moradia-adequada>. Acesso em 17 jul. 2011. Grifos no original.



aquelas que pressupõem o direito à moradia e à integração urbana das ocupações informais são<sup>7</sup>:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Fica explícito, nos conteúdos dessas diretrizes, o reconhecimento das ocupações informais, derivadas do processo de segregação. Como política pública urbana, os princípios que regem essa lei estão voltados para a garantia dos direitos sociais, a justa distribuição dos recursos e benefícios públicos e a integração da população de baixa renda às condições mínimas de habitabilidade, por meio do planejamento e da urbanização.

Quanto aos instrumentos legais estabelecidos no Estatuto da Cidade, a ZEIS é aquele que incorpora o reconhecimento da diversidade dos padrões de ocupação no tecido urbano e permite a construção de parâmetros urbanísticos próprios, tanto para a regularização fundiária quanto a urbanística, do imóvel e da gleba.

Esse instrumento, conforme já mencionado, foi incorporado no PDDU/2008, no Título VI, referente à Política Habitacional de Interesse Social. Foi definido, no artigo 78, como áreas “[...] destinadas à implementação de programas de regularização urbanística, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de Habitação de

---

<sup>7</sup> Lei nº 10.257/2001

Interesse Social (HIS)”. No intuito de abarcar a diversidade dos padrões de ocupação dessas áreas, foram definidas cinco categorias no artigo 80 dessa lei:

- ZEIS 1 – assentamentos precários situados em terrenos de propriedade pública ou privada;
- ZEIS 2 - edificação ou conjunto de edificações deterioradas, localizadas em regiões com infraestrutura urbana consolidada;
- ZEIS 3 - terrenos não edificados, imóveis subutilizados ou não utilizados e as edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura e adequados à ocupação;
- ZEIS 4 - assentamentos precários localizados nas áreas de preservação permanente ou inseridos em unidades de conservação;
- ZEIS 5 - assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e mariscagem.

No PDDU/2008 foram identificadas 116 áreas como ZEIS. No entanto, para a institucionalização dessas zonas, é necessária a elaboração do Plano de Regularização, constituído por:

a) **plano de urbanização**, que deve conter a delimitação da ZEIS, o diagnóstico da área, cadastro físico das edificações e espaços públicos existentes, indicações de projetos e intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, identificação dos imóveis que serão objeto de remoção, elaboração de legislação urbanística adequada à área;

b) **plano de regularização fundiária**, do qual devem constar o levantamento e caracterização das situações de irregularidade fundiária e urbanística, a definição dos critérios para identificação dos imóveis a serem objeto de regularização e os instrumentos aplicáveis para esse fim;

c) **plano de ação social e gestão participativa**, cuja finalidade é acompanhar todas as etapas dos planos de urbanização e regularização fundiária, mediante diagnóstico socioeconômico da população e de diversas ações de mobilização e articulação da mesma, garantindo a gestão participativa dos planos.

Esses avanços, incorporados legalmente na obrigatoriedade de Planos Diretores, ainda não se apresentam plenamente na realidade das cidades. Para análise do alcance dos projetos recentemente realizados, faz-se necessário levantar os aspectos que poderiam indicar uma integração plena dessas áreas à cidade.

### 2.2.1. Parâmetros para análise de processos de urbanização integrada

A necessidade de elencar indicadores de integração urbana partiu da constatação da sua importância dentro da Política de Habitação proposta pelo MCidades, em 2003. Dentre os diversos programas criados para enfrentar as carências e precariedades urbanas das metrópoles brasileiras, a perspectiva de “Integração Urbana de Assentamentos Precários” coloca as ocupações informais como um problema central e é um dos que revelam a sinergia desejada entre as políticas urbana e habitacional, pois busca atender

[...] às necessidades básicas da população de baixa renda que vive em assentamentos precários caracterizados por irregularidade fundiária e urbanística, precariedade física, insalubridade, insegurança e vulnerabilidade social, por meio da melhoria das suas condições de habitabilidade, erradicando riscos e ampliando a mobilidade urbana visando à inclusão sócio-espacial e à integração dos assentamentos ao tecido urbano da cidade, de forma a efetivar o acesso e o direito a cidades sustentáveis e à moradia adequada” (BRASIL, 2006, p. 38)

No levantamento bibliográfico realizado para esta pesquisa, não foram encontrados indicadores para avaliar se, após as obras de urbanização integrada, ocorreu a integração urbana prevista na política e nos programas urbanos. Existem muitos estudos de avaliação pós-ocupação, focados principalmente em aspectos técnicos do espaço construído: conforto ambiental, dimensionamento dos espaços, qualidade e adequabilidade dos materiais etc, mas que não abordam as consequências desse tipo de intervenção no espaço urbano, no intuito de qualificar a integração urbana dessas áreas à cidade.

A pesquisa de Bueno (2002), que avalia a urbanização integrada de oito favelas em cinco cidades brasileiras, tem como finalidade registrar os processos de urbanização e aprender com essas experiências, através da divulgação de práticas exitosas e da indicação de parâmetros técnicos para o aprimoramento dos programas e legislações vigentes. Os parâmetros técnicos determinados por essa pesquisa são: replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade, conforme definições abaixo:

A **replicabilidade** diz respeito à possibilidade de aplicação de uma dada solução em outras situações concretas, e à possibilidade de se

adaptar a alternativa técnica a outras situações. A replicabilidade diz respeito, portanto, à construção de soluções específicas para favelas que possam ser utilizadas em outros núcleos. Isso é muito importante para o futuro da urbanização de favelas como política pública, de forma a reduzir o componente artesanal que tem marcado os programas de urbanização de favelas até o momento presente.

[...] A **adequabilidade** é uma importante característica das tecnologias para o caso das favelas. A história recente tem mostrado inúmeros exemplos de tecnologias muito pouco ou nada adaptadas a cada situação. Esse fato indica um diálogo necessário dessa caracterização com a anterior, já que, apesar de se tentar buscar soluções as mais replicáveis possíveis (para que os programas de favelas prosperem), deve-se atentar sempre para a sua adequação a cada caso específico (para que cada urbanização seja bem sucedida).

[...] **sustentabilidade** aponta para a continuação no tempo dos efeitos benéficos advindos da urbanização. Esse eixo tem se mostrado cada vez mais importante ao longo dos últimos anos, quando inúmeras intervenções em favela se perderam por mau uso, falta de manutenção e integração precária à rotina e ao cotidiano dos órgãos responsáveis pelos serviços públicos. Esse eixo, portanto, não se restringe a questões técnicas, mas abrange igualmente problemas institucionais e políticos. A sustentabilidade é a conservação e constante sustentação das condições (físicas, sociais e políticas) que possibilitam que a urbanização seja realizada. (BUENO, 2002, p. 320-321)

A partir desses parâmetros e das análises das oito obras de urbanização integrada, Bueno (2007) lista uma série de itens, classificados pelos parâmetros técnicos elencados (Quadro 02), que possibilitam a avaliação de qualquer outro processo de urbanização, possibilitando identificar quais ações tiveram um resultado satisfatório ou não, e contribuindo com o aprimoramento de programas de urbanização de assentamentos precários e legislação urbana.

Quadro 02: Parâmetros técnicos para análise de urbanização integrada

replicabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- integração dos agentes de execução e continuidade das obras;</li> <li>- manutenção de áreas de preservação permanente no momento da ocupação;</li> <li>- utilização dos mesmos padrões de serviços urbanos da cidade para a urbanização;</li> <li>- integração à cidade e melhorias de acesso;</li> <li>- área verde dá aspecto agradável e não ocorrem invasões em áreas livres;</li> <li>- a população utiliza equipamentos do bairro;</li> <li>- materiais convencionais para as redes melhoram operação e manutenção;</li> <li>- participação, programas de educação ambiental;</li> <li>- as famílias permanecem na área;</li> <li>- presença do Poder Público no controle do uso dos espaços coletivos.</li> </ul>
adequabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- melhoramento espontâneo das casas, no caso de uma das favelas, o poder público passou a oferecer assessoria técnica, o que melhorou a condição de habitabilidade;</li> <li>- criação de ligações viárias e áreas de uso comum sem remoções;</li> <li>- mudanças no sistema e procedimentos de coleta de lixo;</li> <li>- sistema convencional de água e misto para esgoto;</li> <li>- presença do poder público no controle do uso dos espaços coletivos;</li> <li>- eliminação de todas as áreas de risco;</li> <li>- projetistas desenvolveram detalhes específicos para a área.</li> </ul>
sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ausência do Estado compromete o uso dos espaços livres;</li> <li>- solução de saneamento parcial traz insatisfação da população;</li> <li>- água e energia cobradas conforme consumo induz ao uso racional;</li> <li>- o valor da conta compromete, entretanto, os orçamentos familiares;</li> <li>- participação política desenvolveu cidadania e autoestima</li> </ul>

Fonte: Bueno (2007, p. 46)

Constata-se, através da análise desses parâmetros, que estes são importantes para a avaliação do processo de urbanização integrada, no sentido de apreender quais ações tiveram um resultado satisfatório, quais podem ser utilizadas em outros programas e projetos, e quais os entraves existentes que dificultam e/ou impedem o alcance dos objetivos definidos.

No entanto, para a finalidade desta pesquisa, a integração urbana não pode ser entendida somente enquanto um item de replicabilidade. Primeiramente porque, no Quadro 02, esse item aparece em conjunto com melhorias de acesso, inferindo-se que somente a interligação viária com o entorno seja suficiente para a inserção plena da ocupação informal à cidade. Além disso, a integração é o objetivo central das políticas e programas urbanos voltados para assentamentos precários. Assim, aprofundar o entendimento do que significa integração urbana de ocupações informais, bem como buscar instrumentos de avaliação do mesmo, tornam-se fundamentais para esse estudo, que visa investigar o alcance do investimento realizado pelo Estado nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul.

### **2.2.2. Construção dos indicadores para avaliação da integração urbana de ocupações informais**

Para uma avaliação mais apurada do objeto de estudo, de acordo com o objetivo desta pesquisa, foi elaborado um quadro de indicadores de integração urbana, partindo do pressuposto de que a integração urbana é o resultado de um processo de urbanização integrada de uma ocupação informal, caracterizado pela efetivação do direito a moradia à sua população, garantindo condições mínimas de habitabilidade, a legalidade da situação urbanística de sua moradia e a inserção na cidade, com acesso aos serviços públicos e equipamentos urbanos. Com a finalidade de compreender quais aspectos esse processo atingiu de forma satisfatória e quais não foram atendidos, a construção dos indicadores classifica a integração urbana em quatro categorias, descritas abaixo, e define indicadores para cada uma delas:

- **Integração física:** abrange os serviços de infraestrutura urbana, construção de equipamentos comunitários, se necessário, e as condições físicas do imóvel. Para a definição dos indicadores, parte-se da premissa de: enfrentamento dos aspectos físicos que caracterizam a segregação espacial, através da urbanização integrada; do acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos; e da garantia de boas condições de habitação para os moradores da ocupação informal, após esse processo. Assim, os indicadores para esta categoria são: infraestrutura urbana (saneamento básico; sistema viário, com pavimentação e dimensões adequadas, que permitam a coleta de

lixo, a manutenção das redes de infraestrutura e a interligação com o sistema viário do entorno; eliminação das situações de risco; áreas verdes e espaço de lazer); condições mínimas da habitação (mais de quatro cômodos, presença de sanitário, tipologia construtiva com materiais duráveis, ventilação e iluminação naturais); construção de equipamentos comunitários (escola, postos de saúde, creche, módulo policial, posto de orientação urbanística e assistência técnica de arquitetura e engenharia, nos moldes do que vem sendo construído nas áreas urbanizadas no Rio de Janeiro).

- **Integração legal:** contempla a regularização fundiária e urbanística da área, através do respeito à legislação vigente e do reconhecimento legal do assentamento. A regularização fundiária é fundamental para garantir condições de ocupação estável, sem ameaça de remoção ou ameaças indevidas e inesperadas. Por outro lado, a regularização urbanística torna o tecido urbano desses assentamentos como parte da cidade formal, nos termos da lei. Sem essa regularização, mesmo com todas as melhorias, essa área da cidade permanece fora da lei, sendo permitido quase tudo em termos de ocupação e uso do solo. Além disso, ao regularizar a ocupação informal, esta também deve respeitar e preservar o meio ambiente, em especial os limites das áreas de proteção ambiental (APA). Assim, os indicadores para essa categoria são: regularização urbanística (definição de loteamento da gleba e do lote mínimo para áreas vazias; hierarquia do sistema viário, com definição de largura mínima; parâmetros urbanísticos específicos, para áreas ocupadas - recuos mínimos e índices de ocupação, utilização e permeabilidade); regularização fundiária, através dos instrumentos legais indicados no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e na Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)<sup>8</sup>; definição e controle das APA's, quando presentes dentro da ocupação informal.

O principal meio para a integração legal é a regulamentação da ZEIS, por decreto. A institucionalização desse instrumento garante a regularização fundiária e urbanística da ocupação informal, pois, como foi visto anteriormente, a sua regulamentação exige o Plano de Regularização, cujo conteúdo abrange os indicadores listados para a integração legal. Como ficou demonstrado na experiência de Santo André/SP, a elaboração do Plano de Regularização durante o processo de

---

<sup>8</sup> Lei nº 11.977/2009.

urbanização integrada facilita a construção de acordos e o estabelecimento de parâmetros urbanísticos, de forma conjunta com a população, além de otimizar a produção dos mapas necessários à institucionalização da ZEIS;

- **Integração social:** considera os moradores da área antes do processo de urbanização integrada, entendendo a necessidade de oferecer aos mesmos os direitos sociais garantidos pela Constituição. Parte da premissa que o direito à moradia compreende a localização adequada, com acesso a serviços sociais; valores acessíveis, que permitam custos compatíveis com os níveis de renda; e acesso prioritário para grupos em situação de vulnerabilidade ou desvantagem. Além do direito à moradia, o direito a participar das definições sobre a construção da habitação e do bairro, numa sociedade democrática, também são garantidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Assim, os indicadores para essa categoria são: permanência dos moradores na área, após as obras de urbanização; acesso aos serviços públicos de saúde, educação, transporte, assistência social, assistência técnica para reforma e ampliação de edificações e controle do ambiente urbano, seja através da construção de equipamentos comunitários no local ou possibilitando o acesso aos mesmos em áreas próximas; participação dos moradores nos processos de definição da urbanização integrada a ser realizada, durante as fases de projeto e de obras.

Essa categoria é a que testa os limites da inserção social dos moradores ao ambiente urbano com as condições dignas de moradia, pois os estudos sobre segregação espacial indicam a renda como um fator preponderante na configuração urbana das cidades brasileiras. Nesse sentido, a inevitável valorização imobiliária, somada aos deveres oriundos do direito à moradia, como o pagamento de impostos e taxas urbanos, leva a uma imediata substituição da antiga população moradora por outra de renda imediatamente mais alta. Outras dimensões da pobreza urbana que influenciam nas situações de vulnerabilidade social, como o nível educacional, dependem de outras políticas públicas cujos resultados são alcançados em médio e longo prazos, impossíveis de serem compatibilizados com o processo de urbanização. Nesse sentido, algumas experiências de urbanização integrada promoveram também programas de alfabetização de adultos, de aceleração educacional e de capacitação, no intuito de incrementar as possibilidades de trabalho para a população da área. A experiência que mais avançou nesse sentido foi o SAMI, implementado em Santo



André/SP. No entanto, não existem dados e/ou estudos que busquem comprovar a permanência dos moradores, após as obras de urbanização integrada.

A participação dos moradores durante o processo de urbanização integrada, além de um direito do cidadão, pode ser também uma estratégia utilizada com a finalidade de integrar socialmente essa população. Além da importância para a gestão democrática sobre o lugar em que vivem essas pessoas, a participação possibilita também a formação de cidadãos mais conscientes sobre os direitos e deveres que os mesmos possuem, sobretudo em relação ao espaço urbano. Assim, acredita-se que quanto mais participativo for o processo de urbanização integrada, menor será o percentual de moradores que serão substituídos por outros, de renda mais elevada, devido ao trabalho e esforço empreendido por cada um na construção do seu lugar. No entanto, a experiência de Brás de Pina demonstrou que, mesmo com a participação intensa da população, inclusive na construção da sua habitação, a substituição dessa população aconteceu por outros moradores de renda um pouco mais alta.

- **Integração plena:** aquela capaz de inserir a ocupação informal na dinâmica da cidade, valorizando as suas identidades e potencialidades, num coletivo amplo. Ou seja, considera as relações entre a ocupação informal, o seu entorno imediato e a cidade, para avaliar se, após o processo de urbanização integrada, a área recém-urbanizada consegue interagir com as dinâmicas cotidianas desses lugares ou se continua segregada do ambiente urbano construído. O indicador para essa categoria é a inserção na cidade da área recém-urbanizada, identificando e qualificando equipamentos e vias que estimulem fluxos intraurbanos, permitindo o reconhecimento da área como um lugar de interesse da cidade.

A integração plena do assentamento precário à cidade formal visa identificar a transformação dessas áreas, de forma efetiva, em lugares da cidade, permitindo novos fluxos intraurbanos e dinâmicas interdependentes entre essas áreas e a cidade, eliminando o estigma de favela. Assim, identificar equipamentos urbanos e os fluxos que permitem essa inserção na cidade é decisivo para qualificar a urbanização realizada na ocupação informal. Para isso, vale destacar algumas questões.

A primeira delas é que deverão existir, após a urbanização integrada, motivações que mobilizem um público além da população moradora para deslocar-se até lá e vivenciar o lugar. Espaços de lazer, edificações cujos usos congregam grande

quantidade de pessoas (escolas e equipamentos de saúde de médio porte, restaurantes conhecidos da cidade, espaços para shows e apresentações culturais) são exemplos de equipamentos urbanos que possuem esse poder de atração, gerando fluxos que “quebram” a segregação urbana existente.

Outra questão fundamental a ser observada é a integração viária dessas áreas com o seu entorno imediato e a cidade. Esse item necessita de uma análise mais apurada, pois não é, por si só, definidor da inserção na cidade da área recém-urbanizada. Dentre os fatores que influenciam para o resultado positivo ou negativo, em relação à inserção da área na cidade, destacam-se: porte da via de integração viária; conexões permitidas pela mesma, ou seja, quais as origens e destinos que essa via recém-urbanizada dá suporte.

Em alguns casos, a via urbanizada, que permite a conexão das ocupações recém-urbanizadas com seu entorno imediato, gera um fluxo de passagem capaz de dinamizar o local, influenciando diretamente na geração de novos pontos comerciais e de serviços. Essa mudança significativa, além de trazer outras fontes de renda para a população moradora, estimula que os moradores do entorno imediato frequentem a área antes segregada, por diversas razões: uma casa lotérica recém-inaugurada; uma costureira do bairro que, com a via urbanizada, tornou-se visível para outros públicos; bares e mercearias que tornam-se atrativos pela facilidade de acesso etc. A depender da diversidade de usos e dos fluxos gerados, existe a possibilidade dessa integração viária viabilizar a implantação de equipamentos urbanos que estimulem moradores de outras partes da cidade a frequentarem o local, sem a necessidade de investimento estatal direto. No entanto, vale ressaltar que, em outros casos, o fluxo de passagem gerado pela via urbanizada não consegue atrair um público tão diversificado, tornando-se somente mais um caminho de deslocamento entre áreas distintas.

Portanto, a implantação de equipamentos urbanos que estimulem esses fluxos intraurbanos, aliado a integração viária com o entorno imediato, são fatores fundamentais para a análise da integração plena, pois são geradores de conexões entre a ocupação recém-urbanizada com outros pontos da cidade, possibilitando a circulação de um público maior e diferenciado; o reconhecimento da diversidade urbana, revelando padrões urbanísticos distintos e pessoas com etnias, costumes e rendas diferentes; a criação de oportunidades para empreendedores do bairro, permitida pela interação de um público que extrapola os moradores da área.

Vale ressaltar a interdependência entre as categorias definidas para integração urbana. Para as condições de habitação, por exemplo, a definição do lote mínimo é fundamental para garantir futuras melhorias e ampliações do imóvel, de modo a assegurar as condições mínimas de habitabilidade. As áreas verdes e/ou espaços livres, sem a regularização urbanística, podem ser ocupadas indevidamente pela ampliação de algum imóvel. Os equipamentos urbanos e áreas de lazer, quando implantados na área, podem ser entendidos tanto como indicadores de integração física quanto plena, pois são imóveis e/ou espaços construídos no intuito de oferecer serviços essenciais à vida urbana, mas que estimulam outras pessoas, do entorno e da cidade, a frequentar a ocupação recém-urbanizada, tornando-a parte integrante do tecido urbano da cidade. Um equipamento comunitário, a depender do seu porte e da sua capacidade de atrair um público maior e, conseqüentemente novos usos, também pode ser compreendido como um equipamento urbano, sendo um elemento fundamental para a integração plena da área.

Enfim, esta metodologia, sintetizada no Quadro 03, possibilita estabelecer graus de integração urbana, após o processo de urbanização integrada, de acordo com as categorias, com a finalidade de qualificar os resultados dessa intervenção. Ela será utilizada e testada para a análise pós-intervenção das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, no bairro do Costa Azul, em Salvador/BA, no capítulo 3. Espera-se, além da análise para este estudo, contribuir na produção de conhecimento sobre assentamentos precários e estimular outras pesquisas a aprimorar esse quadro de indicadores ou criar outras ferramentas de análise para processos de urbanização integrada de ocupações informais.

Quadro 03: Indicadores de integração urbana

<b>INDICADORES DE INTEGRAÇÃO URBANA</b>	integração física	<b>infraestrutura urbana:</b> - saneamento básico; - sistema viário (pavimentação adequada; deve permitir a coleta de lixo e a manutenção das redes de infraestrutura; interligação com o sistema viário do entorno); - eliminação das situações de risco;
		<b>condições mínimas da habitação:</b> - mais de 4 cômodos ou lote que permita a ampliação do imóvel; - presença de sanitário; - ventilação e iluminação naturais; - tipologia construtiva com materiais duráveis.
		<b>equipamentos comunitários, áreas de lazer e paisagismo:</b> - escola, postos de saúde, creche, módulo policial, POUZO etc; - tratamento paisagístico, como plantação de árvores e áreas verdes; - urbanização de áreas livres para serem utilizadas como espaços de lazer.
	integração legal	<b>regularização urbanística</b> , com definição de: - loteamento da gleba, com definição do lote mínimo para áreas vazias; - hierarquia do sistema viário, com definição de largura mínima; - parâmetros urbanísticos específicos, para áreas ocupadas: recuos mínimos e índices de ocupação, utilização e permeabilidade.
		<b>regularização fundiária</b> , por meio dos instrumentos legais indicados no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e na Lei 11.977/2009 (PMCMV).
		<b>áreas de proteção ambiental (APA):</b> definição e controle dos limites dessas áreas, quando presentes dentro da ocupação informal.
	integração social	<b>permanência dos moradores na área</b> , após as obras de urbanização.
		<b>acesso aos serviços públicos</b> de saúde, educação, transporte, assistência social, no local ou em área próxima.
		<b>participação dos moradores</b> nos processos de definição da urbanização integrada a ser realizada, durante as fases de projeto e de obras.
	integração plena	<b>inserção na cidade</b> , através de equipamentos e serviços que estimulem fluxos intraurbanos, permitindo o reconhecimento da área como um lugar integrado à cidade.

Fonte: elaborado pelo autor para esta pesquisa (2011)

### CAPÍTULO 3

---

#### **ANÁLISE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA NAS LOCALIDADES DE RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, EM SALVADOR/BA**

Neste capítulo apresenta-se uma avaliação do processo de urbanização integrada das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, em Salvador/BA. Parte-se do pressuposto de que a urbanização é um processo que abrange desde a fase de reivindicações por melhorias, de elaboração dos projetos, de execução das obras e o momento posterior, de manutenção urbana, conforme explicitado no capítulo 1. Nesse sentido, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos para a análise desse processo: histórico da ocupação dessas localidades, desde o surgimento da ocupação informal nessa área, na década de 1970, até o momento pós-intervenção da 1ª etapa de obras, finalizado em 2009, com enfoque na mobilização dos moradores; diagnóstico da inserção urbana dessas áreas no bairro, no intuito de verificar se existe segregação espacial e caracterizá-la; avaliação dos projetos realizados, destacando as estratégias utilizadas para promover a urbanização da área; descrição e análise das atividades realizadas durante as obras de urbanização, apresentando a diversidade de atores que interagiram nessa etapa, as dificuldades enfrentadas e o processo de participação dos moradores; utilização dos parâmetros técnicos, conforme Bueno (2002), no intuito de qualificar o processo de urbanização integrada, bem como registrar de forma sistematizada a riqueza desse processo.

Atualmente está sendo executada uma 2ª etapa de obras, que não fará parte do escopo desta análise, mas será citada a título de descrição do período posterior à urbanização.

### 3.1. HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO

A área de estudo está localizada no bairro do Costa Azul, na região da Orla Atlântica da cidade (Mapa 05). Durante a década de 1970, esse bairro teve um grande crescimento e valorização imobiliária, com a construção de muitos empreendimentos de edifícios de apartamento, voltados para as classes de rendas médias. Pela sua proximidade com a praia, também foi receptor de novos hotéis e serviços voltados para o turismo. Na década seguinte, pela sua localização estratégica entre o novo centro Iguatemi e a área de expansão da Av. Paralela, o Costa Azul também foi objeto de novos empreendimentos voltados para o comércio e serviços urbanos, conforme descrito mais detalhadamente, adiante.

Mapa 05: Localização do bairro do Costa Azul em Salvador/BA



Fonte: CDM (2008).

A localidade de Paraíso Azul formou-se originalmente por processo de ocupação informal no final da década de 1970, em terreno de propriedade do Instituto de Assistência e Previdência do Estado da Bahia (IAPSEB), localizado no Costa Azul, no mesmo momento em que eram construídas as primeiras residências no bairro do STIEP para funcionários da Petrobrás, como mostra o Mapa 06.

Mapa 06: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1976

Na década de 1980 houve um aumento do número de habitações construídas, na localidade de Paraíso Azul, cujos moradores eram provenientes de outras invasões próximas a esta área, que foram extintas, como no antigo Hotel Costa Azul e o Kartódromo do STIEP (CDM, 2008, p.11).

Vale ressaltar que, nessa mesma década, essa região da cidade passa por um momento de intensa valorização imobiliária, em virtude dos investimentos públicos do Projeto Vale do Camurujipe, que previa obras de drenagem no leito desse rio e em diversos bairros a ele integrados. Segundo Gordilho-Souza (1990), para a viabilização desse projeto, a invasão conhecida como União Paraíso, situada entre a foz do Rio Camurujipe e a Av. Magalhães Neto, abrangendo as áreas do Kartódromo e do antigo Hotel Costa Azul, foi relocada para outras áreas da cidade, principalmente para loteamentos populares nos bairros mais periféricos de Beiru, São Cristovão, Mussurunga, Boca do Rio e Pituaçu. Entretanto, segundo relato de moradores antigos, algumas famílias da antiga União Paraíso receberam a indenização e ocuparam a área de Paraíso Azul. Ainda em 1980, o IAPSEB inicia o processo de cadastramento dos moradores da área com o objetivo de controlar a invasão, gerando um sentimento de incerteza na população (CDM, 2008, p.16).

O incremento dessas ocupações, legais e ilegais, pode ser constatado no Mapa 07, que mostra a ocupação urbana do bairro em 1992. Destaca-se que, nesse período, já haviam sido construídas todas as vias do Costa Azul, exceto as que foram implantadas nas obras de urbanização integrada em Recanto Feliz e Paraíso Azul, em 2009. Nos Desenhos 01 e 02, que mostram perfis transversais do terreno das áreas de Recanto Feliz e Paraíso Azul, juntamente com a Figura 07, com imagens desses locais, percebe-se que o greide da via foi planejado acima do nível do terreno existente. Analisando essa informação com a implantação dos prédios construídos no entorno (Figura 08), percebe-se que o projeto dessa via favorece a implantação de pisos de garagem dessas edificações, inferindo-se, portanto, que já existia a ideia de remover a população desse local para construção de mais edificações para rendas mais altas.



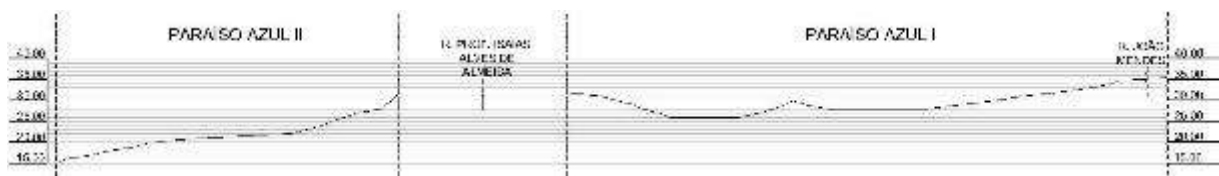
Mapa 07: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1992

Desenho 01: Perfil do terreno – Recanto Feliz.



Fonte: HISA, 2001a

Desenho 02: Perfil do terreno – Paraíso Azul.



Fonte: HISA, 2001b

Figura 07: Edificações de Recanto Feliz e Paraíso Azul situadas abaixo do nível da rua existente.



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011)

Figura 08: Implantação de edificações do Costa Azul, aproveitando o nível da rua para implantação de pisos de garagem.



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011)

Em 1990 ocorreram alguns conflitos entre moradores e o IAPSEB, com a demolição de algumas casas em Paraíso Azul, que voltam a ser construídas, estendendo a ocupação para um novo núcleo, nomeado pelos moradores de Recanto Feliz. Esse novo assentamento também pode ser verificado através da aerofoto de 1992, no Mapa 07. Em 1991, o IAPSEB entra na justiça com o pedido de reintegração de posse, cuja ação foi julgada procedente em 1995 (CDM, 2008, p.17). Esse mandado não foi efetivamente executado e não se sabe quais as razões que justifiquem isso.

Esses embates fortaleceram o sentimento de associativismo entre os moradores e de pertencimento dos mesmos àquela área. A comunidade se mantém na luta e, em 1997, funda a Associação de Moradores Santa Rosa de Lima, que passa a buscar assessoria jurídica e solicitar melhorias urbanas frente aos órgãos competentes (CDM, 2008, p.17). O nome da associação deve-se ao apoio da Igreja Católica a essa comunidade, cuja paróquia no bairro do Costa Azul homenageia Santa Rosa de Lima, primeira santa do continente latino-americano.

Em 1999, a Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB) autorizou a venda dos terrenos do IAPSEB em leilão. A comunidade se mobilizou, tentando evitar que a venda desse terreno fosse efetivada: entrou com uma ação cautelar, tentando impedir a realização do leilão; buscou o apoio de políticos e parlamentares; fez panfletagem na orla de Salvador; envidou esforços para que matérias jornalísticas fossem divulgadas em grandes jornais de circulação (CDM, 2008, p.17). Ao final, não houve interessados na compra do terreno. Após a tentativa frustrada de venda dessa gleba, o Governo do Estado autoriza a CONDER a realizar estudos para a urbanização integrada da área. A evolução dessa ocupação, até 2006, está registrada nos Mapas 08, 09 e 10.

O primeiro projeto de urbanização integrada para a área é elaborado em 2001, pela empresa HISA Engenharia LTDA. Entretanto, devido à mudança de gestão na SAEB, o novo secretário tenta reverter a situação, no sentido de desocupar a área, no final de 2001 (CDM, 2008, p.17). A associação de moradores reivindica a manutenção da população no local e o início das obras, conseguindo o apoio do Secretário de Planejamento à época, que considera “irreversível a permanência da comunidade na área” (CDM, 2008, p.17). Esse imbróglio é resolvido em janeiro de 2003, quando a Assembleia Legislativa transfere a propriedade do terreno para a

Mapa 08: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 1998

Mapa 09: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 2002

Mapa 10: Ocupação urbana do bairro do Costa Azul em 2006

CONDER, no intuito de executar as obras de urbanização. Em 2004, a empresa Geotechnique Consultoria e Engenharia LTDA é contratada para revisar os projetos, cujas obras iniciam em 2005, com recursos do Programa Pró-Moradia do Governo Federal (CDM, 2008, p.18).

Como síntese dessa etapa do processo de urbanização integrada, abrangendo desde o surgimento da ocupação até a realização dos projetos de urbanização integrada, o Quadro 04 apresenta os atores envolvidos e suas ações, 1970 e 2004.

### 3.2. INSERÇÃO URBANA NO BAIRRO: RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL NO BAIRRO DO COSTA AZUL

As localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul estão inseridas no bairro do Costa Azul, na Orla Atlântica de Salvador, sendo este bairro pertencente à Bacia Hidrográfica do Rio Camarajipe<sup>9</sup> (SANTOS et al, 2010, p. 81). Devido a obras de saneamento na década de 1970, a foz desse rio foi desviada das imediações do Largo da Mariquita, no Rio Vermelho, para a área entre a Praça Jardim dos Namorados e a Praia de Jardim de Alah, ambos no Costa Azul, aproveitando-se o vale do rio Pernambués para a realização dessa mudança (SANTOS et al, 2010, p. 81).

Figura 09: Imagens atuais da foz do rio Camarajipe, na orla do Costa Azul.



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011)

---

<sup>9</sup> A pesquisa de Gordilho-Souza (1990) indica o nome desse rio como Camurujipe, enquanto Santos et al (2010) denomina Camarajipe. No entanto, de acordo com Santos et al (2010, p.81), o nome do rio Camarajipe deve-se a uma planta chamada Camará, muito encontrada nas suas imediações.

Quadro 04: Síntese das ações da 1ª etapa do processo de urbanização integrada (1970 – 2004)

		1970	1980	1990	1991	1997	1999	2001	2003	2004
PODER PÚBLICO	POPULAÇÃO MORADORA	surgimento da ocupação informal	aumento do nº de moradores, provenientes de outras ocupações no Costa Azul;			fundação da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima, com apoio da Igreja Católica	ações para impedir a realização do leilão: ação cautelar; sensibilização de políticos e parlamentares; panfletagem na orla de Salvador; mobilização para que matérias jornalísticas fossem divulgadas			
	IAPSEB		cadastro de moradores, no intuito de controlar a invasão	demolição de algumas casas	pedido de reintegração de posse, julgado procedente em 1995					
	CONDER							elaboração do 1º projeto de urbanização integrada	transferência de posse do terreno para a CONDER	atualização projeto de urbanização integrada
	SAEB						leilão dos terrenos do IAPSEB, sem sucesso	nova tentativa de desocupação da área		

Fonte: elaborado pelo autor para esta pesquisa (2011)



O nome do bairro deve-se ao antigo Clube Costa Azul<sup>1</sup>, que se localizava na área atualmente ocupada pelo Parque Costa Azul (SANTOS et al, 2010, p. 172). Além desse parque, destacam-se outros equipamentos públicos (Figuras 10 e 11): Praça Jardim dos Namorados, Biblioteca Pública Thales de Azevedo, Colégio Estadual Thales de Azevedo, Escola Estadual José Tobias Neto, Escola Municipal Padre Confa e a Unidade de Saúde da Família (USF) Zulmira Barros. Estes dois últimos equipamentos, localizados na rua Desembargador Manoel Pereira, em Recanto Feliz, são frutos das reivindicações da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima.

Figura 10: Parque Costa Azul.



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011)

Figura 11: Escola Estadual Thales de Azevedo; Escola Municipal Padre Confa.



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011)

---

<sup>1</sup> Algumas publicações indicam Clube Costa Azul, enquanto outras indicam Hotel Costa Azul, quando, na verdade, trata-se da mesma edificação.

Apoiada pela Assessoria Jurídica da Universidade Católica do Salvador (UCSAL), a associação envidou esforços frente a diversos órgãos municipais e estaduais para conseguir a construção de uma escola de 1º grau antes da urbanização da área. Esta foi também uma das principais solicitações dos moradores para o projeto urbanístico elaborado em 2001. Como o Programa Viver Melhor 2000 não previa recursos para a construção de equipamentos comunitários, foi indicada, nesse projeto, uma área em Recanto Feliz para esse equipamento (HISA, 2001a, p. 74). Inaugurada em 12 de julho de 2004, antes mesmo do início das obras de urbanização, a Escola Municipal Padre Confa homenageia o Padre Gianfranco Confaloniere, da Companhia de Jesus, falecido em 16 de janeiro de 2002, que organizou e participou desse movimento social em defesa da moradia<sup>2</sup>. A USF, inaugurada em 16 de junho de 2009, também homenageia uma das líderes dessa associação, a antiga moradora Zulmira Barros, falecida no início desse mesmo ano.

Para diagnosticar a inserção urbana das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul no bairro do Costa Azul, esta pesquisa busca caracterizar a população e as condições de habitabilidade dessa área, através das seguintes fontes de dados: Censo do IBGE de 2000; aerofoto de 2002, por estar mais próximo da realidade dos dados do IBGE; as poligonais das ZEIS de Recanto Feliz e Paraíso Azul, definidas no PDDU de 2008; e a delimitação do bairro do Costa Azul, definida no documento “O caminho das águas em Salvador: bacias hidrográficas, bairros e fontes”, publicado em 2010. Entretanto, os limites dos setores censitários não coincidem com os limites do bairro e das ZEIS. Por isso, para o bairro do Costa Azul, só foram considerados os setores censitários totalmente incluídos na poligonal do bairro, identificados no Mapa 11. Para a identificação das características das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, foram considerados os setores censitários 6-190 e 6-191, respectivamente. A definição dessa metodologia parte da premissa de poder analisar aspectos da integração das áreas urbanizadas com o seu entorno imediato e a cidade, após as obras de urbanização, através da comparação com os dados do

---

<sup>2</sup> Informações obtidas no site <http://municipal-padreconfa.blogspot.com/>, acesso em 20 jun. 2011.

Mapa 11: Setores censitários considerados para o bairro do Costa Azul

Censo IBGE 2010. Entretanto, até o presente momento, esses dados não foram publicados<sup>3</sup>.

Para a caracterização da população, foram escolhidos os seguintes dados: nível de escolaridade; renda; mulheres como responsáveis pelo domicílio. A escolha dos mesmos baseia-se no trabalho de Torres et al (2003), que visa identificar situações de vulnerabilidade social na cidade de São Paulo, conforme apresentado no capítulo 2. Para o diagnóstico das condições de habitabilidade, os dados selecionados foram: densidade bruta; quantidade de pessoas por domicílio, pois revela que mais pessoas estão dividindo os mesmos recursos (TORRES et al, 2003); oferta de serviços de saneamento básico, que indicam as condições de salubridade, bem como pode-se inferir as condições do sistema viário através da forma como acontece a coleta de lixo; existência de sanitário no domicílio, item fundamental para a prevenção e controle de doenças, tanto para os moradores do domicílio quanto para os da vizinhança.

De acordo com esses critérios, a população do bairro do Costa Azul é de 16.123 habitantes, distribuídos em 4.967 domicílios, o que equivale a uma média de 3,25 habitantes/domicílios. Desse total em Recanto Feliz, são 1.132 moradores em 337 domicílios, perfazendo 7% da população do bairro, cuja relação habitantes por domicílio é de 3,36. Em Paraíso Azul, são 839 habitantes em 226 domicílios, resultando em 3,69 habitantes/domicílios e equivalendo a 5,2% da população do bairro.

As disparidades sociais revelam-se através dos critérios adotados para caracterizar a população. Quanto à escolaridade, enquanto 46,27% dos moradores do Costa Azul concluíram 16 anos de estudo, mas apenas 0,30% e 3,10% dos habitantes de Recanto Feliz e Paraíso Azul, respectivamente, frequentaram a escola durante esse tempo. A maior parte da população dessas localidades estudou até quatro anos (71,43% e 54,42%, respectivamente), segundo os dados do IBGE. Quanto à renda, metade da população do bairro recebe mais de 10 S.M., enquanto 96,73% e 96,46% dos moradores de Recanto Feliz e Paraíso Azul recebem até três S.M.. Essas desigualdades podem ser conferidas espacialmente nos Mapas 12 e 13.

---

<sup>3</sup> Até o momento da defesa dessa dissertação, no mês de outubro de 2011, encontra-se disponível no site do IBGE uma sinopse dos dados de Censo 2010. Entretanto, as informações disponíveis não estão categorizadas em setores censitários, bem como não abrangem aspectos físicos dos domicílios elencados nesta pesquisa.

Em relação às mulheres responsáveis pelo domicílio, o bairro do Costa Azul apresenta 38,70% dos domicílios chefiados por elas, enquanto que em Recanto Feliz e Paraíso Azul elas são responsáveis por 54,30% e 56,19% dos domicílios, respectivamente.

Características tão díspares revelam-se também na forma da ocupação do solo e nas condições de vida dessas populações. Numa breve análise da foto aérea percebe-se claramente casas pequenas, em ruas sem pavimentação, rodeadas por prédios altos e vias onde o asfalto e o passeio são facilmente identificados. A Figura 12 corrobora essa questão, apresentando as diferenças gritantes no padrão de ocupação do solo de áreas tão próximas. O Censo IBGE 2000 identificou que 82,54% dos domicílios do bairro do Costa Azul são apartamentos, enquanto 99,41% e 100% dos domicílios de Recanto Feliz e Paraíso Azul, respectivamente, são casas. Além disso, a densidade bruta do bairro é de 130,96 hab/ha, enquanto nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul são de 783,39 hab/ha e 629,87 hab/ha, respectivamente.

Figura 12: Rua Msn Gaspar Sadoc, próximo à Paróquia Santa Rosa de Lima, com vistas para Paraíso Azul, ao fundo; rua interna de Paraíso Azul, à direita.



Fonte: Imagem registrada pelo autor para esta pesquisa (2011); Acervo CONDER (2005-2009)

Mapa 12: Nível de escolaridade no bairro do Costa Azul

Mapa 13: Nível de renda no bairro do Costa Azul

Sobre os serviços de saneamento básico, a oferta de abastecimento de água pela rede não é tão diferenciada entre essas localidades e o bairro, com exceção do setor censitário onde se situa boa parte da população de Recanto Feliz, onde 8,90% dos domicílios não estão ligados à rede de água da EMBASA (Mapa 14). Essa situação pode ser explicada pelas ligações clandestinas comumente realizadas em ocupações informais. Quanto ao esgotamento sanitário, a situação dos habitantes dessa localidade é mais crítica, pois 77,15% dos domicílios não estão ligados à rede de esgotamento sanitário, sendo que destes, 20,18% não têm sanitário (Mapa 15). Em relação a Paraíso Azul, 4,42% dos domicílios não estão ligados a essa rede, sendo que 3,54% não possuem sanitário. Vale destacar que essa localidade, além de situar-se num terreno menos frágil ambientalmente do que Recanto Feliz, também é mais antiga, o que permite supor que, ao longo do tempo, os moradores foram investindo na melhoria das suas habitações, incluindo a construção do sanitário. Além disso, comparando com o bairro, onde 40,17% dos domicílios possuem três banheiros, 69,73% e 91,15% dos domicílios de Recanto Feliz e Paraíso Azul, respectivamente, possuem somente um banheiro (Mapa 16). Quanto à coleta de lixo (Mapa 17), serviço esse que depende das condições de tráfego do sistema viário para a entrada do veículo, as condições de ocupação do solo dessas localidades impedem que essa população usufrua do mesmo serviço que os vizinhos do Costa Azul: somente 10,98% e 11,06% dos domicílios de Recanto Feliz e Paraíso Azul, respectivamente, tem coleta domiciliar. A maioria, 88,13% e 88,94%, respectivamente, tem o lixo coletado por caçamba.

Sobre os equipamentos urbanos existentes antes da intervenção, verificou-se a inexistência dos mesmos nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul. A Escola Municipal Padre Confa foi o primeiro equipamento relevante construído nessas áreas, conforme indicado anteriormente. Sobre o alcance dessa escola, no sentido de integrar as localidades ao bairro do Costa Azul, será analisado no capítulo 4.

A partir desses dados, é possível afirmar que os moradores de Recanto Feliz e Paraíso Azul estão segregados do seu entorno, constituindo uma realidade à parte do bairro do Costa Azul. Como descreve Villaça (1998), a disputa pelos melhores lugares favorece aqueles com mais renda, relegando aos mais pobres situações mais precárias. O que impressiona é a proximidade e, ao mesmo tempo, condições tão díspares de habitabilidade. Além de demonstrar que a população dessas localidades



não desfruta dos mesmos serviços públicos que caracterizam a vida do bairro, revela, também, que eles não têm garantido o direito à moradia, previsto na Constituição.

### 3.3. PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA ELABORADO EM 2001

Em 2001, é contratada a empresa HISA Engenharia LTDA para a elaboração do projeto de urbanização integrada das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul. Para isto, o primeiro produto elaborado pela empresa foi o diagnóstico da área, que constava do cadastro físico e socioeconômico. Os dados revelados por esse diagnóstico corroboram os dados do IBGE quanto à precariedade dessas ocupações.

#### 3.3.1. Diagnóstico socioeconômico

Os dados do cadastro social estão apresentados na Tabela 01. Devido às diferentes metodologias utilizadas no Censo IBGE 2000 e no cadastro socioeconômico realizado para esse projeto, as análises, porventura realizadas pela comparação desses dados, são improdutivas<sup>4</sup>.

Sobre a porcentagem de mulheres como responsáveis pelo domicílio, esse cadastro indica que, nas duas localidades, mais da metade das famílias são chefiadas por homens. No entanto, naqueles onde a mulher é a chefe da família, revelam-se uma renda abaixo da linha da pobreza: 45,46% em Recanto Feliz e 43,71% em Paraíso Azul possuem renda até 1/2 S.M.

---

<sup>4</sup> Além de critérios diferenciados, o IBGE utiliza o setor censitário como unidade espacial mínima, enquanto no cadastro realizado pela HISA, o domicílio.

Mapa 14: Abastecimento de água no bairro do Costa Azul

Mapa 15: Presença de unidade sanitária nos domicílios do bairro do Costa Azul

Mapa 16: Quantidade de banheiros nos domicílios do bairro do Costa Azul

Mapa 17: Serviço de coleta de lixo no bairro do Costa Azul

Vale ressaltar, através desse diagnóstico, a importância da localização da moradia próxima a uma área da cidade formal, de renda mais elevada, para essa comunidade. Quase metade dessa população trabalha no bairro do Costa Azul, oportunidades essas oferecidas tanto pela população de renda mais elevada que mora no bairro quanto pelos usuários das praias, onde muitos moradores trabalham como vendedor ambulante, principalmente nos finais de semana.

Tabela 01: Dados socioeconômicos - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001)

POPULAÇÃO / ÁREA OCUPADA	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
nº de famílias	378	400
população (hab.)	1.243	1.409
relação hab/família	3,29	3,42
área ocupada (ha)	3,25	2,32
densidade populacional (hab/ha)	382,46	607,33
RENDA / OCUPAÇÃO	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
renda familiar até 3 S.M.	76,36%	73,35%
% de pessoas que trabalham no próprio bairro	47,71	48,27
ESCOLARIDADE	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
índice de analfabetismo	11,43	7,43

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b

### 3.3.2. Diagnóstico físico

O padrão de ocupação do solo das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul refletem muitas situações precárias encontradas em outras ocupações informais da cidade de Salvador, mas também apresenta suas especificidades. Por estarem inseridas num bairro com boa infraestrutura urbana, as vias principais de acesso às localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, ruas Professor Isaías Alves de Almeida e João Mendes da Costa Filho, foram construídas de acordo com os parâmetros técnicos indicados na LOUOS e encontram-se pavimentadas e em bom estado de conservação. As ruas internas dessas localidades, entretanto, foram construídas à

revelia das normas técnicas e das legislações urbanísticas, pelos próprios moradores, à medida que a ocupação ia espraçando-se pelo terreno desocupado. Assim, elas têm um traçado sinuoso, sem largura padrão e, em sua maioria, sem pavimentação. A rua Desembargador Manoel Pereira, principal via de acesso e circulação interna da localidade de Recanto Feliz, em 2001, era trafegável por veículos, apesar de possuir trechos sem pavimentação (HISA, 2001a, p. 4).

Conforme é possível identificar nas fotos aéreas e nos dados do IBGE, o cadastro realizado em 2001 também apresenta absoluta maioria das edificações térreas – 97,26% em Recanto Feliz e 90,41% em Paraíso Azul (HISA, 2001a; HISA, 2001b). O uso é predominantemente residencial, sendo assim classificados 91,54% dos imóveis em Recanto Feliz e 84,75% em Paraíso Azul (Tabela 02). Esta localidade apresenta um maior número de unidades comerciais e de uso misto por causa dos imóveis localizados à margem da rua Professor Isaías Alves de Almeida.

Tabela 02: Uso e ocupação do solo - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001)

<b>USO DO SOLO</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
residencial	368	389
Misto	9	11
comercial	9	15
prestação de serviço	3	3
institucional	3	-
em construção	2	24
vagos / desocupados	6	17
sem informação	2	0
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>
<b>QTDE. DE PAVIMENTOS</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
Térreo	391	415
02 pavimentos	9	36
03 pavimentos	0	6
mais de 03 pavimentos	0	0
sem informação	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b

A ocupação do sítio apresenta uma diferenciação entre as unidades habitacionais dentro das próprias localidades. Em Paraíso Azul, as que se encontram

em bom estado de conservação, com unidades sanitárias, sem situações de risco, sendo algumas delas caracterizadas como uso misto ou exclusivamente comercial, estão próximas às principais vias de acesso e em terrenos mais adequados para ocupação. Entretanto, à medida que se penetra na comunidade, o padrão construtivo piora, com presença de casas construídas com materiais precários, unidades sujeitas a desabamentos, soterramentos ou inundações, e moradias sem unidades sanitárias (HISA, 2001b, p. 18). Na localidade de Paraíso Azul I, indicado no Desenho 03, o miolo da ocupação é caracterizado geomorfologicamente como uma depressão, onde as águas pluviais concentram-se naturalmente e não tem para onde escoar, devido à falta de infraestrutura, causando problemas sérios aos moradores dessa área (HISA, 2001b, p. 18). Na localidade de Paraíso Azul II, as unidades mais precárias encontram-se na área mais íngreme, próximo à rua Professor Isaias Alves de Almeida (HISA, 2001a, p. 18).

Em Recanto Feliz, a ocupação apresentava-se de forma mais precária ainda, devido a sua localização num ambiente mais frágil. Segundo HISA (2001a, p. 16), somente no início da rua Desembargador Manoel Pereira encontravam-se imóveis em melhor estado de conservação. As habitações que se localizavam próximo à lagoa que se imaginava existir na área possuíam um padrão construtivo precário, com a maioria das casas construídas em madeira (Desenho 04). A área, até então conhecida como lagoa, recebia os esgotos e lixos domiciliares da maioria dos imóveis de Recanto Feliz. Além de todos os problemas de saúde decorrentes da falta de saneamento básico, a situação piorava em épocas de chuva, pois a referida lagoa aumentava de volume e alagava muitas casas. Entretanto, no início das obras, em 2005, foram realizadas sondagens nessa lagoa para descobrir o local de sua nascente. Porém, após diversas prospecções, não acharam nenhuma nascente, concluindo-se que aquela área é uma enorme depressão, onde a água acumulava-se (Desenhos 05 e 06). Devido à ocupação, que lançava diariamente seus esgotos para esse local, ela nunca secava.

O padrão construtivo dos imóveis, segundo os dados do cadastro físico organizados na Tabela 03, demonstra situações mais precárias em Recanto Feliz, onde 72,88% das habitações eram construídas com materiais precários, contra 32,68% em Paraíso Azul. Em Recanto Feliz também encontravam-se mais imóveis em situações de risco, 43,03%, enquanto que em Paraíso Azul eram 20%. Quanto ao



estado de conservação, 66,91% das moradias em Recanto Feliz foram classificadas como “ruim” ou “em ruína”, enquanto 34,20% das habitações de Paraíso Azul foram identificadas nessas mesmas categorias<sup>5</sup>.

Tabela 03: Caracterização dos imóveis em Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001)

<b>TIPOLOGIA CONSTRUTIVA</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
alvenaria	107	307
adobe	2	3
madeira	231	122
plástico	0	0
metal	3	0
taipa	1	0
outros materiais	56	25
em construção	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>
<b>ESTADO DE CONSERVAÇÃO</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
bom	27	81
regular	102	197
ruim	233	143
em ruína	36	14
em construção	2	22
sem informação	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>
<b>SITUAÇÃO DE RISCO</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
desabamento	53	59
deslizamento	-	-
inundação	92	12
soterramento	28	21
sem situação de risco	227	365
sem informação	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b

<sup>5</sup> Os relatórios apresentados pela empresa HISA Engenharia LTDA não esclarecem quais os critérios para avaliação dos imóveis quanto ao seu estado de conservação.

Desenho 03: Planta de cadastro físico – Paraíso Azul (2001)

Desenho 04: Planta de cadastro físico – Recanto Feliz (2001)

Desenho 05: Levantamento Planialtimétrico - área da lagoa

Desenho 06: Seções Transversais - área da lagoa

O relatório apresentado pela HISA Engenharia LTDA também caracteriza os imóveis quanto à presença de unidade sanitária e a quantidade de cômodos no imóvel (Tabela 04). Esses dois itens revelam, igualmente, condições mínimas de habitabilidade: o primeiro, por questões de higiene dos seus moradores e de salubridade, do entorno mais próximo, do bairro e da cidade; o último demonstra a precariedade da habitação quando ela possui até três cômodos,

[...] pois caracteriza a convivência na moradia de usos conflitantes – cozinha, banheiro, dormitório e estar - , que usualmente são exercidos em locais exclusivos no domicílio e dizem respeito às funções de preparo de alimentos, higiene pessoal, repouso e estar. (PEREIRA, 2008, p. 142)

Tabela 04: Quantidade de cômodos e presença de unidades sanitárias nos imóveis em Recanto Feliz e Paraíso Azul (2001)

<b>QTDE. DE CÔMODOS</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
01 cômodo	107	114
02 cômodos	117	91
03 cômodos	73	76
mais de 04 cômodos	101	154
em construção	2	22
sem informação	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>
<b>PRESENÇA DE UND. SANITÁRIA</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
com unidade sanitária	241	286
sem unidade sanitária	157	149
em construção	2	22
sem informação	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b

Em Recanto Feliz, 39,08% dos imóveis não possuíam unidade sanitária, sendo 32,46% em Paraíso Azul. Sobre a quantidade de cômodos, 73,88% dos imóveis em Recanto Feliz possuem até três cômodos, mesma situação encontrada em 61,22% dos imóveis em Paraíso Azul.

### 3.3.3. Proposta de urbanização integrada elaborada em 2001

Durante a fase de diagnóstico, a população foi questionada sobre quais as aspirações que o projeto de urbanização integrada deveria atender. Nas duas localidades, as prioridades foram as mesmas: a implantação de uma creche, seguida de um posto policial, um posto de saúde e uma escola de 1º grau.

Segundo o Memorial do Projeto Urbanístico, desenvolvido pela HISA Engenharia LTDA em 2001, as diretrizes gerais do projeto foram:

- Atender à legislação vigente;
- Assegurar a adoção de medidas efetivas para a estabilização da ocupação da área de projeto;
- Dimensionar o atendimento exclusivo à área de intervenção;
- Adequar ou melhorar as relações funcionais da área em relação ao tecido urbano em que se insere;
- Contemplar o atendimento a todas as necessidades básicas diagnosticadas na área, especialmente em relação às situações de riscos;
- Aplicar medidas de desadensamento com o reordenamento da ocupação, visando eliminar a subnormalidade habitacional e adequar o sistema viário, de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais;
- Caracterizar as habitações existentes (tipo de uso, área, material construtivo, número de cômodos, serviços internos de água, luz, situação da unidade sanitária, destino dos resíduos sólidos e nível de adensamento);
- Indicar a remoção das famílias que estejam ocupando unidades de conservação tais como parques, estações ecológicas, reservas biológicas ou faixas de servidão de linhas de alta tensão, gasodutos, oleodutos, ferrovias e rodovias além de faixas de proteção de rios e lagos;
- Identificar projetos já implantados ou em fase de estudo ou de execução, financiados por outras fontes de recursos e que estabeleçam interface com o projeto;
- Construir unidades habitacionais nos casos em que o remanejamento se fizer necessário, ou seja, quando as unidades habitacionais existentes

forem edificadas em madeira, taipa, adobe, refugos e outros materiais alternativos, além dos casos em decorrência de reordenamento da ocupação ou de situações de risco;

- Priorizar as intervenções que atendam o maior número de beneficiários e que apresentem o menor grau de interferência em relação à ocupação existente, portanto, minimizando remanejamentos ou relocações de famílias.

Analisando os projetos urbanísticos elaborados para cada uma das localidades (Desenhos 07 e 08), e levando-se em conta as diretrizes elencadas acima, percebe-se que foram adotados partidos urbanísticos diferenciados para cada uma das localidades, cuja principal razão é a precariedade das habitações. Em Recanto Feliz o partido adotado foi o da reurbanização, que reconhece a ocupação informal como legítima, mas a reconstrói no mesmo lugar. Esse tipo de partido pode ser descrito da seguinte forma:

**Aceitação da favela** enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante. Esse tipo de intervenção, a que denominaremos reurbanização, também tem sido aplicado em favelas suscetíveis a marés e com problemas de inundação. (BUENO, 2000, p. 162, grafia original)

De acordo com os dados da Tabela 05, esse projeto previa a relocação de 78,85% dos imóveis dessa localidade, sendo que destes 74,45% eram por causa do padrão construtivo da habitação. Também foi planejada a desapropriação de algumas unidades ao longo da Rua Desembargador Manoel Pereira, indicado no Desenho 09.

Nessa área ocorre um desordenamento intenso no trecho da via, desprovido de passeio, por se tratar de uma área de ocupações comerciais, mistas e de serviços, cujas atividades também ocupam o leito da via. Na implantação do projeto, essas unidades estão sendo desapropriadas e relocadas para um trecho mais acima da via, em direção à saída da comunidade pela Rua "C", via de acesso ao Condomínio Colina do Mar, nas imediações da lagoa. (HISA, 2001a, p. 50)



Tabela 05: Proposta urbanística para Recanto Feliz (2001)

Discriminação	Quantidade (und)
Unidades sem intervenção	85
Unidades habitacionais relocadas	317
Total de Relocações	317
Melhorias habitacionais	17
Unidades sanitárias	10
Recuperações habitacionais	-
Unidades padrão PHJ02GH-32 (village)	149
Unidades padrão PHVD2 (sobrado)	40
Reserva técnica	33
<b>Total projetado de unidades</b>	<b>435</b>

Fonte: HISA, 2001a, p. 51

Desenho 07: Projeto urbanístico – Paraíso Azul (2001)

Desenho 08: Projeto urbanístico – Recanto Feliz (2001)

Desenho 09: Planta de Relocação – Recanto Feliz (2001)

Vale salientar que o Programa Viver Melhor 2000 não previa construção de unidades comerciais e de equipamentos públicos, como escola, posto de saúde, centro comunitário etc. Como o projeto urbanístico previa a relocação de algumas unidades mistas e outras somente comerciais, a solução encontrada foi a construção de uma habitação e a destinação de um lote comercial, para as unidades mistas relocadas, e somente o lote, para as unidades comerciais (HISA, 2001a, p. 52). Para os equipamentos públicos solicitados pela comunidade, foram previstas áreas para a implantação de um centro comunitário e uma escola de 1º grau<sup>6</sup>, em Recanto Feliz. Além disso, foram previstos 33 lotes urbanizados, com área média de 30m<sup>2</sup>, como reserva técnica, no intuito de “[...] abrigar eventuais novas relocações durante o período de implantação da obra.” (HISA, 2001a, p. 52).

Em Paraíso Azul o partido adotado foi o da urbanização, que busca implantar a infraestrutura necessária, reconhecendo e mantendo as características da forma de ocupação do assentamento. Esse tipo de partido pode ser descrito da seguinte forma:

**Urbanização**, ou seja, dotação de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos nas favelas, mantendo-se as características do parcelamento do solo e as unidades habitacionais, postura que tem sido adotada, mais amplamente a partir do começo dos anos 80. (BUENO, 2000, p.162, grafia original)

De acordo com os dados da Tabela 06, este projeto previa a relocação de 34,20% dos imóveis dessa localidade, sendo que desses 96,82% eram por causa do padrão construtivo da habitação (Desenho 10). Com essas desapropriações, o partido urbanístico apropriou-se dessas áreas vazias para criar espaços de lazer e desadensar a área (HISA, 2001b, p. 52). Para os imóveis desapropriados que tinham uso misto ou somente comercial, foi adotado o mesmo critério utilizado em Recanto Feliz.

---

<sup>6</sup> Conforme descrito no item 3.2, foi construída em 2004 a Escola Padre Confa, na área indicada nesse projeto.

Tabela 06: Proposta urbanística para Paraíso Azul (2001)

Discriminação	Quantidade (und)
Unidades sem intervenção	85
Unidades habitacionais relocadas	317
Total de Relocações	317
Melhorias habitacionais	17
Unidades sanitárias	10
Recuperações habitacionais	-
Unidades padrão PHJ02GH-32 (village)	149
Unidades padrão PHVD2 (sobrado)	40
Reserva técnica	33
<b>Total projetado de unidades</b>	<b>435</b>

Fonte: HISA, 2001b

Foram propostos dois padrões para as novas unidades habitacionais (Desenhos 11 e 12): um sobrado de dois pavimentos, com duas unidades por andar, e um village, com sanitário localizado fora da casa, mas com possibilidade de ampliação vertical. Esse padrão também permite a geminação desse tipo de imóvel, criando uma fila de casas. A disposição dessas unidades previa a relocação da população em cada uma das localidades. Foram, inclusive, evitadas relocações de habitantes de Paraíso Azul I para Paraíso Azul II, e vice-versa. As áreas destinadas para relocação em Paraíso Azul I situam-se às margens das ruas João Mendes da Costa Filho e Professor Isaías Alves de Almeida. Para Paraíso Azul II, foram escolhidos o terreno livre à margem da Rua Professor Isaías Alves de Almeida e alguns espaços vazios, às margens das ruas Raimundo Magaldi, Monsenhor Gaspar Sadock e rua “C” (HISA, 2001b).

Desenho 10: Planta de Relocação – Paraíso Azul (2001)

Desenho 11: Padrão habitacional - sobrado



Desenho 12: Padrão habitacional - village

Em relação à legislação urbanística vigente, a empresa admite que esse projeto não atende aos parâmetros urbanísticos da legislação urbana em vigor, a partir do qual conclui que:

[...] o elevado número de unidades a serem relocadas coloca em choque os espaços disponíveis para esse fim e a legislação municipal incidente. Se forem obedecidos os parâmetros de lote mínimo, recuos, índice de ocupação e utilização, se torna impraticável a criação de novas unidades habitacionais dentro da área remanescente. (HISA, 2001a, p. 46)

Vale destacar que foi objetivo desses projetos urbanísticos atender à legislação urbanística vigente, pois este item foi elencado como uma das diretrizes gerais, assim como constam, nas plantas do projeto urbanístico, tabelas que indicam os índices urbanísticos da LOUOS e os resultantes da proposta urbana. No mesmo ano, em 10 de julho de 2001, é sancionado o Estatuto da Cidade que prevê, dentre outros instrumentos, a ZEIS, que permite que sejam elaborados outros parâmetros urbanísticos para cada área da cidade, no intuito de reconhecer as diversas formas de ocupação do tecido urbano e torná-las legais. Esse instrumento já vinha sendo utilizado em outras cidades, como Recife e Belo Horizonte. Entretanto, esse projeto urbanístico, em virtude do grande número de relocações, buscou oferecer unidades habitacionais suficientes para a manutenção da população no local, através de tipologias de baixa densidade, visando atender ao máximo a legislação vigente.

Outro ponto a ser destacado é a recuperação da referida lagoa. Alguns imóveis foram relocados para a criação de uma área de proteção à mesma, e foi implantada uma rua no seu entorno, estabelecendo um limite claro da ocupação. Porém não foram propostos nenhum equipamento e/ou mobiliário de lazer para a população, tanto das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul quanto do próprio bairro do Costa Azul. Poderia ter sido um elemento paisagístico que integrasse os moradores da ocupação informal com os habitantes dos prédios de classe média, através da utilização do mesmo espaço, inclusive gerando renda para pequenos comerciantes, porém foi mal aproveitado pela proposta urbanística.

A integração urbana é a principal ausência, em termos de conteúdo, nessa proposta de urbanização integrada elaborada. Ela não é apresentada enquanto diretriz geral e não são propostos equipamentos urbanos, conforme analisado acima. Vale ressaltar também que o Programa Viver Melhor, à época, não destinava recursos

para a execução de serviços, além das obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais.

Quanto à participação dos moradores na elaboração do projeto, esta pode ser caracterizada enquanto consultiva, que é

[...] quando a comunidade foi informada e ouvida sobre o que iria ser realizado, mas sem possibilidade de decidir sobre o que iria ser realizado. Repare que neste caso opiniões ou sugestões da comunidade podem ter sido acatadas mas por decisão do agente promotor. (SILVA, 1999, p. 19 apud BUENO, 2000, p. 267)

A interação entre moradores e equipe de projeto, que poderia ser mais intensa devido ao nível de organização da comunidade, inclusive contribuindo no desenho final do projeto, ficou restrita a perguntas sobre os desejos dos moradores para o local, coletados na fase de cadastro, e a audiências para apresentação do projeto.

#### 3.4. PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA ELABORADO EM 2004

A Geotechnique Consultoria e Engenharia LTDA foi contratada, em 2004, para atualizar os dados sobre as localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, e adequar o projeto à nova realidade. Como metodologia, a empresa adotou como pressuposto que as duas localidades pertenciam a uma mesma área, com os dados do diagnóstico integrados e os projetos de urbanização integrada das duas localidades numa mesma prancha. Além disso, os diagnósticos elaborados foram georreferenciados, permitindo a leitura espacializada dos dados<sup>7</sup>.

##### 3.4.1. Diagnóstico socioeconômico

Esse cadastro encontrou uma população bastante parecida com o registrado em 2001, 2.689 habitantes. Conforme a Tabela 07, não houve mudanças significativas

---

<sup>7</sup> Esta pesquisa só obteve acesso aos dados do cadastro físico georreferenciado. Os dados socioeconômicos foram disponibilizados através de um diagnóstico socioeconômico, em forma de texto, elaborado pela CONDER, em 2004.

nesse período. Atribui-se às diferentes metodologias adotadas pelas empresas contratadas como a principal razão das disparidades reveladas nessa comparação, como nível de renda e escolaridade. O aumento na quantidade de famílias explica-se pelo aumento do número de imóveis, entre 2001 e 2004. Infere-se que a principal causa para esse fenômeno é a perspectiva das obras de urbanização e da possibilidade da conquista da casa própria. Nesse diagnóstico foi corroborado os dados do IBGE, sobre a participação das mulheres como chefes de família, indicando 53% dos domicílios com essa característica.

### **3.4.2. Diagnóstico físico**

O cadastro físico georreferenciado utilizado como fonte de pesquisa apresenta alguns dados sem informação, entre 4% e 18%, a depender da categoria. Entretanto, devido a riqueza dos dados espacializados e do comparativo com o diagnóstico realizado em 2001, este estudo utilizou esse produto para registro do mesmo e para as análises sobre essa ocupação informal.

Mesmo sem grandes variações no total de habitantes, foi verificado um aumento do número de imóveis: 10,95% em Recanto Feliz e 12,42% em Paraíso Azul (Tabela 08). O maior crescimento presenciado foi nas unidades de usos misto, reforçando os dados obtidos em 2001, de que boa parte desses habitantes obtém renda no próprio bairro (Mapa 18). Nesse cadastro não foram encontradas informações sobre a quantidade de pavimentos dos imóveis.

Tabela 07: Comparativo dos dados socioeconômicos – Censo IBGE (2000) / Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004)

POPULAÇÃO / ÁREA OCUPADA	CADASTRO 2001			CADASTRO 2004	
	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL	TOTAL	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
nº de famílias	378	400	778	870	
população (hab.)	1.243	1.409	2.652	2.689	
relação hab/família	3,29	3,42	3,41	3,09	
área ocupada (ha)	3,25	2,32	5,57	3,25	2,32
densidade populacional (hab/ha)	382,46	607,33	476,12	482,76	
RENDA / OCUPAÇÃO	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL		RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
renda do responsável até 3 S.M. (IBGE) / renda familiar até 3 S.M. (HISA)	76,36%	73,35%	-	99,33%	
% de pessoas que trabalham no próprio bairro	47,71%	48,27%	-	-	
ESCOLARIDADE	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL		RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
sem instrução (IBGE) / índice de analfabetismo (HISA)	11,43%	7,43%	-	3,94%	
Até 04 anos de estudo (IBGE)	-	-	-	72,00%	

Fonte: Censo IBGE (2000); HISA, 2001a; HISA, 2001b; Geotechnique, 2004

Sobre as características dos imóveis, apresentados na Tabela 09, percebe-se um pequeno aumento no número de unidades construídas em alvenaria (Mapa 19). No entanto, os dados apresentam uma divergência muito grande entre as casas construídas com madeira e outros materiais. Apesar disso, esses resultados refletem que o número total de casas construídas com materiais precários diminuiu, entre 2001 e 2004.

Tabela 08: Comparativo do uso e da ocupação do solo - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004)

USO DO SOLO	CADASTRO 2001		CADASTRO 2004	
	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
residencial	368	389	365	406
Misto	9	11	21	24
comercial	9	15	4	6
prestação de serviço	3	3	-	-
institucional	3	-	-	1
em construção	2	24	-	-
vagos / desocupados	6	17	-	-
sem informação	2	0	56	79
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>
QTDE. DE PAVIMENTOS	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL	RECANTO FELIZ	PARAÍSO AZUL
Térreo	391	415	-	-
02 pavimentos	9	36	-	-
03 pavimentos	0	6	-	-
mais de 03 pavimentos	0	0	-	-
sem informação	2	2	446	516
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b; Geotechnique (2004)

Mapa 18: Uso do solo - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Tabela 09: Comparativo das características dos imóveis - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004)

	CADASTRO 2001		CADASTRO 2004	
<b>TIPOLOGIA CONSTRUTIVA</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
alvenaria	107	307	139	400
adobe	2	3	-	-
madeira	231	122	40	39
plástico	0	0	-	-
metal	3	0	-	-
Taipa	1	0	-	1
outros materiais	56	25	249	60
em construção	2	2	-	-
sem informação	-	-	18	16
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>
<b>ESTADO DE CONSERVAÇÃO</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
Bom	27	81	4	24
médio			24	122
regular / simples	102	197	121	208
ruim / precário	233	143	276	116
em ruína	36	14	-	-
em construção	2	22	-	-
sem informação	2	2	21	46
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>
<b>SITUAÇÃO DE RISCO</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
desabamento	53	59	169	110
deslizamento	-	-	4	-
inundação	92	12	162	25
soterramento	28	21	17	15
sem situação de risco	227	365	74	350
sem informação	2	2	20	16
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b; Geotechnique (2004)



Mapa 19: Tipologia construtiva dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Para o estado de conservação (Mapa 20), foram adotadas metodologias<sup>8</sup> diferentes nos cadastros: o de 2004 apresenta quatro categorias de análise, enquanto o de 2001 só utilizou três. Para compará-los, esta pesquisa adotou que a categoria “regular” equivale a “simples”, adotada em 2004, assim como “ruim” equivale a “precário”. Em Recanto Feliz, registrou-se um aumento do número de imóveis em estado precário, enquanto houve uma diminuição em Paraíso Azul.

Sobre a situação de risco, o cadastro de 2004 indica dados divergentes para a localidade de Recanto Feliz. Através da análise dos dados espacializados (Mapa 21), infere-se que houve erros nesse cadastro, pois os imóveis situados na rua Desembargador Manoel Pereira não sofrem risco de inundação, assim como não se justifica o aumento do número de imóveis com risco de inundação, em Paraíso Azul.

O comparativo da quantidade de número de cômodos, assim como presença de unidades sanitárias (Mapas 22 e 23; Tabela 10), revela as melhorias realizadas pelos próprios moradores nesse período. Registram-se um maior número de cômodos por habitação, assim como mais número de casas com sanitários. No entanto, as precárias condições de habitabilidade ainda persistem: em torno de 20% dos imóveis possuem até três cômodos, enquanto 20,52% e 8,52% das unidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul não têm o sanitário dentro da casa.

---

<sup>8</sup> Além de metodologias diferentes, estas análises não podem ser mais aprofundadas devido a critérios subjetivos de caracterização do estado de conservação do imóvel, realizado por equipes diferentes.

Mapa 20: Padrão construtivo dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Mapa 21: Situação de risco dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Mapa 22: Presença de sanitários nos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Mapa 23: Quantidade de cômodos dos imóveis - Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)

Tabela 10: Quantidade de cômodos e presença de unidades sanitárias nos imóveis - Cadastro HISA (2001) / Cadastro Geotechnique (2004)

<b>QTDE. DE CÔMODOS</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
01 cômodo	107	114	55	67
02 cômodos	117	91	102	73
03 cômodos	73	76	86	108
mais de 04 cômodos	101	154	132	177
em construção	2	22	-	-
sem informação	2	2	71	91
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>
<b>PRESEÇA DE UND. SANITÁRIA</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>	<b>RECANTO FELIZ</b>	<b>PARAÍSO AZUL</b>
com unidade sanitária	241	286	346	411
- dentro da casa	-	-	275	376
- fora da casa	-	-	55	33
- coletivo	-	-	16	2
sem unidade sanitária	157	149	27	10
em construção	2	22	-	-
sem informação	2	2	73	95
<b>TOTAL</b>	<b>402</b>	<b>459</b>	<b>446</b>	<b>516</b>

Fonte: HISA, 2001a; HISA, 2001b; Geotechnique (2004)

### 3.4.3. Proposta urbanística elaborada em 2004

Apesar das características gerais dos partidos urbanísticos não mudarem, algumas alterações nesse projeto urbanístico (Desenho 13) merecem destaque:

a) Relocação de casas somente nos casos em que a unidade era construída com material precário ou estava sujeita a situações de risco. Ou seja, não houve remoções de unidades por causa do projeto.

Desenho 13: Projeto urbanístico – Recanto Feliz e Paraíso Azul (2004)



b) Novos padrões habitacionais: devido ao crescimento da ocupação nesse período, e, conseqüentemente, um maior número de remoções, foram utilizadas duas tipologias com cinco pavimentos: uma com quatro unidades por andar e o outro com somente duas unidades por andar. Foi previsto também o village, principalmente ao redor da referida lagoa. Além disso, nessa versão não foram projetados lotes urbanizados.

c) Exclusão de um trecho de rua pavimentada ao redor da lagoa, prevendo somente calçada ao seu redor. Novamente, esse espaço, com potencial paisagístico relevante, ficou subaproveitado.

d) Construção de equipamentos comunitários: o centro comunitário passa a fazer parte do escopo dessa obra, tendo sua localização alterada para dar lugar ao posto de saúde. Também foram previstos oito boxes comerciais, na Rua Desembargador Manoel Pereira, no seu trecho que margeia a lagoa.

A participação dos moradores, assim como em 2001, foi apenas consultiva. Vale salientar que, após tantos anos de luta e espera, o que os moradores mais desejavam, naquele momento, era que o projeto fosse finalizado e que as obras fossem iniciadas.

Assim como no projeto de urbanização integrada elaborado em 2001, esse também não propõe elementos que possibilitem a integração urbana das localidades ao seu entorno imediato e à cidade. Além disso, pode-se inferir, por meio de análise da disposição das diferentes tipologias na área – prédio de quatro pavimentos nas bordas das localidades e villages no interior das mesmas – a intenção em apresentar uma nova “fachada” da área a ser urbanizada, buscando integrá-la, somente através do seu aspecto visual, ao bairro do Costa Azul.

### 3.5. OBRAS DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA (2005-2009)

O início das obras de urbanização integrada acontece em 2005, orçada em R\$ 13.506.783,52, financiada com recursos do Programa Pró-Moradia do Governo Federal, na modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, com contrapartida do Governo do Estado, através do Programa Viver Melhor, equivalendo a 27,52% desse montante (CDM, 2008, p. 19). Juntamente com a execução da obra,

foi elaborado e implementado um plano social, no valor de R\$ 178 mil, destinado às famílias da área de influência (CDM, 2008, p. 19). Com esse volume de recursos não era possível urbanizar toda a área. Diante disso, foi dada prioridade à localidade de Recanto Feliz, devido à precariedade de sua ocupação, sendo que foram realizados alguns serviços emergenciais em Paraíso Azul: obras de drenagem, visando reduzir as situações de risco na área, e relocação de famílias que habitavam imóveis em estado precário.

A empresa contratada foi a Gráfico Empreendimentos LTDA, que inicia a montagem do canteiro em abril de 2005. Entretanto, nesse momento surge mais um entrave para o início das obras: os moradores de um condomínio vizinho a essas localidades entram na justiça no intuito de embargá-la, alegando questões de cunho ambiental, sendo uma liminar concedida em 02 de junho de 2005 (CDM, 2008, p.18). A fiscal da obra pela CONDER, arquiteta Bárbara Guerra, relatou que a obra não tinha as licenças ambientais necessárias e, após a regularização da situação, os serviços da empresa contratada finalmente começaram. Esse período de embargo, segundo a arquiteta, foi proveitoso no aspecto do planejamento da obra, principalmente porque as equipes de acompanhamento social e de fiscalização puderam atualizar todo o cadastro realizado no ano anterior, tendo a oportunidade de conhecer e apreender a realidade da área antes do início das obras. Nesse cadastro, foram encontradas em torno de 20% a mais de famílias morando na área, segundo a fiscal. Além disso, foi nesse intervalo que foram realizadas as sondagens no terreno da referida lagoa, quando se descobriu que não havia nascente no local.

As fases de execução das obras previam, primeiramente, a construção de unidades habitacionais em áreas livres de Recanto Feliz e Paraíso Azul para relocação das famílias. Os critérios para remoção eram: famílias que residiam em imóveis edificadas em madeira e as que residiam em área que deveria ser desocupada para viabilizar a obra de urbanização (CDM, 2008, p.22). Estavam previstas remoções nas duas localidades, sendo que foi dada preferência às famílias de Paraíso Azul ocuparem os prédios construídos nessa área. Como o maior número de famílias relocadas eram originadas de Recanto Feliz, as famílias dessa localidade foram transferidas para novas unidades tanto na mesma área quanto em Paraíso Azul. Esse processo ocorreu em três etapas:

Em abril de 2006 foram disponibilizadas 240 unidades de apartamentos para entrega aos moradores, em julho nova remessa de 48 apartamentos foi entregue e em dezembro foi iniciada a entrega dos 112 vilages, realizada à medida que foi sendo concluída a construção de cada unidade. [...] Da área de Paraíso Azul I [...] foram reassentadas trinta e sete famílias e de Paraíso Azul II [...], quarenta e cinco. (CDM, 2008, p.22)

De acordo com CDM (2008, p. 22), foram construídas 400 novas unidades habitacionais, divididas da seguinte forma:

- 288 apartamentos com 35 m<sup>2</sup> compostos de uma sala, dois quartos, um banheiro, uma cozinha e área de serviço (Figura 13);
- 100 villages com 31 m<sup>2</sup> compostos de uma sala, um quarto, um banheiro, uma cozinha e área de serviço, com área para ampliação - construção do segundo quarto (Figura 14);
- 12 villages de usos misto, com 35 m<sup>2</sup>, compostos de um *box* comercial, uma sala, um quarto, um banheiro, uma cozinha e área de serviço, com área para ampliação - construção do segundo quarto (Figura 15).

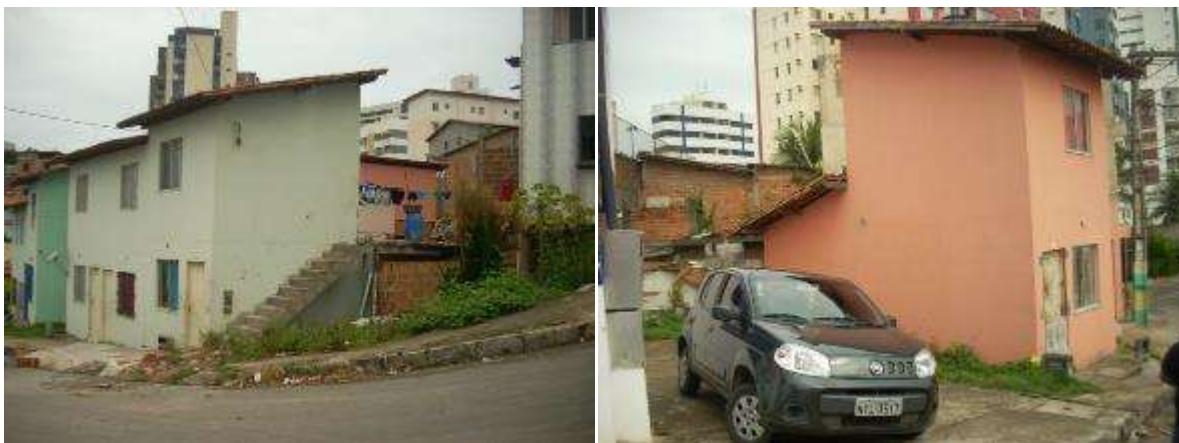
A demolição dos barracos também permitiu a execução das obras de infraestrutura: 404 m<sup>2</sup> de caminho em concreto; 1.234 m<sup>3</sup> de infraestrutura de contenção; 2.085 m de rede de esgotamento sanitário; 2.450 m de drenagem; 1.881 m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica; 240 m de sistema viário; 7.272 m<sup>2</sup> de pavimentação geral; limpeza da área onde existia a lagoa com a retirada de 4.065 m<sup>3</sup> de lama e lixo; área de 1.800 m<sup>2</sup> com projeto paisagístico; 31.646,00 m<sup>3</sup> de terraplenagem; e 483 demolições de construções precárias (CONDER, 2007 apud CDM, 2008, p.22).

Figura 13: Imagens da construção das unidades habitacionais



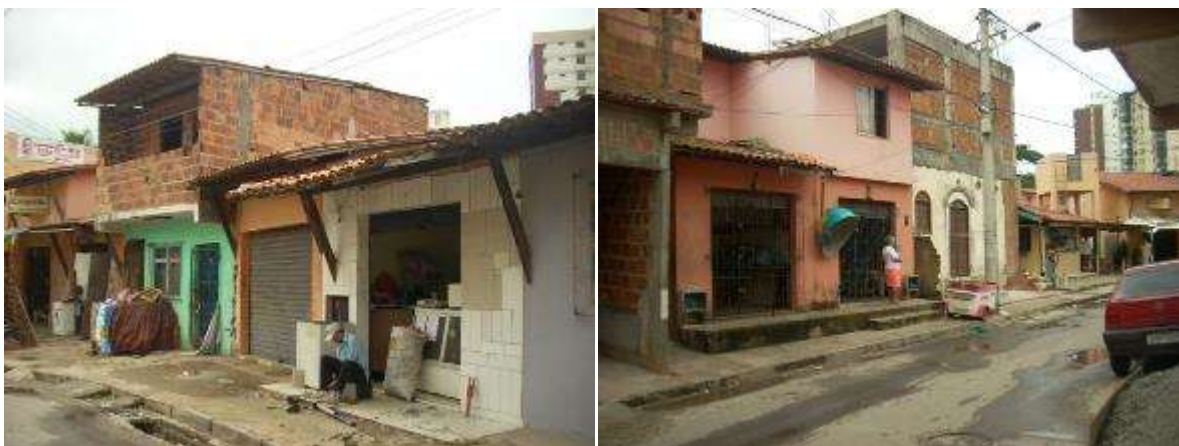
Fonte: Arquivo CONDER (2005-2009).

Figura 14: Imagens dos villages



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011).

Figura 15: Imagens de villages de uso misto



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011).

As obras de urbanização foram finalizadas em 2009, sendo que somente a localidade de Recanto Feliz foi integralmente executada. A equipe técnica da CDM atualizou o projeto urbanístico para Paraíso Azul, que prevê, além das obras de infraestrutura para esta localidade, as seguintes intervenções: melhorias, substituição e reassentamento de imóveis nas duas áreas, segundo a Tabela 11; execução dos projetos para as áreas livres, elaborados juntamente com os moradores; urbanização da referida lagoa (Figura 16), com quadras de esporte, arquibancada, parque infantil, áreas de lazer e estar (Desenho 14).

Figura 16: Imagens da área da referida lagoa antes e durante as obras



Fonte: Arquivo CONDER (2005-2009).

Tabela 11: Tipologia de intervenção em Recanto Feliz e Paraíso Azul – 2ª etapa de obras

LOCALIDADE	TIPOLOGIA DE INTERVENÇÃO			
	MELHORIA	SUBSTITUIÇÃO	REASSENTAMENTO	TOTAL
Recanto Feliz	72	23	19	114
Paraíso Azul I	92	27	12	131
Paraíso Azul II	141	77	98	316
TOTAL	305	127	129	561

Fonte: CDM (2008, p. 67)

Desenho 14: Projeto urbanístico – Recanto Feliz e Paraíso Azul (2010)

No início de 2011, foram iniciadas obras para a 2ª etapa, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recursos do Programa Pró - Moradia, através de uma operação de crédito envolvendo um conjunto de projetos que compõem a Falha Geológica II (CDM, 2008, p.30). Nesta fase não será executado todo o projeto atualizado, restando para uma 3ª etapa a urbanização das áreas livres e de lazer, bem como a construção de algumas unidades habitacionais, também indicadas no Desenho 14.

Além da execução das obras de urbanização, vale destacar nessa etapa do processo de urbanização outros atores que colaboraram durante a intervenção: a Universidade Salvador (UNIFACS), através de um projeto de pesquisa que busca desenvolver uma metodologia participativa de assistência técnica de arquitetura e engenharia; a organização não governamental Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), contratada para desenvolver e implementar o plano social; a Associação de Moradores Santa Rosa de Lima, que teve um papel diferenciado durante as obras.

### **3.5.1. Escritório Público de Arquitetura e Engenharia Avançado (EPAE.A)**

O Escritório Público de Arquitetura e Engenharia (EPAE) da UNIFACS foi criado em 2001, agregando professores, pesquisadores e estudantes desta universidade com o objetivo de prestar assistência técnica às comunidades mais carentes, tanto de Salvador quanto de outros municípios (PELA et al, 2006, p. 2). Após cinco anos de atuação, a equipe técnica do EPAE percebeu que o atendimento estava muito disperso, espalhado em diversos bairros da cidade, pois as pessoas que precisavam desses serviços técnicos é que buscavam atendimento. Assim, concluiu-se que “[...] as soluções elaboradas não têm alcançado o espaço urbanístico, ainda que haja carências quanto a isso.” (PELA et al, 2006, p. 2). Partindo dessa premissa, o EPAE elaborou o projeto de pesquisa intitulado “Arquitetura Pública: construção de metodologia de projeto e de parâmetros de habitabilidade”, que buscava concentrar esforços em uma área, ensejando resultados mais concretos quanto a melhoria das condições de moradia (PELA et al, 2006, p. 2).

Por outro lado, existe uma carência muito grande dos projetos de urbanização de assentamentos precários quanto às intervenções nos imóveis fora das situações de risco e construídos com materiais duráveis, presentes na área. Apesar da execução de serviços de infraestrutura, necessários à população beneficiada, essas intervenções não atendem os “[...] ambientes internos subdimensionados, insalubres, com densidade excessiva, sem privacidade; e espaços de convivência insuficientes e inadequados.” (PELA et al, 2006, p. 3). Foi nesse contexto que, em fevereiro de 2006, através de um convênio firmado entre a UNIFACS e o Governo do Estado da Bahia, com a interveniência da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), que é constituído o Escritório Público de Arquitetura e Engenharia Avançado (EPAE.A). Como objeto de estudo dessa pesquisa, é escolhida a urbanização das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, onde o EPAE.A monta um escritório de campo para desenvolvimento das atividades.

Os objetivos da pesquisa são: construir uma metodologia participativa para prestação de assistência técnica nas áreas de Arquitetura, Urbanismo e Engenharia; investigar parâmetros urbanísticos e arquitetônicos para edificações e ocupações urbanas que atualmente estão na ilegalidade (lotes de dimensões reduzidas, ausência de recuos, áreas subdimensionadas), visando o estabelecimento de um quadro de referência que possibilite a aplicação do mesmo em outras locais, e que garantam condições mínimas de habitabilidade; formação e ensino de profissionais e estudantes, aprofundando a discussão sobre habitação de interesse social e uma maior capacitação dos mesmos para atuar nessa área (PELA et al, 2006, p. 4-5).

A metodologia de trabalho do EPAE.A consiste em: revisão bibliográfica sobre condições de habitabilidade e o conteúdo do Programa Viver Melhor; elaboração de ficha de atendimento; primeiros contatos com as lideranças da comunidade, para apresentação da proposta de trabalho; implantação do escritório de campo; discussão com os moradores sobre questões de conforto na habitação; atendimento das solicitações por meio de agrupamento de imóveis, evitando atendimentos isolados; elaboração do estudo-piloto, para discussão com a comunidade; avaliação das unidades construídas pelo Programa Viver Melhor na área; sistematização do processo e elaboração de um roteiro de atuação; divulgação da pesquisa em meios diversos (PELA et al, 2006, p. 6-7).



Devido ao atraso na implantação do escritório de campo, causado por questões burocráticas, o atendimento à comunidade começou em maio de 2006, e o local de trabalho do EPAE.A só foi entregue para a equipe técnica em julho do mesmo ano. Em junho, o EPAE.A iniciou a análise das solicitações recebidas, identificando as situações mais urgentes, bem como as unidades que pudessem formar grupos de vizinhança. Foram previamente escolhidos três grupos de imóveis vizinhos entre si, em cada uma das localidades (Recanto Feliz, Paraíso Azul I, Paraíso Azul II), para uma investigação mais apurada sobre as questões de habitabilidade e de risco presentes em cada grupo de vizinhança (Figura 17): “[...] falta de espaço, deficiências estruturais, infiltração e umidade, falta de ventilação e iluminação naturais, e de esgotamento sanitário.” (PELA et al, 2006, p. 10). A partir dessa investigação, foram produzidas pranchas para apresentação numa Assembleia Geral da associação de moradores de cada subárea, no intuito de que os moradores de cada uma delas definisse qual grupo de vizinhança teria prioridade no atendimento (Figuras 18 e 19). Após essa escolha, foram iniciados, em outubro de 2006, os estudos para cada unidade, seguindo o partido arquitetônico adotado para o grupo de casas.

Em virtude de situações emergenciais das obras de urbanização, foram elaborados projetos para unidades isoladas, seguindo a mesma metodologia desenvolvida na pesquisa. Ao todo, foram elaborados nove projetos de melhorias habitacionais de forma isolada (CDM, 2008, p.27).

Figura 17: Maquetes dos grupos de vizinhança – situação existente



Fonte: EPAEA, 2006

Figura 18: Apresentação dos critérios de escolha dos grupos para a comunidade



Fonte: EPAEA, 2006

Figura 19: Reunião com moradores para aprovação da proposta de grupo



Fonte: EPAEA, 2006

O EPAE.A encerrou suas atividades em janeiro de 2007, sendo que os projetos desenvolvidos para os grupos de vizinhança não foram adiante, devido, principalmente, a não previsão desses custos no orçamento da obra. A saída da equipe da UNIFACS gerou sentimentos opostos na comunidade: expectativa quanto ao projeto de reforma de sua unidade, para aqueles que não haviam sido atendidos, e ceticismo quanto à realização das obras, para aqueles que foram o público alvo dos projetos elaborados. Muitos destes, inclusive, pretendiam executar o projeto com recursos próprios. Entretanto, essas pequenas reformas individuais inviabilizam a

construção de acordos de vizinhança, principalmente para manutenção de recuos e áreas livres, item fundamental da metodologia de trabalho desenvolvido pelo EPAE.A.

### **3.5.2. Plano social desenvolvido pela CDM**

Devido à complexidade socioespacial da intervenção – número significativo de remoções; associação comunitária bastante presente nas discussões sobre as etapas de obras, situação a qual os profissionais da construção civil não estão acostumados; alguns moradores ligados ao tráfico de drogas – a CONDER contratou a organização não governamental CDM para a

[...] complementação do Plano de Desenvolvimento Social e Ambiental [...]; o suporte ao trabalho da CONDER nas atividades relativas ao acompanhamento das obras de urbanização; ao Projeto de Melhoria Habitacional; e ao processo de Regularização Fundiária com ações de mobilização e apoio a comunidade na construção do Estatuto do Bairro. (CDM, 2008, p.19)

Assim, no período de março de 2006 a março de 2008, a CDM montou uma equipe composta por profissionais da área social e de arquitetura para interagir com os moradores, principalmente através de sua associação, e as instituições envolvidas na obra: Gráfico Empreendimentos LTDA, empresa contratada para execução das obras de urbanização; CONDER, responsável pela fiscalização das obras; SEDUR, responsável pelas ações de planejamento e produção habitacional; EPAE.A / UNIFACS, equipe de pesquisa sobre projetos de melhorias habitacionais.

As ações executadas por essa ONG nesse período, segundo CDM (2008, p.35), foram:

- Reconhecimento da realidade local, aproximação com a comunidade e suas lideranças, e estreitamento dos laços com as equipes da parceria (SEDUR, CONDER e UNIFACS);
- Participação em reuniões de planejamento – alinhamento das ações do Projeto Integrado de Desenvolvimento Socioambiental das Comunidades de Paraíso Azul e Recanto Feliz;
- Participação em fóruns de debate sobre habitação de interesse social;

- Suporte ao trabalho da CONDER nas atividades relativas ao acompanhamento das obras de urbanização – participação nas negociações para avanço da obra e nas atividades relativas ao reassentamento e pós-ocupação;
- Suporte ao Projeto de Melhoria Habitacional – apoio e integração com a equipe do EPAE.A/UNIFACS;
- Complementação do Projeto de Desenvolvimento Social e Ambiental;
- Suporte ao processo de Regularização Fundiária com ações de mobilização e apoio à comunidade na construção do Estatuto do Bairro;
- Elaboração de diagnóstico pós-ocupação.

Sobre a elaboração de projetos de melhorias habitacionais, como foi verificada com a experiência da UNIFACS, a demanda é muito maior do que a capacidade de atendimento da equipe, assim como não eram suficientes os recursos destinados a esses serviços. Além disso, os arquitetos contratados pela CDM também estavam envolvidos na construção dos parâmetros técnicos do Estatuto de Bairro. Dessa forma, só foram elaborados projetos de melhorias “[...] para casos emergenciais relacionados à viabilização dos acordos ou para solucionar problemas causados pelo avanço da obra.” (CDM, 2008, p.28). Vale ressaltar, dentre os projetos elaborados pela equipe, a proposta de ampliação da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima, cujo programa prevê os seguintes espaços: oficina, infocentro, refeitório, copa, sanitários e depósito, no pavimento térreo; auditório reversível para quatro salas, rádio comunitária, alojamentos (masculino e feminino), sanitários e depósito, no pavimento superior.

Figura 20: Proposta de ampliação da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima



Fonte: CDM, 2008, p. 29

### Construção do Estatuto de Bairro e do processo de regularização fundiária

Em virtude da organização e participação diferenciada dos moradores das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, a SEDUR<sup>9</sup> escolheu essa obra de urbanização para iniciar um projeto piloto de elaboração de um Estatuto de Bairro. Aproveitando-se do momento de execução das obras, propício para a construção de acordos relacionados à ocupação do solo, foram envidados esforços para colocar em prática os novos instrumentos presentes na Política Municipal de Habitação, em especial a ZEIS, para efetuar a regularização fundiária e urbanística da área.

As ações para a elaboração do Estatuto de Bairro foram planejadas em três etapas: preparação da comunidade para a discussão, visando criar condições favoráveis para a discussão do Estatuto de Bairro; construção de pactos, no intuito de discutir “[...] a necessidade de construção de normas edilícias e parâmetros urbanísticos, assim como regras de convivência em condomínio” (CDM, 2008, p. 40); elaboração do documento final do Estatuto de Bairro em forma de lei, com os mapas necessários para regulamentação dos usos, dos gabaritos e dos pactos aprovados, a

---

<sup>9</sup> Vale destacar o momento político que possibilita a realização dessa experiência pioneira: a eleição de um governador de partido progressista, em 2005, após 16 anos de gestão estadual caracterizada pelo perfil conservador. Além disso, nessa mesma época, os técnicos de órgãos públicos da área habitacional, tanto da esfera municipal quanto estadual, estavam envolvidos na revisão do PDDU e na incorporação dos instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade nessa nova lei.

ser submetido à Câmara de Vereadores para sua aprovação, como previsto no PDDU 2008.

Em agosto de 2007, foi formado o Grupo de Trabalho (GT) para discussão do Estatuto de Bairro. Esse GT era composto por: três membros da Associação de Moradores, cada um referente a uma área (Recanto Feliz, Paraíso Azul I, Paraíso Azul II); quatro representantes da CONDER, referentes aos setores de projeto, de fiscalização de obras, social e jurídico; um representante da SEDUR; um representante da UCSAL, pois presta assessoria jurídica à Associação de Moradores; dois representantes da CDM, representando os setores físico e social dessa ONG; um representante da Prefeitura Municipal de Salvador<sup>10</sup> (CDM, 2008, p. 72).

Na primeira etapa, foram identificados três grupos de moradores: famílias reassentadas em apartamentos; famílias reassentadas em villages; famílias que permaneceram nos imóveis existentes antes das obras de urbanização. Para os dois primeiros grupos foi realizado um acompanhamento pós-ocupação, no intuito de auxiliar a transição dos moradores para a vida na nova moradia. Para as famílias que passaram a morar em apartamentos, foram agendadas reuniões com grupos de moradores, visando dirimir os principais problemas decorrentes dessa nova fase; foi promovido curso de capacitação de síndicos e subsíndicos para administração de condomínios, e foi dado suporte na elaboração do Regimento Interno dos Condomínios, com regras para uso dos espaços coletivos, organização condominial e normas edilícias (CDM, 2008, p. 73).

Com os moradores dos villages, as principais orientações estavam voltadas à ampliação da habitação e a ocupação das áreas livres (Tabela 12). Muitas dessas unidades foram construídas muito próximas às casas remanescentes, além do que não havia definição no projeto do lote de cada unidade. Ocorreram casos em que os moradores possuíam recursos para ampliação da unidade e, por falta de regras, ampliaram seus imóveis, ocupando os recuos de frente e de fundo, prejudicando casas vizinhas.

A partir do relato dos problemas encontrados no período de pós-ocupação, foram discutidos parâmetros estabelecendo recuos,

---

<sup>10</sup> No documento é indicado que seria verificada a possibilidade de representação. Ao final, não houve nenhum representante da PMS.

afastamentos e limites máximos para ampliação dos vilages. Além disso, ficou definido em reunião do GT - Estatuto do Bairro que seria feita a demarcação dos limites externos de cada unidade, o que facilitaria a negociação dos acordos. Esta demarcação ainda não foi realizada. (CDM, 2008, p. 76)

Tabela 12: Parâmetros urbanísticos acordados para os vilages das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul (2007)

GABARITO	Será permitida a construção de mais um pavimento (totalizando, assim, três pavimentos) apenas mediante comprovação de assessoria técnica em estrutura.
FACHADAS	Nas unidades ampliadas será necessário a aplicação de reboco para proteção das paredes e posterior revestimento cerâmico ou pintura.
RECUOS	LATERAL / FUNDO: 0,80m
	FRENTE: no térreo, é permitido até o limite do passeio. Nos pavimentos superiores, é permitido construir em balanço até o limite do lote.
CERCAMENTO	Será permitido o cercamento até o limite do lote com muro de alvenaria até a altura de 1m e complementação com elementos vazados.

Fonte: CDM (2008)

Para os moradores em geral, buscando orientar sobre a utilização dos espaços coletivos, foram acordados parâmetros urbanísticos adequados para a área, baseado no espaço construído pela população ao longo dos anos (Tabela 13). Vale destacar a relevância dessa experiência, mesmo com a proposição de parâmetros considerados exíguos, como a largura mínima para o sistema viário. Percebe-se, pela análise desses dados, a real necessidade da presença do Poder Público para orientar e controlar o uso e a ocupação do solo, a exemplo do POUZO, implantados em algumas áreas urbanizadas no Rio de Janeiro pelo programa Favela-Bairro. Infelizmente, essa experiência não chegou a avançar para a terceira etapa, destinada à regulamentação da ZEIS, que incluiria a regularização fundiária e urbanística da área.

Tabela 13: Parâmetros urbanísticos gerais acordados para as localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul (2007)

SISTEMA VIÁRIO	HIERARQUIA dos caminhos existentes na área, levando em consideração o fluxo existente e o número de casas acessadas através dos mesmos. I – Travessa domiciliar principal II – Travessa domiciliar secundária III – Acesso direto às casas Estão previstos para serem implantadas na 2ª etapa de obras: IV – Via de Lazer V – Via de serviço
	Largura mínima: 1,00 m
USO DO SOLO	BOXES COMERCIAIS, QUIOSQUES, UNIDADES DE USO INSTITUCIONAL: não será permitida a substituição de uso dessas unidades para residência.
	CASAS E VILLAGES: será permitido o uso misto através de pequenos comércios, como venda de doces e mantimentos, para incentivar a geração de renda.
PARCELAMENTO	CASAS: poderão ser desmembradas quando da construção de um outro pavimento. Deve-se atentar para uma avaliação estrutural que permitirá ou não essa ampliação.
	BLOCOS, SOBRADOS E VILLAGES: Não poderão ser desmembrados. Os villages, mesmo sendo unidades unifamiliares, não possuem estrutura adequada para a construção de outro pavimento.
ÁREAS LIVRES	Sempre que possível e, principalmente nos casos envolvidos em acordos de divisão de áreas livres, deverá ser prevista a existência de áreas descobertas vinculadas às edificações que, preferencialmente, deverão ser cercadas com materiais vazados (exemplo: cobogós, grades, blocos cerâmicos vazados e outros) a fim de garantir conforto e higiene a toda a vizinhança.
GABARITO	REGRA GERAL: 3 pavimentos, desde que atendidos os critérios de segurança, através de parecer técnico.
	EXCEÇÃO: O gabarito das unidades situadas no miolo das quadras de alta densidade e que ainda não foram verticalizadas, estarão sujeitas aos estudos de sombreamento para definir o número de pavimentos a ser permitido.
CONSIDERAÇÕES GERAIS	Será proibida a construção de marquises ou varandas que avancem sobre a área de circulação para que não impeçam a entrada de luz nas passagens.
	As aberturas de janelas poderão ser voltadas para as circulações e áreas livres próprias do lote, O importante é que todos os cômodos possuam vãos de iluminação e ventilação de dimensão mínima de 1m <sup>2</sup> .
	Não será permitida a construção de paredes externas, que venham a delimitar o lote, com altura acima de 1,80m.

Fonte: CDM (2008)



### 3.5.2.1. Diagnóstico pós-ocupação

Entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, a CDM realiza uma pesquisa de pós-ocupação com as famílias moradoras das novas unidades habitacionais (villages e apartamentos), no intuito de “[...] verificar o nível de satisfação dos seus ocupantes com referência ao tamanho, tipologia e a intervenção como um todo.” (CDM, 2008, p. 36). Das 400 unidades pesquisadas, somente 50,5% responderam ao questionário. O relatório elaborado pela CDM aponta como uma das principais causas para a não participação das famílias nessa enquete é que muitas dessas unidades já foram vendidas a terceiros, sendo esta uma atitude ilegal, passível de sanções por parte dos órgãos públicos promotores da urbanização.

Das 202 famílias que colaboraram com esta atividade, cinco admitiram estar alugando o imóvel, sendo duas ocupando o village, no valor de R\$ 100,00 e R\$ 150,00, e três o apartamento, sendo que somente uma família revelou o valor do aluguel, de R\$ 300,00 (CDM, 2008, p. 36). Além disso, treze ocupantes de villages reconheceram terem adquirido o imóvel de terceiros, sendo que um deles informou o valor da compra do imóvel, R\$ 18 mil. Daqueles que afirmaram terem comprado o apartamento, nenhum declarou o valor pago pelo imóvel.

Além da valorização imobiliária decorrente das obras de urbanização, principalmente numa área que está inserida num bairro de classe média da cidade, outro fator interfere na venda do imóvel pelos moradores antigos: as taxas decorrentes da legalização dos logradouros e dos serviços urbanos implantados. No caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o valor do solo (VUP) estipulado para os logradouros criados após a urbanização dessa área demonstra que não houve a atenção devida do Poder Público municipal para a população de origem, pois os valores estabelecidos são um pouco maiores dos estipulados para outros logradouros do bairro do Costa Azul (Tabela 14).

Tabela 14: Valor do solo para logradouros no bairro do Costa Azul (2001-2011)

Nome do logradouro	Valor do VUP (em R\$)					
	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Rua Des. Manoel Pereira	97,54	113,38	132,67	145,92	161,47	176,49
Trv. Isaías Alves de Almeida	51,74	60,15	70,38	77,41	85,66	93,63
Rua Prof. Isaías Alves de Almeida	97,54	113,38	132,67	145,92	161,47	176,49
Rua Dr. João Mendes da Costa Filho	94,00	109,27	127,86	140,63	155,62	170,10
Rua Paraíso Azul	-	-	-	-	180,00	196,75
Rua Recanto Feliz	-	-	-	-	180,00	196,75

Fonte: <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>, acesso em 26 jun. 2011; <http://www.mapadigital.salvador.ba.gov.br/>, acesso em 26 jun. 2011.

Outro dado que reforça a substituição da população é o nível de escolaridade. Apesar da baixa escolaridade encontrada nesse universo pesquisado, onde 31,44% desses moradores frequentaram a escola da 1ª a 4ª série, nos níveis mais avançados de frequência escolar estão aqueles que residem em apartamentos.

Quanto à satisfação com as obras de urbanização, 68,38% consideraram ótima ou boa as intervenções realizadas, sendo que somente 7,35% as julgaram ruim. Em relação à unidade habitacional, a pesquisa aponta um nível de satisfação maior para os moradores dos apartamentos, 81,62%, contra 46,97% dos moradores dos villages. As justificativas para esses números podem ser explicados pelo tamanho do apartamento, maior do que o do village, bem como o seu valor de venda ser também maior.

### 3.5.1. Participação dos moradores

Com o início das obras, a principal pauta das reuniões da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima passou a ser o acompanhamento das etapas de urbanização da área. Os líderes comunitários tiveram um papel fundamental no processo de planejamento dos serviços a serem executados, nas alterações do projeto urbanístico e na intermediação de problemas decorrentes das obras. Tanto a

Gráfico Empreendimentos LTDA quanto a CDM, diante da organização da comunidade, passaram a estabelecer reuniões periódicas para esclarecimento do cronograma de obras e dos serviços de acompanhamento social, constituindo uma parceria com a associação, principalmente para a resolução de questões delicadas, como remoções de famílias e a relação com traficantes de drogas existentes na área.

A partir de 2006, com a construção da sede da associação, este local passou a ser o ponto de discussão dos moradores das questões relacionadas à urbanização. Com a sua ampliação, a CDM passou a utilizar parte desse espaço para o desenvolvimento de suas atividades, o que continua acontecendo na 2ª etapa de obras.

Figura 21: Sede atual da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima



Fonte: Imagem registrada pelo autor para esta pesquisa (2011).

Além do envolvimento nos grupos de trabalho organizados pela CDM, e no projeto de pesquisa do EPAE.A, descritos anteriormente, vale destacar a participação

dos moradores nos projetos elaborados para áreas livres de Paraíso Azul, conjuntamente com a equipe técnica da CONDER. Esses espaços surgiram com a remoção de imóveis em estado precário, revelando fundos e laterais de unidades vizinhas (Desenho 15). Os moradores, em conjunto com as equipes da CDM e da CONDER, decidiram elaborar projetos de áreas de lazer nesses vazios, criando ambientes agradáveis, que possibilitam melhores condições de ventilação e insolejamento, e que evitam futuras ocupações desordenadas (Desenho 16). Entretanto, igualmente como aconteceu com os projetos elaborados pela equipe da UNIFACS, devido à falta de previsão orçamentária, essas propostas não foram construídas.

Esses projetos, aliado ao intenso envolvimento da associação de moradores durante as obras, demonstra que o nível de participação nas obras de urbanização foi bem diferente daquele durante a elaboração do projeto urbanístico. Ela pode ser descrita como “[...] interativa - quando a comunidade, por iniciativa sua ou do agente promotor, participou ou foi chamada a participar das decisões sobre o que iria ser feito.” (SILVA, 1999, p. 19 apud BUENO, 2000, p. 267).

Desenho 15: Cadastro de área livre em Paraíso Azul

Desenho 16: Projeto para área livre em Paraíso Azul

### 3.6. ANÁLISE DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA

Com a finalidade de avaliar e registrar, de forma sistematizada, o processo de urbanização integrada ocorrido em Recanto Feliz e Paraíso Azul, esta pesquisa utilizará os parâmetros técnicos estabelecidos por Bueno (2002): replicabilidade<sup>1</sup>, adequabilidade<sup>2</sup> e sustentabilidade<sup>3</sup>. A análise abrangente desse processo busca compreender o alcance das intervenções realizadas para a comunidade, tendo como referência dados sistematizados sobre outras intervenções em assentamentos precários.

Sobre os parâmetros de **replicabilidade**, a execução das obras promoveu o acesso a toda a infraestrutura necessária para a área, com os mesmos padrões de serviços urbanos da cidade; foram utilizados materiais que facilitam a manutenção das redes implantadas; equipamentos comunitários foram construídos, permitindo o acesso da população a serviços sociais básicos; foi utilizada a mesma pavimentação do entorno imediato. Vale ressaltar que a metodologia de Bueno (2002) cita a integração à cidade no mesmo item que examina as melhorias de acesso. Conforme explicitado no capítulo 2, esta pesquisa aprofunda o conceito de integração urbana e uma avaliação mais detalhada dessa questão está presente no capítulo 4.

A integração dos agentes de execução foi parcialmente atendida, pois a obra foi dividida em etapas, devido ao montante de recursos não ser suficiente para a urbanização de toda a área. Assim, mesmo que a Gráfico Eng<sup>a</sup> tenha executado todos os serviços previstos para a 1<sup>a</sup> etapa, outra empresa está executando atualmente a 2<sup>a</sup> etapa de obras, com diferentes funcionários e estratégias de atuação distintas.

Dentre os serviços não implantados estão o tratamento das áreas livres e a presença do Poder Público no controle do uso dos espaços coletivos. O primeiro

---

<sup>1</sup> A replicabilidade diz respeito à possibilidade de aplicação de uma dada solução em outras situações concretas, e à possibilidade de se adaptar a alternativa técnica a outras situações (BUENO, 2002, p. 320-321).

<sup>2</sup> A adequabilidade refere-se a adequação das soluções para cada caso específico, apesar de se tentar buscar soluções as mais replicáveis possíveis, no intuito de que cada urbanização seja bem sucedida (BUENO, 2002, p. 320-321).

<sup>3</sup> A sustentabilidade aponta para a continuação no tempo dos efeitos benéficos advindos da urbanização (BUENO, 2002, p. 320-321).

contribui para a permanência de um ambiente urbano desconfortável e árido, conforme apresentado na Figura 22. Além disso, a não implantação dos projetos elaborados para essas áreas, durante a etapa de obras, compromete a própria utilização das áreas livres como espaços de lazer, pois não existe fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo nessas localidades. No entanto, esse controle também dependeria da regulamentação da ZEIS, para que houvessem parâmetros urbanísticos que legalizassem o assentamento e permitisse o controle do uso e da ocupação do solo. A ausência dessa fiscalização também gera transtornos na 2ª etapa de obras, em execução, pois estão ocorrendo invasões em áreas delimitadas para a construção de empreendimentos habitacionais previstos no projeto.

Figura 22: Ausência de tratamento das áreas livres



Fonte: Imagens registradas para esta pesquisa (2011).

A participação dos moradores foi ativa durante o processo de urbanização integrada, principalmente por meio da associação de moradores, conforme relatado neste capítulo. Foram promovidos também programas de capacitação dos moradores por meio de cursos de manicure, corte de cabelo e informática. No entanto, a participação não foi capaz de impedir a substituição de antigos moradores, que venderam as unidades habitacionais para outros, que tornaram-se parte dos beneficiários das obras de urbanização na área.

Sobre os parâmetros de **adequabilidade**, destacam-se nessa experiência: os esforços pioneiros em elaborar o Estatuto de Bairro, mesmo sem a regulamentação da ZEIS; as atividades de extensão do EPAE.A que propuseram, por meio de



metodologia inovadora, projetos de reforma e ampliação dos imóveis existentes e para as áreas livres, em conjunto com a comunidade; a implantação de um escritório de campo na área, facilitando o diálogo entre os diversos entes que participaram das obras de urbanização; e a eliminação das situações de risco de toda a área, mesmo que a 1ª etapa não abrangesse toda a comunidade.

Sobre os parâmetros de sustentabilidade, vale ressaltar o atendimento pleno a todos os itens do saneamento básico para a área urbanizada. Destaca-se também a participação ativa da comunidade nesse processo, pois fortaleceu a associação de moradores, enquanto representante dos mesmos frente ao Poder Público e a outros entes da sociedade civil organizada. Nesse aspecto, uma parceria estabelecida com a concessionária de energia elétrica da Bahia, COELBA, permite descontos significativos na conta de luz dos moradores a partir da troca de latas de alumínio recicláveis, recolhidas todos os meses pela COELBA. Além disso, com a realização das obras, os moradores sentem-se menos rejeitados pelos vizinhos “endinheirados” do Costa Azul. Mesmo sem a regulamentação da ZEIS, que possibilitaria a legalização fundiária e urbanística das localidades, a grande maioria da população sente menos receio em ser removida da área após a realização das obras.

Como síntese dessa análise, as informações foram sistematizadas no Quadro 05. Assim, fica demonstrada a relevância da metodologia estabelecida por Bueno (2002) para a consolidação e aprimoramento do processo de urbanização integrada, ao elencar as principais ações que devem ser realizadas durante esse tipo de intervenção. A categorização dessas ações nos parâmetros técnicos possibilita o monitoramento e avaliação de outros processos, bem como a incorporação de outros itens nessa metodologia. No entanto, a principal questão desta pesquisa é avaliar se os resultados dessa intervenção foram capazes de integrar as localidades à cidade. Para isso, será utilizada no capítulo 4 a metodologia estabelecida para esse fim.

Quadro 05: Parâmetros técnicos para análise da urbanização integrada em Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA

replicabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>integração dos agentes de execução e continuidade das obras:</b> a obra foi dividida em etapas, sendo que em cada etapa são efetuados todos os serviços de infraestrutura urbana, construção e reforma de imóveis pela mesma empresa.</li> <li>- <b>utilização dos mesmos padrões de serviços urbanos da cidade:</b> foram utilizados os mesmos padrões de serviços urbanos da cidade.</li> <li>- <b>integração à cidade e melhorias de acesso:</b> pavimentação das vias, utilizando o mesmo padrão do entorno, mas que não significaram necessariamente integração à cidade.</li> <li>- <b>área verde dá aspecto agradável e não ocorrem invasões em áreas livres:</b> não houve tratamento paisagístico em áreas livres.</li> <li>- <b>a população utiliza equipamentos do bairro:</b> foram implantados equipamentos comunitários de saúde e educação, que servem à comunidade.</li> <li>- <b>materiais convencionais para as redes melhoram operação e manutenção:</b> foram empregados materiais convencionais para as redes, que também são os mesmos utilizados na cidade.</li> <li>- <b>participação, programas de educação ambiental:</b> participação ativa no processo de urbanização integrada. Programas de capacitação realizados durante as obras: manicure, corte de cabelo e informática.</li> <li>- <b>as famílias permanecem na área:</b> houve substituição de antigos moradores por outros, de renda mais elevada.</li> <li>- <b>presença do Poder Público no controle do uso dos espaços coletivos:</b> não existe posto de fiscalização e nem controle do uso dos espaços coletivos no local. Já foram registrados casos de invasão em áreas livres, na 2ª etapa de obras.</li> </ul>
adequabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>eliminação de todas as áreas de risco:</b> foram eliminadas todas as situações de risco existentes na 1ª etapa de obras.</li> <li>- <b>projetistas desenvolveram detalhes específicos para a área:</b> projetos para áreas livres, em conjunto com a comunidade, bem como projetos de reforma e ampliação de imóveis, através de metodologia inovadora aplicada pelo EPAE.A.</li> <li>- <b>escritório de campo:</b> implantado durante a 1ª etapa, facilitou o diálogo entre a população, o Poder Público e a empresa contratada.</li> <li>- <b>Estatuto de Bairro:</b> esforço pioneiro, em Salvador/BA, na elaboração de um Estatuto de Bairro, de forma participativa, visando a regulamentação da ZEIS.</li> </ul>
sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>solução de saneamento:</b> atendimento pleno a todos os itens do saneamento básico: água, esgoto, drenagem e coleta de lixo.</li> <li>- <b>conta de energia:</b> programa de reciclagem da COELBA reduz sensivelmente o valor da conta de energia e elimina as situações de ligações clandestinas.</li> <li>- <b>participação política desenvolveu cidadania e autoestima:</b> a associação ficou mais fortalecida e a população sente-se menos rejeitada pelos moradores de classe média do bairro do Costa Azul.</li> <li>- <b>ZEIS:</b> devido a não regulamentação da ZEIS, não foi possível realizar a regularização fundiária e urbanística da área.</li> </ul>

Fonte: Metodologia de Bueno (2007), adaptado para esta pesquisa (2011).

## CAPÍTULO 4

---

### AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE INTEGRAÇÃO URBANA NAS LOCALIDADES DE RECANTO FELIZ E PARAÍSO AZUL, EM SALVADOR/BA

Ainda que a análise anterior aprofunde os principais elementos para uma avaliação dos resultados após o processo de urbanização integrada em Recanto Feliz e Paraíso Azul, originalmente ocupação informal, segregada do seu entorno imediato e da cidade, verifica-se que os graus de integração urbana das localidades não foram examinados de forma mais sistematizada, após a intervenção, bem como não foi considerada na metodologia anterior a inserção plena dessas áreas à cidade, um dos principais aspectos da integração urbana. Assim, este tópico avalia a situação atual de Recanto Feliz, à luz do quadro de indicadores propostos por este estudo no capítulo 2.

Em relação à primeira categoria, a **integração física** é a que mostra os resultados mais satisfatórios. Foram implantadas as redes de infraestrutura urbana, com os mesmos materiais utilizados no entorno, facilitando a sua manutenção. Foram integrados à rede de saneamento básico todos os imóveis, com ligações individuais e a construção de unidades sanitárias nas habitações que não as possuíam. O sistema viário, utilizando para a pavimentação o mesmo material das vias existentes no bairro do Costa Azul, possui dimensões que permitem a coleta de lixo, a manutenção das redes de infraestrutura e a interligação com o entorno. As situações de risco foram eliminadas, tanto em Recanto Feliz quanto em Paraíso Azul, trazendo segurança para a população. Além disso, não se encontram mais imóveis construídos com materiais precários.

No entanto, as áreas livres não foram tratadas de forma adequada para serem utilizadas como espaços de lazer, bem como não houve nenhum tratamento

paisagístico para as mesmas, como plantação de árvores. Conforme relatado nos itens 3.5.1, 3.5.2 e 3.5.3, sobre as atividades de pesquisa e extensão da UNIFACS, a atuação da CDM e a participação dos moradores, existem projetos para as áreas livres e para melhorias físicas de alguns imóveis, que não foram executados por falta de previsão orçamentária. Isso acaba comprometendo a integração física da ocupação recém-urbanizada, pois ainda encontram-se imóveis com menos de quatro cômodos e com situações deficientes de ventilação e iluminação naturais. Entretanto, com a continuação das atividades da CDM no local, esses imóveis já foram identificados e serão objetos de intervenção na 2ª etapa de obras.

Sobre a **integração legal**, apesar do esforço pioneiro em elaborar o primeiro Estatuto de Bairro para uma ocupação informal em Salvador/BA, essa experiência não conseguiu transformar em lei os acordos realizados com a população sobre normas edilícias, parâmetros urbanísticos, indicação de áreas livres e regras de convivência em condomínio. Vale destacar que essa tentativa aconteceu simultaneamente às discussões da PMHIS, sobretudo em relação aos instrumentos legais para a regularização fundiária e urbanística, quando o entusiasmo dos técnicos envolvidos com o tema era latente, sobretudo na efetivação desses instrumentos. Porém, mesmo com a institucionalização dos mesmos e a indicação das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul enquanto ZEIS, através da publicação do PDDU/2008, o Estatuto de Bairro não foi transformado em lei, através da regulamentação desse instrumento. Como o objetivo da SEDUR e da CONDER era efetuar a regularização fundiária através do estabelecimento dessas áreas como ZEIS, mesmo com a posse do terreno sendo pública, os moradores continuam sem o direito de posse, permanecendo a situação de ilegalidade fundiária. Sobre os limites das APA's, não foram encontrados cursos d'água na referida lagoa, que indicassem a necessidade de proteção ambiental da mesma.

A **integração social**, conforme explanado no capítulo 2, é um dos objetivos mais difíceis de serem alcançados pelo processo de urbanização integrada, pois depende, dentre outros fatores, da melhoria de renda da população. Nesse aspecto, este estudo aponta outras especificidades que interagem nesse processo. Inicialmente ressaltase que houve substituição de moradores antigos por outros, de renda mais elevada, sobretudo nos novos imóveis construídos, conforme revela o diagnóstico pós-

ocupação elaborado pela CDM. A localização do assentamento, encravado num bairro de classe média da cidade, associado à inevitável valorização imobiliária da área com as obras de urbanização, são os fatores preponderantes que explicam essa substituição. Contudo, vale destacar outras características que influenciam essa “expulsão” dos moradores antigos. Primeiramente, a tipologia habitacional verticalizada, utilizada por causa da alta densidade da ocupação, previa abrigar todos os habitantes no local, sem relocação para outras áreas da cidade. No entanto, o valor venal dessa tipologia torna-se bastante atrativo, tanto para aqueles que não possuíam nenhum bem antes das obras, quanto para os que desejam morar no Costa Azul a preços módicos. Além disso, as taxas decorrentes do direito de morar nessa área não levaram em consideração o perfil dessa população, pois foram praticados valores para o IPTU um pouco mais elevados que o seu entorno imediato. A ausência da integração legal também contribui para a substituição dos moradores antigos, pois a ausência de instrumentos jurídicos que atestem a legalidade da ocupação e do imóvel facilita a elaboração de contratos de compra e venda sem registro em cartório.

Por outro lado, a participação dos moradores durante o processo de urbanização mostrou-se fundamental, tanto para conseguir a permanência da população no local, quanto para a continuidade das obras de urbanização, agora na 2ª etapa. A presença da Associação de Moradores durante as obras permitiu não só a intermediação entre os moradores e os prestadores de serviço, durante as obras, como também a possibilidade de realizar atividades que não estavam previstas, como o trabalho de pesquisa e extensão da UNIFACS e o esforço pioneiro em elaborar o Estatuto de Bairro para a regulamentação da ZEIS. Vale ressaltar o papel de conselheiro que os líderes comunitários assumem frente aos moradores sobre os diversos aspectos da vida no bairro, influenciando positivamente nas diversas fases do processo de urbanização.

Além disso, a construção da sede da Associação de Moradores, da Escola Municipal Padre Confa e da USF Zulmira Barros, possibilitaram o acesso a serviços públicos de saúde, educação e capacitação, estes promovidos pela associação de moradores, em parceria com outras instituições. Em contato com uma das lideranças

comunitárias<sup>1</sup>, foi relatado que a sede da associação abriga aulas de capoeira, semanas culturais e comemorações da própria comunidade, além de atividades em parceria com a UCSAL, como palestras sobre temas diversos e sessões de fisioterapia ministradas por estudantes dessa universidade.

Foi descrito também pela liderança o alcance dos equipamentos comunitários implantados. O público atendido pela escola é, em sua grande maioria, morador da comunidade. Esse dado foi confirmado em contato com a administração desse estabelecimento de ensino. Da mesma forma, as atividades realizadas na sede da Associação de Moradores beneficiam somente a população das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul. O posto de saúde, por ser uma unidade de saúde da família, só atende àqueles que possuem o cartão de saúde daquele posto, salvo em campanhas de vacinação. Ou seja, se alguém precisar de atendimento de emergência e não tiver o cartão dessa USF, é encaminhado para o 12º Centro de Saúde Alfredo Bureau, localizado na Rua Jaime Sapolnik, mais conhecida como a Ladeira do Marback, no bairro do Imbuí, distante cerca de 10km de Recanto Feliz.

Assim, essas informações revelam que o alcance desses equipamentos comunitários não atingem um público além das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, sendo incapazes de gerar fluxos intraurbanos que possibilitem a **integração plena** da área recém-urbanizada no contexto urbano do bairro e da cidade. Diferentemente de outros equipamentos urbanos presentes no Costa Azul, que conseguem agregar diferentes públicos, como a Paróquia Santa Rosa de Lima, as edificações recém-construídas não conseguiram, até o presente momento, serem os fatores de dinamização e de integração urbana das localidades, apesar da relevância dos serviços prestados à comunidade. O Mapa 24 registra a localização de equipamentos urbanos no bairro do Costa Azul, destacando também os principais fluxos viários. Nesse mapa evidencia-se certo isolamento das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul dos principais equipamentos urbanos do bairro, sendo o mais próximo a Paróquia Santa Rosa de Lima.

---

<sup>1</sup> Maria Carmen Bispo dos Santos, moradora da comunidade há 22 anos, participa da direção da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima desde 2008.

Mapa 24: Equipamentos Urbanos e Fluxos Intraurbanos – Costa Azul

Sobre os fluxos gerados pela integração viária de Recanto Feliz com o bairro, permitida pela pavimentação da rua Des. Manoel Pereira, classificada como via local pela LOUOS, percebe-se que essa intervenção não foi capaz de gerar outros atrativos capazes de estimular a circulação e a permanência de um público além dos moradores dentro da localidade. Essa integração viária conectou a rua Prof. Isaias Alves de Almeida, caracterizada como via local e de uso predominantemente residencial, com a rua Dr. Augusto Lopes Pontes, também via local, mas com usos mais diversificados (posto de gasolina, escola de educação infantil), sendo também a via de acesso ao Centro de Convenções da Bahia, por onde circulam linhas de ônibus. Por meio de visitas a campo, verificou-se que o fluxo gerado pela pavimentação da via caracteriza-se muito mais como um fluxo de passagens de pessoas entre essas ruas, pois, além dos moradores de Recanto Feliz e Paraíso Azul, circulam pela rua Des. Manoel Pereira moradores e trabalhadores dos prédios residenciais do Costa Azul, principalmente por causa do acesso ao transporte coletivo na rua Dr. Augusto Lopes Pontes (Mapa 25). Além disso, alguns carros utilizam essa via como um caminho alternativo para fugir de engarrafamentos, sem nenhum interesse maior em atividades de comércio e serviço que ocorrem em Recanto Feliz. Esse fluxo de passagem não conseguiu, até o presente momento, dinamizar economicamente essa localidade, que permanece sem atrativos para pessoas que não moram na área. Assim, percebe-se que as melhorias de acesso não são, por si só, capazes de qualificar a integração urbana desejada, pois essa questão precisa ser analisada em conjunto com outros fatores, como descrito neste estudo.

A análise dos fluxos de pessoas e veículos nessa ocupação revela também que o projeto urbanístico não foi capaz de dar soluções eficazes à segregação espacial existente, em especial para a área em torno da referida lagoa. Primeiramente, vale ressaltar a situação topográfica dessa área, um grotão abaixo das ruas já pavimentadas do Costa Azul, que esconde visualmente as residências situadas em Recanto Feliz de quem passa pela rua Prof. Isaias Alves de Almeida. No projeto elaborado em 2004, as áreas que margeiam essa rua foram ocupadas com prédios de quatro pavimentos, mostrando uma nova aparência da área urbanizada, semelhante ao seu entorno.



Mapa 25: Fluxos Intraurbanos pós-intervenção - Recanto Feliz

Para as áreas internas, situadas no grotão e pouco visíveis a quem circula pelas ruas principais do Costa Azul, foram construídos os villages e reformadas as unidades residenciais em bom estado de conservação. Ou seja, a “fachada” da área recém-urbanizada faz questão de assemelhar-se ao seu entorno, ao mesmo tempo em que serve de barreira visual à maior parte da ocupação.

Outra questão relevante são os acessos propostos entre a área situada no grotão e a rua Prof. Isaias Alves de Almeida. No projeto urbanístico de 2004 só foi proposta a ligação entre essas áreas por meio da rua Des. Manoel Pereira. No final da 1ª etapa de obras, foram construídas duas escadarias entre o grotão e a rua Prof. Isaias Alves de Almeida, mas que são pouco visíveis e convidativas ao acesso de pedestres, cuja utilização se dá basicamente por moradores de Recanto Feliz (Mapa 25 e Figura 23). Assim, a área urbanizada permanece invisível e inacessível aos olhos de quem passa pelas ruas do Costa Azul, fato relevante para a continuidade da segregação espacial.

Figura 23: Acesso à escada 02, construída no final da 1ª etapa de obras



Fonte: Imagem registrada pelo autor para esta pesquisa (2011).

Além disso, a falta de tratamento paisagístico das áreas livres e a ausência de espaços de lazer contribuem para um ambiente urbano árido e distinto do bairro (Figuras 24 e 25), sendo mais um elemento que distingue e segrega a ocupação recém-urbanizada do seu entorno.

Figura 24: Ruas urbanizadas em Recanto Feliz



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011).

Figura 25: Ruas internas, de uso residencial, do Costa Azul



Fonte: Imagens registradas pelo autor para esta pesquisa (2011).

A entrevista realizada com a liderança comunitária também foi reveladora na corroboração da permanência da segregação. A presença de pessoas não moradoras das localidades é imediatamente percebida pela população e cria-se, imediatamente, um sentimento de insegurança e desconfiança no ambiente. A liderança relatou que o código utilizado para a primeira visita de um estranho à localidade é ele ser guiado por um morador da área, sendo apresentado para alguns outros moradores. A partir disso, o não-morador pode circular pela área sem causar tanto estranhamento, sem maiores problemas.

Vale salientar que o tráfico de drogas influencia diretamente no estigma de área segregada nessas localidades. Para que a venda de drogas ilícitas ocorra, os traficantes impõem leis tácitas de circulação e de controle do território em determinadas áreas, aos estranhos, aos moradores e às pessoas que trabalham no local, em especial aos técnicos da área social.

Assim, conclui-se que, após a 1ª etapa de obras nessas localidades, a integração urbana desejada não conseguiu atingir plenamente a meta definida pelos indicadores, em cada uma das categorias, sendo que a integração física foi a que atingiu os melhores resultados. A síntese dessa avaliação encontra-se no Quadro 05, de acordo com a metodologia descrita no capítulo 02. Mesmo com os esforços empreendidos pelos atores envolvidos (população, técnicos dos órgãos públicos, instituições parceiras), muito ainda precisa ser feito para alcançar o objetivo principal das políticas e programas urbanos voltados para assentamentos precários, que é integrá-los à cidade.

Os maiores desafios, a partir da análise desse objeto de estudo, encontram-se na implementação de diretrizes e instrumentos legais previstos em leis recentes, como o Estatuto da Cidade e a lei de assistência técnica, demonstrando que essas áreas precisam de outros tipos de investimentos além das intervenções físicas. Aliado a isso, o monitoramento e a avaliação contínuos das ações de urbanização de assentamentos precários podem contribuir para o aprimoramento de projetos, a capacitação técnica dos órgãos envolvidos, os modos de intervenção em ocupações informais e o aperfeiçoamento dos programas e projetos de urbanização integrada, com a finalidade de promover intervenções mais exitosas nessas áreas, principalmente no enfrentamento da exclusão.

O grande destaque deve-se às diversas conquistas dos moradores de Recanto Feliz e Paraíso Azul, através da participação no processo de urbanização integrada: infraestrutura urbana, equipamentos comunitários, condições mínimas de habitabilidade, continuação das obras, agora numa 2ª etapa, em Paraíso Azul. Esse processo maior, de construção de cidadania, é um dos maiores legados de integração social que o processo de urbanização traz para essa população, mesmo que não tenha atingido a todos.

Por outro lado, o projeto urbanístico poderia oferecer mais elementos de integração urbana, principalmente na utilização do talude entre o grotão e a rua Prof. Isaias Alves de Almeida, e a urbanização da área da referida lagoa. Tipologias habitacionais que tirassem partido da diferença de nível, aliado com escadas que promovessem a circulação e a visualização entre Recanto Feliz e o bairro do Costa Azul, poderiam resolver o problema da alta densidade, bem como indicar áreas de

intersecção e de convívio entre essas duas realidades. O espaço de lazer, ainda possível de ser criado com a urbanização da área da referida lagoa, poderá ser o elemento de integração plena dessas localidades, pois atrairia pessoas do bairro do Costa Azul e de outros lugares da cidade, possibilitaria a realização de atividades capazes de congregar diferentes públicos, como práticas esportivas, apresentações culturais, atividades da paróquia, lazer e contemplação para pessoas de diferentes idades etc, além de oportunidades para vendedores locais. A não implantação desse ou de qualquer outro equipamento urbano impede que o processo de urbanização integrada seja capaz de “quebrar” o estigma de área segregada, na cidade e no bairro.

Quadro 06: Indicadores de integração urbana para análise pós-intervenção das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA

	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS	NOVAS POSSIBILIDADES	
INDICADORES DE INTEGRAÇÃO URBANA Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador/BA	integração física	<b>condições mínimas da habitação:</b> - Construção de unidades sanitárias nas habitações que não as possuíam; - Todos os imóveis da área são construídos com materiais duráveis	Além da urbanização das áreas livres existentes, a regulamentação da ZEIS influenciará positivamente no ambiente urbano construído, pois possibilitará o controle dos espaços públicos existentes e das futuras ampliações dos imóveis.	
		<b>infraestrutura urbana:</b> - Foram implantadas as redes de infraestrutura urbana; - O sistema viário permite a coleta de lixo, a manutenção das redes de infraestrutura e a interligação com o entorno; - Foram eliminadas as situações de risco, tanto em Recanto Feliz quanto em Paraíso Azul.		
		<b>construção de equipamentos comunitários e áreas de lazer:</b> - Foram construídos um posto de saúde, uma escola de 1º grau e a sede da Associação de Moradores Santa Rosa de Lima, dentro da localidade de Recanto Feliz;		<b>equipamentos comunitários, áreas de lazer e paisagismo:</b> - As áreas livres não foram tratadas de forma adequada para serem utilizados como espaços de lazer, bem como não houve nenhum tratamento paisagístico, como plantação de árvores.
	integração legal	1ª experiência em Salvador/BA que evidenciou esforços para a regulamentação da ZEIS.	<b>regularização urbanística:</b> Apesar do esforço para a elaboração do Estatuto de Bairro, essa experiência não conseguiu transformar os acordos realizados sobre parâmetros urbanísticos em lei.	Aproveitar a 2ª etapa de obras na área, juntamente com o escritório técnico já instalado, para retomar os trabalhos do Estatuto de Bairro.
			<b>regularização fundiária:</b> Mesmo a posse do terreno sendo pública, não foram utilizados os instrumentos de regularização fundiária, previstos no Estatuto da Cidade e na PMHIS.	
	integração social	<b>participação dos moradores:</b> - Devido à organização dos moradores, através da sua Associação, eles conquistaram espaço para participar das definições da urbanização integrada realizada, principalmente durante as obras.	<b>permanência dos moradores na área:</b> - Houve substituição de moradores antigos por outros, de renda mais elevada, sobretudo nos novos imóveis construídos.	Implantação de um posto de assistência técnica voltado para edificações e o ambiente urbano, nos moldes do POUZO, utilizado em favelas recém urbanizadas no Rio de Janeiro. No entanto, esse equipamento comunitário só faz sentido após a regulamentação da ZEIS.
<b>acesso aos serviços públicos:</b> os equipamentos comunitários construídos possibilitaram o acesso a serviços públicos de saúde, educação e capacitação.				
integração plena	<b>integração viária:</b> a pavimentação da rua Des. Manoel Pereira possibilitou a circulação de pessoas do bairro por dentro da localidade de Recanto Feliz, com o propósito de acessar as linhas de transporte coletivo que atravessam a rua Dr. Augusto Lopes Pontes.	<b>inserção na cidade:</b> - os equipamentos comunitários não foram capazes de estimular fluxos intraurbanos, atraindo moradores do Costa Azul e da cidade para essas localidades, apesar da sua relevância social. - a integração viária não foi capaz de dinamizar e atrair um público além dos moradores, conseguindo somente criar um fluxo de passagem.	A urbanização da área da referida lagoa pode atrair moradores do entorno imediato e de outros lugares da cidade, possibilitando a integração plena da ocupação recém-urbanizada.	

Fonte: elaborado pelo autor para esta pesquisa (2011)

## CAPÍTULO 5

---

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento e crescimento das ocupações informais nas cidades brasileiras estiveram sempre à frente do processo de expansão urbana, sem que as intervenções de urbanização tenham acompanhado o ritmo desse processo. Como fatores essenciais, destacam-se o êxodo rural e a ausência de políticas públicas habitacionais voltadas para as classes de baixa renda, que, impossibilitadas de adquirir e/ou alugar um imóvel através do mercado formal, ocupam locais próximos às oportunidades de trabalho ou áreas na periferia da cidade, como estratégia de sobrevivência no meio urbano.

As posturas do Estado frente a esses assentamentos, até meados da década de 1970, podem ser classificadas em duas, a depender da localização: se em área distante do centro, fora do raio de expansão urbana da cidade, faz-se “vista grossa”; se em área central, ou de interesse do mercado imobiliário na construção de algum empreendimento, remove-se a favela e transfere a população para conjuntos habitacionais em áreas periféricas. Vale ressaltar a crença, não só do Poder Público como da sociedade, que esses conjuntos habitacionais são capazes de resolver os problemas urbanos e habitacionais da cidade, mesmo sem que isso tenha acontecido ao longo das últimas décadas, desde o período do BNH (1964-1986), seguido pela criação do Ministério das Cidades e as novas políticas habitacionais implantadas a partir de 2003. Apesar dessa última fase trazer uma maior pluralidade de ações, incluindo o PAC de urbanização de favelas, o Programa Minha Casa Minha Vida tem sido a sua principal linha de ação, a partir de 2008, trazendo à tona a construção de conjuntos habitacionais, com a meta de produzir 3 milhões de novas habitações.

Mesmo assim, entre as décadas de 1960 e 1970, duas experiências de urbanização de favelas demonstraram existir alternativas para além da remoção das mesmas e transferência da população. Tanto em Brás de Pina, no Rio de Janeiro, quanto em Alagados, em Salvador, partiram do pressuposto da manutenção da população no local e na execução de obras de infraestrutura, oferecendo os mesmos serviços disponíveis para a cidade formal. A urbanização buscava oferecer condições mínimas de habitabilidade para os moradores dessas ocupações informais, com o intuito de integrar a população à vida urbana. As estratégias utilizadas foram diversas: Brás de Pina apostou na mobilização e participação dos moradores, tanto na elaboração dos projetos quanto na construção dos imóveis, visando a valorização do sentimento de pertencimento dos mesmos em relação ao lugar, ao bairro. Para a ocupação em Alagados, foi promovido um concurso público para a elaboração do projeto de urbanização integrada, em 1973. Esse projeto previa, além da construção de novas habitações e da infraestrutura urbana, equipamentos comunitários na área. Entretanto, devido à complexidade dessa urbanização (área extensa, aterro de áreas de mangue, controle de novas invasões, interrupções no financiamento da obra), o projeto foi modificado durante as obras, que duraram até 1986.

Essas duas experiências pioneiras demonstraram que, mesmo com a complexidade da intervenção, existem outras possibilidades de atuação para áreas habitacionais de ocupações informais. No entanto, destaca-se que a integração era concebida enquanto condições mínimas de habitabilidade, tanto do imóvel quanto do espaço urbano da comunidade. A substituição da população era considerada inevitável, pois não havia instrumentos para a legalização da ocupação. Além disso, a integração plena da área, ao meio urbano no âmbito da cidade, não fazia parte dos objetivos propostos e nem das avaliações posteriores a esses processos de urbanização integrada.

A redemocratização do país a partir da década de 1980, a elaboração da Constituição de 1988, que traz o fortalecimento da municipalização das ações do Estado nas políticas de interesse social, inclusive na área habitacional, modificam substancialmente a postura do Poder Público frente aos assentamentos precários. Mesmo com o retraimento dos investimentos federais na chamada década perdida dos anos 1990, alguns municípios com governos progressistas propõem programas de



urbanização integrada, inspirados em Alagados e Brás de Pina, assim como são definidos novos instrumentos urbanísticos que permitem ações mais abrangentes que as intervenções físicas, no sentido de propor a legalidade fundiária e urbanística das favelas. Nesse sentido, o principal avanço é a definição e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social na legislação urbana municipal, trazendo, assim, a possibilidade de diálogo dessas áreas com a cidade formal, legislada e regulada.

Dos programas urbanos voltados para a urbanização de favelas nesse período mais recente, destacam-se o Favela-Bairro (1994-2000), no Rio de Janeiro, e o Santo André Mais Igual (1997 – 2001), em Santo André. O primeiro visava transformar o espaço estigmatizado da favela em bairro, como um lugar da cidade. Para isso, os projetos de urbanização integrada, além de oferecer toda a infraestrutura urbana necessária, buscavam integrar os assentamentos por meio de soluções viárias, construção de equipamentos comunitários, praças e espaços de lazer. Vale ressaltar que um dos pressupostos desse programa era a integração da ocupação informal à cidade através de soluções de desenho urbano. Assim, aspectos legais, como as regularizações fundiária e urbanística, não foram implementadas, tampouco a participação da comunidade foi um fator decisivo nas definições para a urbanização das áreas. Comparando essa experiência recente com Brás de Pina, revela-se que permanece a perspectiva da integração física como meio capaz de inserir aquela área na dinâmica da cidade.

Em Santo André, a segregação era compreendida de forma mais ampla, onde a infraestrutura urbana era uma das múltiplas dimensões que caracterizava a segregação dos assentamentos precários. Partindo desse pressuposto, o SAMI apostou na territorialização das ações, levando às áreas a serem urbanizadas os serviços sociais oferecidos pela Prefeitura de Santo André, desde postos de saúde até incubadoras de pequenos negócios. Essa experiência acreditou também na participação da comunidade enquanto processo de conscientização sobre direitos e deveres dos cidadãos no espaço urbano, além da valorização cultural e ambiental da mesma e do lugar onde vivem. Após a urbanização, houve a regulamentação da AEIS, seguida pela regularização e titulação da posse da terra aos moradores. No intuito de integrar a ocupação informal à cidade, foram implantados equipamentos urbanos, além de comunitários, como no caso de Sacadura Cabral, fortalecendo pequenos

empreendedores locais, potencializado pela proximidade dessa área com uma instituição de ensino superior. Confrontada a outras experiências realizadas até então, o SAMI, pelos seus avanços sociais e de integração urbana, é a que apresenta resultados qualitativos mais promissores, se comparada aos avanços obtidos nas intervenções em Brás de Pina e Alagados, que se mantiveram como áreas segregadas, ainda que beneficiadas por amplos processos de urbanização. A busca para se atingir a finalidade de integrar, de forma plena, o assentamento precário à cidade, é possível por meio da incorporação de outras dimensões sociais além das melhorias físicas.

Dentre as intervenções recentes pesquisadas para Salvador, observa-se a consolidação de algumas ações, inclusive no processo de urbanização integrada ocorrido nas localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul: priorização dos aspectos relacionados à integração física (infraestrutura urbana, sistema viário, condições mínimas de habitabilidade e construção de equipamentos comunitários), proposta de manutenção da população no lugar e acesso a serviços públicos. Ou seja, assim como nas experiências ocorridas na década de 1970 e no programa Favela-Bairro, esses projetos propunham a oferta de serviços urbanos e condições mínimas de habitabilidade como fatores capazes de eliminar a segregação espacial existente, construída ao longo de décadas. Nesse sentido, vale destacar que mesmo com o esforço pioneiro em regulamentar a ZEIS dessa área, a não institucionalização desse instrumento urbanístico, associado à valorização dos novos imóveis construídos para relocação e a elevação de taxa do IPTU, que desconsidera o perfil de renda da população, comprometeu a permanência dos moradores originais, que passaram a vender os novos imóveis. Também não ocorreu a integração legal da área, permanecendo a situação de ilegalidade fundiária e exclusão dos direitos urbanísticos. Além disso, a integração social pretendida não foi alcançada, uma vez que as condições mínimas de habitabilidade promovidas na área estão sendo usufruídas por outros moradores, com renda superior àqueles que habitavam as localidades. Quanto à expectativa de integração plena, a entrevista da liderança comunitária, relatada no capítulo 4, revela que as localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul continuam segregadas do seu entorno imediato e da cidade, pois a urbanização integrada não foi capaz de inserir a ocupação na dinâmica do bairro e da cidade, deixando de lado intervenções qualitativas importantes como a área de recreação no entorno da referida

lagoa, que poderia ser um atrativo urbanístico e ambiental importante de integração das diferentes localidades do entorno. Assim, confirma-se que o enfrentamento das condições de segregação nos processos de urbanização integrada ultrapassa a dimensão física do problema de melhorias das habitações e de sua infraestrutura, pois as intervenções realizadas não proporcionaram a inserção do lugar à dinâmica da vida urbana na cidade, caracterizada pelo fluxo de pessoas das áreas do entorno imediato e mesmo de outras áreas da cidade, com motivações distintas do deslocamento casa-trabalho.

O aprofundamento do conceito de integração urbana, realizado neste estudo, apresenta questões que, apesar de serem consideradas teoricamente no âmbito das recentes políticas urbanas, nos programas e nas legislações urbanísticas, não fazem parte do escopo dos projetos elaborados. A implantação de equipamentos urbanos, que busca atender uma população mais abrangente que a da ocupação informal e que seja capaz de gerar fluxos intra-urbanos, com potencial de ascender o lugar na cidade, não são considerados. Propostas que levem em consideração fluxos de pessoas e veículos, que aliem a diversidade espacial do assentamento precário com pontos e/ou vias de conexão e interação com a cidade formal, devem ser estimulados, no intuito de dinamizar economicamente a área e integrá-la ao seu entorno imediato. Também não são valorizadas as potencialidades de usos dessas áreas, estimulando a presença de um público mais amplo e possibilitando situações de troca e integração social, desde que não venham prejudicar as condições de moradia e as relações de vizinhança dessas localidades. Algumas experiências pontuais ocorridas em Salvador, por iniciativa das próprias comunidades, apontam nessa direção. Nesse sentido, os *shows* de verão realizados no *Candeal Guetho Square*, pela Timbalada, conforme relatado no capítulo 1, demonstraram a possibilidade dessa integração e da diversidade de usos em uma área de ocupação informal da cidade, ainda que a imensa escala e a frequência dos eventos realizados causassem um grande impacto no ambiente de moradia da comunidade e da vizinhança. Apresentações culturais de menor porte do que os *shows* da Timbalada ou outros atrativos próprios das localidades, como restaurantes de comidas típicas, feiras de artesanato e arte popular, campeonatos de práticas esportivas diversas, são também ações capazes de estimular essa riqueza dos lugares e a diversidade de pessoas e de usos.

Assim, vale destacar que a integração urbana plena deve continuar a ser o principal objetivo das políticas urbanas e habitacionais voltadas aos assentamentos precários. A incorporação de outras estratégias de atuação, bem como ultrapassar a barreira inerente à efetiva implementação dos instrumentos legais e urbanísticos definidos para regulamentação de ZEIS, apresentam-se como os novos desafios para a transformação das nossas cidades em lugares mais humanos para a sua população.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Henrique de. A economia de Salvador e a formação de sua região metropolitana. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C (org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador:EDUFBA, 2008.

ANDRADE, A. B.; BRANDÃO, P. R. B. **Geografia de Salvador**. Salvador: Edufba, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. In: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out. / dez. 1988.

BLANK, Gilda. Brás de Pina: Experiência de urbanização de favela. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 2. ed. 1981 (original de 1978).

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. (original de 1998).

BRANDÃO, Maria D. de Azevedo. Origens da expansão periférica de Salvador. In: *Revista Planejamento*, Salvador: SEPLANTEC/CPE, v. 6, nº. 2, 1978 (original de 1963).

\_\_\_\_\_. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: ZAHAR Editores, 2. ed. 1981 (original de 1978).

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela:** metodologia para projetos de urbanização. 2000. 362 p. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno\\_doutorado\\_projetofavela.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/bueno_doutorado_projetofavela.pdf). Acesso em 10 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Parâmetros para a avaliação de vida urbana e qualidade habitacional em favelas urbanizadas. In: ABIKO, A. K.; ORNSTEIN, S. W. (ed). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP,1) 373p.

\_\_\_\_\_. Parâmetros e tipologias. In: BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. 2007

CARDOSO, Adauto Lúcio. O Programa Favela-Bairro – uma avaliação. In: ZENHA R. M. e FREITAS, C. G. L. de. (org.). **Anais do Seminário de Avaliação de Projetos IPT**. São Paulo, IPT/Finep-Habitare, 2002.

\_\_\_\_\_. O Programa Favela-Bairro – uma avaliação. In: FERNADES, A.; GORDILHO-SOUZA, A. (org.). **Habitação popular no Brasil: reflexões, avaliações e propostas**. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004.

\_\_\_\_\_. Contextualização / Caracterização. In: BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. 2007

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. **Alagados da Bahia:** intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano. 2002. 306 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

\_\_\_\_\_. Os Alagados da Bahia: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano. In: **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**, v.1, n.1 , p.83-100, jan. 2003. Salvador: PPG-AU / FAUFBA, 2003.

CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C (org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador:EDUFBA, 2008.

\_\_\_\_\_. As “cidades” de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C (org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador:EDUFBA, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009 (original de 2001).

CDM. **Indicações de parâmetros para construção de Estatuto de Bairro – ZEIS de Paraíso Azul e Recanto Feliz**. Sistematização da experiência de mobilização da comunidade. Salvador, 2008.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo: Utopias e realidades, uma antologia**; tradução Dafne Nascimento Rodrigues – 6. ed. – São Paulo: Perspectiva, 2005.(original de 1965)

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 229 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. Santo André: urbanização de favelas e inclusão social. In: **Ambiente Construído**, v. 4, nº 4, p. 7-20, out / dez 2004. Porto Alegre, 2004.

DENALDI, R.; OLIVEIRA, M. G. “Community Participation in Relocation Programs: The case of the Slum Sacadura Cabral in Santo André – Brazil”. In: **Open House International**, volume 24, nº3, 1999.

ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa Gomes do. **Habitação social na Bahia: Trajetória e produção da URBIS (1965-1998)**. 2002. 337 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

FERNANDES, A.; GORDILHO-SOUZA, A. (org). **Habitação popular no Brasil: reflexões, avaliações e propostas**. Salvador: FAUFBA/PPGAU, 2004.

FERNANDES, Lenise Lima. **Política Urbana e Produção do Espaço em Favelas do Rio de Janeiro: a busca pelo direito à cidade**. Rio de Janeiro, 2006. Tese doutorado apresentado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FERNANDES, Marlene. Favela-Bairro: Rio de Janeiro/RJ – Relatório Final de Análise. In: IBAM. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. vol. 1. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

GEOTECHNIQUE. **Projeto Executivo de Urbanização e Infraestrutura de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador – BA**. Salvador, 2004. Base de dados do cadastro georreferenciada para ArcGIS, versão 3.1; projetos urbanísticos e arquitetônicos em AutoCAD.

GORDILHO-SOUZA, Angela. **Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador, 1946-1989**. 1990. 315 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.

\_\_\_\_\_. (org.). **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: Universidade Federal da Bahia / Faculdade de Arquitetura / Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / LabHabitar, 1997.

\_\_\_\_\_. **Limites do Habitar: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2008. (original de 2000)

\_\_\_\_\_. Regularização fundiária na nova Política Municipal de habitação de Interesse Social. In **Revista Veracidade**, nº 2, Ano 2, Julho de 2007. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2007.



HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**: Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995 (original de 1988)

HISA ENGENHARIA LTDA. **Projeto Executivo de Urbanização e Infraestrutura da Área Subnormal de Recanto Feliz, Salvador – BA**. Tomo I, vol. 1. Salvador, 2001a. Memorial descritivo em Word for Windows, versão 2000; projetos urbanísticos e arquitetônicos em AutoCAD.

\_\_\_\_\_. **Projeto Executivo de Urbanização e Infraestrutura da Área Subnormal de Paraíso Azul, Salvador – BA**. Tomo I, vol. 1. Salvador, 2001b. Memorial descritivo em Word for Windows, versão 2000; projetos urbanísticos e arquitetônicos em AutoCAD.

GEOTECHNIQUE CONSULTORIA E ENGENHARIA LTDA. **Projeto Executivo de Urbanização e Infraestrutura de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador – BA**. Salvador, 2004. Projetos urbanísticos e arquitetônicos em AutoCAD.

IBAM. **Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária**. vol. 1-3. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (original de 1961).

JACQUES, Paola Berenstein. **Estética da ginga**: arquitetura das favelas através da obra de Hélio Oiticica. Rio de Janeiro: Casa da Palavra e Salvador: EdUFBA, 2007.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 4 ed. São Paulo: Moraes, 2006. (original de 1968).

LUBISCO, N. M. L.; VIEIRA, S. C.; SANTANA, I. V. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. 4. ed. rev. e ampl. - Salvador: EDUFBA, 2008.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; guetos, não: a segregação e o Estado. In: **Espaço & Debates**, v. 24, nº 45, jan/jul de 2004. São Paulo: NERU, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo. Espaço e grupos sociais na virada do século XXI. In: **Seminário sobre Estrutura Espacial e Segregação Social** – São Paulo, SP - 2004. Disponível em: [http://www.centrodametropole.org.br/index.php?section=content&subsection\\_id=5&content\\_id=553](http://www.centrodametropole.org.br/index.php?section=content&subsection_id=5&content_id=553). Acesso em 20 jul. 2011.

MELO, Marcus André B. C. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1988. In: **RUA – Revista de Arquitetura e Urbanismo**, nº 2, Ano 2. Salvador: Mestrado FAUFBA, 1989.

MENDES, Izabel Cristina. **Programa Favela-Bairro: uma inovação estratégica?** Estudo do programa Favela-Bairro no contexto do plano estratégico da cidade do Rio de Janeiro. 2006. 192 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENEZES, Elaine Souza de. **PAT PROSANEAR: Teoria x Prática.** Uma avaliação do projeto urbanístico participativo de São Marcos, em Salvador/BA. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

NETO, José Ferreira Nobre. **Croquis das localidades de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador – BA.** Salvador, 2005-2009. Arquivos em formato JPG, gentilmente cedidos pelo autor.

NEVES, L. P.; BRASILEIRO, J. C. **Nordeste de Amaralina:** estudo dos problemas físico-ambientais. Salvador: UFBA, Fundação Rockfeller, 1974.

PELA, I. M.; SILVA, L. A.; ESPÍRITO SANTO, M. T. G.; MARAMBAIA, N. C.; MAZZA, S. C. **Arquitetura pública:** a experiência do EPAE avançado, no bairro do Costa Azul (Salvador, BA). Salvador, 2006 (mimeo).

PEREIRA, Gilberto Corso. Habitação e Infraestrutura urbana em Salvador e Região Metropolitana. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C (org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2. ed. rev. e ampl. Salvador:EDUFBA, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Urbanidade e vida metropolitana**. Rio de Janeiro: JOBRAN Livraria e Editora, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M. **O que é questão de moradia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. Cidade: Reforma Urbana – desigualdades e exclusão. In: **Revista Teoria & Debate**, nº 20, fev / mar / abr de 1993. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-antteriores/cidade-reforma-urbana-desigualdades-e-exclu>. Acesso em 07 jun. de 2011.

ROLNIK, Raquel. São Paulo na virada do século: o espaço é político. In: **Espaço&Debates**, nº 17, ano VI. São Paulo: NERU, 1986.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel – FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_. Moradia é mais que um objeto físico de quatro paredes. In: **Revista eletrônica e-metropolis**, n. 05, ano 2, junho de 2011. Disponível em [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/emetropolis_n05.pdf). Acesso em 17 jul. 2011

SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. **Formas Urbanas**: cidade real & cidade ideal. Contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora / PPG/AU, Faculdade de Arquitetura da UFBA, 1999.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

SANTOS, C. N. F.; VOGEL, A. (coord.). **Quando a rua vira casa**: apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. 3. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Projeto, 1985.

SANTOS, E.; PINHO, J. A. G.; MORAES, L. R. S.; FISCHER, T. (org.). **O caminho das águas em Salvador**: bacias hidrográficas, bairros e fontes. Salvador: CIAGS/UFBA: SEMA, 2010.

SANTOS, Milton. **O centro da Cidade do Salvador**: estudo de geografia urbana. – 2ª ed. - São Paulo: Edusp; Salvador: Edufba, 2008 (original de 1959).

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2002.

SIMAS FILHO, Américo Furtado de. Ângulos do problema da habitação popular em Salvador. In: **Revista Planejamento**, v. 6, nº 2. Salvador: SEPLANTEC/CPE, 1978 (original de 1954).

TEIXEIRA, A. N.; ESPIRITO SANTO, M. T. G. A ZEIS de Vila Nova Esperança: habitação de interesse social no Centro Histórico de Salvador (Pelourinho/BA). In **Revista Veracidade**, nº 4, Ano 4, março de 2009. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2009.

TORRES, H. G.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITTAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. In: **Revista do Instituto de Estudos Avançados**, IEA – USP, 17 (47), 2003.

TURNER, Jonh F.C. **Vivenda, todo el poder para los usuários**. Hacia la economia em la construcción del entorno – Madrid: Hermann Blume Ediciones, 1977

UCSAL. Universidade Católica do Salvador. **Estatuto da Cidade**: Transformar a cidade para todos. Salvador: 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado (org.). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

\_\_\_\_\_. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais.  
In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, nº 44. São Paulo, outubro de  
2000. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000300001). Acesso em 09 jun. 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel:  
FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

## **Documentos e Publicações Governamentais:**

BAHIA. Governo do Estado. **Viver Melhor**. Salvador: Solisluna Design de Editora, 2006.

BAHIA. Governo do Estado - CONDER. **Projeto Executivo de Urbanização e Infraestrutura de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador – BA**. Salvador, 2010. Projetos urbanístico e arquitetônicos em AutoCAD.

BAHIA. Governo do Estado - CONDER. **Acervo fotográfico das obras de urbanização de Recanto Feliz e Paraíso Azul, Salvador – BA**. Salvador, 2005-2009. Arquivos em formato JPG.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Cadernos MCidades nº 4. Habitação. Política Nacional de Habitação**, Brasília: 2006.

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades. **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. 2007

BRASIL. Governo Federal. Ministério das Cidades, Aliança de Cidades: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. 2009

BRASIL. Governo Federal. Ministério da Justiça. **Declaração universal dos direitos humanos**. Brasília, 1968 (adotada e proclamada na Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948).

BRASIL. Governo Federal. **Programa Minha Casa Minha Vida**, Lei nº 11.977/2009.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município**, Lei nº 7.400/2008. Salvador: SEPLAM, 2008a.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano Municipal de Habitação de Salvador – 2008-2025**. Salvador: Secretaria Municipal de Habitação, 2008b.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. **Plano Participativo de Bairro: Recuperação Socioambiental das Comunidades de Baixa Fria e Baixa de Santa Rita**. Salvador: Secretaria Municipal de Habitação, 2008c.

## Sites

[http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf\\_portal/paginas/institucional/institucional\\_nossa\\_historia/container\\_nossa\\_historia?p\\_name=8A2EEABD3B92D002E0430A803301D002](http://www.chesf.gov.br/portal/page/portal/chesf_portal/paginas/institucional/institucional_nossa_historia/container_nossa_historia?p_name=8A2EEABD3B92D002E0430A803301D002). Acesso em 20 jun. 2011.

<http://direitoamoradia.org/pt/conheca/implementando-o-direito-a-moradia/acoes-concretas/2009/12/21/post-acao-concreta-3>. Acesso em 24 jul. 2011.

[http://www.observatoriodasmetroles.net/download/emetropolis\\_n05.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/emetropolis_n05.pdf). Acesso em 17 jul. 2011

<http://direitoamoradia.org/pt/conheca/direito-a-moradia/componentes-da-moradia-adequada>. Acesso em 17 jul. 2011.

<http://municipal-padreconfa.blogspot.com/>. Acesso em 20 jun. 2011

<http://raquelrolnik.wordpress.com/>. Acesso em 17 jul. 2011

<http://observatoriodasmetroles.net/>. Acesso em 15 jul. 2011.

<http://www.centrodametropole.org.br/index.php>. Acesso em 20 jul. 2011

<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=446416>. Acesso em 14 ago. 2011.

<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>, acesso em 26 jun. 2011;

<http://www.mapadigital.salvador.ba.gov.br/>, acesso em acesso em 26 jun. 2011.

<http://www.teses.usp.br/>. Acesso em 02 maio de 2011.

<http://www.infoescola.com/ditadura-militar/ai-2/>. Acesso em 02 out. 2011.

**Obs.:** Nas citações, a data que aparece junto ao nome do autor refere-se à data da primeira edição da obra que, na bibliografia, encontra-se indicada entre parênteses. A paginação referida nas citações corresponde à edição consultada.