



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**LUCAS ALVES DE OLIVEIRA**

**POLÍTICA HABITACIONAL EM FAVELA: ANÁLISE DO PROGRAMA RIBEIRA  
AZUL EM ALAGADOS SOB A LUZ DA TEORIA COGNITIVA DE HAYEK**

**SALVADOR**

**2012**

**LUCAS ALVES DE OLIVEIRA**

**POLÍTICA HABITACIONAL EM FAVELA: ANÁLISE DO PROGRAMA RIBEIRA  
AZUL EM ALAGADOS SOB A LUZ DA TEORIA COGNITIVA DE HAYEK**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado

**SALVADOR**

**2012**

“Todo dia o sol da manhã

Vem e lhes desafia

Traz do sonho pro mundo

Quem já não o queria

Palafitas, trapiches, farrapos

Filhos da mesma agonia”

Bi Ribeiro, Herbert Vianna, João Barone

## RESUMO

O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é mostrar que as políticas habitacionais em favelas tendem a fracassar quando se valem do modelo de planejamento centralizado, enquanto as ações sustentadas por propostas de integração têm mais chances de sucesso. Para tanto, o estudo utilizará a teoria de Hayek como fundamento teórico. Consoante a isso, será realizada uma análise do Programa Ribeira Azul, em Alagados, sob a ótica do arcabouço hayekiano, uma vez que essa intervenção pública mostra a importância da abordagem integrada para os programas governamentais de habitação em assentamentos precários. As hipóteses a serem verificadas são: I. A negligência do planejamento centralizado para com o conhecimento tácito induz as políticas habitacionais em favelas ao fracasso; II. O Programa Ribeira Azul atingiu resultados melhores do que as outras intervenções realizadas anteriormente em Alagados, por causa da contribuição da abordagem integrada.

Palavras-chave: Política habitacional. Favelas. Planejamento centralizado. Conhecimento tácito. Alagados.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Barraco à venda no Morro do Borel, Rio de Janeiro/RJ.....	14
Figura 2	Local onde ocorreu gentrificação causada por intervenção pública: Favela de Paraisópolis, São Paulo/SP.....	15
Figura 3	Local onde ocorreu gentrificação causada por iniciativa privada: Lower East Side, New York City/Estados Unidos.....	16
Gráfico 1	Distribuição percentual de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por classes de tamanho dos aglomerados subnormais, segundo os municípios selecionados e respectivas Unidades da Federação – 2010.....	17
Gráfico 2	Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e de moradores em domicílios particulares ocupados nas áreas urbanas regulares dos municípios com aglomerados subnormais, segundo as Unidades da Federação – 2010.....	18
Gráfico 3	Distribuição percentual dos domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, nos municípios-núcleo e demais municípios, das 20 regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento com as maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais – 2010.....	21
Cartograma 1	Agglomerados subnormais selecionados em Belém e São Paulo – 2010.....	29
Mapa 1	Localização de Alagados na cidade de Salvador.....	30
Mapa 2	Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito.....	30
Figura 4	Palafitas em Alagados.....	33
Mapa 3	Obras do Plano Urbanístico de Alagados.....	38
Mapa 4	Áreas de intervenção do PRA.....	44
Figura 5	Antes e depois da intervenção física na Enseada do Cabrito.....	48
Figura 6	Mercado do Peixe em Alagados.....	51

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de aglomerados subnormais, de municípios com aglomerados subnormais e de domicílios particulares em aglomerados subnormais, segundo as Unidades da Federação – 2010.....	19
Tabela 2	Composição do investimento dos principais financiadores do PRA.....	46
Tabela 3	Evolução no atendimento de serviços básicos em 2000 e 2006.....	48

## LISTA DE SIGLAS

AMESA	Alagados Melhoramentos S.A.
AVSI	Associação Voluntários para o Serviço Internacional
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEPRAL	Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados
CONDER (1)	Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador
CONDER (2)	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
EPUCS	Escritório de Planejamento Urbano da Cidade de Salvador
FABS	Federação de Associações de Bairros
GEPAB	Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia
HAMESA	Habitação Melhoramentos S.A.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDF	Movimento de Defesa dos Favelados
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PATS	Projeto de Apoio Técnico e Social
PIF	Poligonal de Intervenção Física
PIS	Poligonal de Intervenção Social
PRA	Programa Ribeira Azul
PRODUR	Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana
SAMSU	Secretária de Assuntos Municipais e Serviços Urbanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SFH	Sistema Financeiro Nacional
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UN-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
URBIS	Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S.A.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE FAVELAS</b>	<b>11</b>
2.1	CONCEITUAÇÃO DE FAVELA	11
2.2	HABITAÇÃO INFORMAL NAS FAVELAS	12
2.3	GEOGRAFIA DAS FAVELAS	16
<b>3</b>	<b>POLÍTICA HABITACIONAL EM FAVELA</b>	<b>23</b>
3.1	CARACTERÍSTICAS GERAIS	23
3.2	A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DE HAYEK ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM FAVELAS	25
<b>4</b>	<b>A FAVELA DE ALAGADOS</b>	<b>30</b>
4.1	LOCALIZAÇÃO	30
4.2	A HISTÓRIA DE ALAGADOS	31
4.3	POLÍTICAS HABITACIONAIS EM ALAGADOS ANTERIORES AO PRA	34
<b>5</b>	<b>O PROGRAMA RIBEIRA AZUL (PRA)</b>	<b>43</b>
5.1	FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	43
5.2	ANÁLISE DO PRA SOB A LUZ DA TEORIA DE HAYEK	47
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>53</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A expansão urbana desordenada induziu parte da população de baixa renda a buscar meios alternativos de habitação. Isso gerou ocupações informais em áreas carentes de infra-estrutura e serviços básicos. No Brasil, essa questão tomou grandes proporções se tornando um dos problemas mais visíveis das grandes cidades. Em resposta a isso, muitas intervenções públicas já foram realizadas entre as quais é possível destacar o Programa Ribeira Azul (PRA) em Alagados, um assentamento precário da capital baiana. Um grande diferencial do PRA em relação a outros programas governamentais de habitação está na sua proposta de rompimento com os modelos convencionais de planejamento centralizado. Essa medida permitiu a ponderação de características específicas à história e ao espaço físico de Alagados. Logo, os resultados alcançados foram muito superiores aos de outras intervenções realizadas anteriormente no local. Contudo, houve alguns traços de relutância por parte do Estado em aderir totalmente à abordagem integrada. Portanto, apesar do bom desempenho, o PRA poderia ter sido melhor.

Em geral, as políticas habitacionais brasileiras seguem padrões focados na cidade formal, tratam a favela como um problema e consideram o seu espaço como caótico. Essa postura dos gestores públicos tem as suas razões, mas também possui equívocos. Isso, pois os assentamentos precários representam uma solução de moradia para seus residentes e figuram uma organização espacial compatível com a sua própria história de ocupação.

Nessa direção, o modo dos gestores estatais planejarem um programa governamental pode entrar em discordância com as práticas de vivência na favela. Logo, identificam-se duas posições distintas perante os problemas das ocupações irregulares. A primeira reporta-se aos órgãos públicos e seu conhecimento técnico, enquanto a segunda se refere à população favelada e sua experiência de morar no assentamento precário. Portanto, as políticas habitacionais em favela podem apresentar uma dissociação entre as lógicas de planejamento e de uso. Toda essa questão se torna muito pertinente para repensar as causas do fracasso de inúmeras intervenções públicas e redefinir abordagens mais qualificadas para os programas governamentais.

Enfim, o objetivo do presente trabalho monográfico é mostrar que as políticas habitacionais em favelas tendem a fracassar quando se valem do modelo de planejamento centralizado,

enquanto as ações sustentadas por propostas de integração têm mais chances de sucesso. Para tanto, o estudo se firmará na crítica de Hayek sobre a propensão do planejamento centralizado superestimar o conhecimento técnico em detrimento do conhecimento tácito. Nessa direção, será realizada uma análise do PRA sob a ótica da teoria hayekiana. Isso, pois esse programa demonstra perfeitamente a importância da abordagem integrada para as intervenções públicas em favelas. As hipóteses a serem verificadas são: I. A negligência do planejamento centralizado para com o conhecimento tácito induz as políticas habitacionais em favelas ao fracasso; II. O PRA atingiu resultados melhores do que as outras intervenções realizadas anteriormente em Alagados, por causa da contribuição da abordagem integrada.

No capítulo 2, serão explanadas informações fundamentais sobre os assentamentos precários. Para tanto, inicialmente, haverá uma apresentação de modos diferentes de se conceituar a favela. Após isso, o caráter informal das moradias em assentamentos precários será examinado. Depois, ocorrerá uma explicação acerca da geografia atual das favelas brasileiras. No capítulo 3, as políticas habitacionais em assentamentos precários serão discutidas. Primeiramente, acontecerá uma ilustração sobre as características básicas relacionadas às intervenções públicas para habitação em favelas. Em seguida, a teoria hayekiana será contextualizada a questão proposta. No capítulo 4, a região de Alagados será apresentada. Primordialmente, mostrar-se-á a sua localização geográfica na cidade de Salvador. Posteriormente, a sua formação será apresentada. Depois, haverá uma exposição do histórico de políticas habitacionais em Alagados anteriores ao PRA. No capítulo 5, o PRA será o foco. Primeiro, suas fases de formulação e implementação serão explicadas. Após isso, ocorrerá uma análise do PRA baseada na teoria de Hayek.

## 2 INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE FAVELAS

### 2.1 CONCEITUAÇÃO DE FAVELA

Uma definição genérica muito comum e pertinente sobre favela é a de assentamento precário, pois remete a noção de ocupação humana marcada por uma má qualidade de vida. Porém, órgãos públicos, entidades internacionais e pesquisadores da questão habitacional buscaram um conceito mais qualificado. Entre eles está o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que trata a favela sob o termo aglomerado subnormal e o conceitua da seguinte forma:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação dos aglomerados subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra (...); e b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes (...); ou precariedade de serviços públicos essenciais. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. (IBGE, 2010, p. 19)

Essa conceituação do IBGE sintetiza um número relativamente extenso de características em uma única definição. Isso porque, a idéia de aglomerado subnormal satisfaz a necessidade desse órgão público de lidar com os dados estatísticos referentes a favelas – levantados por meio dos censos demográficos. O UN-HABITAT<sup>1</sup>, por sua vez, trabalha com tipos muito distintos de favelas em diversos lugares do mundo. Logo, a sua conceituação também inclui várias características, assim como a do IBGE, porém, de uma maneira mais vaga para permitir a aplicação deste conceito a diferentes contextos internacionais:

Assentamento que carece de direitos de propriedade e constituem aglomerações de moradias de uma qualidade abaixo da média. Sofrem carências de infra-estrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais e/ou estão situadas em áreas geologicamente inadequadas ou ambientalmente sensíveis. (BLANCO JR., 1998, p. 11)

---

<sup>1</sup> UN-HABITAT é o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Foi formada a partir da Resolução da Assembléia da ONU nº56/206 de 21 de dezembro de 2001, como uma transformação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, criado em 1977.

Já a especialista em urbanização de favelas Rosana Denaldi<sup>2</sup> utiliza uma conceituação menos detalhada. Para ela, “as favelas são territórios de ilegalidade e exclusão social. São a expressão da desigualdade. As definições de favela traduzem duas de suas principais características: a ilegalidade fundiária e urbanística.” (DENALDI, 2003, p. 41). É possível perceber, nesse conceito, uma ênfase no caráter ilegal dos territórios favelados. A pesquisadora Laura Machado de Mello Bueno<sup>3</sup> também conceitua favela de um modo simples: “aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupadas por não-proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação” (BUENO, 2000, p. 17). É interessante observar que em nenhum trecho dessa definição há alguma alusão explícita ao aspecto social das favelas.

Além dessas conceituações, existem outras diferentes. De qualquer forma, não há como afirmar qual é o conceito mais correto entre todos os enunciados existentes, pois cada um corresponde a uma visão. Portanto, o processo de conceituar reflete aquilo que o autor julga como pertinente para o tema. Isso, por sua vez, está condicionado ao seu aprendizado. No caso da favela, é possível notar uma tendência a conceituá-la a partir dos aspectos de ilegalidade e/ou insalubridade. (BRITO; RENNÓ, 2009, p. 12-14)

Por fins didáticos, o presente trabalho monográfico adotará a conceituação do IBGE e usará a expressão “aglomerado subnormal” como sinônimo de favela.

## 2.2 HABITAÇÃO INFORMAL NAS FAVELAS

A estrutura territorial das cidades acompanha, entre outros fatores, uma segmentação social dos habitantes. Isso porque, as áreas com melhor infra-estrutura e maior disponibilidade de serviços tendem a ser mais valorizadas pelo capital imobiliário e, portanto, tendem também a ser muito caras para população de baixa renda. Logo, em geral, quanto maior for a qualidade de vida em um espaço, mais altos serão os preços e gastos tributários de seus imóveis. Assim, a segregação espacial das populações urbanas implica na existência de um mercado imobiliário excludente. (MOREIRA JR., 2010, p. 6-8)

---

<sup>2</sup> Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e especialista em Política Habitacional pelo Institute for Housing and Urban Development Studies. Foi secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura de Santo André/SP entre 1997 e 2002.

<sup>3</sup> Mestre e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Foi diretora do Programa de Urbanização de Favelas na prefeitura de São Paulo/SP entre 1989 e 1992.

Porém, as atividades imobiliárias não se realizam a bel prazer dos agentes vendedores e compradores, pois existe a regulação do Estado. Portanto, a alocação de imóveis, realizada de modo formal, é uma relação econômica legal perante o poder público. Nesse contexto, é possível observar que existem demandantes de imóveis incapazes, devido suas restrições orçamentárias, de pagar os gastos inerentes às transações imobiliárias do mercado formal. Logo, eles são compelidos a conseguir residência fora do âmbito regulado pelo Estado. A transação econômica disso é uma relação econômica sem a regulação do sistema legal do direito (nacional e internacional) e, assim, está inserida no campo da economia informal. Firma-se, então, um contraste entre o acesso a habitação pelo mercado formal e a necessidade de se recorrer à moradia informal. Dessa forma, os assentamentos precários refletem um setor habitacional inserido na informalidade, pois se estabelecem através de ocupações ilegais e apresentam uma dinâmica imobiliária informal. (ABRAMO, 2009, p. 2)

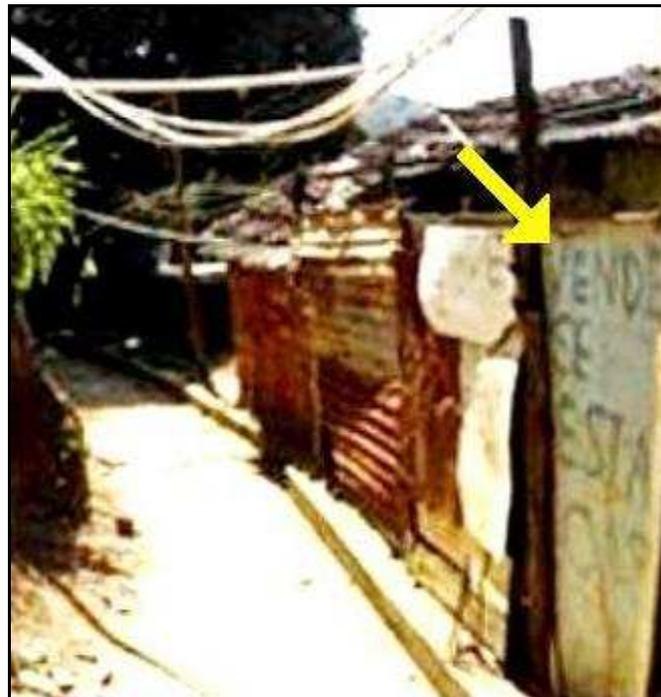
Dentro desse âmbito da habitação informal, também é interessante observar a questão do aluguel residencial. Nos países latino-americanos, inclusive o Brasil, existe uma propensão maior da população de baixa renda morar em domicílios alugados. Mas, é justamente essa categoria que menos pode arcar com despesas de arrendamento. Associa-se a isso, o fato da coletividade, de uma maneira geral, preferir a casa própria em detrimento da residência alugada. Assim, a moradia informal em aglomerados subnormais se torna ainda mais atrativa aos pobres por oferecer uma possibilidade de escapar da locação de domicílio. Aliás, mesmo quando não se consegue evitar o aluguel, a informalidade continua sendo útil para a classe pobre, pois as locações informais costumam ser mais baratas. (CRUZ; MORAIS, 2009, p. 42)

Enfim, a habitação informal nos assentamentos precários consiste em uma das principais alternativas dos pobres para ter moradia. Mas, esse contexto precisa ser ponderado pelo fato de que as favelas consolidadas são propensas a desenvolverem um mercado imobiliário informal muito complexo. Logo, fatores associados à especulação imobiliária, mesmo na informalidade, também exercem uma influência relevante sobre as transformações dos aglomerados subnormais. (GONÇALVES, 2009, p. 242-245)

Esse mercado imobiliário informal nas favelas cresceu bastante a partir dos anos 1990. É possível identificar dois fatores determinantes desse crescimento. O primeiro refere-se às dificuldades do mercado de trabalho, pois induz os indivíduos a redefinirem a composição da sua renda. Dentro desse contexto, a venda ou locação de imóveis em assentamentos precários

torna-se uma opção atrativa. O segundo fator reporta-se à alteração no perfil demográfico dos residentes de aglomerados subnormais consolidados. Nesses locais, ocorre um envelhecimento dos ocupantes originais e a formação de novas famílias a partir das gerações posteriores. Isso gera adensamento populacional das favelas, quase sempre por verticalização. Logo, a saída de filhos e netos dos domicílios permite a realização de reformas nas casas para posterior venda ou locação de cômodos. (ABRAMO, 2009, p. 12-13)

Figura 1 – Barraco à venda no Morro do Borel, Rio Janeiro/RJ



Fonte: RAMALHO, 2006. Adaptado pelo autor.

Nesse sentido, é possível identificar um elemento importante na dinâmica imobiliária informal dos assentamentos precários – a gentrificação. O seu processo consiste na valorização de imóveis a partir de uma intervenção pública nas favelas. Isso, em geral, é negativo, pois implica que benfeitorias na infra-estrutura da favela estimulam a substituição dos moradores iniciais por novos residentes com o nível de renda mais alto. Esses novos habitantes são atraídos pela melhora na qualidade de vida do lugar. Logo, a ação pública termina por beneficiar um grupo diferente do planejado. Assim, a população original se desloca a outro assentamento precário e permanece em péssimas condições de moradia. Nesse caso específico das transações informais em favelas, os residentes iniciais, de baixa renda, tornam-se donos de uma casa mais cara após a valorização imobiliária gerada pela

intervenção pública. Então, passam a ter a chance de auferir dinheiro comercializando o seu imóvel, de modo informal. (BALTRUSIS, 2008, p. 9)

É importante atentar-se para a existência de processos gentrificadores muito diferentes daquele associado ao contexto informal das favelas. Isso, pois, o fenômeno da gentrificação pode estabelecer-se em diversos panoramas urbanos. Nesse sentido, intervenções públicas em área formal também podem ter um impacto gentrificador. Além disso, existe a gentrificação causada por iniciativa privada. Os casos desse tipo surgem a partir de investimentos imobiliários associados, em geral, a algum estímulo cultural como, por exemplo, novas tendências no estilo de vida da classe média. Também há processos gentrificadores cujo resultado principal não é a substituição dos residentes, mas sim a mudança no perfil dos frequentadores do lugar, uma gentrificação do convívio. Esses novos visitantes são atraídos por pontos de lazer e consumo, como bares, butiques, galerias de arte, entre outros. Por fim, nem toda a ação pública, assim como nem todo investimento imobiliário, gera um impacto gentrificador. Isso porque a história e as características particulares de cada local o tornam mais ou menos propenso a ocorrência de gentrificação. Logo, um estímulo gentrificador pode vingar em uma área, mas não em outra. (GASPAR, 2010, p. 5-8)

Figura 2 – Local onde ocorreu gentrificação causada por intervenção pública:  
Favela de Paraisópolis, São Paulo/SP



Fonte: oglobo.globo.com

Figura 3 – Local onde ocorreu gentrificação causada por iniciativa privada:  
Lower East Side, New York City/Estados Unidos



Fonte: justindavidson3.wordpress.com

Enfim, quase todas as experiências brasileiras de políticas habitacionais em favelas tiveram dificuldades em lidar com a habitação informal. Isso demonstra falta de habilidade do Estado para atuar em realidades inseridas na informalidade:

Os recursos que são utilizados para gerar um ‘ambiente competitivo’ faz com que os administradores urbanos tratem os problemas relacionados à desigualdade sócio-territorial com ‘programas alternativos’. (...) Os programas de urbanização e regularização de favelas acontecem de forma regular nas cidades brasileiras desde a década de 80 do século XX. E apesar dos resultados positivos e das experiências denominadas de ‘exitosas’, elas ainda não foram capazes de contribuir com a diminuição da produção da irregularidade. (BALTRUSIS, 2004, p.6)

### 2.3 GEOGRAFIA DAS FAVELAS

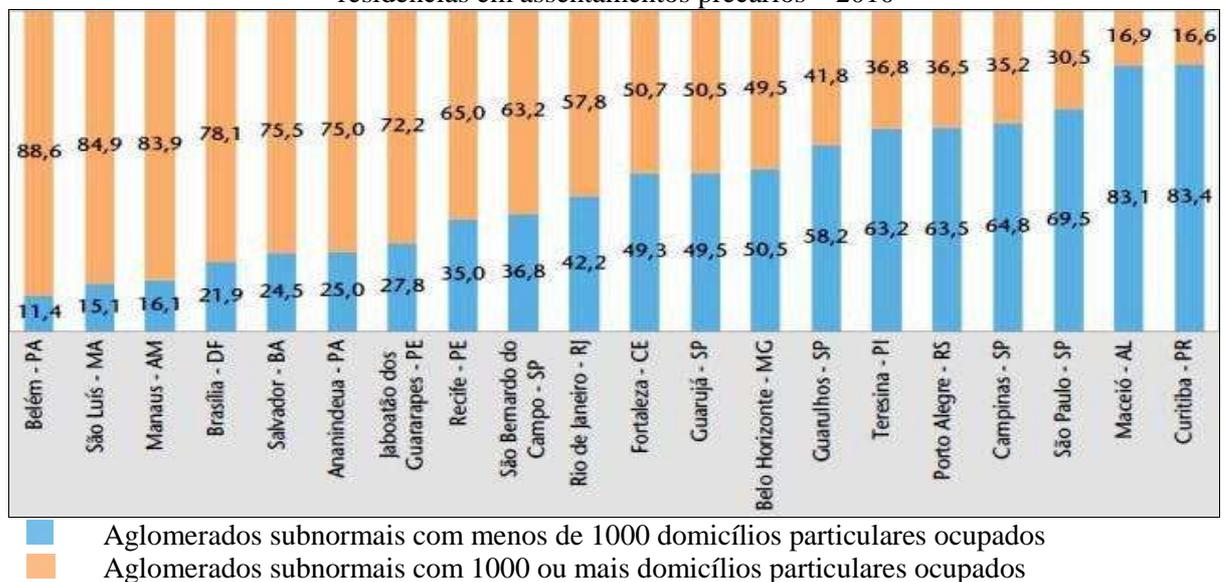
Segundo pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Banco Mundial, de um modo geral, a concentração da população favelada nas regiões centrais das cidades é maior do que a concentração da população total. Porém, tanto a população favelada quanto a população total estão gradualmente se deslocando para as áreas mais periféricas. (DA MATA; LALL; WANG, 2007, p. 53).

Além disso, cidades com nível de renda per capita mais alto tendem a apresentar um número maior de favelas, bem como municípios com taxas de desigualdade de renda mais elevadas. Cidades maiores em termos populacionais também são propensas a terem mais assentamentos precários, mas crescimento populacional não implica necessariamente em elevação no número de favelas. (DA MATA; LALL; WANG, 2007, p. 62-63).

Consoante a isso, é interessante analisar uma idéia muito difundida no senso comum: a de quanto mais uma cidade recebe migrantes pobres, mais a sua população favelada cresce. Estudos recentes revelam que essa concepção é equivocada, pois ignora a situação do município quanto ao seu crescimento econômico. Nesse sentido, quando há crescimento econômico significativo, a cidade adquire capacidade tanto para absorver os migrantes quanto para reduzir o número de moradores já estabelecidos em favelas. (DA MATA; LALL; WANG, 2007, p. 60).

De acordo com o IBGE (2010, p. 32), dos 20 municípios com o maior número de domicílios em aglomerados subnormais, 12 mostraram preponderância de favelas com 1000 ou mais domicílios. Ressalta-se a diferença nos padrões das duas cidades com mais favelas do país: no Rio de Janeiro, a maior parte das residências faveladas se encontrava em aglomerados subnormais com 1000 ou mais domicílios, enquanto em São Paulo o predomínio foi de favelas menores, com menos de 1000 domicílios.

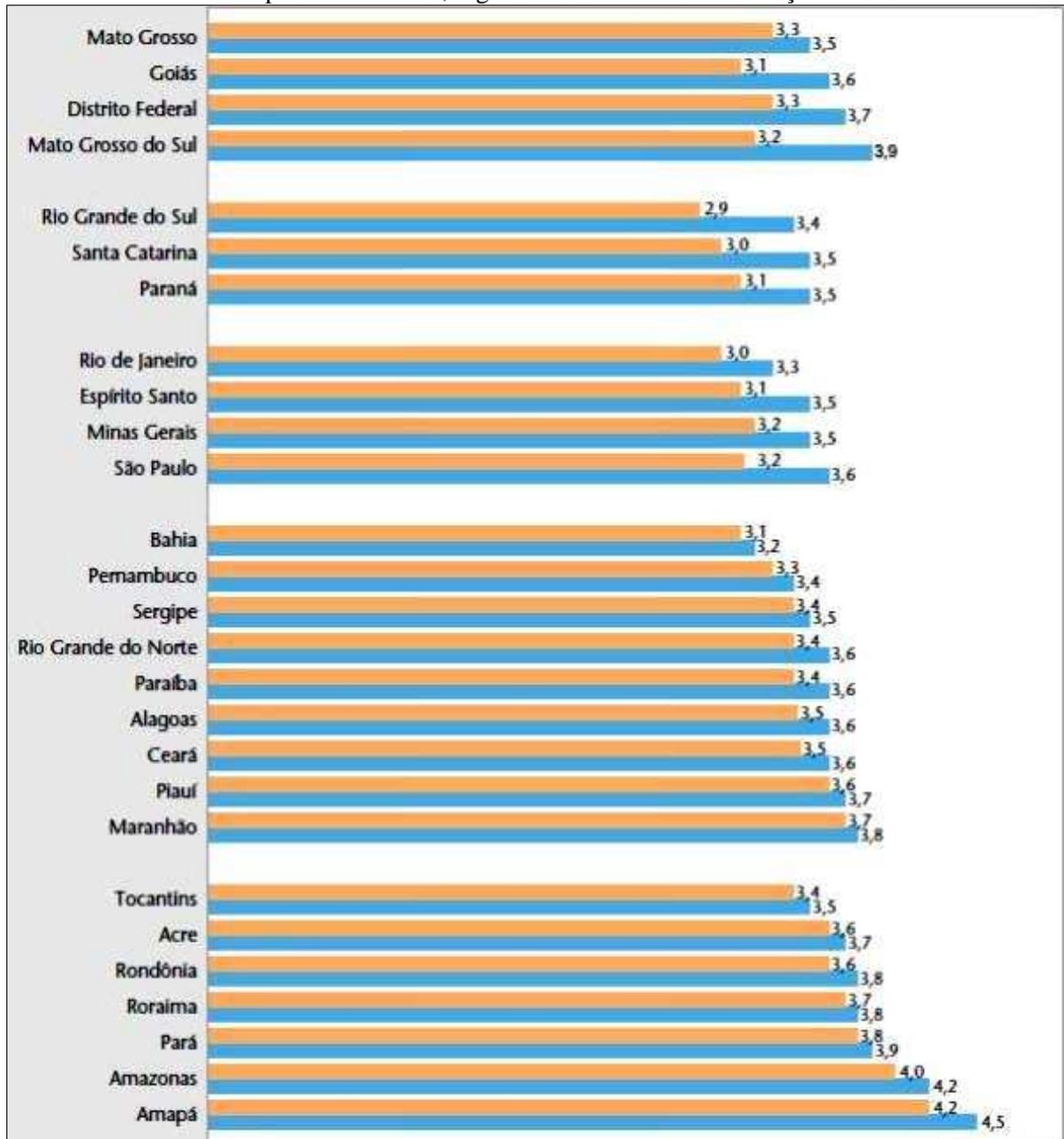
Gráfico 1 – Distribuição percentual de domicílios particulares ocupados em favelas, por classes de tamanho dos aglomerados subnormais nos 20 municípios brasileiros com a maior quantidade de residências em assentamentos precários – 2010



Fonte: IBGE, 2010. Adaptado pelo autor.

O Censo Demográfico 2010 revelou que a densidade média de habitantes era maior nas residências em favelas do que nos outros espaços urbanos. Isso implica em menor qualidade de vida dentro dos assentamentos precários, pois quanto mais densa for uma área, piores serão as condições de acessibilidade, circulação de ar e insolação. (IBGE, 2010, p. 32-33)

Gráfico 2 – Média de moradores em aglomerados subnormais e em áreas urbanas regulares dos municípios com favelas, segundo as Unidades da Federação – 2010



- Moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais
- Moradores em domicílios particulares ocupados nas áreas urbanas regulares dos municípios com favelas (1)

Fonte: IBGE, 2010. Adaptado pelo autor.

(1) Entende-se por área urbana regular ou por demais áreas urbanas todos os setores censitários nos perímetros urbanos, exceto aqueles classificados como aglomerados subnormais.

Em 2010, 6% da população do Brasil morava em assentamentos precários, disposta em 5,6% das residências ocupadas no país. A primeira colocada no ranking de maior concentração de habitações em favelas foi a Região Sudeste (49,8%), com destaque para o Estado de São Paulo, por apresentar 23,2% dos domicílios favelados do país, e o Estado do Rio de Janeiro, com 19,1%. Em seguida, a segunda colocada foi a Região Nordeste, com 28,7% do total, com destaque para os Estados da Bahia (9,4%) e de Pernambuco (7,9%). Depois, a terceira colocada foi a Região Norte (14,4%), onde o Estado do Pará se sobressai (10,1%). Após, a penúltima colocada foi a Região Sul (5,3%). Por fim, a última colocação ficou com a Região Centro-Oeste (1,8%). (IBGE, 2010, p. 38)

Tabela 1 – Número de aglomerados subnormais, de municípios com aglomerados subnormais e de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e população em aglomerados subnormais, segundo as Unidades da Federação – 2010

Unidades da Federação	Número de aglomerados subnormais	Número de municípios com aglomerados subnormais	Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População em aglomerados subnormais
Brasil	6 329	323	3 224 529	11 425 644
Rondônia	25	1	12 605	47 687
Acre	16	2	10 001	36 844
Amazonas	121	24	89 933	381 307
Roraima	3	1	303	1 157
Pará	248	13	324 596	1 267 159
Amapá	48	6	23 909	108 086
Tocantins	6	1	2 097	7 364
Maranhão	87	5	91 786	348 074
Piauí	113	1	35 127	131 451
Ceará	226	14	121 165	441 937
Rio Grande do Norte	46	2	24 165	86 718
Paraíba	90	5	36 380	130 927
Pernambuco	347	17	256 088	875 378

(continua)

(conclusão)

Unidades da Federação	Número de aglomerados subnormais	Número de municípios com aglomerados subnormais	Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População em aglomerados subnormais
Alagoas	114	12	36 202	130 428
Sergipe	46	4	23 225	82 208
Bahia	280	10	302 232	970 940
Minas Gerais	372	33	171 015	598 731
Espírito Santo	163	10	70 093	243 327
Rio de Janeiro	1 332	42	617 466	2 023 744
São Paulo	2 087	60	748 801	2 715 067
Paraná	192	13	61 807	217 223
Santa Catarina	74	15	21 769	75 737
Rio Grande do Sul	223	23	86 479	297 540
Mato Grosso do Sul	8	2	1 879	7 249
Mato Grosso	14	2	16 472	56 982
Goiás	12	4	2 431	8 823
Distrito Federal	36	1	36 504	133 556

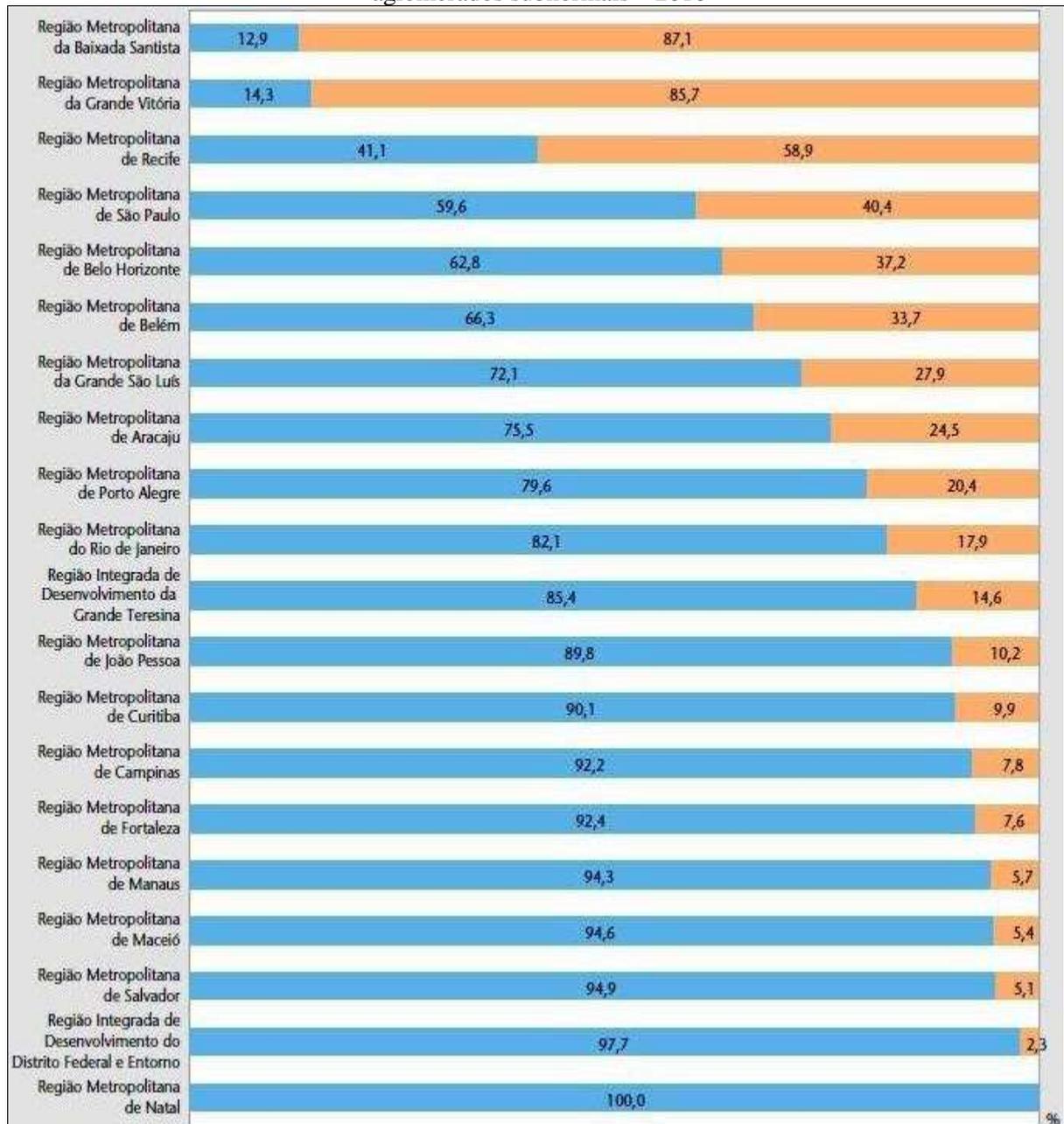
Fonte: IBGE, 2010. Adaptado pelo autor.

O Censo Demográfico 2010 também mostrou que 88,2% das residências em assentamentos precários se localizavam em regiões metropolitanas com mais de 1 milhão de habitantes e somente 11,8% dessas residências estavam em municípios isolados ou regiões metropolitanas com menos de 1 milhão de habitantes. Além disso, o conjunto das 20 regiões metropolitanas<sup>4</sup> com maior número de domicílios favelados comportava 88,6% do total brasileiro de casas em aglomerados subnormais. Consoante a esses dados, quase todos os municípios-núcleo tendem a concentrar a maioria das habitações faveladas das regiões metropolitanas, com destaque

<sup>4</sup> O Distrito Federal, como não possui municípios, é considerado um único ente federativo cuja situação jurídico-administrativa difere da situação dos demais municípios e estados brasileiros, ao possuir características legais e estruturais híbridas. A lei de organização do Distrito Federal, por exemplo, é uma lei orgânica, típica de municípios, e não uma constituição, como ocorre nos estados da federação brasileira. Deste modo, pode ser tratado como um recorte territorial equivalente aos municípios que compõem as Regiões Metropolitanas.

para Natal (RN), 100%; Distrito Federal, 97,7%; Salvador (BA), 94,9%; Maceió (AL), 94,6%; Manaus (AM), 94,3%; Fortaleza (CE), 92,4%; e Campinas (SP), 92,2%. Por fim, outra constatação relevante é que em quatro regiões metropolitanas, mais de 20% das residências se encontravam em favelas: Belém (PA), 52,5%; Salvador (BA), 25,7%; São Luís (MA), 23,9%; e Recife (PE), 22,4%. (IBGE, 2010, p. 40-41)

Gráfico 3 – Distribuição percentual dos domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, nos municípios-núcleo e demais municípios, das 20 regiões metropolitanas ou regiões integradas de desenvolvimento com as maiores quantidades de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais – 2010



■ Município-núcleo

■ Demais municípios

Fonte: IBGE, 2010. Adaptado pelo autor.

Além disso, os assentamentos precários tendem a se situar em espaços urbanos próximos aos centros de emprego. Logo, as favelas, em geral, não se localizam nas áreas periféricas. Aliás, é importante atentar para o fato da maioria das periferias serem habitadas pela população pobre e, ainda assim, apresentarem nível de renda mais alto que as favelas. E mais, as áreas periféricas possuem uma situação de adensamento populacional menos grave em relação aos aglomerados subnormais. (COTELO; RODRIGUES, 2011, p. 18)

Nesse contexto, as favelas podem representar uma alternativa dos grupos de baixa renda para residirem próximo ao local de trabalho. Logo, os assentamentos precários e os bairros pobres periféricos possuem moradores com preferências distintas quanto à acessibilidade e aos indicadores sociais. Dessa forma, é possível inferir que o residente da favela prefere morar perto do centro de emprego em meio a uma qualidade de vida menor, enquanto o residente da periferia prefere arcar com custos de transporte maiores em troca de condições de habitação um pouco melhores. (COTELO; RODRIGUES, 2011, p. 19)

### 3 POLÍTICA HABITACIONAL EM FAVELA

#### 3.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS

Do ponto de vista físico, as intervenções realizadas pelas políticas habitacionais em favela podem ser classificadas em quatro tipos. O primeiro é a urbanização simples. Consiste em manter os moradores no local enquanto a área recebe obras de moradia e infra-estrutura. O segundo caso é a urbanização complexa. Trata-se de um modelo similar a urbanização simples com a diferença de apresentar ações mais rebuscadas para atender situações urbanas e geomorfológicas de maior dificuldade. O terceiro tipo é o remanejamento. Também denominado como reurbanização, trata-se da desocupação temporária dos domicílios para qualificação física do espaço, parcelamento do sítio e construção de casas. Após o término da intervenção, a população retorna ao lugar. Por fim, o último caso é o reassentamento. Esse tipo também é conhecido como remoção e se trata do deslocamento das famílias faveladas para uma área diferente. É relevante atentar para a existência de casos em que dois ou mais tipos de intervenção são executados simultaneamente em partes distintas de um mesmo assentamento precário. (DENALDI; ROSA, 2010, p. 24-26)

Também é possível classificar as intervenções promovidas pelas políticas habitacionais em favelas de acordo com a sua abrangência. Nesse sentido, denominam-se de intervenções pontuais as ações limitadas a um setor específico do aglomerado subnormal. Em oposição, chamam-se de intervenções integrais as abordagens direcionadas a todo o assentamento precário. Existem ainda as intervenções graduais planejadas que consistem em intervenções pontuais relacionadas a um plano geral para a totalidade da favela. (CARDOSO, 2007, p. 230)

As modalidades de intervenção mais adotadas pelas políticas habitacionais em favelas são as de urbanização – simples e complexa, no ponto de vista físico, e graduais planejadas, no aspecto da abrangência. Dentro desse contexto, as metas mais comuns das ações públicas se referem a redução de insalubridade, estabelecimento de infra-estrutura e estabilização geotécnica. (DENALDI; ROSA, 2010, p. 29-30)

A extensão das urbanizações de favelas pode ser definida através dos padrões de qualidade urbanística e habitacional, da seguinte forma:

- Padrão mínimo de urbanização: implantação de redes de água e de esgoto, drenagem e eletrificação, com soluções de coleta de lixo e melhora da acessibilidade, além de recuperação das áreas de risco;
- Padrão intermediário de urbanização: somaremos à eliminação de situações de risco e à implantação de infra-estrutura a provisão de equipamentos urbanos (praças, centro comunitário, escola, creche), a readequação do viário e intervenção no entorno, quando necessário, buscando solucionar questões ambientais ou deficiências de estrutura urbana;
- Padrão alto de urbanização: soma-se à adequação da densidade com definição de parcelamento, com a grande maioria dos lotes tendo tamanho mínimo de 40-44 m<sup>2</sup>, a eliminação de situações de insalubridade e insegurança das moradias, a readequação do viário para permitir acessibilidade a todas as moradias e garantir distanciamento mínimo entre edificações de 4 m e um distanciamento máximo de uma via de veículo de 60 m, além da promoção da regularização fundiária. (DENALDI, 2007, p. 66)

As experiências em urbanização de assentamentos precários apontam a predominância de dois tipos de programas governamentais diferentes. O primeiro é o programa de regularização da propriedade. Compõe-se de ações voltadas para a regularização da propriedade da terra nos aglomerados subnormais, além de executar as obras de moradia e infra-estrutura habituais dos processos em urbanização de favelas. O segundo tipo é o programa de melhoramento de bairros. Consiste em combinar benfeitorias físicas com prestação de serviços sociais. (BRAKARZ, 2002, p. 39)

Mediante todos esses tipos e padrões, surge a necessidade de escolher corretamente a tipologia de intervenção mais adequada para cada aglomerado subnormal. Nessa direção, diversos fatores precisam ser ponderados, entre os quais é possível destacar a identificação do estado de consolidação física da favela. No estado consolidado, o assentamento precário apresenta infra-estrutura básica e composição territorial estável. Em geral, os aglomerados subnormais consolidados são antigos e suas carências se vinculam a demandas específicas, como regularização fundiária, promoção de serviços públicos e adequação do desenho urbano. Por sua vez, os assentamentos precários no estado consolidável são aqueles que se encontram em situação urbanística propícia para implantação de infra-estrutura, recuperação espacial e melhoria de traçado viário. Logo, tendem a receber programas governamentais de urbanização. Contudo, podem ocorrer intervenções de remoção em favelas consolidáveis a depender do adensamento populacional e das limitações legais do local. Por fim, os aglomerados subnormais não consolidáveis se caracterizam por sua inviabilidade de ordenação urbana. Em geral, estão ligados a condições geomorfológicas desfavoráveis e problemas de insalubridade irresolutos, a exemplo de ocupações localizadas em aterros

sanitários. Assim, estão mais propensos a passarem por ações públicas de reassentamento. (DENALDI; ROSA, 2010, p. 19-20)

As políticas habitacionais direcionadas a assentamentos precários demonstram dificuldade em lidar com restrições de orçamento. Isso, porque solucionar de forma ideal todos os problemas de um alto número de favelas requer um investimento praticamente impossível. Essa circunstância é reforçada pelo fato de cada aglomerado subnormal possuir suas características próprias de modo a demandar mais dispêndios para o tratamento das particularidades locais. Assim, os gestores públicos passam a enfrentar conflitos de escolhas, entre os quais se destaca o dilema entre reduzir o nível de qualidade da intervenção para cortar gastos ou ampliar a extensão da ação pública gerando aumento dos custos. (CARDOSO, 2007, p. 232)

### 3.2 A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA DE HAYEK ÀS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM FAVELAS

Friedrich August Von Hayek foi um importante economista da Escola Austríaca. Nasceu em 8 de maio de 1899, na cidade de Viena, Áustria. Faleceu em 23 de março na cidade de Freiburg im Breisgau, Alemanha. Seus estudos influenciaram o pensamento liberal e romperam o campo econômico atingindo relevância nos meios acadêmicos jurídico, político, filosófico e histórico. Ganhou o prêmio Nobel em 1974, galardão que dividiu com o economista sueco Gunnar Myrdal. (PACIEVITCH, 2009, p. 1)

Entre as idéias de Hayek, uma é bastante pertinente à discussão das intervenções públicas de habitação em favelas. Trata-se da concepção acerca do planejamento no contexto do conflito entre conhecimento científico e conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço. Essa abordagem de Hayek (1945, 519-530) sobre o planejamento baseado em tipos diferentes de conhecimento está inserida em um estudo relativo ao modo de se usar o conhecimento no problema da organização de uma economia racional. Nesse sentido, o pensamento de Hayek pode ser usado para observar as políticas habitacionais em assentamentos precários, pois a idéia hayekiana de valorização do conhecimento oriundo das práticas de uso expõe uma falha grave no modelo de planejamento centralizado utilizado pela maior parte dos programas governamentais em aglomerados subnormais.

A teoria hayekiana aponta a co-existência de tipos diferentes de conhecimento. Primeiro, destaque-se o conhecimento científico, considerada por Hayek como o único tipo de conhecimento aceito nos meios acadêmicos e profissionais. Nessa direção, o conhecimento científico seria superestimado e, portanto, sua consagração estaria em um patamar exagerado e geraria raciocínios muito presos a idéia de técnica. (HAYEK, 1945, p. 520-521)

Consoante a tudo isso, Hayek expõe um tipo de conhecimento derivado da experiência de se praticar algo específico. É um saber construído de modo desorganizado e fora dos procedimentos convencionais da pesquisa científica. Sua lógica está no fato de existir informações que só podem ser extraídas no ato de operar. Trata-se do conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço, também denominado como conhecimento tácito. (HAYEK, 1945, p. 521-522)

Em suma, o conhecimento científico proporciona uma instrução muito importante para o aprendizado de um objeto, mas também deixa várias condições e peculiaridades passarem despercebidas. Isso, pois em inúmeros casos, somente é possível percebê-las através do conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço. De um modo geral, a coletividade demonstra uma resistência em aceitar a importância desse conhecimento vinculado às práticas de uso:

*It is a curious fact that this sort of knowledge should today be generally regarded with a kind of contempt, and that anyone who by such knowledge gains an advantage over somebody better equipped with theoretical or technical knowledge is thought to have acted almost disreputably. To gain an advantage from better knowledge of facilities of communication or transport is sometimes regarded as almost dishonest, although it is quite as important that society make use of the best opportunities in this respect as in using the latest scientific discoveries. (HAYEK, 1945, p. 522)*

Além disso, Hayek relaciona toda essa distinção dos tipos de conhecimento com o ato de planejar. A relação está no fato de que o planejamento deve se basear em conhecimento. Mas, o conhecimento total está disperso na mente de muitos indivíduos, cada qual independente um do outro. O planejador, portanto, não tem o conhecimento em sua totalidade. Assim, a atividade de planejamento se vale da fração do conhecimento total disponível, a qual é condicionada pelo seu tipo de conhecimento e pela forma como chegou até o planejador. Por consequência, a identificação de quem está planejando se torna importante para definir todo o processo de planejamento em si. Nesse ponto, o pensamento hayekiano se volta contra o

planejamento centralizado, porque uma fração enorme do conhecimento total é desconsiderada. Essa parte ignorada tende a ser o conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço, pois informações dessa natureza são quase impossíveis de se transmitir a alguém sem vivências específicas. Isso pode ser verificado ao constatar que nem mesmo os dados estatísticos mais refinados conseguem representar corretamente características muito peculiares. Enfim, o planejamento centralizado passa a ser falho por estar propenso a se valer apenas do conhecimento científico. (CORREIA; SILVA, 2009, p. 3807-3808)

No Brasil, o poder público intervém em ocupações irregulares desde quando as primeiras invasões começaram a surgir no final do século XIX. As ações governamentais, em geral, consistiam em duas práticas. A primeira era a política de erradicação e se tratava de expulsão dos moradores. A segunda era o esquema clientelista e consistia em aceitar a permanência dos ocupantes nos assentamentos precários em troca de apoio eleitoral. De qualquer forma, essas intervenções públicas nunca eram concebidas para resolver o problema habitacional e acabavam por agravar ainda mais a situação da população favelada. A partir da década de 1930, o Estado também passou a promover melhorias físicas pontuais nos assentamentos precários. Ainda assim, as antigas práticas de erradicação e clientelismo foram realizadas em vários casos. Em momento algum, as particularidades das favelas eram ponderadas. Já nos anos 1940 e 1950, surgem estudos, muito influenciados por autores de outros países, a respeito da moradia favelada. Na década de 1950, duas idéias tiveram uma repercussão relevante. A primeira foi difundida pelos órgãos estatais do período e defendia que pequenas melhorias físicas nos assentamentos precários seriam suficientes para satisfazer os seus residentes. A outra idéia era adaptada de teorias estrangeiras e argumentava que as políticas habitacionais deveriam considerar a favela como um fator de incorporação dos migrantes rurais ao meio urbano moderno. Novamente, as especificidades dos aglomerados subnormais eram ignoradas. (CARDOSO, 2007, p. 220-225)

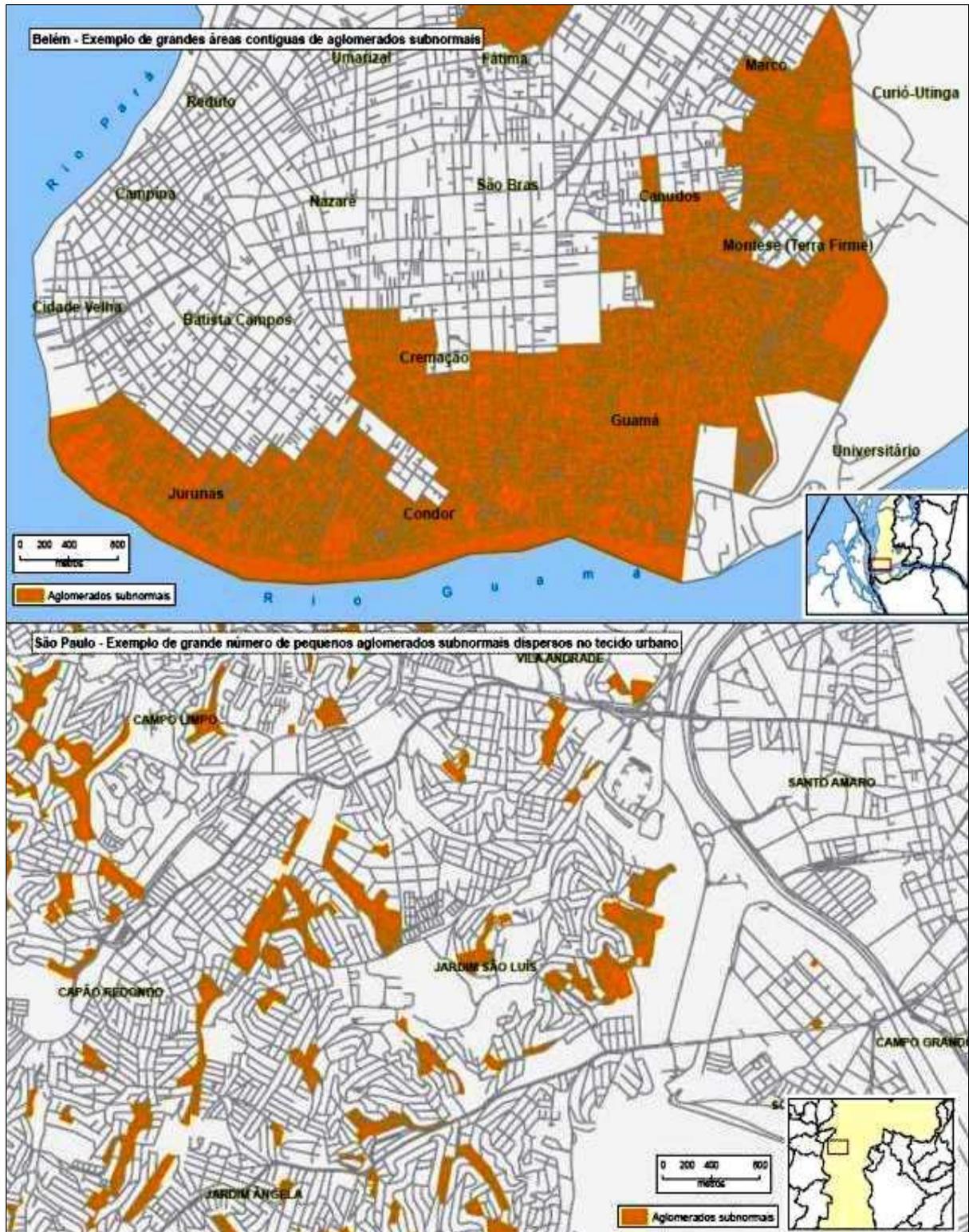
Por sua vez, no fim dos anos 1970 e começo da década de 1980, emergia um novo cenário. Naquele período, pesquisas mostravam que, primeiro, a população favelada possuía participação significativa nas atividades econômicas das cidades, e segundo, uma grande parcela desse grupo não era formado de migrantes rurais, mas sim de indivíduos nascidos em centros urbanos. Além disso, nesse momento, as mobilizações sociais por habitação ganharam força. Perante esse contexto, as políticas habitacionais começaram a abandonar antigas

fórmulas em prol de tentativas mais qualificadas. Mesmo assim, ainda faltavam medidas de atendimento às particularidades locais, pois o modelo de planejamento centralizado continuava predominante. Somente nas décadas de 1990 e 2000, iniciaram-se programas mais adequados às demandas focalizadas e seus resultados foram mais satisfatórios em relação às ações públicas de períodos anteriores. Muito disso se deve à pressão das associações comunitárias, organizações não-governamentais e instituições multilaterais. (DENALDI; ROSA, 2010, p. 7-8)

De acordo com tudo isso, é possível criticar o planejamento centralizado e sua consequente exclusão do conhecimento tácito, no âmbito da política habitacional em favelas. Uma abordagem integrada permite o uso de vários elementos estratégicos importantes, entre os quais quatro se destacam. O primeiro é a participação da comunidade local na elaboração e execução dos programas governamentais. O segundo refere-se à ação matricial. Sua relevância advém do fato dos problemas habitacionais nas favelas terem relação com outros males sociais e, portanto, requerem um enfrentamento multidimensional pautado na experiência dos aglomerados subnormais. O terceiro consiste na ponderação dos aspectos urbanísticos, pois condições dessa natureza exercem uma influência enorme na figuração dos assentamentos precários. Por fim, o quarto reporta-se a articulação de um programa governamental com outras ações públicas, como a concessão de crédito habitacional, vistoria de áreas em situação de risco geológico e fiscalização para contenção de ocupações irregulares. (DENALDI; ROSA, 2010, p. 26-28)

No Cartograma 1, por exemplo, a favela ressaltada em Belém (PA) se situa nas proximidades da área central da cidade. Sua origem está vinculada à invasão de espaços sujeitos a inundações periódicas da maré. O Cartograma 1 também mostra pequenos aglomerados subnormais de São Paulo (SP) dispersos no interior da área urbana formal. Essa figuração foi causada pela história da ocupação de loteamentos na zona sul da capital paulista. Ao observar esses dois casos, percebe-se que ambos possuem problemas comuns a todos os territórios favelados, mas também apresentam necessidades próprias geradas pelas suas circunstâncias particulares de tempo e espaço. (IBGE, 2010, p. 29)

Cartograma 1 – Aglomerados subnormais selecionados em Belém e São Paulo – 2010



Fonte: IBGE, 2010. Adaptado pelo autor.

Enfim, sob a ótica das políticas habitacionais em favelas, o planejamento integrado e sua propensão ao uso do conhecimento tácito contribuem para qualificar as intervenções públicas em aglomerados subnormais.

## 4 A FAVELA DE ALAGADOS

### 4.1 LOCALIZAÇÃO

Atualmente, é formada por comunidades da Península de Itapagipe e do Subúrbio Ferroviário, na cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia, e se situa nos contornos das Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito.

Mapa 1 – Localização de Alagados na cidade de Salvador



Fonte: ALIANÇA DE CIDADES.

Mapa 2 – Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito



Fonte: GOOGLE MAPS. Adaptado pelo autor.

## 4.2 A HISTÓRIA DE ALAGADOS

As principais influências da formação histórica de Alagados são as mudanças na estrutura urbana da Península de Itapagipe, em um primeiro momento, e a expansão populacional do Subúrbio Ferroviário, em um segundo momento. Até 1869, a península era quase desabitada. A presença humana nesse espaço se limitava a casas de veraneio e aldeias pescadoras pela linha da costa. Porém, em torno de 1869, iniciou-se a instalação da Ferrovia Calçada-Aratu e suas correspondentes estações ferroviárias. Isso aumentou a acessibilidade da região de modo a estimular a sua ocupação, em especial no Sul da península onde se localizava manguezais. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 15)

No fim do século XIX, o povoamento da Península de Itapagipe estimulou a instalação de estaleiros, fábricas e depósitos na área gerando uma nova dinâmica comercial e industrial para o local. Portanto, a região se tornou um centro de emprego. Houve, então, uma atração de ocupantes interessados nos novos postos de trabalho. Tudo isso desencadeou um processo de adensamento populacional com modificações no espaço como, por exemplo, a extinção do canal da Jequitiaia. Assim, a partir dos anos 1910, a figuração urbana da Península de Itapagipe estava definitivamente diferente. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 15-16)

As décadas de 1940 e 1950 foram, em especial, marcantes na história de Alagados. Nesse período, ocorreu um grande crescimento demográfico em Salvador decorrente das migrações regionais. Em 1943, o Escritório de Planejamento Urbano da Cidade de Salvador (EPUCS), organizou uma divisão do território urbano em distintos espaços funcionais na qual a Península de Itapagipe seria uma zona industrial. Essas determinações seguiram o plano urbanístico de Salvador apoiado nas idéias do Urbanismo científico<sup>5</sup>. Para tanto, necessitou-se que as terras no sul da península fossem aforadas dos seus donos originais – a Marinha e a União. Tudo isso criou expectativas coletivas a respeito da urbanização da área, embora nada de concreto tenha sido feito para resolver os problemas de insalubridade do espaço. (SANTOS, 2005, p. 96)

---

<sup>5</sup> Foi elaborado pela equipe do urbanista Mário Leal Ferreira e implantado pela EPUCS. O pensamento central por trás de sua formulação foi o Urbanismo científico cuja idéia principal é a visão da cidade como organismo vivo. Porém, também havia traços de diversas teorias disseminadas naquela época das quais é possível destacar a ideologia funcionalista de Le Corbusier priorizando suas concepções de reforma urbana de centros antigos e zoneamento em funções específicas. (MOURA, 2005, p. 3)

Enfim, o contexto econômico e social da Península de Itapagipe já era favorável a ocupação da sua porção sul, nos manguezais, desde a alteração da sua figuração urbana no final do século XIX e começo do século XX. Isso foi intensificado pelo aumento da população e a intervenção da EPUCS nos anos 1940. Portanto, a fixação de um assentamento nesse local era algo inevitável. Assim, Alagados surgiu. (SANTOS, 2005, p. 96-97)

Na década de 1950, Alagados se consolidou. É possível identificar cinco fatores como os principais responsáveis disso. Primeiro, a disponibilidade de espaços a serem invadidos. Segundo, a boa acessibilidade da região, por causa do transporte ferroviário e a presença de um pólo rodoviário em uma área próxima<sup>6</sup>. Terceiro, a Península de Itapagipe era um centro de emprego naquele período devido sua dinâmica industrial e, portanto, o morador de Alagados tinha a possibilidade de residir perto do local de trabalho. Quarto, as migrações regionais elevaram muito a população de Salvador sendo que Alagados era uma opção relativamente interessante para os migrantes estabelecerem moradia. E quinto, o planejamento urbano e as intervenções públicas se orientavam em diretrizes incapazes de lidar com os problemas da realidade sotropolitana. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p.16)

Ainda nos anos 1950, firmou-se em Alagados uma das suas maiores marcas: as palafitas insalubres. A invasão acima da superfície aquática não implicava perigo de conflitos pela posse da propriedade e nem em risco de despejo, como aconteciam nas ocupações em terra firme. Além disso, a linha da água oferecia uma facilidade maior para a atividade da pesca, utilizada para a complementação da renda. Por fim, também oferecia uma opção a mais para escapar dos custos de aluguel. Esse ingresso de habitações nas águas pode ser descrito assim:

(...) As habitações construídas em áreas alagadiças eram as palafitas, unidades habitacionais sustentadas por estacas, construídas com compensados de madeira, folhas de zinco, plástico, papelão e qualquer outro material que possa ser utilizado na estrutura da moradia. Aos poucos, foram surgindo novas gerações de habitações no local. Os moradores investiram na criação de terra firme por meio dos aterros, utilizando entulhos e barro dos morros próximos à área, e começaram a substituir a estrutura das habitações por materiais mais resistentes, como pedras, cimento e blocos. Contudo, continuava ainda significativo o número de habitações precárias sobre áreas alagadas. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 16)

---

<sup>6</sup> O bairro da Calçada, localizado próximo da porção sul da Península de Itapagipe, foi o primeiro pólo rodoviário intermunicipal e interestadual de Salvador. In: Salvador – Cultura todo dia. Disponível em: <[www.culturatododia.salvador.ba.gov.br](http://www.culturatododia.salvador.ba.gov.br)>. Acesso em 18/04/2012.

Enfim, o amontoado de palafitas insalubres se estabeleceu durante os anos 1950, mas sua presença continuou constante por todos os anos posteriores até a década de 2000. Essa permanência somada ao impacto visual de degradação humana tornou a imagem dos barracos suspensos sob águas sujas um símbolo de Alagados.

Figura 4 – Palafitas em Alagados



Fonte: CONDER.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela piora na situação econômica e social de Alagados. Isso está relacionado ao declínio da atividade industrial na Península de Itapagipe. Nesse sentido, dois fatores, em especial, escassearam o número de fábricas na região. Primeiro, a acessibilidade foi muito reduzida depois da debilitação da rede ferroviária, devido à forte expansão do transporte rodoviário, e também após a diminuição do movimento de transporte coletivo nas proximidades, causada pela transferência da rodoviária para outro local da cidade. Segundo, as indústrias da Região Metropolitana de Salvador passaram a se concentrar no Centro Industrial de Aratu e no Pólo Petroquímico de Camaçari. (VASCONCELOS, 2006, p.27)

Uma mudança muito importante na figuração de Alagados ocorreu nos anos 1970 – o surgimento de uma nova invasão na Enseada do Cabrito, localizada no Subúrbio Ferroviário

ao norte da ocupação anteriormente consolidada na Enseada dos Tainheiros. As causas disso estão ligadas às alterações urbanas de Salvador, como a disposição de novas vias públicas, a transferência de centros de emprego e a valorização imobiliária de áreas modernizadas. Essas modificações no espaço da cidade tiveram dois efeitos relevantes na habitação da população de baixa renda: expansão dos aglomerados subnormais e ampliação territorial das periferias. Nessa direção, uma parcela dos habitantes pobres firmou-se em favelas próximas dos novos locais de trabalho entrando em conflito com o capital imobiliário, enquanto outra parcela foi para áreas periféricas. Vale ressaltar que algumas periferias já estavam ocupadas e, portanto, nesses locais houve aumento no número de moradores. Dentro desse contexto, ocorreu o crescimento do Subúrbio Ferroviário de Salvador. No caso específico da Enseada do Cabrito, houve ainda um estímulo físico durante esse período, pois as imediações da desembocadura do Rio do Cobre foram aterradas para a construção de uma avenida. Logo, os invasores encontraram um espaço possível para ocupação em uma área periférica na qual foram compelidos a buscar moradia. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 20)

A invasão na Enseada do Cabrito se expandiu alcançando, entre outros pontos, a linha da água com palafitas insalubres idênticas as existentes na Enseada dos Tainheiros. As semelhanças não eram apenas visuais, dado que em ambos locais existiam as mesmas condições deploráveis de vida. Diante de todas essas semelhanças e da sua proximidade espacial com a área anteriormente consolidada, o novo assentamento foi denominado Novos Alagados. (CARDOSO, 2009, p. 47)

A situação social do final da década 1970 se manteve nos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990. As diferenças mais relevantes desse período foram o crescimento da população em toda a região (invasão antiga e Novos Alagados) e a ampliação do espaço ocupado, especialmente em uma parte da Península de Joanes. Já na segunda metade da década de 1990 e nos anos 2000, ocorreram melhorias no aspecto habitacional provocadas por intervenções públicas mais qualificadas. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 19-20)

#### 4.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS ANTERIORES AO PRA

As primeiras medidas estatais em Alagados não tinham intenção alguma de atuar no problema habitacional. Na década de 1940, as ações do Estado significavam repressão policial contra os invasores. Ainda assim, a área continuou em processo de favelização. No começo dos anos

1950, o Governo do Estado tentou legalizar a condição fundiária no espaço onde hoje se encontra a Vila Ruy Barbosa. Para tanto, a Assembléia Legislativa colocou os perímetros em questão para fins de desapropriação através da aprovação do pleito da transformação em área pública. Depois, o Governo do Estado pagou a primeira parcela da indenização, em 1953. Porém, o processo de desapropriação foi considerado irregular por uma comissão estadual mediante uma contestação pleiteada pelo Serviço do Patrimônio da União. Dessa forma, o pleito de desapropriação foi anulado pela comissão e os antigos foreiros continuaram com a posse dos terrenos. É relevante ressaltar que caso essa anulação do pleito de desapropriação nunca tivesse acontecido, os invasores da Vila Ruy Barbosa poderiam ter continuado sem os títulos de posse, pois nada de concreto apontava um real interesse do Estado em transferir a propriedade para eles. (SANTOS, 2005, p. 96)

Em 1967, ocorreu a primeira ação do Estado com intenção de reparar a situação habitacional de Alagados. Isso se deu através da fundação de uma comissão estadual sob o nordestamento da Secretária de Assuntos Municipais e Serviços Urbanos (SAMSU). Essa comissão integrada por representantes do Governo Estadual, da Prefeitura Municipal e por chefes de instituições locais, como associações de bairro, paróquias e centros comunitários. Aparentemente, os moradores estavam representados, porém, na prática, a participação dos membros da comunidade era muito restrita. Enfim, após a criação da SAMSU, houve recobrimento aerofotogramétrico da região, levantamento de dados sobre renda, escolaridade e saneamento básico, e formulação do Plano de Recuperação dos Alagados. (CARVALHO, 2002, p. 119)

Nessa época, o poder público, em nível nacional, tratava a questão da habitação popular por meio do Sistema Financeiro Nacional (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Ambos foram criados em 1964. No caso do SFH, sua função era fomentar a construção e compra da residência própria para população de baixa renda através de financiamento específico. Já o BNH, órgão dirigido pelo SFH, destinava-se a atividades de cunho normativo e financeiro. Isso implica que a elaboração dos projetos ficava por conta do Estado, enquanto a construção dos imóveis ficava a cargo do setor privado. Esse contexto influenciou o Plano de Recuperação dos Alagados e, assim, sua proposta consistia em promover a aquisição da casa própria a título de crédito a longo prazo. (SANTOS, 2005, p. 98)

O Plano de Recuperação dos Alagados terminou de ser redigido em 1969 e estipulou que as famílias com renda superior a NCr\$ 50,00 pagariam as prestações do financiamento das suas

casas, caso esse gasto correspondesse a no máximo 15% do orçamento familiar. Assim, 96% dos habitantes da região pagariam as prestações dos imóveis financiados por 20 anos com juros de 15% ao ano. Porém, o plano não vingou e foi abandonado por seus executores sob a justificativa de ter faltado recursos. (SANTOS, 2005, p. 98)

Ainda em 1969, o Governo do Estado criou a Comissão Executiva do Plano de Recuperação dos Alagados (CEPRAL) utilizando as informações obtidas durante a formulação do fracassado plano anterior. Para tanto, a Habitação e Urbanização do Estado da Bahia S.A. (URBIS)<sup>7</sup> foi incluída como órgão financiador. A característica mais forte do trabalho da CEPRAL foi o zoneamento de Alagados em setores. O propósito disso era operacionalizar obras de melhorias físicas setor a setor até atingir todo o espaço. Contudo, os resultados foram muito insatisfatórios. Então, ocorreu a extinção da CEPRAL e sua função passou a ser assumida pela URBIS. Em meio a tudo isso, a população local fazia suas próprias modificações no espaço, segundo suas possibilidades. Os moradores realizavam aterros, instalavam energia elétrica e canalizavam água, de modo ilegal na maior parte das vezes. (SANTOS, 2005, p. 99-100)

Já em 1973, o Governo do Estado instituiu o Grupo de Estudos para os Alagados da Bahia (GEPAB) contando com recursos do BNH. Seu propósito era incentivar a geração de recursos necessários a efetivação de um Plano Urbanístico para Alagados, o qual se norteasse pela diretriz nacional de prover habitação popular através de título de crédito a longo prazo. É importante observar que um dos requisitos para se obter crédito habitacional era ter renda igual ou superior a três salários mínimos. Portanto, uma grande parcela das famílias carentes ficava excluída dos programas baseados em financiamentos do BNH. (CARVALHO, 2002, p. 125)

No próprio ano de criação da GEPAB, 1973, o Plano Urbanístico foi posto em prática pela Alagados Melhoramentos S.A. (AMESA), uma firma de capital misto formada pelo Governo do Estado especificamente para isso. A providência inicial foi executar a urbanização da área de maneira integrada. Tal idéia se baseou no mau êxito da ação por setor da CEPRAL, pois, no decorrer das obras, os setores já modificados tendiam a receber novos invasores interessados na infra-estrutura melhorada. (SANTOS, 2005, p. 100)

---

<sup>7</sup> Foi o único órgão do Estado da Bahia a funcionar como agente financeiro do BNH. Foi instituído em 1965 e liquidado em 1998. (SANTOS, 2005, p. 99)

Segundo pesquisas da GEPAB, naquela época, Alagados possuía 15632 domicílios e aproximadamente 78000 habitantes. Esses dados impeliram a AMESA a adaptar o projeto de urbanização integrada, afinal, seria muito custoso e arriscado executar as obras de uma vez só perante números tão altos. Assim sendo, aconteceu um primeiro experimento nas adjacências da Ilha de Santa Luzia, onde hoje se localiza o bairro do Uruguai. Nessa ação, houve diversas dificuldades orçamentárias e estruturais, tanto na etapa de planejamento quanto na fase de implementação. Muito disso está relacionado à idéia de usar linhas de crédito habitacional na intervenção. Grande parte dos moradores não tinha como contrair uma dívida em longo prazo com os agentes financeiros. Logo, a disponibilidade de recursos ficou abaixo das expectativas dos planejadores da intervenção. Assim, estabeleceu-se um grave problema de orçamento. (SANTOS, 2005, p. 100-101)

Em 1978, um incêndio na Baixa do Petróleo, um local de Alagados, destruiu alguns domicílios. Logo, a AMESA precisou tomar uma medida emergencial e construiu oito barracos de madeira compensada com cobertura de telhas para alojar os desabrigados. Essa ocorrência rendeu a idéia de erguer casebres desse tipo para realocar todos os residentes das palafitas. A vantagem disso seria baratear os gastos de modo a amenizar o problema orçamentário. Enquanto essa ação do barraco-padrão fosse feita, outras seriam realizadas pelo programa para melhorar a infra-estrutura urbana, delimitar lotes nas áreas de terra firme e realizar aterros. Portanto, seriam várias ações simultâneas. (SANTOS, 2005, p. 100-101)

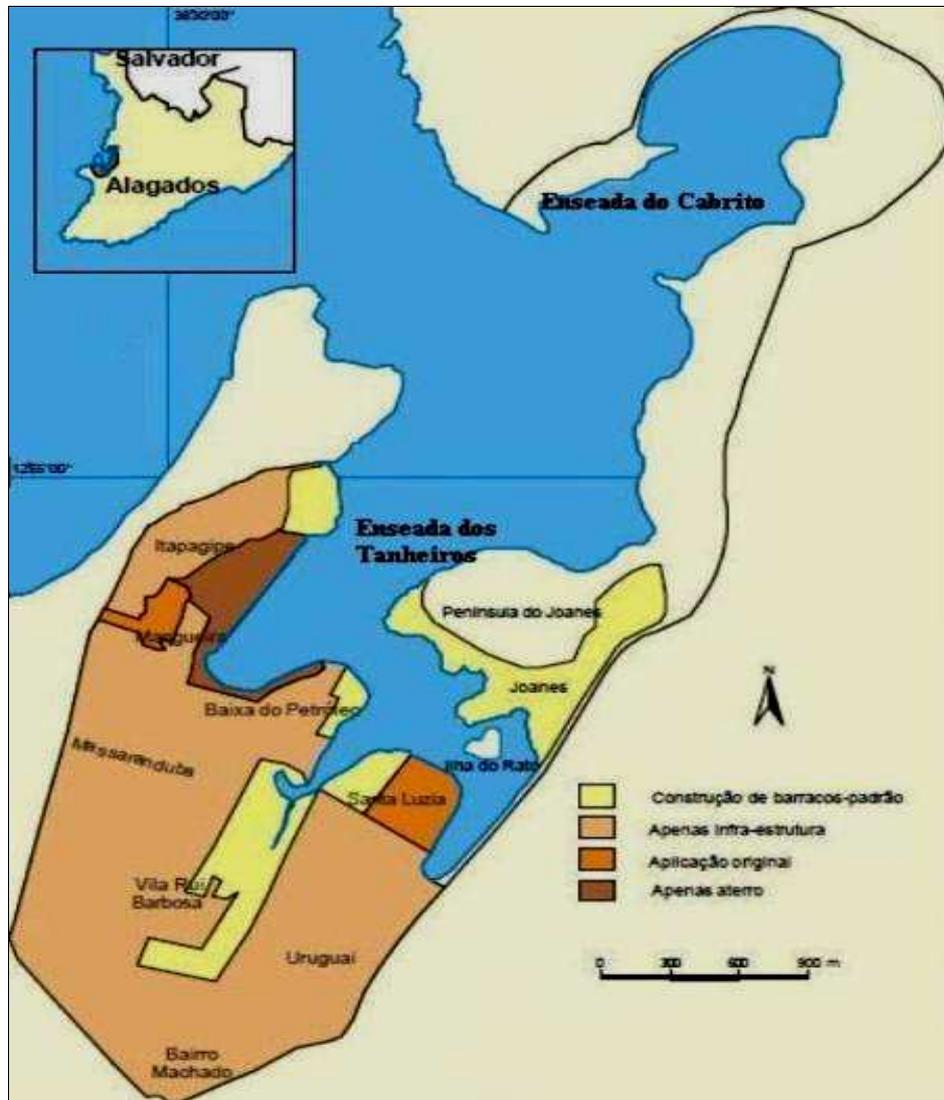
As obras iniciadas pelo Plano Urbanístico terminaram em 1984<sup>8</sup>. As palafitas foram erradicadas e a infra-estrutura reparada. Porém, em 1986, pouco tempo depois do encerramento da intervenção, a região passou por uma nova concatenação de invasões em todo seu território. Além disso, várias medidas tomadas pela AMESA se revelaram impróprias para a realidade da área. Essas circunstâncias somam-se ao surgimento dos Novos Alagados na Enseada do Cabrito, ao norte da Enseada dos Tainheiros. Assim, a região voltou a ter altos graus de insalubridade, inclusive com o retorno das palafitas. (CARDOSO, 2009, p. 47-48)

---

<sup>8</sup> Uma curiosidade: em 1980, a visita do Papa João Paulo II a Alagados provocou uma aceleração das obras do Plano Urbanístico. A finalidade disso foi deixar a região visualmente mais apresentável para receber o pontífice. Inclusive, durante esse momento, ocorreu a inauguração da Paróquia Nossa Senhora dos Alagados. (ALBINATI, 2010, p. 35)

O mapa a seguir mostra a distribuição espacial das ações levantadas a partir do Plano Urbanístico para Alagados.

Mapa 3 – Obras do Plano Urbanístico de Alagados



Fonte: SANTOS, 2005.

O Plano Urbanístico para Alagados foi amplo e as suas obras, iniciadas em 1973 e finalizadas em 1984, atenderam vários problemas da região. Mesmo assim, essa intervenção fracassou. Nesse sentido, é possível observar falta de sensibilidade dos interventores para com as peculiaridades de Alagados, em diversos aspectos. Consoante a isso, o material barato usado na confecção dos barracos-padrão satisfizes a conveniência de diminuir custos, porém, foi impróprio para as condições topográficas e climáticas do local. Logo, acabaram por estragar com o decorrer do tempo. (SANTOS, 2005, p. 100-101)

A intervenção também foi insensível ao lidar com a questão das áreas aterradas. Os aterros já eram feitos anteriormente pelos moradores de maneira improvisada. O Plano Urbanístico, por sua vez, foi impelido a realizar novos aterros devido a duas circunstâncias:

(i) resistência dos moradores a sair da região pela proximidade do centro comercial da Calçada e do Comércio, com possibilidades de inserção no mercado formal e informal de trabalho; (ii) ausência de terrenos disponíveis nas proximidades, com capacidade para construção das moradias necessárias para receber o grande número de famílias. (CARDOSO, 2009, p. 48)

Paralelo a isso, tem-se o fato de que o processo de ocupação desordenada em Alagados gerou um emaranhado confuso de ruas estreitas e desarticuladas entre si. Logo, a intervenção deveria ter projetado uma abordagem para evitar um desenho desarranjado nas áreas onde pretendia aterrar. Todavia, nada foi feito nesse sentido. Assim, os lugares aterrados pelo Plano Urbanístico acabaram por serem ocupados desordenadamente e adquiriram os mesmos problemas de circulação interna do restante da região. (SANTOS, 2005, p. 100-101)

Além de tudo isso, as obras do Plano Urbanístico também provocaram um grave erro ao finalizar as áreas aterradas em forma de praias. Para compreender isso, é importante ressaltar que nem toda faixa litorânea apresenta condições geográficas propícias para a fixação de palafitas. No caso das Enseadas dos Tainheiros e do Cabrito, o aspecto físico foi favorável à ocupação. Dentro dessa perspectiva, faltou sensibilidade aos interventores para perceber detalhes importantes relacionados à geografia específica de Alagados e a sua influência sobre a ocupação das palafitas. Assim, mediante a contínua demanda popular por moradia, a finalização dos aterros em praias reforçou um fator físico conveniente para novas invasões sob a superfície das águas. (CARDOSO, 2009, p. 48)

Até os anos 1980, todas as intervenções públicas em Alagados fracassaram. Várias abordagens diferentes foram tentadas na região e nada vingou. Criação de firma de capital misto, suporte do BNH, elaboração de planos abrangentes, zoneamentos, promoção de aterros, entre outras medidas, tiveram um péssimo êxito. Essas experiências mostram o quanto o Estado precisava rever suas próprias idéias sobre como fazer política habitacional. Em síntese, o foco dos programas governamentais restringia-se apenas a provisão emergencial de moradia e infra-estrutura, enquanto o envolvimento da população local era praticamente nulo. Assim, outras políticas urbanas importantes deixavam de ser realizadas e as circunstâncias

envoltas no problema habitacional da favela eram mal compreendidas. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 20)

Em meados da década de 1980, ocorreram várias mudanças na organização institucional dos órgãos responsáveis pelas políticas habitacionais baianas. Mas, nenhuma intervenção pública relevante foi iniciada em Alagados. Em 1984, a AMESA foi transfigurada em HAMESA – Habitação Melhoramentos S.A. – e seu espaço de atividades expandido para todo o Estado da Bahia até 1988 quando passou a integrar a URBIS. Em 1999, o governo extinguiu a URBIS e transferiu suas atribuições para a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER). Pouco tempo depois, a CONDER passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e, assim como aconteceu com as extintas AMESA/HAMESA, sua área de atuação foi ampliada para todo o estado. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 20)

Contudo, nem todas as mudanças institucionais dos anos 1980 foram no patamar estadual. Também ocorreram alterações no nível federal cujos impactos, entre diversos efeitos, dificultaram a existência de políticas habitacionais em Alagados. As principais são o colapso do SFH, o fim do BNH, a situação política do Brasil durante a redemocratização e as novas funções dos municípios estabelecidas na Constituição Federal de 1988. (GORDILHO-SOUZA, 2000, P. 338)

Em meados dos anos 1990, a Caixa Econômica Federal se firmou como agente financeiro encarregado pelos recursos a serem investidos em políticas habitacionais. Isso representou um estímulo para o reaparecimento de programas governamentais nesse setor. Dentro desse sentido, o governo do Estado da Bahia retomou suas atividades voltadas para o problema da habitação de interesse social e, em 1996, lançou o Programa Viver Melhor. Além disso, a partir da segunda metade do decênio de 1990, organizações não-governamentais voltadas para a questão da moradia intensificaram suas cobranças por providências governamentais<sup>9</sup>. Esse fato também estimulou o retorno das políticas habitacionais em aglomerados subnormais. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 22)

---

<sup>9</sup> Entre as entidades civis engajadas nesse contexto, é possível destacar a Federação de Associações de Bairros (FABS) e o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), a nível nacional, e a União por Moradia Popular da Bahia, no patamar estadual.

Antes do PRA, houve ainda mais uma intervenção pública. Aliás, o PRA foi estabelecido justamente como uma extensão ampliada dessa intervenção. Trata-se do Projeto de Recuperação Ambiental e Promoção Social de Novos Alagados, uma ação pioneira por envolver em seus trabalhos uma participação significativa da comunidade local. Esse projeto surgiu a partir dos empreendimentos da Fundação AVSI<sup>10</sup> e a princípio não contemplaria toda a região de Alagados, mas apenas os Novos Alagados, na Enseada do Cabrito. Sua entrada nessa área se deu por meio da Arquidiocese de Salvador. A associação comunitária Sociedade 1º de Maio contactou o então arcebispo, Dom Lucas Moreira Neves, para solicitar ajuda quanto à situação social do local. Por sua vez, a Arquidiocese de Salvador repassou o caso para a AVSI, haja vista a experiência bem sucedida dessa ONG em uma favela de Belo Horizonte, com o Projeto Alvorada<sup>11</sup>. Assim, a AVSI se interessou pela questão e, em 1993, iniciou seus trabalhos em Novos Alagados recebendo suporte financeiro do governo italiano. (CARDOSO, 2009, p. 51)

As ações da AVSI em Novos Alagados abrangiam vários âmbitos, como educação infantil, saúde, preservação ambiental e habitação. Dentro do campo habitacional, a ONG promoveu melhorias pontuais em infra-estrutura e construção de casas para realocar famílias em áreas de risco. Para tanto, a AVSI fez pesquisas sobre o território e discutiu as necessidades locais com a própria comunidade. Essa experiência gerou a elaboração de um plano de caráter urbanístico que foi proposto às entidades públicas. O governo do Estado da Bahia, através da CONDER, acatou a proposta e a inseriu no Projeto Metropolitano, uma ação pública apoiada financeiramente pelo Banco Mundial e direcionada para qualificação sanitária no Programa Viver Melhor. Porém, algumas atividades assistenciais foram custeadas pela própria AVSI. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 28-29)

Durante esse período, um levantamento de dados socioeconômicos em Novos Alagados apontou a existência de uma população de 15 mil residentes sob alto grau de pobreza, sendo 66% moradores de terra firme e 34% moradores de palafitas. No que tange o aspecto operacional, os gestores da intervenção estipularam duas etapas para a execução das obras e dividiram o território em dois assentamentos, Novos Alagados I e Novos Alagados II. Enfim,

---

<sup>10</sup> A Fundação AVSI é uma organização não-governamental italiana de cooperação internacional criada em 1972 e reconhecida pelo Ministério das Relações Exteriores da Itália em 1973.

<sup>11</sup> O êxito do Projeto Alvorada foi premiado na Conferência Internacional das Nações Unidas – Habitat II, em 1996.

as obras da primeira etapa começaram a ser de fato realizadas a partir de 1995. (CARDOSO, 2009, p. 58-59)

Os líderes comunitários puderam acompanhar a execução das obras por meio do Plano de Ação Social, elaborado por técnicos da AVSI e da CONDER. Isso mostra o quanto o Projeto Novos Alagados se abriu mais para o diálogo com os moradores, em relação a todas as intervenções anteriores. Nesse sentido, é relevante observar que a iniciativa de incluir uma participação comunitária maior partiu da AVSI e não do governo. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 26)

Em 1998, iniciou-se a segunda etapa do Projeto Novos Alagados. Para tanto, ocorreu uma pequena alteração no arranjo de financiamento. Os recursos passaram a vir do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (PRODUR), do Banco Mundial e da AVSI. Nessa etapa, a AVSI promoveu um novo levantamento de dados com o intuito de elaborar um plano de monitoramento das obras e do reassentamento de 532 famílias. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 30-31)

## 5 O PROGRAMA RIBEIRA AZUL (PRA)

### 5.1 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Enquanto o Projeto Novos Alagados era executado, paralelamente no mesmo período, o governo do Estado da Bahia, através do Programa Viver Melhor, realizava obras de urbanização e moradia em sete locais dos antigos Alagados – Massaranduba, Uruguai, Mangueira, Mudança, Baixa do Petróleo, Baixa do Caranguejo e Joanes Centro-Oeste. Porém, o Projeto Novos Alagados conseguiu resultados muito melhores. Isso ressaltou as diferenças dos métodos de ambas as ações de modo a valorizar a abordagem do Projeto Novos Alagados em detrimento da abordagem convencional nos antigos Alagados. Essa situação estimulou a formulação de uma intervenção baseada na experiência do Projeto Novos Alagados com a intenção de atingir toda a região de Alagados. Então, em 1999, lançou-se o Programa de Redução da Pobreza Urbana na Área do Ribeira Azul e sua implementação ficou sob o encargo do governo do Estado da Bahia. (CARDOSO, 2009, p. 59-60)

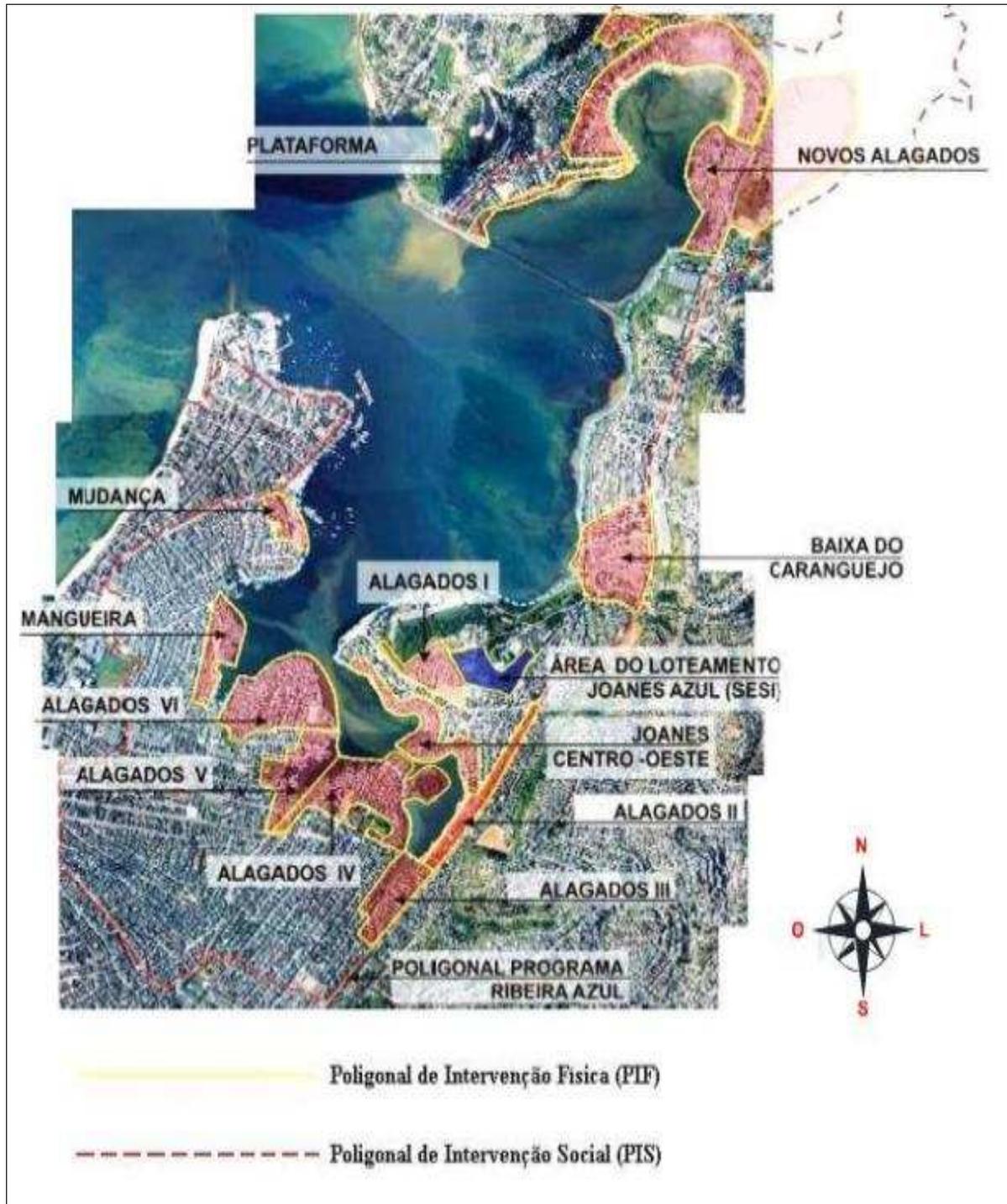
O PRA chegou a ser idealizado como parte do Programa Bahia Azul, uma intervenção orientada a recuperação sanitária da faixa litorânea da cidade de Salvador. Porém, os acordos de financiamento e o arranjo institucional presentes no PRA tornaram mais conveniente sua associação ao Programa Viver Melhor. Com relação ao planejamento da quantidade de beneficiados, a previsão do PRA era atingir aproximadamente 150 mil habitantes/40 mil famílias sendo cerca de 3500 famílias ocupantes de palafitas<sup>12</sup>. Para tanto, o espaço da região foi delimitado em duas poligonais. A primeira, de menor perímetro, era a Poligonal de Intervenção Física (PIF) e identificava os locais a receberem obras de infra-estrutura, como saneamento básico, acesso a vias públicas, drenagem da água de enchentes, coleta de lixo sólido, distribuição de gás e implantação de espaços coletivos de lazer. A área do PIF contemplou as comunidades de Plataforma e Novos Alagados, na Enseada do Cabrito; Baixa do Caranguejo, Joanes Centro-Oeste, Joanes Azul, Alagados I, Alagados II, Alagados III, Alagados IV, Alagados V, Alagados VI, Mangueira e Mudança, na Enseada dos Tainheiros. Já a segunda, de maior tamanho, era a Poligonal de Intervenção Social (PIS) e demarcava o território onde se realizaria ações sociais em saúde, capacitação profissional, assistência alimentar infantil, educação ambiental e geração de renda através de cooperativas. Houve

---

<sup>12</sup> Vale destacar que a região de Alagados, nesse período, abrigava em torno de 6% da população da cidade de Salvador e, portanto, a quantidade prevista de beneficiados do PRA foi inevitavelmente alta.

ainda a estipulação de medidas gerais – regulamentação dos títulos de propriedade e construção de novas residências para reassentar os moradores das áreas de risco. (CARDOSO, 2009, p. 60-62)

Mapa 4 – Áreas de intervenção do PRA



Fonte: CONDER. Adaptado pelo autor.

Em abril de 2000, membros da UN-Habitat, da Cities Alliance<sup>18</sup>, do Banco Mundial e do Ministério de Assuntos Exteriores da Itália viajaram a Salvador com o propósito de debater a viabilidade de se firmar um plano de assistência técnica e financeira ao PRA. Após esse ocorrido, o governo do Estado da Bahia, apoiado pela Prefeitura Municipal de Salvador, propôs o Projeto de Apoio Técnico e Social (PATS) à Cities Alliance e à Cooperação Italiana. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 29)

No final de 2000, a proposta foi aceita. As atividades desse projeto seriam efetuadas pela AVSI sob a direção do governo do Estado da Bahia e a supervisão do Banco Mundial e da Cities Alliance. A organização do PATS também incluiu um convênio de cooperação técnico-financeira firmado entre a AVSI e o governo do Estado da Bahia com o intuito de garantir a reaplicação da metodologia do Projeto Novos Alagados na execução do PRA. Isso foi muito importante na medida em que o PRA foi instituído a partir de uma ampliação das ações feitas anteriormente pela AVSI nos Novos Alagados. Nesse sentido, o PRA precisava manter o envolvimento da população local e considerar as características particulares da região. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 29)

Porém, tudo isso implicou em uma alteração da escala da intervenção, de um território de 15 mil habitantes para outro de 150 mil. Essa mudança exigiu uma adaptação metodológica e, por consequência, demandou um arranjo institucional muito complicado. O PATS auxiliou nisso. Para tanto, determinou-se que os seus trabalhos de coordenação seriam de incumbência de uma Unidade de Gestão do Programa (UGP), um Comitê de Direcionamento Tripartite e um Comitê Consultivo Geral. A UGP era formada por um grupo de profissionais da AVSI e da CONDER. Suas atribuições mais importantes era efetuar pesquisas qualificadas para o PRA, realizar ações sócias estratégicas, apoiar as obras de habitação e dar suporte técnico para os projetos de engenharia e arquitetura. O Comitê de Direcionamento Tripartite, por sua vez, tinha em sua composição, um representante de três entidades: a *Cities Alliance*<sup>13</sup>, o Ministério dos Assuntos Exteriores da Itália e o Governo do Estado da Bahia. Sua finalidade era examinar os resultados do PATS, respaldar os relatórios (operacionais e financeiros) e sancionar Planos Operativos. A Tripartite teve uma importância grande para a troca de aprendizados entre o governo do Estado da Bahia e as instituições internacionais envolvidas no PATS. Por fim, o Comitê Consultivo era integrado pela Tripartite, cinco líderes

---

<sup>13</sup> *Cities Alliance*: programa voltado para a melhoria nas condições de vida e habitação em conglomerados urbanos de baixa renda. (CARDOSO, 2009, p. 58-59)

comunitários e um representante da Prefeitura Municipal de Salvador. Sua função era promover a participação dos moradores no programa, especialmente as entidades civis cadastradas para participar de ações sociais do PRA. Porém, na prática, o Comitê Consultivo não teve uma atuação real, pois as associações comunitárias já se contatavam de forma periódica e direta com os membros da UGP. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 37)

Em relação ao aspecto de financiamento do PRA, houve a necessidade de se estabelecer acordos com entidades financiadoras pertencentes a diferentes segmentos institucionais – nacionais ou internacionais; públicas ou privadas. A seguinte tabela exemplifica isso mostrando a composição do investimento feito pelas quatro fontes de recursos mais importantes, durante os três primeiros anos do PRA. (CARDOSO, 2009, p. 62)

Tabela 2 – Composição do investimento dos principais financiadores do PRA

Parceiro	Ano 1	Ano 2	Ano 3
Gov. do Estado da Bahia (23,51%)	3 017 142,00	3 821 916,00	1 641 676,00
Caixa Econômica Federal (15,20%)	322 294,00	1 205 163,00	2 050 755,00
Banco Mundial – BIRD (41,40%)	4 247 187,00	9 518 902,00	3 762 275,00
Ministério Italiano (19,88%)	160 475,00	742 348,00	2 018 851,00

Fonte: CONDER, 2005. Adaptado pelo autor.

As metas do PATS também incluíram a formulação de uma intervenção mais ampla em termos territoriais a qual reapplicaria a metodologia do PRA. Isso implicaria em um segundo salto em escala, dessa vez, da região de Alagados para a RMS<sup>14</sup>. Esse objetivo foi alcançado em 2006, após um empréstimo para o Projeto de Desenvolvimento Integrado em Áreas Urbanas Carentes do Estado da Bahia, conhecido inicialmente como Viver Melhor II, mais tarde, renomeado como Dias Melhores. A abrangência desse projeto acabou por incluir favelas de outros municípios baianos fora da RMS. Naquele ano, ocorreu uma mudança no cenário político baiano e o novo governo do Estado da Bahia decidiu manter as parcerias e prosseguir os trabalhos anteriormente firmados. Em 2007, o governo federal encetou o

<sup>14</sup> Lembrete: o primeiro salto em escala foi da Enseada do Cabrito, com o Projeto Novos Alagados, para toda a região de Alagados, com o PRA.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A sua pauta incluiu o problema da urbanização de aglomerados subnormais, entre outras questões, e o seu formato compilou vários projetos já em andamento. Então, o projeto Dias Melhores foi incorporado ao PAC. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 36, 49-50)

A princípio, o novo panorama político induz a pensar que o PRA acabou em 2006, pois, a partir de então, iniciou-se o Dias Melhores e, mais tarde, o PAC. Porém, as ações do PRA não terminaram de fato. Uma observação atenta revela a sua continuidade até os dias de hoje, com os propósitos de manter as benfeitorias e lidar com novos problemas, como por exemplo, as invasões recentes de palafitas no bairro do Uruguai. Assim, os trabalhos do PRA, na verdade, foram englobados em novos planos governamentais chegando a sua figuração atual de atividades do PAC. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 50)

## 5.2 ANÁLISE DO PRA SOB A LUZ DA TEORIA DE HAYEK

De acordo com Hayek (1945, p. 520-528), o conhecimento científico é importante, mas nunca deve ser superestimado em detrimento do conhecimento tácito. Hayek também apontou a forte tendência do planejamento centralizado se valer apenas do conhecimento científico. Assim sendo, é muito intrigante constatar a pertinência dessa idéia hayekiana no histórico de políticas habitacionais de Alagados. Nesse sentido, observa-se o quanto o planejamento centralizado teve um papel decisivo para o fracasso de todas as políticas habitacionais em Alagados até o começo dos anos 1990. O Projeto Novos Alagados representou uma ruptura a isso, pois introduziu a abordagem integrada e, por sua vez, permitiu o uso do conhecimento tácito tão importante para a ponderação da realidade local. O PRA avançou nesse âmbito e possibilitou o alcance de resultados positivos. Porém, ainda houve alguma resistência dos gestores governamentais em aderir a essa nova prática de integração. Portanto, o PRA também apresentou resultados negativos que poderiam ter sido evitados ou atenuados.

As ações de infra-estrutura incluíram asfaltamento de ruas, remoção de palafitas, recuperação de manguezais e construção de casas. Uma obra física em particular pode ser destacada. Trata-se da pista de borda. Representou uma idéia relativamente simples, porém, muito pertinente às condições geográficas do local. Sua construção serviu como finalização dos aterros. Com isso, a região ganhou um espaço de lazer, uma via de acesso às casas e, principalmente, um fator inibidor de novas invasões sob a linha d'água. Portanto, a pista de

borda ajudou a enfraquecer um elemento físico importante para a ocupação das palafitas, diferente do ocorrido no Plano Urbanístico para Alagados, quando o remate dos aterros se deu em forma de praias. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 38)

Além disso, também foram feitas obras para ampliar a promoção de serviços básicos, como mostra a seguinte tabela:

Tabela 3 – Evolução no atendimento de serviços básicos em 2000 e 2006

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

Fonte: FOLLONI, 2006.

Figura 5 – Antes e depois da intervenção física na Enseada do Cabrito



Fonte: CONDER. Adaptado pelo autor.

Em relação às ações sociais, realizaram-se atividades de combate à desnutrição infantil, oficinas de educação ambiental, alfabetização de adultos, implantação de creches, inauguração de centro artístico e controle de endemias. A atuação social do PRA também se voltou à questão da geração de trabalho. Para tanto, foram promovidos cursos

profissionalizantes, treinamento de professores – por meio de uma parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) – e suporte a cooperativas locais de várias categorias profissionais, tais quais pedreiros, pescadores, confeitores, recicladores e costureiras. O apoio dado a essas cooperativas era técnico e financeiro. Ainda nesse âmbito, é interessante observar o quanto de investimentos a intervenção social recebeu. Isso, pois, o PRA alocou cerca de 10% dos seus recursos para projetos sociais, enquanto a maior parte dos programas de urbanização de favelas, no Brasil, destina menos de 4%. Aliás, as verbas para esse fim aumentaram ainda mais depois das atividades do PRA serem incorporadas ao Dias Melhores, porque boa parte das obras físicas do PRA já tinham terminado antes da incorporação. Portanto, um percentual do total de recursos destinados a intervenção física foi redirecionado a ações sociais. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 42-45)

Tanto as ações de infra-estrutura e quanto as sociais ajudaram a melhorar a qualidade de vida da região. Dentre as benfeitorias, destacam-se a diminuição da poluição nos manguezais, a redução no número de casos de doenças endêmicas e o favorecimento da mobilidade urbana na região. Esse último ponto está relacionado a intervenções no desenho das vias de acesso. Aliás, a melhora na acessibilidade ainda contribuiu para inibir a criminalidade, pois permitiu o alcance da polícia a lugares que antes eram inacessíveis. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 43)

O envolvimento da população local exigiu diálogo entre o governo e a comunidade. Esse sempre foi um entrave histórico e ambas as partes precisaram mudar suas posições. Da parte do governo, era necessário consentir a participação de organizações comunitárias sem subestimá-las. Por sua vez, da parte da comunidade, foi preciso abandonar a postura meramente reivindicativa em prol de uma mobilização ativa para transmissão de conhecimentos tácitos. No caso de Alagados, tudo isso só foi feito com a ajuda de uma terceira parte – a AVSI. O Governo do Estado da Bahia não tinha equipamentos institucionais qualificados para discutir com os moradores. E, por outro lado, a população de Alagados não conseguia sintetizar a sua vivência na favela de modo a sistematizar as principais necessidades em uma pauta concisa. Coube a AVSI suprir essas deficiências e intermediar o diálogo entre governo e moradores. (ALIANÇA DE CIDADES, 2008, p. 46)

A participação dos residentes de Alagados se estabeleceu através do contato entre as associações comunitárias e os técnicos da AVSI pertencentes ao PATS. Isso ampliou a

disponibilidade de informações e as oportunidades de apoios. E mais, permitiu leituras satisfatórias da realidade local e contribuiu na identificação dos problemas prioritários. Esse cenário, juntamente com estímulos do PATS, também ajudou as associações a se articularem entre si de forma a melhorar a representatividade da região perante os gestores públicos. (CARDOSO, 2009, p. 72)

A gerência do PRA foi dividida entre a CONDER e a AVSI. Isso favoreceu a superação do planejamento centralizado, tão criticado por Hayek (1945, p. 520-528). O conhecimento científico, reconhecido como importante pela teoria hayekiana, foi assegurado pela presença da CONDER e o conhecimento tácito, também visto como necessário por Hayek, esteve garantido através da abordagem integrada estabelecida pela AVSI junto aos moradores e às entidades internacionais. Assim, houve ponderação de ambas as categorias do conhecimento. A integração promovida pela AVSI também atenuou os problemas apontados pela teoria hayekiana quanto à disponibilidade do conhecimento total, pois ampliou o conjunto de informações acessíveis e viabilizou a sua utilização na fase de planejamento.

É inevitável ressaltar o quanto a atuação da AVSI qualificou as intervenções públicas em Alagados. Porém, tudo isso vai de encontro a uma questão complicada: a discussão sobre a validação do Terceiro Setor, constituído pelas organizações não-governamentais e as demais entidades civis sem fins lucrativos. Sua presença na sociedade é motivo de uma grande controvérsia, tanto nos meios acadêmicos quanto nos ambientes mais corriqueiros. Isso porque, existem vários pensamentos divergentes a respeito do papel das organizações do Terceiro Setor. Muitos indivíduos acreditam que as ONGs fazem o trabalho do governo. Também há quem veja as entidades sem fins lucrativos como assistencialismo neoliberal. De qualquer forma, independente de quais sejam as opiniões pessoais existentes, é possível se basear na idéia hayekiana de conhecimento para afirmar que sem a AVSI, Alagados jamais receberia uma intervenção pública competente. Desde o surgimento da favela no sul da Península de Itapagipe até os anos 1990, o governo nunca foi capaz de fazer um programa minimamente prestável. Foram mais de 40 anos de ações estatais fracassadas, uma após a outra. Consoante a esse sentido, o Projeto Novos Alagados, uma iniciativa da AVSI, teve bom êxito e coexistiu com ações governamentais mal-sucedidas na área dos antigos Alagados de modo a evidenciar a superioridade da metodologia da AVSI em relação à dos órgãos estatais. Enfim, o desempenho da ONG AVSI, especialmente no PRA, foi decisivo para estabelecer um novo paradigma de integração às intervenções públicas em Alagados.

De um modo geral, pode se considerar o PRA como um avanço para o território de Alagados. Mas, nem todos os resultados foram satisfatórios. Uma forte causa disso foi uma resistência sutil do Estado em aderir totalmente à abordagem integrada. Nesse sentido, os órgãos governamentais aceitaram a participação da população local para definir ações. Porém, os agentes estatais relutaram a incorporar as práticas usuais da comunidade na execução do programa, especialmente em relação à intervenção social. Assim, muitos trabalhos sociais se enfraqueceram e, inclusive, alguns foram abandonados com o decorrer do tempo. (CARDOSO, 2009, p. 102)

De acordo com isso, no conjunto de ações sociais desenvolvidas pelo PRA, apenas as atividades apoiadas por gestões comunitárias conseguiram vingar. Um exemplo positivo disso foram as creches, construídas pelo PRA a pedido dos moradores e posteriormente gerenciadas por líderes locais. Em contrapartida, um exemplo de obra mal sucedida foi o Mercado do Peixe. Os técnicos do PRA identificaram uma possibilidade para a instalação de uma cooperativa voltada a atividades de pesca. O espaço foi edificado e equipado, mas não chegou a ser usado. Isso, porque, primeiro, a maioria dos pescadores da região não era profissional e nem tinha interesse em se profissionalizar, e segundo, a organização interna do empreendimento sofreu com vários desentendimentos entre os participantes do projeto. Então, a cooperativa terminou enfraquecida e sem a adesão necessária para funcionar. (CARDOSO, 2009, 97-102)

Figura 6 – Mercado do Peixe em Alagados



Fonte: CONDER.

Desse modo, baseado nas idéias de Hayek (1945, p. 520-528) sobre planejamento centralizado e conhecimento tácito, pode-se notar traços de centralização na intervenção social do PRA. Observa-se também o quanto a situação em Alagados foi peculiar, por causa da maneira incomum que ocorreu a dissociação entre as lógicas de planejamento e de uso. Nesse sentido, várias ações sociais nascidas e geridas exclusivamente pelos órgãos governamentais incluíram informações do conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço, pois consideraram estudos feitos com a participação dos moradores. Mesmo assim falharam, porque não adianta incorporar o conhecimento tácito apenas para definir medidas. Também é importante que a abordagem integrada seja usada para perceber alternativas, afinal, mediante algumas situações, às vezes a melhor direção não é implantar algo novo, mas sim potencializar trabalhos já existentes seguindo aspectos da cultura local. Enfim, o PRA alcançou bons resultados, mas poderiam ter sido melhores caso as práticas de organização da comunidade fossem compreendidas plenamente pela intervenção.

## 6 CONCLUSÃO

Com base na teoria hayekiana, é possível verificar que o planejamento centralizado é inadequado para as políticas habitacionais em assentamentos precários. Isso, pois a centralização gera dissociação entre as lógicas do plano e do uso no espaço favelado. Logo, o conhecimento técnico passa a ser excessivamente usado, enquanto o conhecimento das circunstâncias particulares de tempo e espaço é negligenciado. Assim, programas governamentais baseados em modelos centralizados tendem a fracassar por serem incapazes de lidar com os múltiplos aspectos da realidade.

A crítica ao planejamento centralizado não desmerece o conhecimento científico, mas sim a sua superestimação. Muitos programas governamentais de habitação foram concebidos sem uma observação apropriada dos locais objetos das intervenções. Aliás, em vários programas governamentais no Brasil, as ações do Estado foram tão inadequadas que nem ao menos consideraram certas informações básicas acerca dos aglomerados subnormais brasileiros, como a propensão das favelas se localizarem próximas aos centros de emprego. Enfim, o conhecimento tácito possui uma grande importância, porque para intervir de forma satisfatória em um lugar é necessário compreender o seu contexto histórico, econômico, social e geográfico.

A história das políticas habitacionais em Alagados prova tudo isso. Durante anos, todas as ações estatais nessa região da capital baiana fracassaram. O bom êxito foi alcançado somente depois das iniciativas de integração promovidas pela AVSI. Logo, de acordo com a teoria hayekiana, verifica-se o quanto a abordagem integrada contribuiu para tornar o PRA superior às ações públicas estabelecidas anteriormente em Alagados. Portanto, o PRA foi uma enorme demonstração do quanto a integração pode cooperar para um programa governamental de habitação. Aliás, é interessante observar que até mesmo os resultados negativos da intervenção social do PRA reforçam essa evidência, pois foram consequências de uma falta maior de adesão dos órgãos estatais para com a abordagem integrada.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades brasileiras: notas para delimitar um objeto de estudo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005. p. 1-20.
- \_\_\_\_\_. Características estruturais dos mercados informais de solo na América Latina: formas de funcionamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007. p. 1-22.
- \_\_\_\_\_. Compro uma casa na favela: mercado informal, a nova porta de entrada dos pobres nas grandes cidades brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009. p. 1-21.
- ALBINATI, Mariana. **Assistir, entrar em cena ou roubar a cena?** – Políticas culturais no território de Alagados (Salvador-BA). 2010. 136 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Faculdade de Comunicação, UFBA, Salvador, 2010.
- ALIANÇA DE CIDADES. **A vez dos Alagados:** a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008. 70 p.
- AVSI/CONDER. **Plano de monitoramento e avaliação do PATS e do Programa Ribeira Azul.** Salvador: CONDER, 2003. 49 p.
- \_\_\_\_\_. **Resultados finais – PATS.** Salvador: CONDER, 2006. 95 p.
- BALTRUSIS, Nelson. O crescimento da informalidade nas cidades do pós-fordismo e a mudança do paradigma das políticas de habitação social. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação da FAU/USP**, São Paulo, v. 1, n.16, p. 50-66, dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. O crescimento da informalidade nas cidades do 3º mundo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 8., UFPE, 2007. **Anais...** Recife: UFPE, 2007. p. 1-14.
- \_\_\_\_\_. Favelas, a comercialização de imóveis informais e irregulares para baixa renda. **Cadernos IPPUR**, v. 22, n. 1, p. 145-168, jan./jul. 2008.
- \_\_\_\_\_. Favelas: um problema de mercado? A comercialização de imóveis em favelas na RMSP. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009. p. 1-17.
- BEDUSCHI, Michelli. GARCIAS, Carlos Mello. Dinâmica demográfica versus processo de produção e reprodução de aglomerados subnormais. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 49-66, jan./jun. 2008.
- BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Gentrificação e revitalização:** perspectivas teóricas e seus papéis na construção de espaços urbanos contemporâneos. Disponível em: <[www.urbanidades.unb.br](http://www.urbanidades.unb.br)>. Acesso em: 06 abr. 2012.

BLANCO JR., Cid. **Erradicar, inovar, urbanizar**: políticas públicas para favelas. 1998. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 1998.

BRAKARZ, José. **Cidades para todos**: a experiência recente com programas de melhoramentos de bairros. Washington, D.C.: BID, 2002. 128 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretária Nacional de Habitação. Produção formal e informal da moradia. In:\_\_\_\_\_. **Resumo das contribuições nos seminários regionais – produto 2**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, cap. 5. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Urbanização de favelas**: a experiência do PAC. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 88 p.

BRITO, Marcos Roberto Cotrim; RENNÓ, Alexandre Nicolas. A favela da geografia: análise e uso do conceito de favela. In: EGAL – ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideu. **Anais...** [S.l]: EGAL, 2009. p 1-14.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização de favela. 2000. 362 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2000.

CALDAS, Nisimar Martinez Pérez; SILVA, Maria da Graça Plenamente. Alguma coisa está fora da ordem: o paradoxo da informalidade produzida a partir do poder público. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA LATIN AMERICAN REAL ESTATE SOCIETY, 5., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: LARES, 2005. p. 1-11.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 1, n. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, Maria de Fátima. **Fomento ao desenvolvimento social em áreas urbanas**: o caso do Programa Ribeiro Azul em Salvador. 2009. 116 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – SPPG, UCSAL, Salvador, 2009.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. **Os Alagados da Bahia**: intervenções públicas e a apropriação informal do espaço urbano. 2002. 306 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UFBA, Salvador, 2002.

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

CORREIA, Álvaro Narciso Régis; SILVA, Moacir José. O pensamento de Hayek e a questão da alocação de conhecimentos na economia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA, 4., 2009, Maringá. **Anais...** Maringá: PPHUEM, 2009. p. 3803-3808.

CORRÊA, Filipe Souza; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RODRIGUES, Juciano Martins. Segregação residencial e emprego nos grandes espaços urbanos brasileiros. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 12, n. 23, p. 15-41, jan./jun. 2010.

COTELO, Fernando Cardoso; RODRIGUES, Juciano Martins. Favela e periferia como espaços de pobreza: estudo sobre a configuração urbana de metrópoles brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39., 2011, Foz do Iguaçu. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2011. p. 1-20.

CRUZ, Bruno de Oliveira; MORAIS, Maria da Piedade. Em defesa da locação social. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 51, p. 42, jun. 2009.

DA MATA, Daniel; LALL, Somik V; WANG, Hyoung Gun. Favela e dinâmica das cidades brasileiras. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata, et al (Org.). **Ensaio de economia regional e urbana**. Brasília: IPEA, 2007. p. 47-64.

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

\_\_\_\_\_. Intervenção municipal em favelas: aprimoramento e limitações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005, p. 1-20.

\_\_\_\_\_. Favela: estratégias de enfrentamento do problema. In: ROSA, Junia Santa (Org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 61-76.

DENALDI, Rosana; ROSA, Junia Santa (Org.). **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. 348p.

FOLLONI, Giuseppe. **Relatório de avaliação de resultado do PATS**. Salvador: AVSI/CONDER, 2006. 70 p.

GASPAR, Samantha dos Santos. Gentrification: processo global, especificidades locais? **Ponto Urbe Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP**, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 10-27, ago. 2010.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 66, n. 23, p. 237-250, mai./ago. 2009.

HAYEK, Friedrich August von. The Use of Knowledge in Society. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 35, n. 4, p. 519–530, set./1945.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 259 p.

LONARDONI, Fernanda Maria. **Aluguel, informalidade e pobreza: o acesso à moradia em Florianópolis**. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – PGAU-Cidade, UFSC, Florianópolis, 2007.

MOREIRA JR., Orlando. Cidade partida: segregação induzida e auto-segregação urbana. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 13, n. 33, p. 1-10, mar./2010.

OJIMA, Ricardo, et al. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 395-415, jul./dez. 2010.

PACIEVITCH, Thais. Friedrich August von Hayek. **Info Escola**, [S.l.], 20 fev. 2009. Biografias. Disponível em: <[www.infoescola.com/biografias/friedrich-august-von-hayek](http://www.infoescola.com/biografias/friedrich-august-von-hayek)>. Acesso em: 26 fev. 2012.

PEREIRA, Gilberto Corso; GORDILHO-SOUZA, Ângela. Condi es de moradia e infra – estrutura urbana. In: CARVALHO, In ia M.; PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2006. 185 p.

PORTAL SALVADOR – CULTURA TODO DIA. Disponível em: <[www.culturatododia.salvador.ba.gov.br](http://www.culturatododia.salvador.ba.gov.br)>. Acesso em 18 abr. 2012.

RAMALHO, Marina. Imóveis em favelas são concorridos no mercado informal. **Boletim da FAPERJ**, Rio de Janeiro, 31 ago. 2006. Arquivo de notícias. Disponível em: <[www.faperj.br](http://www.faperj.br)>. Acesso em: 14 mar. 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. SANTOS JR., Orlando Alves. Desafios da questão urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 1, n. 45, p. 4-5, abr. 2011.

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

SANTOS, Railton de Oliveira. **A questão habitacional**: problemas brasileiros e perspectivas para a Bahia. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Gradua o em Ciências Econ micas) – Faculdade de Ciências Econ micas, UFBA, Salvador, 2008.

SERPA,  ngelo. Margens de Salvador: A Produ o do Espaço Periférico Metropolitano. In: LIMA, Paulo Costa, et al. (Org.). **Quem Faz Salvador?** Salvador: UFBA, 2002. p. 295-303.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Programas de urbaniza o e desenvolvimento do mercado em favelas brasileiras**. Disponível em: <[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)>. Acesso em: 23 mar. 2012.

SILVA JR., Luís Régis Coli. **O programa Favela-Bairro e as políticas habitacionais do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. 2006. 105 f. Disserta o (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, Fábio Ant nio Moura Costa. Planejamento urbano e desenvolvimento territorial: o caso de Salvador, 1943-2002. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA, ORGANIZA O TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL, 4., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: UCSAL, 2005, p. 1-10.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Pobreza urbana e a forma o de bairros populares em Salvador na longa dura o. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 10, n. 20, p. 19-30, jan./jun. 2006.