

# A vez dos Alagados

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



Foto capa: Geraldo Melo

*Aliança de Cidades*  
Cities Without Slums

**Aliança de Cidades**

William Cobbett, Diretor-Geral

Mark Hildebrand, Diretor-Geral, gestão 1999–2005

**Gerente do Pats do Banco Mundial**

Ivo Imparato, especialista urbano

**Organização**

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

Mariana Kara José, urbanista

**Redação**

Mariana Kara José

**Revisão do conteúdo**

Ivo Imparato e Kevin Milroy

**Colaboradores**

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

Benedetta Fontana e Regianne Bertolassi

**Revisão e editoração**

Renato Rovai, Publisher Brasil Editora

Maurício Ayer

**Projeto gráfico**

Maria Helena Werneck Bomeny

**Impressão**

Indusplan

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

São Paulo: Aliança de Cidades, fevereiro de 2008.

70p.

Esta publicação está disponível também em inglês e italiano.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

**Ivo Imparato**  
Gerente de Projetos  
Banco Mundial



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



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

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

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

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





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

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

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

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

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