

CIDADE

Documentos de Trabalho

CARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RESIDENCIAIS

AB-44
x.1
656

CPM

Centro do Planejamento Municipal



PREFEITURA
DE SALVADOR

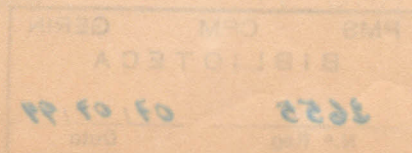
PREFEITURA MUNICIPAL DO SALVADOR - PMS
Lídice da Mata e Souza

Centro do Planejamento Municipal - CPM
Maria de Azevedo Brandão

**CARACTERIZAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS
RESIDENCIAIS**

Maria de Azevedo Brandão

Salvador
Abril 1993



CARACTERIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS RESIDENCIAIS

Maria de Azevedo R. Brandão

Objetivos

Este texto reúne algumas hipóteses e uma proposta de estudo que subsidie a compreensão dos processos gerais que determinam as condições de habitação e trabalho dos grupos de baixa renda e seu modo de ocupação e deslocamento sobre o espaço urbano, tomando como referência a Cidade do Salvador. Junto com outros tipos de dados, espera-se que o presente estudo ajude a entender as leis básicas da dinâmica da ocupação residencial no espaço da cidade e do modo como esta conformação incide em favor de diferentes parcelas da população. Tomam-se portanto, como dimensão fundamental do estudo, a organização do espaço urbano, e como unidade de referência, as unidades vicinais, em função do que serão entendidas as condições de vida dos grupos de baixa renda.

Os processos que modelam o uso do espaço são complexos: os movimentos básicos da economia determinam certas formas de apropriação do espaço, porém, uma vez definidos certos pontos deste, estes passam a consolidar vantagens e desvantagens, funcionando como um fator coadjutor dos próprios processos discriminatórios e concentradores do poder e da renda entre a população.

Por isto, o estudo deve visar especificamente conhecer:

- a "divisão social do trabalho" na cidade, a partir da distribuição espacial das funções dos diferentes bairros;
- os mecanismos de produção do tecido urbano e o papel dos grupos de baixa renda nessa produção;
- as condições de sobrevivência e a qualidade de vida das populações de baixa renda, em particular o papel que aí têm as relações com o solo;
- as relações entre essas populações e o Estado.

Zoneamento da cidade

Salvador caracteriza-se, apesar da visível tendência à segregação entre estratos sociais, por uma extrema heterogeneidade da ocupação do espaço, sob um padrão em que os segmentos realmente homogêneos são muito pouco extensos, dando lugar a uma espécie de estampado miúdo. Este por sua vez é acentuado pelo predomínio, em cada bairro, de um padrão de diferenciação por faixas concêntricas ou por estratos paralelos, no caso dos bairros lineares, com tendência à "degradação" do padrão construtivo e da infra-estrutura, do centro à periferia do bairro.

Padrão construtivo e áreas antigas e novas

Numa tentativa preliminar, pode-se considerar como critério básico de diferenciação entre áreas o nível de renda da população, tomando-se como indicador deste o tipo e padrão construtivo da habitação e dos bairros populares.

Além desse critério é possível levar ainda em conta um segundo critério para a diferenciação de áreas ocupadas por camadas de baixa renda: a antiguidade da ocupação, que, de certo modo, reflete-se em outras diferenças sócio-econômicas, particularmente na natureza da ocupação e do vínculo da população ativa com as atividades urbanas.

As antigas são as áreas de residência de pessoas mais tradicionalmente ligadas à prestação de serviços, ao artesanato e às condições mais baixas do serviço público (isto é, artesãos "oficiais", empregados domésticos, enfermeiros, barbeiros, lavadeiras, "carregadores", jardineiros, empregados públicos dos serviços de água, esgoto, limpeza pública, bem como guardas civis, bombeiros, soldados, etc.). Trata-se de uma população mais urbanizada, não só em termos físicos (maior tempo de urbanização), mas também funcionais.

As novas são áreas de ocupação recente (últimos 20 anos) onde se encontra a camada mais nova de migrantes e a massa de trabalhadores instáveis não qualificados, sem ofício, e por isto sujeitos a engajar-se como assalariados da construção civil, da indústria extrativa, de empresas de terraplenagem, e nos baixos estratos da chamada economia informal.

Além das áreas de cortiço e das recentes invasões intersticiais na área central da cidade, pode-se delimitar ainda um outro tipo de área, os subúrbios ferroviários. Esta zona é possivelmente menos homogênea em termos de renda que as demais, resultando da "soldagem" de um cordão de núcleos à margem da ferrovia, hoje intensamente acrescidos por invasões.

Essa soldagem foi facilitada pela criação (décadas de 50/60) da Av. Suburbana, paralela à estrada de ferro. Resultado de incorporação recente (cerca de 25 anos) de antigas estações ferroviárias e alguns povoados de beira de estrada, trata-se de extensa área, extremamente precária, composta de um cordão de núcleos habitados por grupos de renda média-baixa e baixa com engajamento também diversificado no mercado de trabalho.

Três modos de acesso ao solo

As áreas residenciais de Salvador se constituem basicamente sob três modalidades básicas de acesso ao solo:

- por meio da propriedade privada ou do aforamento, comportando o parcelamento iterativo de glebas maiores, por compra/venda ou herança, ou por loteamento, isto é, parcelamento maciço, ficando o processo de produção da habitação a cargo dos próprios ocupantes. Esta modalidade envolve também o acesso mediante a produção maciça de

habitação, de iniciativa privada ou governamental (edifícios de apartamentos, conjuntos, condomínios horizontais, etc.);

- . por meio de arrendamento por tempo determinado de parcelas definidas de solo;
- . por meio da ocupação simples, isto é, independente da propriedade formal do lote, em que o valor do imóvel para o ocupante restringe-se habitualmente apenas ao valor da benfeitoria (edificação e beneficiamento do solo).

Tradicionalmente, somente nas partes mais consolidadas de Salvador, e mesmo assim excepcionalmente, as habitações assentavam sobre a propriedade individual direta do solo. Nas áreas centrais, a forma predominante de uso residencial do solo fazia-se por meio do aforamento, e à medida que se avançava para a periferia, dominavam o arrendamento ou a ocupação simples consentida, condições que costumeiramente garantiam ao ocupante de um lote poder irrestrito de uso direto e inclusive, em alguns casos, de transmissão de direito. Com a expansão da economia de mercado, o solo em si passa a adquirir valor de troca e a ocupação de um lote para fins residenciais vem a requerer necessariamente a posse ou propriedade direta do terreno pelo usuário.

Por esta razão, no decorrer da primeira metade deste século, intensificando-se no período pós 30, os proprietários resistem à ocupação simples ou mesmo ao arrendamento de suas terras a terceiros, e o que antes fora uma situação de rotina, ocupar uma área de outrem com uma edificação de caráter permanente -um imóvel- passa a ser visto como impróprio, e qualquer ato forçando tal ocupação é considerado uma invasão, seja em terras particulares ou públicas, inclusive de marinha.

A noção de invasão surge então da idéia de uso ilegítimo do solo e passa a designar uma forma particular de constituição de áreas residenciais, na medida em que aumenta a dificuldade de ocupação de tipo tradicional -consentida- e grupos de pessoas ocupam coletivamente áreas vazias de donos ausentes, com titulação irregular, ou terras públicas. Ainda assim, em vários casos, mesmo em período recente, a criação de áreas residenciais de grupos de baixa renda faz-se de modo consentido, isto é, com a concordância de proprietários, foreiros, arrendatários ou posseiros, que se aproveitam da demanda por áreas para vender ou sublocar pequenos lotes.

Com o tempo, o uso da expressão "invasão" generalizou-se, passando a designar qualquer tipo de área ocupada por população de baixa renda. Entretanto é necessário distinguir as áreas populares que se originaram de um processo de ocupação coletiva, independente da aquiescência ou sob a resistência de seus titulares e frequentemente sob a ação deterrente do poder público, as "invasões", e as áreas constituídas por ocupação consentida, seja por meio da fragmentação da propriedade, ou por via da venda da posse, aforamento ou aluguel.

Para complicar ainda, há, como se sabe, situações em que ocupações induzidas se fazem sob a aparência de invasões, de modo a assegurar condições de comercialização do solo. Neste caso, são na verdade ocupações consentidas, que rapidamente se legitimam, produzindo apropriação de renda pelos antigos "donos".

Uma diferenciação importante para a história da cidade deve ser feita, portanto, entre áreas "invadidas" e áreas que aqui chamamos de ocupação consentida.

Balros pobres

Como se sabe, a situação das camadas de baixa renda - uma designação puramente descritiva e pouco elucidativa - é muito variada. Nessas camadas se incluem operários ligados à produção organizada, pequenos funcionários de Estado, prestadores de serviço e produtores simples.

Da perspectiva da estrutura econômico-social trata-se, pois, de situações distintas, irredutíveis umas às outras. Contudo, do ponto de vista dos processos de concentração da renda, tais posições assemelham-se pela maneira como participam de um modo ou de outro na transferência de valor de uma a outra esfera de atividade, de um a outro grupo social.

Por outro lado, do ponto de vista da reprodução, pelos limites a elas impostos pela restrita remuneração do seu trabalho, essas camadas lutam lado a lado frente aos problemas de sua subsistência, no que se inclui sua posição no espaço da cidade e suas possibilidades de habitação.

Sem poder determinar o limite superior dessas camadas de população constituídas por diferentes classes e estratos sociais, utiliza-se o termo "pobre" ou "de baixa renda" para diferenciá-las de outras camadas que estão variavelmente acima do limiar da mera subsistência. Neste sentido, esses grupos tomados como "pobres" são aqueles cujos membros dependem, grosso modo, exclusivamente do rendimento do seu trabalho dia a dia.

Hipóteses

A. Pelo modo como a cidade vem-se desenvolvendo a partir de sua velha estrutura fundiária, supõe-se que cada parcela de área hoje ocupada por populações de baixa renda tenha uma situação bastante complexa quanto à condição de posse do terreno.

É possível que na base estejam grandes áreas, propriedades antigas de famílias, dos conventos, de associações privadas ou de poder público. Sobre essas áreas devem existir parcelas arrendadas ou aforadas ou simplesmente ocupadas por terceiros. Estes, por sua vez, também sublocam ou repartem suas parcelas. Forma-se assim frequentemente uma cadeia de intermediários, até finalmente serem alcançados os atuais ocupantes.

A título de exemplo, um terreno da Prefeitura pode ter sido arrendado no início do século a diferentes pessoas. Progressivamente estes rendeiros repartiram suas terras e os sublocaram ou "venderam". Finalmente as terras de um ou outro desses novos ocupantes é que veio a ser invadida ou alugada pelos atuais moradores. São portanto três estratos de posse.

- B. Devido aos mecanismos sócio-econômicos, sabe-se que, desde muito, as populações de baixa renda sofrem um processo constante de deslocamento, na medida em que o preço do solo se eleva, ou para permitir essa elevação, as vizinhanças pobres vão sendo alteradas ou eliminadas. É preciso ver, em cada bairro ou sub-área hoje conhecida, de onde vieram os primeiros ocupantes e de onde vêm os atuais moradores.

O Engenho Velho da Federação, por exemplo, deve ter recebido gente deslocada do Chame-Chame, depois da Baixa do Tororó, da Baixa dos Barris e, mais recentemente, da Curva Grande. São várias levas de população que se superpõem umas às outras, às vezes saindo as primeiras para outras áreas melhores, às vezes "sumindo" no meio de várias novas camadas que chegam depois, ou deslocando-se para a periferia do próprio bairro.

- C. Devido a mecanismos de elevação/redução da renda, ocorre um processo interno em cada área que resulta em movimentos de população. Algumas famílias conseguem "melhorar de vida" e melhoram suas casas. Outras prosseguem no processo de pauperização e vendem seus barracos a moradores do nível econômico mais alto.

Nas invasões sobre água (alagados), a franja mais extrema da miséria avança na frente, na periferia, enquanto o âmago consolidado é progressivamente ocupado por moradores de melhor nível econômico.

O processo pode também derivar parcialmente de um mecanismo de exploração inicial, pelo qual certos indivíduos subsidiaram a ocupação por ocupantes miseráveis, com o fim de depois expulsá-los e apropriarem-se das áreas conquistadas.

Em qualquer caso, os bairros vão-se tornando progressivamente heterogêneos, reproduzindo o padrão geral da cidade, onde os grupos, à medida em que se situam mais desvantajosamente na organização da produção, periferizam-se.

O Bairro de Cosme de Farias ilustra esse processo. A ocupação inicial faz-se no alto do morro, na parte hoje servida por transporte e outros elementos de infra-estrutura, quando as casas eram barracos e seus donos na maioria bastantes pobres. Com o tempo, alguns, devido ao seu modo de inserção no processo econômico, conseguiram melhorar as condições de vida, e melhoraram suas habitações. Outros, não conseguindo sequer um rendimento fixo, foram obrigados a permanecer a níveis muito baixos de remuneração ou inclusive empobreceram ainda mais. Então venderam seus barracos e deslocaram-se para outras áreas, ou para a encosta do morro e progressivamente para a baixada úmida. Hoje as ruas principais do bairro têm uma população de renda mais alta, constituída de certos velhos ocupantes que conseguiram situar-se economicamente melhor e de novos ocupantes que adquiriram as casas dos mais "fracos".

- D. Quanto ao processo recente de freqüentes deslocamentos de população, é preciso notar que independentemente dos fatores objetivos que levam a tais deslocamentos - expectativas ou indução deliberada de valorização - o regime fundiário tem um papel crucial.

O controle do solo em "estratos", mencionado como hipótese A, permite compreender que as decisões sobre o uso do solo podem derivar para cada parcela desde diferentes fontes de poder, como diferentes graus ou modos de legitimação.

Uma posse ou uma área rendeira pode estar hoje sob ocupação da população residente, mas acima do posseiro ou titular do arrendamento, conforme o caso, pode estar o proprietário, cujo título permite um poder maior sobre a área. No momento em que este último obtenha as condições necessárias, é possível iniciar todo um processo de redefinição de uso, o que significa um processo de deslocamento dos atuais ocupantes. Por qualquer meio que se dê esse deslocamento - por processo judiciário, por ato público ou por força, ele terá o mesmo resultado: o de lançar adiante uma parcela de população da cidade.

É portanto importante registrar o grau de legitimidade da ocupação, uma vez que em cada momento, em princípio, as ocupações residenciais de baixo nível tendem a ser expulsas das zonas sob valorização mais acelerada.

Metodologia Geral

Considerando a conveniência de conhecer como cada área da cidade ocupada por grupos de baixa renda foi constituída historicamente e como ela funciona no conjunto como parte de uma grande arena de processos econômico-sociais, surge a necessidade de reduzir o estudo ao realmente significativo.

Essa redução terá que ser feita em dois níveis:

- a. o da área de abrangência das informações a serem colhidas;
- b. o do número de áreas a serem estudadas.

Para isso é importante um levantamento preliminar da história e estrutura dos "bairros", considerados aqui grandes áreas na sua totalidade, como Liberdade, São Caetano, etc.

A geografia social da ocupação

É importante constituir uma geografia social da ocupação e uma história geral do bairro.

Para a geografia social do bairro, será importante delimitar as sub-áreas identificadas por nomes populares e registrar para cada uma:

- a. o nome popular geral e os nomes oficiais específicos dos logradouros principais e seus correlatos populares;
- b. a mancha física da sub-área do bairro, indicando o seu ponto central (rua ou largo mais movimentado ou mais específico);

- . bairros "pobres" tradicionais;
- . bairros "pobres" recentes;
- . assentamentos dirigidos;
- . vizinhanças planejadas.

Entre bairros pobres tradicionais podem ser relacionados a Liberdade, São Caetano, Caixa D'Água, Quintas, Engenho Velho de Brotas, Fazenda Garcia, Alto das Pombas, São Gonçalo, Pirajá, Beiru, Pernambuco, Campinas de Brotas.

No grupo dos bairros pobres surgidos a partir das invasões têm-se os Alagados, Fazenda Grande, Pero Vaz, Cosme de Farias, Pau Miúdo, Nordeste de Amaralina, Boca do Rio.

Há assentamentos dirigidos em parte da Boca do Rio, em Campinas de Pirajá, no IAPI.

Exemplos de bairros planejados são Castelo Branco e Sete de Abril.

Essa primeira classificação em grandes linhas tem apenas o objetivo de viabilizar um primeiro cadastramento, que permita a identificação de agrupamentos com características espaciais e história da ocupação próprias.

Observando, por exemplo, São Caetano, pode-se antever que a identificação das comunidades vai alterar esse agrupamento inicial. Se tomarmos o núcleo inicial próximo ao Largo do Tanque, Capelinha de São Caetano estaria caracterizado como um "bairro pobre tradicional". No entanto, o surgimento contínuo de novas aglomerações periféricas a esse núcleo inicial que dá o nome a todo o aglomerado, faz com que surja um verdadeiro estampado de sub-áreas distintas, fugindo à classificação global. Esse é o caso do Bom Juá, Baixa do Camurujipe, aglomerações mais recentes derivadas de invasões.

Portanto, após o cadastramento das sub-áreas e suas características, será possível fazer um reagrupamento em função de outros critérios.

Procedimento e fontes

- A. Levantamento de fontes - mapas, jornais, estudos, relatórios e outras.
- B. Levantamento de campo - história do núcleo central ou mais antigo, geografia social do bairro e indicação do momento e tipo de ocupação das sub-áreas. (V. **Roteiro Resumido**).
- C. Mapeamento (croquis)
 - a) limites gerais do bairro;
 - b) manchas concebidas pela população como sub-áreas;

- c) estrutura viária e principais locais com usos não residenciais;
- d) distribuição das habitações de diferentes padrões;
- e) edificações verticais;
- f) loteamentos em processo.

Roteiro Resumido

1. Identificação e base física
 - a) Nome, logradouros principais
 - b) Limites gerais
 - c) Estrutura viária, iluminação pública, água, esgoto
2. Núcleo inicial e áreas periféricas
 - a) Momento da primeira ocupação residencial
 - b) Uso e ocupação do terreno ocupado naquele momento
 - c) Transformações da posse e fragmentação das unidades fundiárias iniciais
 - d) Transformações posteriores de uso das residências
3. Prédios
 - I. Prédios de uso residencial
 - a. Casas (tipos construtivos mais importantes)
 - b. Crescimento vertical (edifícios, blocos de apartamentos, conjuntos residenciais do BNH)
 - II. Prédios de uso não residencial
4. Loteamentos/invasões, em processo de consolidação
5. População residente
 - a) Segundo a ocupação
 - b) Segundo a origem a partir de outras áreas da cidade
 - c) Tipo físico predominante
6. Associações existentes
 - a) Sociedades de bairro
 - b) Clubes e associações recreativas
 - c) Outros