

# URBANIZAÇÃO DE TERRITÓRIO POPULAR EM SALVADOR/BA: UM ESTUDO DA INTERVENÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC), NA COMUNIDADE DE NOVA ESPERANÇA

Bruna Andrade Silva

## RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC - UAP), especificamente a intervenção do PAC-UAP em Nova Esperança, na cidade de Salvador/BA. O PAC-UAP é um programa do Governo Federal, lançado em 2007, que consiste em intervenções de urbanização em territórios populares, produção de novas moradias nestes e a implementação de infraestrutura, contenção e estabilização do solo e construção de equipamentos públicos. Sua análise contribui para entender como o Programa vem sendo executado na comunidade, especialmente se houve melhora nos indicadores relacionados à infraestrutura.

**Palavras-chaves:** Territórios Populares; Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários; Salvador/BA; Nova Esperança.

## 1. INTRODUÇÃO

O bairro Nova Esperança, localizado em Salvador – BA, faz divisa com outros dois municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), se encontra em uma Área de Proteção Ambiental (APA) e também em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), além disso está em uma área de expansão da cidade.

Segundo dados da Associação Beneficente de Nova Esperança (ABENE) – formada em 1987, o bairro Nova Esperança integra as seguintes comunidades: Jardim Campo verde, Cepel, Loteamento Bom Sucesso, Residencial Cesa, Residencial Coração de Maria e Carobeira.

De acordo com moradores do local, as ocupações tiveram início em 1970, por conta da instalação da Central de Abastecimento de Salvador em 1973, mas não houve grande crescimento populacional. Em 1981 foi instalada uma usina de asfalto pela companhia CEPEL para a pavimentação e expansão da BA 526, dessa forma a comunidade de apenas 30 casas cresceram de forma espontânea, por conta da

procura de emprego na usina presente. Entre 1981 e 1986 o assentamento passou a se consolidar, depois de muitos embates, os supostos donos da fazenda já não possuíam mais controle. (Borges, 2015).

Apesar de 1986 o assentamento já está consolidado, as condições de moradia eram muito deficientes, tanto na estrutura e material das moradias, como em infraestrutura urbana: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, pavimentação, energia elétrica, entre muitos outros. Os moradores começaram a se mobilizar para possuir tais serviços, construíram uma rede clandestina de abastecimento de água ligada a Ceasa, que fica do outro lado da pista e fizeram as ligações residenciais. Quanto a energia elétrica, iniciaram um movimento para obter o serviço de eletricidade com a companhia de energia elétrica, que depois de exigir um abaixo assinado de solicitação e discussões sobre o valor a ser cobrado (Borges, 2015). A intervenção estatal mais ampla inicia-se vinte e um anos depois, com o Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários (PAC - UAP), como veremos a seguir.

## **2. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (PAC - UAP)**

O Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC - UAP), criado em 2007 com o intuito de “retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o Governo Federal praticamente abandonara desde 1980” (MARICATO, 2014, p. 64). Nesse sentido o programa consiste em promover projetos e obras de infraestrutura social e urbana; logística e energia no país.

Quanto ao eixo da infraestrutura social e urbana, o Programa contou com grande investimento destinado ao setor habitacional, saneamento e inclusão social. Isso tornou possível a execução de uma política nacional de urbanização de territórios populares, localizados nas principais cidades e regiões metropolitanas do Brasil, além de fazer um trabalho social nas áreas de intervenção, com o objetivo de melhorar a situação da habitação em assentamentos precários.

Os projetos do PAC abrangem intervenções de infraestrutura (rede elétrica, iluminação pública, sistema de abastecimento de água, esgotamento sanitário,

drenagem pluvial e coleta de lixo), contenção e estabilização do solo, construção de equipamentos públicos, assim como adequação do sistema viário. Além disso, são feitas adequações no parcelamento e sistema viário, possibilitando o acesso aos serviços públicos, com o objetivo de melhorar as relações entre a área de intervenção e o tecido urbano onde se insere.

A primeira fase do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários (2007 – 2010), contemplou os grandes complexos de territórios populares; a segunda fase, realizada anualmente, foi voltada para os assentamentos de menor porte, por meio de seleção pública, levando em consideração alguns critérios e duas estratégias.

Apesar da variedade de intervenções feitas com recursos do PAC, pode-se dividir três grandes grupos:

1. Assentamentos que estão sendo regularizados e consolidados com manutenção de todas as famílias beneficiárias na própria área de intervenção;
2. Assentamentos que estão regularizados e consolidados com reassentamento de parte das famílias beneficiárias; e
3. Assentamentos não passíveis de regularização e consolidação com reassentamento total das famílias beneficiárias.

O primeiro grupo corresponde a 67% dos investimentos, o segundo 28% e o terceiro 5%. Sendo assim, percebe-se que as intervenções do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários, prioriza manter a população no local que já habitavam, promovendo melhorias nessas áreas e preservando as relações sociais e de trabalho que as pessoas já possuíam (Brasil, 2010).

As intervenções do primeiro grupo se referem à urbanização sem reassentamento, onde é possível regularizar a situação das famílias da área sem a necessidade de transferi-las para outra localidade e quando há produção de habitação, esta se faz no próprio assentamento. Quanto ao segundo grupo conta com o reassentamento parcial, onde parte das habitações são mantidas e regularizadas e as de áreas de risco, por exemplo, são transferidas. No terceiro caso, se trata de urbanização com reassentamento total, onde os assentamentos estão localizados em áreas que não são passíveis de ocupação. Neste caso, as áreas originais recebem o devido tratamento para que não haja novas ocupações.

Em 2007 parte do bairro Nova Esperança foi contemplado com o projeto de urbanização do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), tendo como agente gestor a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia (CONDER), que traçou sua poligonal englobando, principalmente a comunidade Cepel, Barro Duro e Ceasa (Mapa I) visando obras, principalmente, de habitações sociais para reassentamento, abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, pavimentação, entre outros de infraestrutura urbana.

“A área da poligonal do assentamento Nova Esperança é de 1.297.846,7m<sup>2</sup> e abrange três localidades distintas: Barro Duro, Cepel e Bom Sucesso da RA XV – Ipitanga. Nele residem 3.016 famílias, com cerca de 12.000 habitantes.” (Mourad e Texeira, 2018).

Mapa I – Poligonal PAC-UAP



Legenda

 Poligonal PAC-UAP Nova Esperança

0 500 1000 1500 m

Fonte: PAC-UAP.

Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

## 2.2. CARACTERIZAÇÃO DO BAIRRO NOVA ESPERANÇA

O bairro Nova Esperança e conseqüentemente a poligonal do PAC se localiza em uma área de expansão metropolitana entre os municípios de Simões Filho, Lauro de Freitas e Camaçari, e está dividido por uma importante rodovia: a BA-526 e perto da BA-535 (vias expressas).

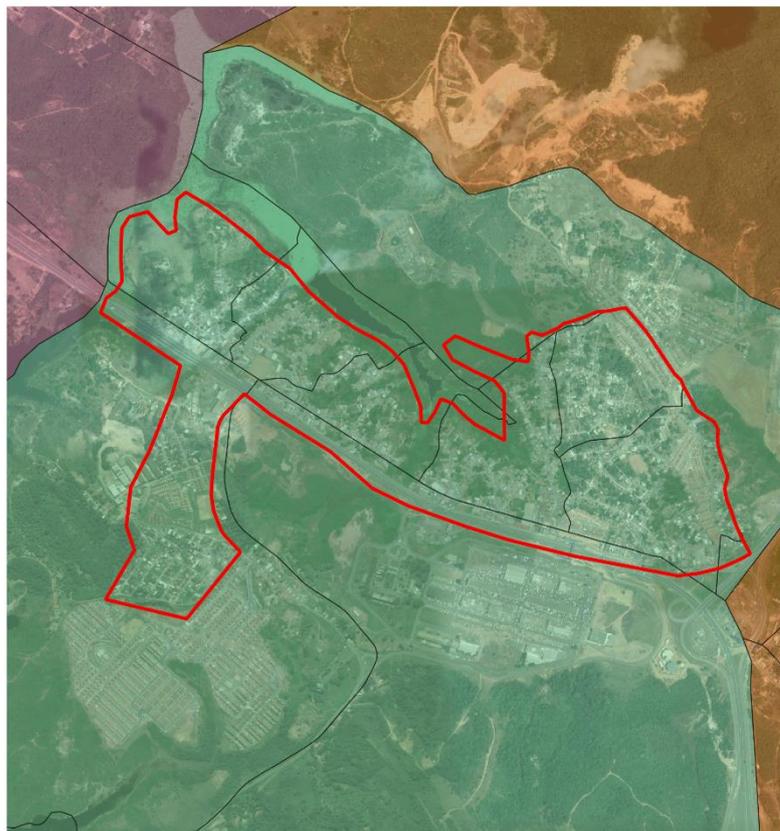
Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – 2016, se encontra em duas Macroáreas: Macroárea de Conservação Ambiental – onde há a represa de Ipitanga, e Macroárea de Integração Metropolitana.

Toda a poligonal de intervenção PAC está classificada como uma ZEIS 4 – Assentamentos precários ocupados por população de baixa renda inseridos em APA ou APRN e também é uma área de Centralidade Municipal de Uso Sustentável Ipitanga.

O transporte público passa pelas vias expressas citadas anteriormente (BA-526 e BA-535) e por uma via coletora classificada como corredor de ônibus pelo PDDU ligando a Ceasa as vias expressas, por onde passam as principais linhas. No entanto, dentro das comunidades não possui linhas de transporte público.

Os dados apresentados a seguir foram elaborados com base, principalmente, no Censo 2010 do IBGE, levando em conta os setores censitários que integram a poligonal da área conforme sobreposição representada no Mapa II.

Mapa II.



Legenda

- POLIGONAL PAC
- Salvador
- Setores censitários Nova Esperaça
- Lauro de Freitas
- Simões Filho

0 250 500 750 m

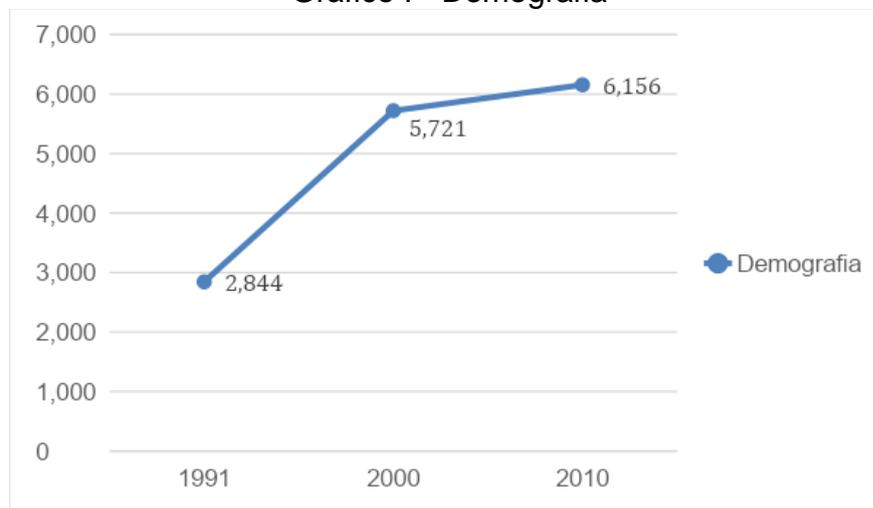
Fonte: PAC-UAP.

Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

### 2.2.1. DEMOGRAFIA

No primeiro censo realizado pelo IBGE em 1991 a população total do bairro era de 2.844 habitantes, no ano 2000 aconteceu o segundo censo mostrando que a população cresceu mais do que o dobro com 5.571 habitantes e em 2010, 6.156 habitantes (Gráfico I) com densidade habitacional de 5,69hab/ha (Tabela I).

Gráfico I - Demografia



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

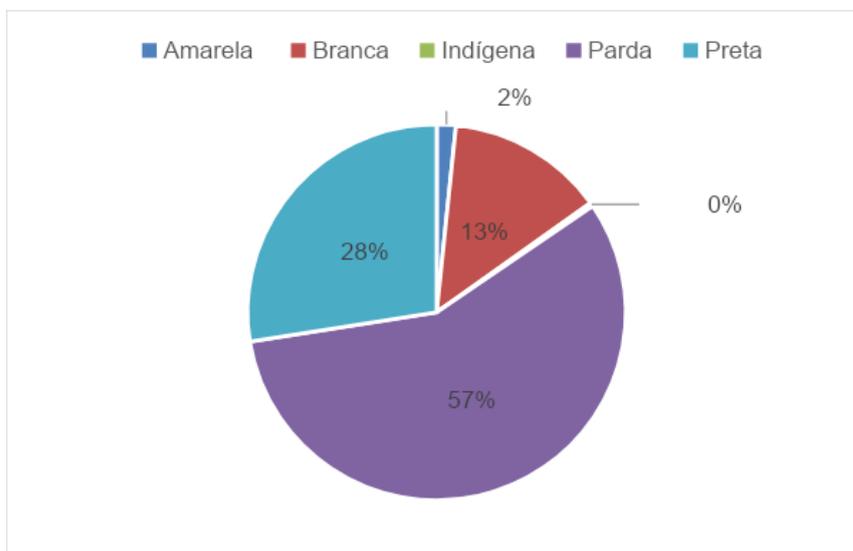
Tabela I - População total residente, por sexo e densidade demográfica

Ano	Total	Homem (%)	Mulher (%)	Densidade Demográfica (hab/ha)
1991	2.844	52,67	47,33	2,40
2000	5.721	52,18	47,82	4,83
2010	6.156	51,04	48,96	5,69

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

Em todos os registros consta que a população local é majoritariamente masculina, e em 2010 grande parte desta se considera parda com 57%, seguido de preta com 28% e branca com 13% (Gráfico II).

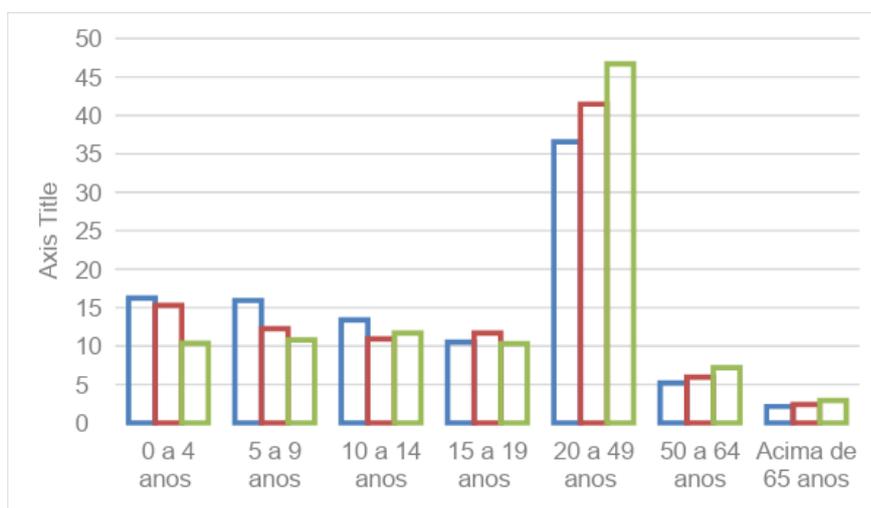
Gráfico II - Cor/Raça



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019

Quanto a faixa etária, de 0 a 13 anos houve uma baixa de 1991 a 2010; de 14 a 19 houve oscilação, mas com pouca diferença de valores; a maioria da população de encontra na faixa etária de 20 a 49 anos, tendo aumentado respectivamente nos três anos dos censos; e de 50 a acima de 65 também aumentou, mas de forma lenta (Gráfico III).

Gráfico III - Faixa Etária



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.

Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

Na Tabela II podemos ver a relação da renda dos responsáveis por domicílio e como o rendimento médio destes ao longo dos anos é basicamente o valor do salário mínimo da época. Nota-se também que a renda do bairro é muito baixa, sendo que em 2010 58,30% da população contava com 0 a 1 salários mínimos e 19,30% não possuía rendimento.

Tabela II - Rendimento nominal médio e rendimento nominal por faixa salarial do bairro Nova Esperança

Ano	1991	2000	2010
Rendimento médio dos responsáveis por domicílios particulares permanentes (R\$)	306,1	681,9	981,0
0 a 1 SM (%)	59,3	43,3	58,3
1 a 3 SM (%)	22,8	40,9	20,8
3 a 5 SM (%)	2,0	4,9	0,8

5 a 10 SM (%)	1,1	2,6	0,5
10 a 20 SM (%)	0,9	0,9	0,3
Superior a 20 SM (%)	1,1	0,2	0,1
Sem Rendimento (%)	11,6	7,3	19,3

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

### 2.2.2. Educação

O bairro de Nova Esperança possui alto índice de analfabetismo na população acima de 15 anos, mesmo tendo diminuído aproximadamente metade do censo de 2000 (28,52%) para o de 2010 (14,11%) após o aumento de 1991 (23,79%) para 2000, sendo até o censo de 2000 a sua maioria, mulher.

Os responsáveis pelos domicílios no bairro em 1991 não alfabetizados eram 45,07% de sua população, havendo um grande decréscimo até 2010, com 8,70%. Em 2000, apenas 29,34% tinha pelo menos 4 a 7 anos de ensino e 0,68% tinha 15 anos ou mais de ensino.

Tabela III - População total residente acima de 15 anos, não alfabetizada, por sexo, do bairro Nova Esperança

Ano	População residente acima de 15 anos não alfabetizada (%)	Homens acima de 15 anos não alfabetizados (%)	Mulheres acima de 15 anos não alfabetizados (%)
1991	23,79	36,88	38,77
2000	28,52	28,41	28,65
2010	14,11	14,22	13,99

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

Tabela IV - Grau de instrução das pessoas responsáveis por domicílios, por anos de estudo, referente ao bairro Nova Esperança.

Ano	1991	2000	2010
Não alfabetizados (%)	45,07	33,40	8,70
Sem instrução e menos que 1 ano (%)	43,35	29,68	-
De 1 a 3 (%)	29,26	30,36	-
De 4 a 7 (%)	19,09	29,34	-
De 8 a 10 (%)	3,44	6,15	-
De 11 a 14 (%)	2,50	3,65	-
15 ou mais anos de estudo (%)	1,41	0,68	-

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016. Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

### 2.2.3. Infraestrutura urbana

Segundo o Painel de Informações Dados Socioeconômicos por Bairros e Prefeituras-Bairro do Município de Salvador, elaborado pela CONDER e INFORMS, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM da Prefeitura Bairro Itapuã/Ipitanga é composta por 44 Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) – conceito próximo ao de bairros. Entre estas UDHs, Nova Esperança, a qual em 2000 estava entre as 5 que possuíam menores valores de IDHM da prefeitura-bairro, classificada como “muito baixo” e em 2010 classificada como “médio”, mas ainda sim entre os 5 piores com 0,607 de IDHM.

O bairro Nova Esperança possui maior parte de suas ruas com pavimentação em paralelepípedos.

Quanto a saúde, no mapa de uso de solo (Mapa II), em todo o bairro foi identificado apenas um posto, a Unidade de Saúde da Família.

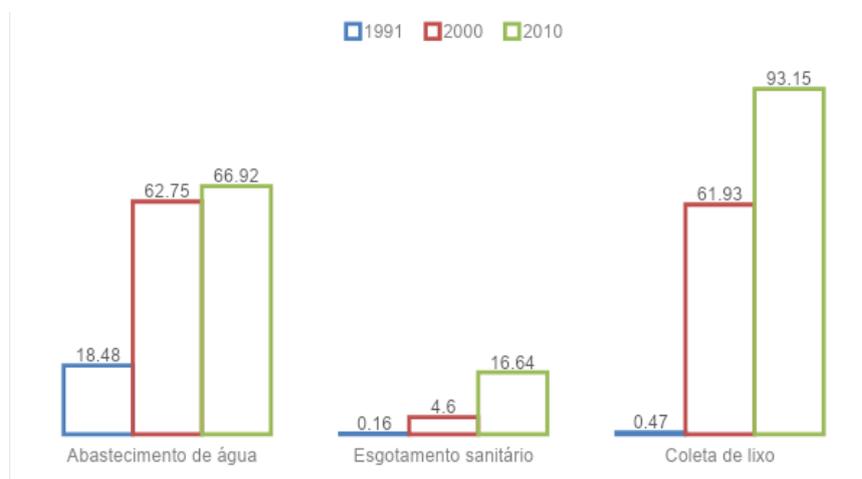
Mapa II. Uso do Solo – Poligonal PAC UAP – Nova Esperança



Fonte: Google Maps, 2019;  
Elaboração: Bruna Andrade Silva.

A infraestrutura quanto aos domicílios em abastecimento de água e coleta de lixo (Gráfico IV) melhoraram de forma significativa principalmente entre os censos de 1991 e 2000, continuando a crescer e mais lentamente em 2010, mas o esgotamento sanitário teve pouco crescimento e ainda é muito ausente no bairro, contando com apenas 16,64% de seus domicílios com acesso ao mesmo. Quanto a coleta de lixo e ao abastecimento de água, no último censo, 93,15% e 66,92%, respectivamente, dos domicílios têm acesso; este último, como pode ser notado, ainda numa porcentagem baixa.

Gráfico IV - Infraestrutura dos domicílios



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

Nova Esperança possui o segundo maior percentual de domicílios aglomerados subnormais da Prefeitura-Bairro Itapuã/Ipitanga, com 94,84% destes. Os domicílios particulares permanentes mais que triplicaram de 1991 (663) para 2010 (1.971) e a quantidade de subnormais aumentaram ainda mais, de 369 (1991) para 1.895 (2010) – Tabela V. Dessa forma, compreende-se grande crescimento populacional do bairro, já expresso no Gráfico I.

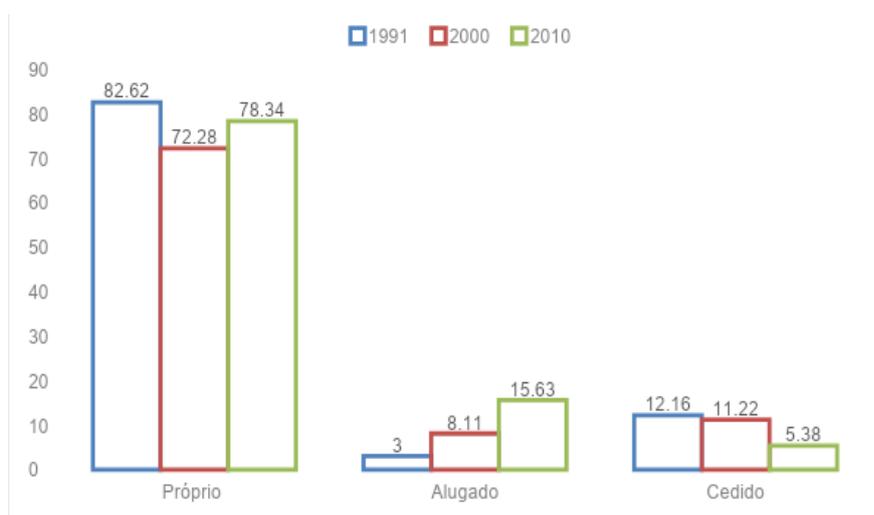
Tabela V - Total de domicílios por espécie de domicílios do bairro Nova Esperança.

Espécie de domicílio	1991	2000	2010
Particulares Permanentes	663	1.479	1.971
Particulares Improvisados	1	10	9
Coletivos	-	0	18
Subnormal	369	1.230	1.895
Total	1.003	2.719	3.893

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.  
CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.  
Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

Os domicílios particulares permanentes se ramificam em três categorias: próprio alugado e cedido. A porcentagem de domicílios próprios é dominantes em todos os Censos com pouca variação, fechando em 2010 com 78,34%, depois alugado (15,63%), e por último e o único que obteve decréscimo, cedidos (5,38).

Gráfico V - Domicílios particulares por condição de ocupação



Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

CONDER/INFORMS/SEDIG, 2016.

Elaboração: Bruna Andrade Silva, 2019.

### 2.3. CONFLITOS DO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA EM NOVA ESPERANÇA

Através de entrevista realizada com moradores do bairro foi identificado como um dos problemas, a morosidade na execução das obras de urbanização, assim como a ausência de informações sobre a continuidade e termino das obras. Os representantes da CONDER entrevistados relataram que a demora para a execução das obras é por conta de falta de recursos ou a demora dos repasses destes, além da troca das construtoras que antes eram responsáveis pela construção. Dessa forma, gerando ainda mais burocracia em decorrência dos novos contratos e retomada da obra. Uma alternativa que os responsáveis pela obra na CONDER criaram para melhorar o andamento das obras foi a divisão em etapas e contratos, para evitar que uma mesma obra seja executada por diferentes empresas.

Outra falha notória é a falta de compatibilidade de projetos, como, por exemplo, a ciclovia e o calçadão perto do corpo d'água, que já foi construído aproximadamente 1.840m e falta apenas 160m, impedidos em parte por conta de elementos já construídos do próprio projeto, como uma torre elevatória. A ciclovia e calçadão mesmo já possuindo o projeto de iluminação previsto, foi construído sem os postes de iluminação que estão sem tempo determinado para a construção, fazendo o local inutilizado durante a noite.

Quanto a EMBASA, apresenta uma incerteza quanto ao número de domicílios ligados à rede de abastecimento de água, pois mesmo apresentando o mapa com as ligações, a soma do número de domicílios ligados e não ligados não somam com a quantidade de moradias no local fornecido pelo IBGE.

Resultante dos problemas citados, o projeto encontra-se inacabado, com, como disse um dos representantes da CONDER tudo “quase pronto”, faltando finalizar praças, quadras, iluminação e etc.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O projeto do PAC – UAP trouxe muitas mudanças, melhorias para o Bairro Nova Esperança, que nunca havia recebido um projeto de urbanização. Com mudanças como esgotamento sanitário, pavimentação, criação de conjuntos habitacionais praças, proporciona melhora qualidade de vida para os moradores do local.

No entanto, é preciso a melhora compatibilidade dos projetos e eficiência de execução, nota-se que isto poderia ser alcançado com uma melhor interação dos órgãos envolvidos, construtoras e comunidade local, o que interferiria diretamente na qualidade e eficácia dos projetos.

### **REFERÊNCIAS**

IBGE. Censo 2000.

IBGE. Censo 2010.

CONDER. **Painel de Informações: Dados Socioeconômicos do Município de Salvador por Bairros e Prefeituras-Bairro.** Salvador, 2016.

BORGES, Igor; SOUZA, Angela. **Projeto de regularização fundiária para preservação ambiental do manancial de Ipitanga em Nova Esperança.** Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), 2016.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil / Erminia Maricato.** - Petrópolis, RJ : Vozes, 2017.

MOURAD, Laila Nazem; TEXEIRA, Aparecida. **As Intervenções do PAC em Salvador / BA.** Salvador, 2018.