

PROJETO DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA DA FAVELA DO DIQUE

“Ação multi setorial sobre uma área degradada”



FICHA DE IDENTIFICAÇÃO

GESTÃO: 1993 - 1996	MUNICÍPIO: SANTOS	U.F.: SP
PREFEITO: David Capistrano Filho		
ÓRGÃO RESPONSÁVEL: Companhia de Habitação da Baixada Santista COHAB - ST		
NOME DO RESPONSÁVEL: Alfredo Buso	CARGO: Presidente	
IMPLEMENTADO EM: 1993		
FONTE: Relatório da Prefeitura de Santos.		
N.º DE HABITANTES: 412.000 habitantes	ORÇAMENTO:	
TEL:	FAX:	
E - MAIL:	SITE: www.santos.sp.gov.br	

EMENTA:

O Programa articula ações de urbanização, saneamento, recuperação ambiental, regularização fundiária, geração de emprego e renda e promoção da cidadania. O intuito é reurbanizar a Favela do Dique em Santos.

O **PTdoc** é um banco de dados virtual de Projetos de Leis, Políticas Públicas e Programas de Governo do PT. Acesse o **PTdoc** através da página <http://www.pt.org.br> e envie seus projetos ou sugestões para snai@pt.org.br

1 - INTRODUÇÃO

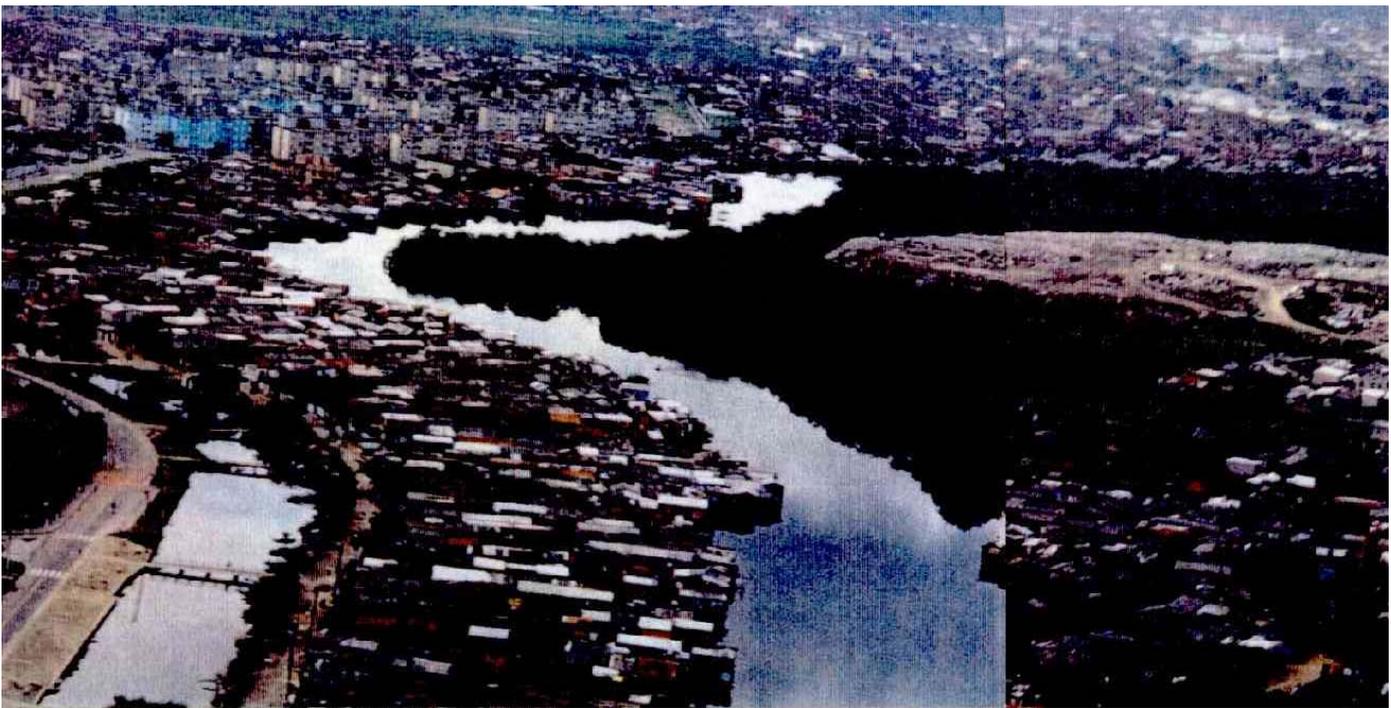
A maioria das grandes cidades do Brasil de hoje apresenta graves desequilíbrios ambientais e sociais, resultantes de um modelo de desenvolvimento econômico e urbano que excluiu parcelas significativas da população do usufruto dos serviços e equipamentos urbanos básicos e de condições dignas de moradia

A segregação entre a cidade “moderna” legal, ordenada, e a cidade real, clandestina, insalubre, é hoje o retrato da diferença social que penaliza, a população moradora das favelas dos cortiços, dos loteamentos clandestinos e dos assentamentos precários e irregulares

Todos os agentes que atualmente participam da formulação de propostas para uma nova política habitacional são unânimes em apontar a necessária articulação desta com as discussões sobre as reformas urbanas e agrárias, sem esquecer que ambas dependem de uma distribuição de renda mais democrática e justa.

A construção de uma vida digna na cidade informal e clandestina que já faz parte da história e da estrutura de nossas cidades, constitui – se, dentro da perspectiva de uma nova política habitacional, em uma tarefa tão importante quanto a construção de novas moradias

Dentro destas premissas, portanto, situa – se o Projeto de Urbanização da Favela do Dique do Rio do Bugre, empreendido pelas prefeituras de Santos e São Vicente, e coordenado pela Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHAB-ST. Para a COHAB-ST, este é um desafio a ser enfrentado através de uma nova atitude frente às fontes de recursos locais e federais, frente à administração municipal local e vizinhas, e frente à população envolvida.



2 - POR UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL

O agravamento da crise no Brasil, tem ampliado a chamada dívida social, o que incide diretamente na problemática da habitação urbana.

O déficit habitacional no Brasil é hoje da ordem de 15 milhões de unidades, ou seja, atinge cerca de 1/3 da população do País.

Este enorme déficit habitacional, somado à ausência de serviços básicos essenciais tais como saúde, educação e transportes, é decorrente do modelo econômico concentrador adotado no País ao longo das últimas décadas.

A política habitacional oficial tem reduzido a solução dos problemas da habitação e do desenvolvimento urbano no País, quanto muito, à construção de novas unidades, atendendo a uma visão empresarial imediatista.

Entretanto, existem tarefas tão importantes quanto os programas de construção de moradias: A regularização e urbanização da cidade informal - as favelas e loteamentos irregulares; a superação de áreas degradadas e a busca de alternativas para investimentos nas áreas centrais das grandes cidades ocupadas por cortiços.

Portanto, o grande desafio hoje no Brasil é garantir a vinculação da política habitacional, à política de desenvolvimento urbano, e ao mesmo tempo assegurar o controle social na formulação políticas e programas, na decisão sobre a aplicação dos recursos, e no acompanhamento e fiscalização das ações

Uma nova política habitacional deve ser uma combinação ampla de variáveis financeiras, físicas, sociais, jurídicas e ambientais adequadas as realidades locais, que incorpore a articulação dos seguintes aspectos

- a) alternativas de financiamentos com recursos públicos;
- b) alternativas de financiamentos com recursos privados que dinamizem o mercado imobiliário
- c) tecnologias urbanas socialmente apropriadas;
- d) descentralização decisões sobre aplicação dos recursos e a participação popular;
- e) revisão da legislação de uso e ocupação do solo, que contemple os aspectos informais ou irregular da cidade real;
- f) programas de geração de emprego e renda
- g) alternativas que incorporem a preservação e/ou recuperação ambiental.

3 -URBANIZAÇÃO INTEGRADA DE FAVELAS

Em várias cidades brasileiras o número de favelas tem aumentado significativamente e em seu caráter aparentemente provisório, vem se constituindo "em solução" de fato para muitas pessoas. Sua presença no tecido urbano vai se tornando tão prolongada, em alguns casos, por várias décadas, que toma - se um equívoco considera - las marginais a estrutura e a história da cidade.

Dentro de uma nova política habitacional, então, a Urbanização de Favelas se destaca como uma das medidas que incorpora à cidade suas porções degradadas e gera um novo ordenamento no espaço urbano.

É um processo amplo de promoção e integração em vários níveis: físico - espacial, legal –administrativo e social.

São vertentes essenciais neste processo: a regularização fundiária, os programas de melhorias urbanas e a participação da comunidade envolvida. Intervenções desta natureza um grande impacto na realidade complexa das favelas e no cotidiano de seus habitantes.

Sua execução exige o desenvolvimento e a integração dos agentes promotores e da população local, como condição indispensável para, alcançar resultados desejados.

A questão do saneamento básico é, sem dúvida, a mais complexa e prioritária intervenções nestes assentamentos, não podendo ser tratada como ação setorial devido à diversidade de agentes e ao grau de interdependência que os problemas apresentam.

O projeto do Dique se situa dentro desta complexidade de fatores, exigindo uma constante inserção de elementos novos, em relação as intervenções tradicionais, capazes de impulsionar a construção de um potencial de mudanças indispensável em projetos desta natureza e dimensão.

4. O PROJETO DIQUE

4.1 - LOCALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

A Região Metropolitana da Baixada Santista localiza - se no litoral do Estado de São Paulo, 60 Km da Grande São Paulo.

Compreendendo os Municípios de Santos, São Vicente Guarujá, Cubatão e Praia Grande, com um total de 1.200.000 habitantes residentes e uma população flutuante que chega a duplicar nos meses de alta temporada de verão.

Esta região comporta hoje forte complexo econômico, no qual se sobressaem as atividades vinculadas ao Porto de Santos, o maior da América Latina e as atividades vinculadas ao Parque Petroquímica de Cubatão, e as atividades turísticas das Estâncias Balneárias

As características físicas que predominam em toda esta região são de solos frágeis da planície costeira e eco – sistemas delicados como a Mata Atlântica; a Restinga e os Manguezais - os quais limitam as possibilidades de ocupação ou tem produzido ocupações com grandes prejuízos ambientais, baixa qualidade de vida e altos custos urbanos.

Santos como tantas outras cidades brasileiras tem na crise habitacional um de seus problemas mais sérios. Agravada pela situação econômica e social do país e pela inoperância e falência das políticas nacionais de habitação, a crise da moradia em Santos reflete – se no crescimento das favelas e na concentração de cortiços e as assentamentos precários no morros. Atualmente calcula - se que 11% da população santista viva em favelas e 12% em cortiços.

Os limites impostos à expansão de Santos, na realidade, implicam em um fator de agravamento da questão habitacional: os terrenos disponíveis para a implantação de programas de moradia são escassos, seu valor é alto, e suas características físicas - tipo de solo, nível do lençol freático - requerem soluções técnicas que encarecem ainda mais o produto final.

Em Santos uma política habitacional efetivamente preocupada com soluções de moradia para a população de baixa renda, não poderia estar dissociada de uma política de desenvolvimento urbano, capaz de prever a formulação de instrumentos urbanísticos voltados especificamente para a regulamentação e o controle daquelas áreas consideradas de interesse para a habitação popular. A cidade dispôs, desde 1992, de uma legislação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cuja aplicação tem demonstrado seu potencial como instrumento regulador, principalmente do preço da terra.

A Lei que institui as Zonas Especiais de Interesse Social tem, como objetivo maior adequar a propriedade solo a sua função social. Delimita áreas destinadas exclusivamente à moradia popular com normas próprias de uso e ocupação, e cria mecanismos para estimular a



participação dessas comunidades no processo de elaboração dos planos de urbanização e regularização fundiária os quais deverão ocorrer em cada umas das áreas delimitadas.

São previstos três tipos de Zonas Especiais

- | | |
|--------|---|
| TIPO 1 | Áreas públicas ou particulares ocupadas por favelas ou loteamentos irregulares; |
| TIPO 2 | Vazios urbanos; |
| TIPO 3 | Áreas no centro antigo da cidade com grande concentração de cortiços |

Nesta Lei, a área de intervenção do Projeto do Dique foi considerada Zona Especial de Interesse Social do Tipo 1. Esta definição constitui base fundamental para a intervenção na área na área.

4.2 - POPULAÇÃO ATENDIDA PELO PROJETO

O Projeto vai atender uma população estimada de 22.500 pessoas, beneficiando 3.244 famílias em Santos e 1.299 em São Vicente.

4.3 - CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO

A área de intervenção se situa exatamente na divisa entre Santos e São Vicente. O marco divisório entre os Municípios nesta parte da ilha é o próprio Rio do Bugre, que é um rio de maré, um braço de mar.

A área do projeto se estende ao longo das margens do rio, somando um total de 700.000 m² incluídos o dique, os mangues preservados ou degradados e o lixão de Sambaibatuba em São Vicente.

Desta área 137.000 m² estão ocupados por habitações, onde residem 4.544 famílias perfazendo uma densidade de 32,2 m² / família. A renda média mensal é de 3 salários mínimos (US\$ 210) por família. Existem, entretanto, bolsões de pobreza absoluta nas palafitas, cujos rendimentos, são inferiores a 1 salário mínimo

A construção do dique (aterro de contenção) e do canal interno paralelo ao rio, datam do final dos anos 50. Tinham como objetivo a contenção das águas do Rio do Bugre integrando um sistema regulador de cheias e inundações de toda esta porção da ilha. Atualmente, este sistema regulador das águas está comprometido e inexistem as comportas.

A favela teve seu início na década de 60 sobre o aterro do Dique. Este processo de ocupação manteve cuidadoso alinhamento de fachadas na sua extensão, a ponto de garantir inclusive uma estrutura, viária básica.

No decorrer décadas de 70 e 80 assiste - se à intensificação da ocupação sobre o Dique e sua posterior expansão com construção de madeira sobre palafitas ligadas entre si, avançando por um piers em direção ao centro do rio.

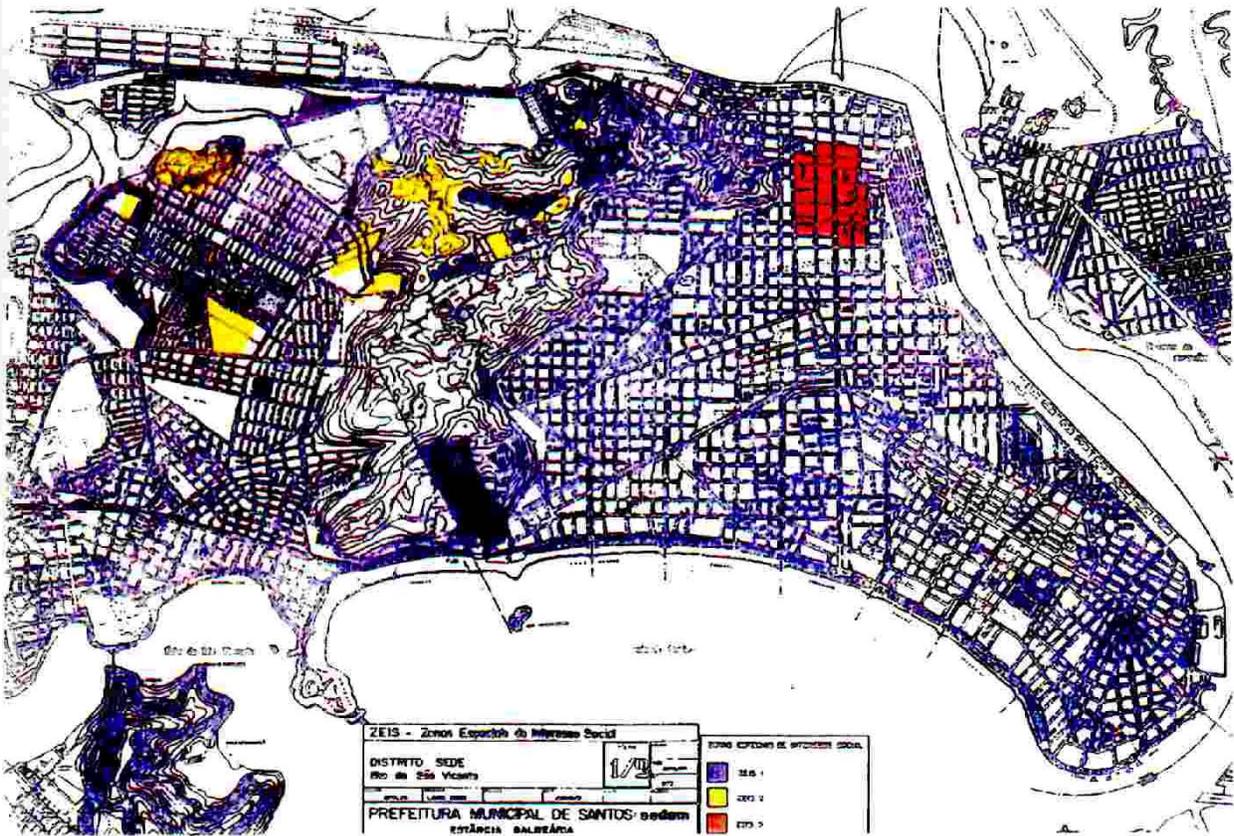
É possível diferenciar qualidades das edificações por local de implantação, o que também caracteriza um primário Zoneamento de Usos: zona de uso misto (comércio, serviços e residência) na extensão sobre o Dique; e zona de uso residencial nos acessos perpendiculares ao Dique.

Quanto à tipologia construtiva encontramos 85% de edificações em madeira, em geral mal vedadas e de estrutura precária distribuídas sobre o Dique e nas palafitas e, 15% de edificações em alvenaria de tijolos, distribuídas sobre o aterro do Dique.

Em termos de traçado urbano, formam -se desenhos que vão de becos estreitos a arruamentos, que culminam em pequenos largos, ora em piers improvisados como atracadouros para barcos utilizados também como meio de transporte pela população.

Do ponto de vista fundiário a área é constituída por e, terrenos de marinha, de domínio da União, cedidos a terceiros.





A área é provida de energia elétrica e abastecimento de água. O nível de potabilidade da água, entretanto é prejudicado, pois a maioria das tubulações ficam submersas nas águas do Rio do Bugre, totalmente poluído.

O sistema de drenagem de águas superficiais é precário, sobretudo nos períodos de chuvas associadas às marés de grandes amplitudes, o que provoca enchentes na região. Não existe sistema de esgotamento sanitário, sendo os dejetos lançados "in natura" nas águas do rio.

O agravamento da questão ambiental se dá pela presença do Lixão Municipal de Sambaiatuba. Esse lixão é o único depósito de lixo do Município de São Vicente. Foi implantado em 1965, sobre área de manguezais. Ocupa hoje 34.000m² e recebe 4.300 toneladas de lixo por mês, número que dobra na temporada turística. Não possui sistema de drenagem e tratamento do chorume, ou dos gases e é desprovido de qualquer cobertura ou sistema de compactação. Apesar disto, vivem na área numerosas famílias que sobrevivem do lixão, os chamados "catadores de lixo".

As águas do Rio do Bugre se encontram com níveis baixíssimos de oxigênio dissolvido devido ao despejo de esgoto "in natura" e principalmente do chorume do lixão. Em função disso, sua demanda bioquímica de oxigênio é maior que a do esgoto "In natura".

A degradação ambiental e as condições de habitabilidade, associadas a grande pobreza, são responsáveis pelo perfil epidemiológico específico desta população, marcado por doenças pulmonares, verminoses e doenças de pele. A mortalidade infantil atinge 95,65/1000, e a tuberculose 166,87/100.000.

Sob uma ótica mais ampla, o Dique é o retrato do apartheid social brasileiro. Abriga trabalhadores do mercado informal ou de profissões subalternizadas e um número enorme de desempregados.

A comunidade está organizada em torno de diversas instituições próprias, que variam nos objetivos e nos níveis de representatividade legal. Pelo seu histórico de lutas pontuais, entretanto, não tem uma entidade representativa do conjunto.

Os dados levantados e o nível das carências, encontradas na Favela do Dique, mostram o grau de degradação ao qual esta população está exposta. Indicam a necessidade de uma abordagem multi - setorial, devido a complexidade, a interdependência e a simultaneidade dos problemas nos seus diversos aspectos.

4.4 - PROPOSTA DE INTERVENÇÃO UMA ABORDAGEM MULTI SETORIAL

A intervenção na Favela do Dique, para ser eficaz, articula necessariamente diversas linhas de ação com o objetivo de alterar a situação urbano - habitacional existente e promover a recuperação ambiental do eco-sistema local.

É também objetivo da intervenção resgatar a cidadania de seus moradores, não apenas com a recuperação da condição de vida, mas também através do exercício do controle social sobre a cidade, exercido localmente com a participação ativa nas decisões relativas aos projetos e à aplicação dos recursos.

É pré - condição do projeto a adoção de tecnologias socialmente apropriadas ao contexto físico, social econômico, ambiental e jurídico, priorizando ações capazes de maximizar a geração de emprego e renda e potencializar os recursos obtidos.

A proposta de ação tem cinco linhas básicas que são:

1. Urbanização e Saneamento Integrado;
2. Recuperação Ambiental;
3. Regularização Fundiária;
4. Geração de Emprego e Renda;
5. Promoção da Cidadania e Participação Popular.

1. Urbanização e Saneamento Integrado

Esta linha de ação tem o sentido da provisão da infra-estrutura física e das transformações de ordem espacial. Tem a preocupação com o contexto físico pré-existente e com a relação que seus habitantes mantém com esse contexto.

A intervenção integrada garante:

- a) acesso de todas as famílias aos serviços urbanos essenciais de rede de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, o acesso viário e equipamentos sociais.
- b) solução da macro - drenagem da área, através obras de dimensionamento e revestimento dos canais, com posterior tratamento e manutenção;
- c) solução da questão habitacional. através do parcelamento, total da área, preservação das casas de alvenaria de bom padrão construtivo e transferência das habitações precárias, de lugares insalubres para áreas urbanizadas; dentro do próprio Dique.

2. Recuperação Ambiental

A intervenção ambiental é prioritária tanto no que respeita a qualidade de vida dos moradores, quanto a necessária preservação dos mananciais. Incorpora, assim, as seguintes ações:

a) Desativação e recuperação do lixão de São Vicente, com:

- suspensão da atividade de depósito de lixo na área;
- discussão com a população do lixão acerca de alternativas de subsistência;
- ações de recuperação da situação atual: implantação do sistema de drenagem do chorume e dos gases produzidos pelo lixo ali depositado;
- tratamento urbanístico da área.

b) Recuperação e preservação dos mangues

É resultante, principalmente, do fim da ocupação desordenada, tanto no que diz respeito aos aterros, quanto à deposição de esgoto e lixo; e do tratamento do lixão.

Num segundo momento, serão desenvolvidas as ações específicas de intervenção nos mangues com o objetivo de recuperá-los e preservá-los.

c) Recuperação do Rio

É a ação que culmina o conjunto da intervenção, isto é, a revitalização do rio com a sua fauna e flora naturais, supõe a realização das ações anteriormente descritas, ou seja;

- a ordenação da ocupação das margens que assegure;
 - remoção das palafitas para a retomada do fluxo natural das águas;
 - o fim do despejo do esgoto "in natura"
 - habitações; o fim dos aterros.
- a drenagem do chorume e dos gases provenientes do lixão;
- a recuperação e replantio dos mangues.

Com estas ações, é possível iniciar o processo de revitalização e tratamento do rio, que o devolverá à cidade tanto do ponto de vista do ambiente e da paisagem quanto da retomada das atividades tradicionais geradoras de emprego e renda aos pescadores da área.

3. Regularização Fundiária

Esta linha de ação visa retirar os moradores daquele assentamento da marginalidade legal -administrativa, conferindo-lhes a garantia da permanência no sítio ocupado. Dadas as características da área, o processo de regularização, que já se encontra em tramitação, obedece os seguintes passos;

- cessão da área pelo SPU à PMS, através de instrumento específico;
- cessão dos lotes aos ocupantes pela PMS. A Lei de ZEIS prevê como instrumento jurídico a Concessão do Direito Real de Uso, que permite a um só tempo o usufruto pelos moradores e o controle, pelo Poder Público, do uso do solo.

Cada cadastrado fixado nos barracos do Dique significará um título de posse daquela terra.

4. Geração de Emprego e Renda

Esta linha de ação se insere no projeto de Geração de Empregos da Administração Municipal participante da AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A FOME E A MISÉRIA.

Tem dois vértices: as ações de caráter temporário e as de caráter permanente.

a) Ações de caráter temporário.

Já em desenvolvimento, esta abordagem constitui na incorporação dos desempregados da área nas atividades e obras decorrentes do projeto.

Hoje já existem duas frentes de trabalho, que atuam nas obras de execução do canal de drenagem da área.

Além disso, há a diretriz para que se criem as condições de participação da Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil da Baixada Santista nas obras em que seja necessária a contratação de mão-de-obra de terceiros.

b) Ações de Caráter Permanente

Dois sub-projetos integram esta diretriz de ação;

- instalação de uma fábrica de pré-moldados - com utilização de tecnologia apropriada, a fim de maximizar a utilização da mão - de - obra da região, esta fábrica tem o objetivo de baratear os custos da obra e gerar emprego para os moradores da região.
- a implantação da Unidade Regional de Produção da Zona Noroeste. Visto como equipamento social principal da área do novo projeto, tem como objetivos básicos;

- Capacitação da mão-de-obra da região;
- Criação de mecanismos e programas permanentes de geração de emprego e renda;
- Orientação para o mercado formal de trabalho; e
- Estímulo à organização de cooperativas de trabalho.

- Em perspectiva vem o desenvolvimento de um terceiro projeto, destinado aos "catadores" do lixão de São Vicente, cujo objetivo é estimular a organização desta população para o desenvolvimento de atividades geradoras de renda em torno a reciclagem do lixo.

5. Promoção da Cidadania e Participação Popular

Esta linha de atuação desenvolve ações que garantam no Projeto a Participação Popular como instrumento prioritário na ampliação do exercício da cidadania e construção de um novo modelo de gestão pública

A população esteve envolvida desde os primeiros estudos. Sua participação efetiva - se através dos seguintes instrumentos e atividades:

a) Representação popular, nos níveis:

Do Conselho Municipal de Habitação;

Da COMUL (Comissão Municipal de Urbanização e Legalização do Dique);

Dos grupos de lideranças, locais, formais e informais;

Dos grupos de moradores com objetivos específicos

Das Assembléias Gerais do Projeto.

b) Manutenção de Canais permanentes de comunicação:

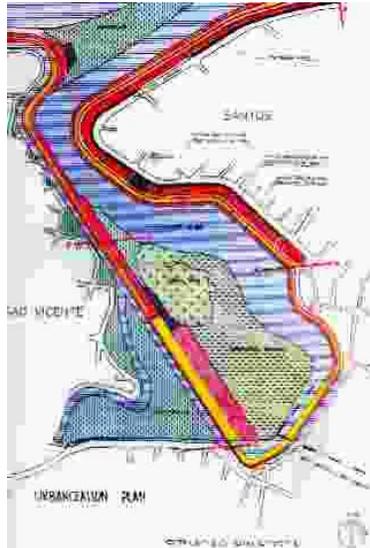
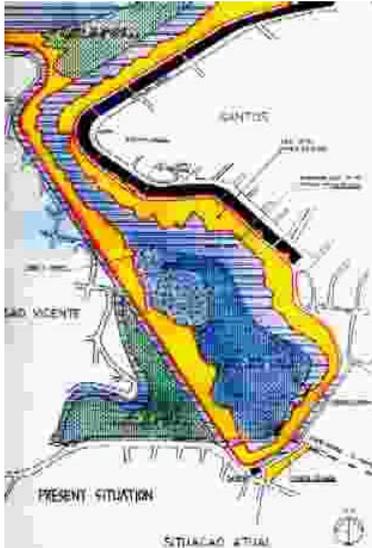
Rádio Popular do Dique;

Jornal do Dique;

Reuniões, Assembléias, Seminários e Encontros propostos por grupos populares, poder executivo, político, movimentos sociais, outros.

c) No planejamento, execução e acompanhamento das políticas propostas para o Dique, vistas suas relações metropolitanas e municipais:

- Na implantação das obras, incluídas infra-estrutura e definição do padrão de moradias;
- Na negociação e controle da implantação e sistema de cobrança de água, esgoto, energia com respectivos custos públicos



4.4 - ESTÁGIO ATUAL DO PROJETO

Para efeito de planejamento da execução, o projeto foi dividido em etapas.

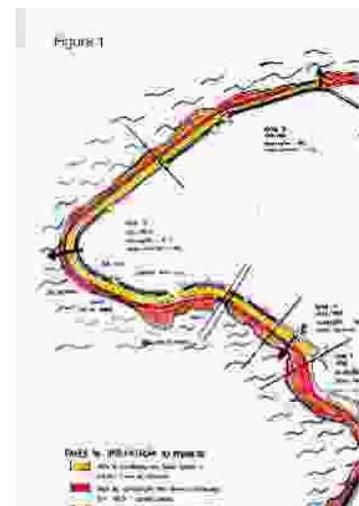
Está em curso as obras relativas a Primeira Etapa, que envolvem:

1. Construção da macro - drenagem da primeira sub-bacia, constante de:

- canal de drenagem absorvendo a contribuição hidrológica do canal da Av. Hugo Maia, do coletor do "Afonso Schmidt" e das galerias da primeira sub-bacia;
- tanque de acumulação das águas pluviais;
- construção do canal de saída
- ligação do tanque de acumulação ao Rio do Bugre
- tubulação de recalque das bomba;
- implantação de bombas e comporta.

2. Urbanização integrada desta mesma área, envolvendo as seguintes atividades:

- remoção de 154 palafitas;
- realização de aterros;
- reparcelamento do solo;
- preservação de 21 casas de alvenaria;
- implantação de redes de água e esgoto;
- construção de 154 unidades habitacionais;
- implantação de 1 centro de comércio e serviços.



Como propulsora de ações fundamentais, a obra gerou 90 novos empregos e estará gerando, quando do início da construção das unidades habitacionais, outros 100 empregos. Além da geração de empregos, a execução da obra vem permitindo um aprendizado e aprimoramento capacitando para novas funções os trabalhadores anteriormente sem nenhuma qualificação. Todo este processo tem se dado com participação popular efetiva, tanto no âmbito dos seus instrumentos de representação, principalmente a COMUL, quanto da participação direta nas assembléias gerais.

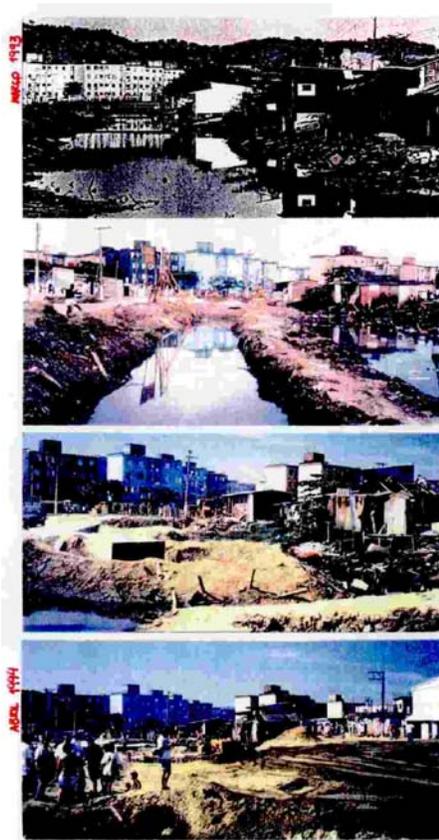
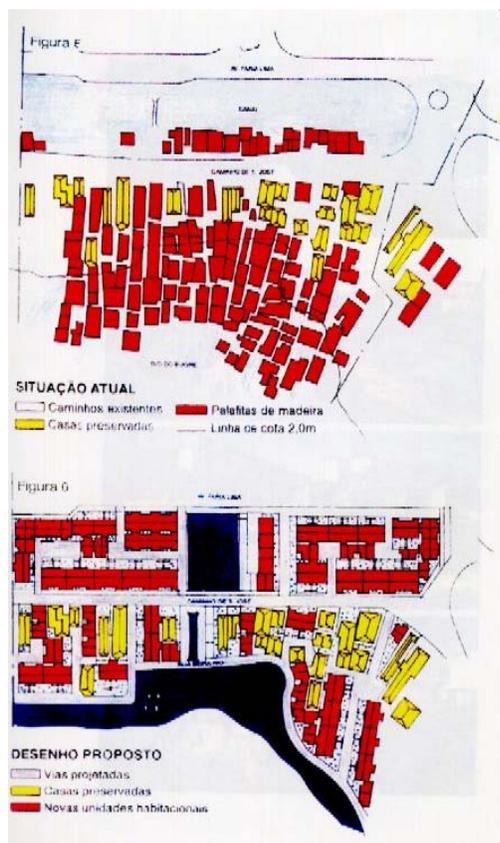
4.6 - AGENTES ENVOLVIDOS

O Projeto do Dique é promovido pelas Prefeituras Municipais de Santos e de São Vicente, e coordenado pela Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHAB-ST.

4.7 - FONTE DE RECURSOS

Os recursos financeiros para a realização do Projeto estão assegurados para a sua PRIMEIRA ETAPA no Município. de Santos, através do PROGRAMA HABITAR BRASIL do Ministério do Bem Estar Social e do Fundo de Investimento a Construção de Habitação Popular - FINCOHAP da Prefeitura Municipal de Santos.

Para a realização do restante do Projeto estão sendo desenvolvidas ações para a captação dos recursos junto a outras fontes de financiamento nacionais e internacionais.





5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a realização do Projeto do Dique ressaltamos alguns desafios que precisam ser superados:

- de ordem financeira - a viabilização dos recursos para a conclusão do Projeto, sobretudo no que se refere a recuperação ambiental, a solução habitacional. e a implementação de ações geradoras de emprego e renda.
- de ordem tecnológica - a busca de solução tecnicamente e socialmente apropriadas ao contexto da profunda complexidade e interdependência de problemas (natureza do solo, alta densidade habitacional, escassez de área livre, alto grau de insalubridade entre outras).
- de ordem urbanística - a elaboração de um novo desenho urbano que conduza ao resgate das relações do local com a cidade e que expresse o respeito às relações sociais existentes reveladas na configuração original de ordem social - a garantia do controle social sobre o projeto com a efetiva participação da população na construção de uma cidade SOLIDÁRIA, DEMOCRÁTICA e INTEGRADORA.