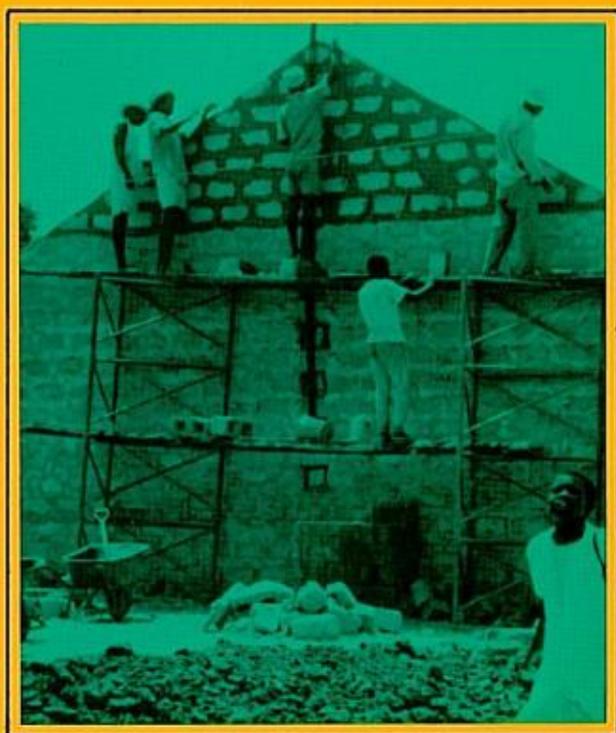
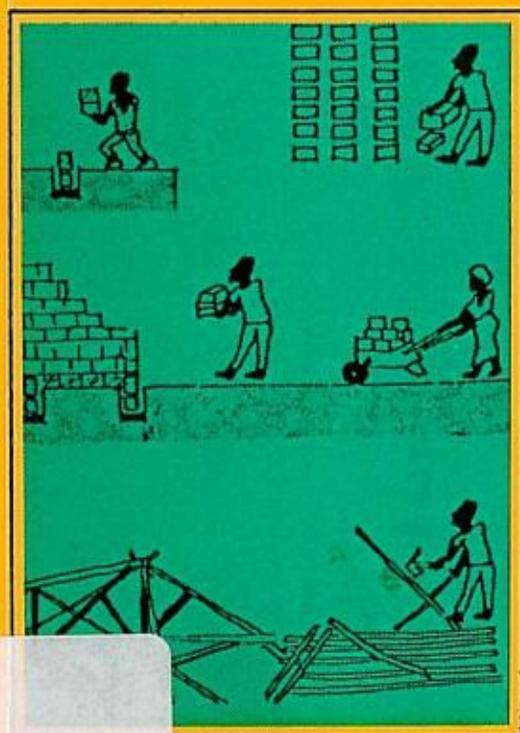


PLANEJAMENTO URBANO, HABITAÇÃO E AUTOCONSTRUÇÃO:

experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau

Claudio C. Acioly Jr.



37
34
603
665
7
ACI

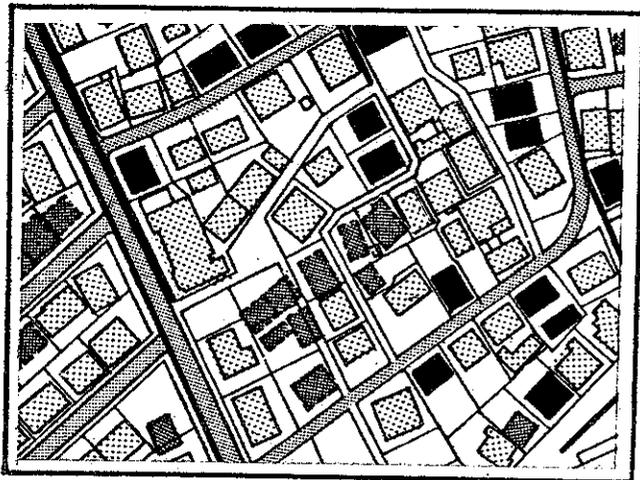
self

SNV



INSTITUTE FOR
HOUSING AND
URBAN
DEVELOPMENT
STUDIES

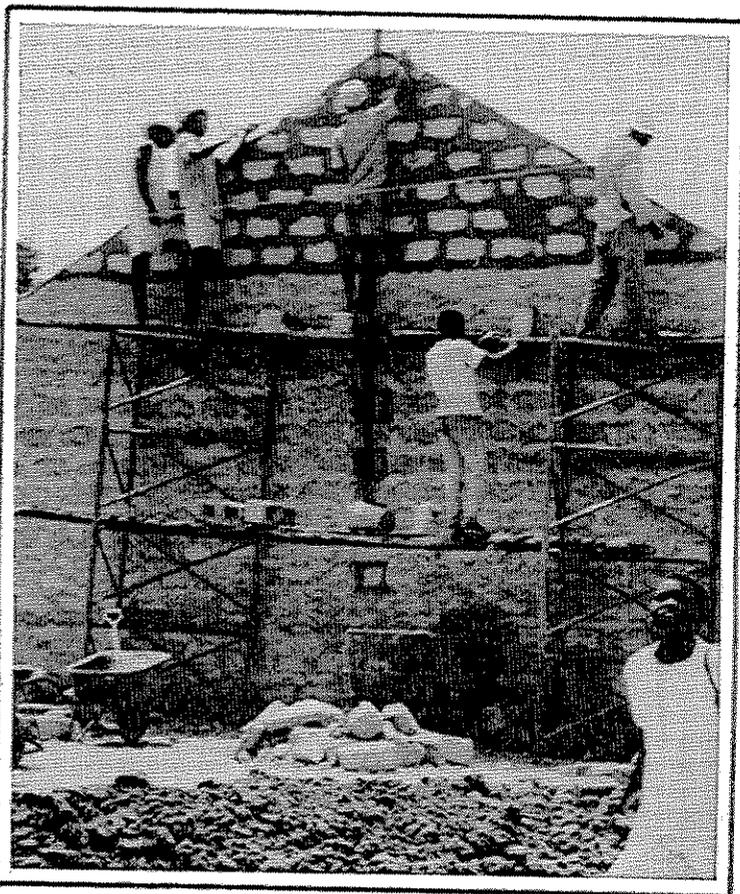
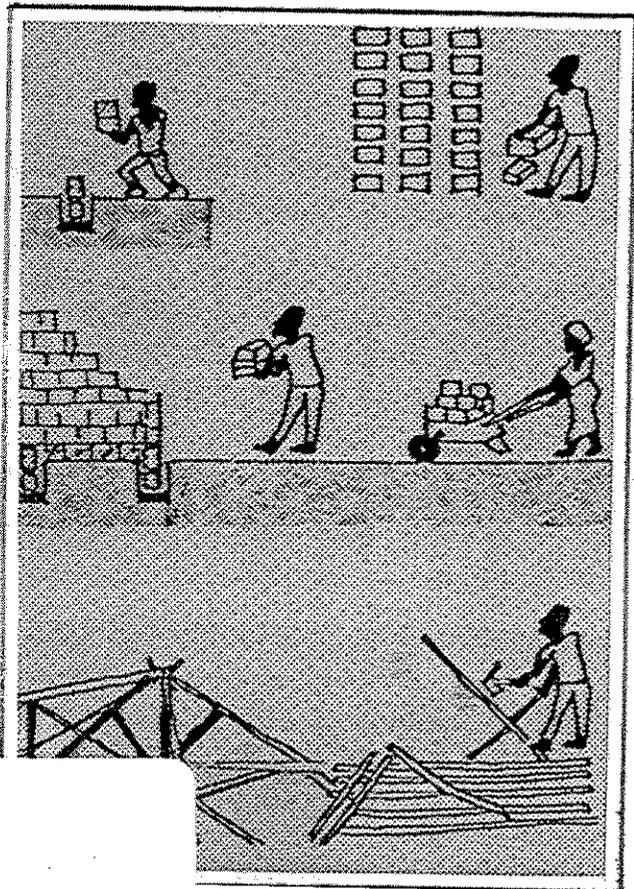




PLANEJAMENTO URBANO, HABITAÇÃO E AUTOCONSTRUÇÃO:

experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau

Claudio C. Acioly Jr.



INSTITUUT
URB. DEEL
LIBRARY
Weena 718
3000 BX
Rotterdam
010 - 4021538

IHS Library
Weena 718
Postbus 1935
3000 BX Rotterdam
010 - 4021538



accession number: 10402

copy number: 1

shelved at: 307.341 bog 665.7

1644.

PLANEJAMENTO URBANO, HABITAÇÃO E AUTOCONSTRUÇÃO:

experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau

Claudio C. Acioly Jr.

please return by:		
28 FEB 1997 1997		

Uitgave
Publikatieburo Bouwkunde
Faculteit der Bouwkunde
Technische Universiteit Delft
Berlageweg 1
2628 CR Delft Telefoon: (015) 784737

In opdracht van: VROM-Vakgroep Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / Sector Stadsvernieuwing en Woningverbetering / in samenwerking met RIW, Research Instituut voor Woningbouw, Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing / Faculteit der Bouwkunde / Technische Universiteit Delft
Berlageweg 1 / 2628 CR Delft / telefoon (015) 784211

Deze publikatie is het resultaat van drie jaar werkervaring in Guinee-Bissau en van gericht onderzoek voor het Postdoctorale OPB Opleiding aan de faculteit der Bouwkunde, TU Delft, onder begeleiding van Prof. dipl.ing. J. Rosemann. Het veldwerk werd uitgevoerd in de periode januari 1989 tot en met januari 1992. Op verzoek van het Ministerie van Publieke Werken van de Republiek van Guinee-Bissau en dankzij subsidies van het Universiteitsfonds Delft, de Faculteit der Bouwkunde van de TU Delft, de SNV-Organisatie van Ontwikkelingssamenwerking en Bewustwording en van het IHS-Institute for Housing and Urban Development Studies, is deze editie in het Portugees gerealiseerd. Dank gaat uit naar allen die hun medewerking aan deze studie hebben verleend, in het bijzonder de financieringsorganisaties van de editie in het Portugees, de werknemers van het Wijkverbeteringsproject te Bissau, de Gemeente Bissau, de SNV Guinee-Bissau en de collega's van het RIW.

Typewerk, tekeningen, foto's, vormgeving en redactie: C.Acioly Jr. Vertaling van Engels naar Portugees door J. Groeneveld en C. Acioly Jr.

Druk: Universiteits drukkerij

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Acioly Jr., C.C.

Planejamento Urbano, Habitação e Autoconstrução: experiências com urbanização de bairros na Guiné-Bissau. / C.C. Acioly Jr.; [foto's C.C.Acioly Jr.]; [vertaling J. Groeneveld en C. Acioly Jr.]; -Delft: Publikatieburo, Faculteit der Bouwkunde, Technische Universiteit Delft. in opdracht van Vakgroep VROM-Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sector Stadsvernieuwing en Woningverbetering in samenwerking met RIW, Research Instituut voor Woningbouw, Volkshuisvesting en Stadsvernieuwing van de faculteit der Bouwkunde, Technische Universiteit Delft.
-Met lit. opg.

ISBN 90-5269-129-0

SISO

Trefw.: stadsvernieuwing; volkshuisvesting; urbanisatie; ontwikkelingssamenwerking; Bissau; Guinee-Bissau; West Africa; portugees talig.

Copyright © 1993 by Claudio Acioly Jr.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the author and the publisher:

Publikatieburo, Faculty of Architecture, Delft University of Technology, The Netherlands.

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzido em qualquer forma, sem a devida autorização do autor e da editora Publikatieburo Bouwkunde, Faculdade de Arquitetura, Habitação, Planejamento e Desenho Urbano, Universidade de Tecnologia de Delft, Holanda.

ÍNDICE

A urbanística segundo Vasco Cabral	06
Prefácio por H.J. Rosemann	07
Prefácio por J. Berteling	08
Prefácio do autor	10
1. Introdução	14
CAPÍTULO I - O CONTEXTO MACRO DO PAIS	
2. Introdução geral à Guiné-Bissau	18
2.1 Fatos e dados sobre a Guiné-Bissau	23
3. Urbanização: o surgimento dos primeiros assentamentos humanos	30
CAPÍTULO II - A ESCALA MACRO DA CIDADE	
4. A cidade de Bissau	34
4.1 O crescimento urbano e populacional	34
4.2 A evolução da estrutura urbana da cidade	36
4.3 A urbanização informal	40
4.4 Infraestrutura básica e serviços urbanos	45
4.5 O problema da habitação	48
4.6 A necessidade de habitação	50
a. Construções clandestinas na periferia e nos bairros centrais	52
b. Superpopulação e sublocação da habitação	53
c. O aumento das práticas de arrendamento e a habitação de aluguel	53
d. A frágil estrutura institucional e regulamentações defasadas	54
4.7 As iniciativas mais recentes no setor urbano	55
a. O documento de política habitacional	55
b. O programa de ação social e infraestrutural-PASI	56
c. O projeto Antula Bono	57
d. O projeto de reabilitação de infraestrutura-PRI	57
e. O plano geral urbanístico-PGU	58
4.8 A autoridade municipal - CMB	59
a. A CMB e a ocupação ilegal do solo urbano	61
b. A CMB e o processo de concessão de lotes	62
c. A CMB e a política de terras	64
4.9 As atribuições e responsabilidades da CMB	67

CAPÍTULO III - COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

5.	A cooperação Holandesa na Guiné-Bissau	71
5.1	O setor urbano, a política holandesa e as novas agendas de cooperação internacional	74
5.2	O início do projeto melhoramento dos bairros de Bissau-PMBB	76
5.3	Os objetivos do PMBB	78
5.4	A evolução da filosofia de ação do PMBB	79

CAPÍTULO IV - A MICRO ESCALA DOS BAIRROS

6.	Mindará	86
6.1	Localização	86
6.2	População	86
6.3	A morfologia urbana e o uso do espaço	88
6.4	O padrão habitacional	89
6.5	Breve avaliação da intervenção do PMBB em Mindará	94
7.	Belém	95
7.1	Localização	95
7.2	População	95
7.3	A estrutura urbana e o padrão habitacional	96
7.4	Síntese da implementação do PMBB em Belém	98
8.	Cupilom de Cima	101
8.1	Localização	101
8.2	População	101
8.3	A estrutura urbana e o padrão habitacional	104
8.4	Avaliação sumária da implementação do PMBB em Cupilom de Cima	106
9.	Síntese do Capítulo IV	109
9.1	Características gerais dos bairros	109
9.2	Avaliação preliminar dos resultados alcançados pelo PMBB	112

CAPÍTULO V - HABITAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO

10.	Introdução ao capítulo V	117
11.	A primeira experiência piloto em Mindará	119
11.1	A formulação e execução do projeto	125
11.2	Uma breve avaliação da experiência piloto implementada em Mindará	126

12.	O plano de ação integrada executado em Cupilom de Cima	130
12.1	Conceitos e princípios utilizados na formulação do plano	130
12.2	O método empregado na formulação do plano urbanístico	133
12.3	O plano urbanístico e de reordenamento espacial	135
12.4	Princípios e normas para ocupação do solo	135
12.5	A execução do plano e o programa de autoconstrução assistida	138
12.6	Sinópsse da implementação do programa de autoconstrução	145
12.7	A questão do solo urbano em Cupilom de Cima	146
12.8	Tipologias Habitacionais	147
12.9	Investimentos por habitação	149
	a. Mindará	149
	b. Cupilom de Cima	149
12.10	Mecanismos de recuperação de custos	150

CAPÍTULO VI - CONCLUSÃO

13.	Conclusões finais	155
13.1	A autoconstrução	156
13.2	A tecnologia local da construção	157
13.3	O planejamento urbano ao nível do bairro	157
13.4	O processo gradual de melhoria habitacional	158
13.5	Recuperação de custos, fundo rotativo e novas tipologias da habitação	159
13.6	Urbanização dos bairros e fortalecimento da capacidade local	161
13.7	Gestão urbana ao nível do bairro	163
13.8	Urbanização de bairros e mobilidade social	164
13.9	Urbanização de bairros e geração de renda	165
13.10	A política de cooperação Holandesa e a urbanização de bairros	166
13.11	A redução da pobreza e a urbanização dos bairros	168
13.12	O conceito básico sobre urbanização e melhoramento dos bairros	172
13.13	Possibilidades e perspectivas da política de urbanização e melhoramento dos bairros em Bissau	174
13.14	A AMUR e a noção de desenvolvimento	175
13.15	A AMUR e o conceito de participação	176
13.16	A AMUR e a visão de comunidade	177
13.17	A AMUR e o conceito de desenvolvimento comunitário	178
13.18	A questão da terra e o uso do solo	178
13.19	Comentários finais	180
14.	Bibliografia	181
15.	Siglas, abreviações e terminologia local	187
16.	Sobre o autor	189

A função da urbanística é eminentemente social. Mas, a nosso ver, ela se reveste de dois outros aspectos: um tem que ver com a Ética e o outro com a Estética. Com a Ética, porque urbanizar significa criar na prática, na realidade ambiental, um benefício crescente para a vida das pessoas, uma condição de melhor bem-estar que permita desenvolver um clima de harmonia, de entendimento e de compreensão humana num dado espaço de convivência.

Com a ESTÉTICA, porque se é necessário realizar uma urbanística que seja autenticamente equilibrada e funcional, do ponto de vista arquitetônico, também há que considerar a forma que mais se adapte ao conteúdo e esta deve ter em conta o embelezamento. E isso é indispensável tanto para um conjunto paisagístico harmônico como para o espírito do homem que não vive só do pão nosso de cada dia.

Construir uma habitação funcional, saudável, harmônica e bela para satisfazer as necessidades básicas dos aglomerados humanos, no campo ou nas cidades, nas capitais ou nos subúrbios, produzir e arranjar devidamente "espaços verdes" adaptados às circunstâncias do meio, criar parques para as crianças, jardins de lindas flores, pequenos lagos artificiais com formosos cisnes imponentes deslizando, e patinhos irrequietos, é não só uma obra eminentemente social mas também ética e estética e um tocante e encantador Poema arquitetônico.

Vasco Cabral

Bissau, 20 de Abril de 1993.

PREFÁCIO POR J. ROSEMANN

Logo após a publicação do livro "Settlement Planning and Assisted Self-help Housing: an approach to neighbourhood upgrading in a Sub-Saharan African city", a Faculdade de Arquitetura, Habitação, Planejamento e Desenho Urbano da Universidade de Tecnologia de Delft recebeu solicitações vindas de diversas organizações da Guiné-Bissau no sentido de realizar a tradução do livro para o Português.

Isto iria permitir a ampla disseminação e implementação dos resultados alcançados por Claudio Acioly Jr., durante sua estadia na Guiné-Bissau, pesquisando e trabalhando em questões ligadas ao desenvolvimento urbano da cidade de Bissau.

Do ponto de vista acadêmico, o livro também possui grande importância. No texto, percebe-se a constante interação entre considerações teóricas e práticas e também a presença marcante de circunstâncias e dificuldades da vida real. Entretanto, o autor, baseando-se em sua experiência em projetos de urbanização de bairros espontâneos no Brasil, lida com bastante carinho e cuidado profissional, o conflito que está potencialmente presente entre engajamento e objetividade.

O resultado é uma contribuição valiosa, tanto para pesquisadores trabalhando no universo intra-muros da universidade, quanto para aqueles que estão em confronto direto com a necessidade de desenvolver e implementar estratégias efetivas para a concretização de melhores condições de vida e habitação nos países em desenvolvimento.

A Universidade de Delft e particularmente a Faculdade de Arquitetura sentem-se orgulhosas em poderem contribuir com o desenvolvimento da Guiné-Bissau, ao fazer chegar à mãos do público Guineense a presente publicação, feita com a dedicação profissional e rigor acadêmico, típicos no trabalho de Claudio Acioly Jr.

Prof. dipl. ing. Jürgen Rosemann
Professor da cadeira de Habitação e Renovação Urbana
Decano da Faculdade de Arquitetura, Habitação, Planejamento e Desenho Urbano
Universidade de Tecnologia de Delft

Delft, 2 de Junho de 1993.

PREFÁCIO POR J. BERTELING

O projeto de melhoramento de bairros de Bissau-PMBB tem seu início em 1986. Neste projeto trabalham juntos as autoridades municipais, os moradores dos bairros e o Serviço Holandês de Cooperação-SNV, a fim de deslanchar um processo de melhoramento estrutural nos bairros populares mais antigos da cidade. Do lado Guineense o projeto recebe o apoio do governo nacional, enquanto que do lado Holandês, a Direção Geral de Cooperação Internacional-DGIS garante os recursos financeiros.

Durante os primeiros anos deu-se atenção principalmente à melhoria da infraestrutura. Na atual fase, o enfoque é ampliado para assuntos tais como a institucionalização e a criação de uma base de sustentação econômica para o melhoramento de bairros. Além disso, dá-se atenção ao problema do emprego e aos problemas específicos enfrentados pela mulher nestes bairros. A materialização de um desenvolvimento urbano durável e sustentável e o combate à pobreza urbana parece ser, de uma maneira geral, um assunto bastante complexo. Em Bissau um tal semelhante desenvolvimento é também um processo que demanda tempo e grandes investimentos.

Claudio Acioly deixa claro em seu livro que esta complexidade é causada por uma constante interação de vários fatores sociais, físicos e jurídicos. O grande número de participantes tanto governamental quanto privado, e a heterogeneidade dos bairros caracterizam o processo Bissalense. Ele deixa muito claro em seu livro que uma série de pré-requisitos devem ser satisfeitos para que se garanta a mencionada durabilidade. É só pensarmos no nível de organização dos habitantes dos bairros, e na capacidade dos serviços municipais para fornecer diretrizes e oferecer serviços adequados. Mas também à nível nacional, uma série de pré-requisitos devem ser preenchidos. A complexidade do trabalho de melhoramento de bairros torna-se mais intrincado devido à situação econômica bastante difícil em que se encontra a Guiné-Bissau.

Felizmente, no caso do projeto melhoramento de bairros de Bissau, evidencia-se uma série de fatores que funcionam ou trabalham com força numa direção positiva. Primeiramente, através dos anos e com base na experiência prática, existe um firme consenso sobre a maneira de concretizar o melhoramento dos bairros antigos. Em segundo lugar, é muito agradável perceber que muitas pessoas demonstram interesse por esse processo no seio do governo, tanto municipal quanto nacional, e desejam também contribuir diretamente para tal. Em terceiro lugar, penso ser notável que apesar dos objetivos finais terem sido mantidos, a política seguida pelo projeto ao longo dos anos vem gradualmente mudando de curso. Minha impressão é que as pessoas envolvidas diretamente com o projeto estão dispostas a apreender das experiências tiradas da dura prática.

Também o papel do SNV ganhou um outro caráter ao longo dos anos. Na fase inicial o relacionamento de cooperação foi visível e demasiadamente dominado pelo SNV. No período subsequente, o SNV tentou orientar e despertar seu interesse por uma outra política para renovação urbana, mais orientada à participação dos habitantes e dos serviços da Câmara Municipal. Na fase atual, o SNV definiu para si um papel de estimulador e

intermediador. Estimulador quando se trata de renovar e ampliar todo o processo, e intermediador quando se trata da cooperação entre os participantes Guineenses e Holandeses. Em vários outros contextos e centros urbanos, podemos constatar que os habitantes, tanto de alta quanto de baixa renda, detêm um grande potencial de desenvolvimento. É também uma questão de buscar uma clara divisão de tarefas e responsabilidades entre de um lado os serviços municipais e do outro as organizações dos moradores.

Também em Bissau, os moradores suas próprias devem reconhecer e estar cientes de suas responsabilidades diretas pelo seu local de moradia e trabalho. A melhoria do seu nível de organização, a concretização de sua capacidade de gestão, e finalmente o reconhecimento, por parte do governo, de seu papel e lugar no processo de melhoramento dos bairros, são também pontos importantes a serem levantados.

A urbanização tornou-se um fenômeno geral em todo o mundo. A luta das pessoas e os problemas enfrentados em Bissau também aparecem, em maior ou menor grau, em outros lugares. O que é de grande importância, é a busca de caminhos que transpassem as fronteiras a fim de possibilitar a troca de conhecimento e experiências. Isso vale não só para os serviços envolvidos à nível nacional e municipal quanto para as organizações de base dos habitantes.

Finalmente, surpreende-me o diálogo aberto sobre o curso que dentro do PMBB passa a ser seguido. Claudio Acioly dá sua própria contribuição à discussão com a publicação de seu livro. Uma contribuição que, à meu ver, é bastante valiosa graças à sua rica experiência e à seu intenso envolvimento junto ao projeto.

Haia, 26 de Abril de 1993.

Jan Berteling

Diretor Geral do Serviço Holandês de Cooperação

Haia, 26 de Abril de 1993.

PREFÁCIO DO AUTOR

Esta publicação é uma tradução ampliada e atualizada do livro "Settlement Planning and Assisted Self-help Housing: an approach to neighbourhood upgrading in a Sub-Saharan African city", publicado em Delft, Holanda, em Julho de 1992. A versão em Português deve ser creditada à iniciativa do Ministro das Obras Públicas Construções e Urbanismo-MOPCU da República da Guiné-Bissau, arquiteto Alberto Lima Gomes, e ao apoio financeiro do Fundo Universitário e da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Tecnologia de Delft, do Serviço Holandês de Cooperação-SNV e do Instituto para Estudos da Habitação e Desenvolvimento Urbano-IHS. Uma solicitação encaminhada pelo ministro Lima Gomes à Faculdade de Arquitetura e ao SNV, viabilizou esta edição traduzida ao Português, já que seus argumentos sensibilizaram as instituições financiadoras. Em sua carta, ele afirma que "esta publicação tem um valor muito especial visto que contribui para o estudo da cidade de Bissau pois apresenta uma série de sugestões para solucionar alguns de seus principais problemas". Desejo agradecer-lhe pelo gesto e palavras que tornou este livro acessível ao público Guineense, e também pelo valioso apoio dado ao PMBB durante sua gestão no ministério. Espero que as idéias e o trabalho, desenvolvidos durante minha passagem pelo PMBB, respondam à suas expectativas e colaborem para desenvolvimento urbano de Bissau. Não poderia deixar também de agradecer às instituições financiadoras desta edição.

O texto difere um pouco do original. Alguns dados foram atualizados e outras informações foram incluídas, frutos de pesquisas e da leitura de materiais não citados no texto original. Durante a revisão do manuscrito em português, procurei rever algumas conclusões, tratar de explicitá-las e mesmo reformulá-las. O leitor verificará que foram incluídas algumas informações sobre outros países em desenvolvimento a fim de compará-los com situações encontradas em Bissau. Penso que isto enriquece o texto, pois demonstra que vários problemas identificados em Bissau se repetem, em menor ou maior escala, em outros países da África e de outros continentes. A conclusão final foi ligeiramente ampliada, a fim de permitir uma projeção sobre o futuro da política de urbanização e regularização de bairros e sobre o destino do Projeto Melhoramento dos Bairros de Bissau. O leitor perceberá que o texto foi escrito segundo a ortografia da Língua Portuguesa falada e escrita no Brasil. Aos puristas, as minhas sinceras desculpas. A língua, assim como a cultura e a própria civilização urbana, desenvolve-se como um fenômeno dinâmico sujeito à mudanças trazidas pelo desenvolvimento histórico. Com ou sem o acordo ortográfico entre os países de língua oficial Portuguesa, há que chegarmos a um parâmetro único de comunicação sem que tenhamos que negar os regionalismos e especificidades. Por isso mesmo é que utilizei várias terminologias comuns na Guiné-Bissau. Infelizmente, o livro foi publicado sem ter havido uma revisão crítica do texto a fim de corrigir eventuais falhas de redação, mas creio que isto não irá comprometer o seu conteúdo.

Por ter vivido três anos em Bissau, tive a chance de vivenciar os problemas urbanos da cidade em seus diferentes níveis. Isto influenciou decisivamente o meu posicionamento profissional e deu-me condições para formular soluções bem pragmáticas. Não posso negar o papel de minha experiência adquirida com projetos de urbanização de favelas no Brasil

e nem tão pouco a minha experiência acadêmica na Holanda. Não poderia também negar as informações colhidas através de conversas mantidas com lideranças dos bairros e com cidadãos Guineenses, pertencentes aos mais diversos grupos étnicos. Tais contatos ajudaram-me a construir um perfil da problemática institucional, conceptual, profissional, política e econômica que envolve a urbanização de Bissau. Não poderia esquecer a contribuição dos vários profissionais Guineenses, ligados direta ou indiretamente à problemática urbana, com quem convivi, discuti e trabalhei durante minha estadia no país. Incluem-se também os trabalhadores e a equipe do PMBB, os moradores dos bairros e seus diversos representantes. Ao agradecer a toda essa "manga" de gente, fatalmente estarei correndo o risco de cometer alguma injustiça.

Na Universidade de Tecnologia de Delft, há algumas pessoas que desejo mencionar. Ao prof. Jürgen Rosemann, mentor e amigo, pelo apoio e incentivo dado durante todo meu período de ausência da Faculdade de Arquitetura. A ele devo este estudo e sua publicação. A arquiteta Marisa Carmona, pelas críticas e sugestões feitas ao primeiro manuscrito. Ao Instituto de Pesquisa da Habitação e Renovação Urbana-RIW da Faculdade de Arquitetura e à sua equipe de profissionais, o meu agradecimento pelo apoio moral e material.

No MOPCU, além do colega de profissão e ministro das obras públicas, gostaria de agradecer ao engenheiro Armando Napoco, diretor geral de habitação e urbanismo, pela amizade, apoio e incentivo dado durante toda minha estadia no país. Aos colegas arquitetos Marcelino dos Reis, Agostinho Gomes, Domingos Fernandes, Filomena Viegas Barreto dos Santos e Angélica Zuvanovic, o meu sincero agradecimento pelas críticas, discussões e companherismo que compartilhamos em prol da melhoria das condições de vida nos bairros da cidade.

Na Câmara Municipal, gostaria de agradecer à todos aqueles que, anonimamente, colaboraram e facilitaram o nosso trabalho no PMBB, sejam eles funcionários, técnicos, desenhadores, trabalhadores, fiscais, diretores, condutores ou presidentes. Aos arquitetos Alfredo da Silva, Carlos Lélis, Nital, Ana Maria e os engenheiros Fernando Jorge e Augusto Delgado pela postura crítica e construtiva que sempre tiveram, e pela convivência, confiança, colaboração profissional e, acima de tudo, a amizade que pudemos construir ao longo dos anos. Espero que este trabalho lhes ajude a buscar formas de realização profissional. A Nicolau Mendonça, Sérgio Mané, Mário Lopes, Basílio Injai, Carlos Nozoline, o meu sincero agradecimento pelo apoio e colaboração dados nos momentos decisivos. Ao Domingos Cassamá e sua equipe de fiscais, todo o meu apoio e reconhecimento por um trabalho tão espinhento mas fundamental para disciplinar o processo de ocupação do solo. Ao Manoel Gomes Cá e à seção de topografia, meu agradecimento pela colaboração prestada. A Mário Miranda, amigo e companheiro de discussões, interlocutor incansável entre a CMB e o PMBB, com sua calma e perspicácia, sem o qual muitas etapas do trabalho ainda estariam por fazer. Ao cooperante cubano, Antonio Diaz Tablada, trabalhando junto ao departamento de urbanismo da CMB, o meu profundo reconhecimento pela sua capacidade profissional e sua lucidez na análise dos problemas de Bissau. É uma pena que o seu trabalho sobre a cidade tenha permanecido inacessível aos que de fato trabalham em prol do desenvolvimento da cidade. Aos três presidentes da CMB, com quem tive a oportunidade de trabalhar: ao presidente Flávio Proença, pelo apoio incondicional dado ao PMBB e pela sua postura dinâmica com que tratava os problemas ligados à urbanização dos bairros. Ao presidente Víctor Saúde Maria, meu respeito e consideração ao homem público

com quem pude trabalhar durante um curto espaço de tempo. Ao presidente Manoel Saturnino, pela sua energia, capacidade de trabalho, dedicação e postura crítica na condução dos trabalhos da CMB e ao seu apoio incondicional ao processo de urbanização dos bairros. As discussões que mantivemos, seja na CMB, no PMBB ou durante as visitas aos bairros, foram bastante úteis para o funcionamento do PMBB.

Meu profundo agradecimento vai para toda a equipe do PMBB, sem a qual, nem o meu trabalho e nem tão pouco esta publicação teriam sido possíveis. Em especial, ao arquiteto Vicente Tito, amigo, colaborador e companheiro de todo esse tempo e com o qual dividi muitas tarefas. Com ele apreendi as peculiaridades da CMB e o jeitinho guineense. Ao animador social Sidi Jaquité, um polivalente de natureza e ponta de lança do planejamento urbano, com o qual desvendei os mistérios da participação dos moradores e com quem enfrentei aquelas gloriosas confusões no seio dos bairros. Se durante o desenrolar do trabalho, não fui capaz de repassar todo meu conhecimento à estes dois companheiros, espero agora poder redimir-me com esta publicação. Ela é o fruto do nosso trabalho e espero que lhes sirvam como incentivo e consigam colher os frutos das sementes que plantamos juntos. A Julieta Gomes, amiga e companheira, pela sua coerência e por ter mantido acesa a chama do ideal da sociedade sem classes. Sua atitude crítica perante nosso processo de trabalho foi sempre um empurrão para repensarmos o nosso papel como cooperantes. A Henk Gijsselhart, diretor do PMBB, um amigo à quem devo toda esta experiência Africana. Sua persistência e convicção perante o SNV resultou no meu recrutamento para a equipe do PMBB. A sua confiança em meu trabalho, ao delegar-me responsabilidades e liberdade na condução de minhas tarefas, deu-me oportunidades de realização profissional. Ao abrir mão de seu computador durante inúmeras noites, colaborou de forma inegável para a elaboração dos primeiros manuscritos. Aos meus colegas cooperantes do SNV lotados no PMBB, principalmente Bart Peters, pela colaboração à realização de nossos objetivos. A Eduardo Sanca e Édna Medina, meus desenhadores e colaboradores, pela paciência que demonstraram durante o nosso convívio no PMBB. A Margarida Fonseca, Jorge Sacó, Solo, N'Bemba, Antonio Biague, Armando, Manoel, Mamadu, Julio, Camará, Baio, Agostinho, Turé e todos aqueles que fizeram parte da história. Ao engenheiro Mustafá Camará, único quadro a deter a história falada do PMBB, o meu agradecimento pelo seu apoio e por ter compartilhado fatos não registradas nos anais e documentos do PMBB.

No SNV, meu agradecimento especial para Lucinda Alves, pela sensibilidade e amizade sempre presente durante toda a nossa estadia em Bissau. Seu lado humano e o seu apoio foram fundamentais para ultrapassarmos alguns momentos difíceis. Meu reconhecimento à Sonia Bóhr, Luís Melo, Afonso, Ernesto e Marcelino, figuras responsáveis pelo apoio logístico, tão fundamentais para o bom funcionamento dos cooperantes em Bissau. A Eric Kamphuis e Hans Dorresteyjn, pelo apoio institucional.

Não poderia esquecer os moradores dos bairros, em especial, Aladji Malam D'jai, Fodé Sano e Djibril Sanhá, representantes dos moradores de Cupilom de Cima. Nossa convivência e as longas discussões foram um rico aprendizado sobre o povo Guineense.

A Vasco Cabral, poeta, segundo vice-presidente do Conselho de Estado e acima de tudo um Guineense com letra maiúscula, pelo texto sublime escrito especialmente para essa publicação. A arma da palavra transformada em vigorosas poesias, refletem não somente

suas idéias mas dão-nos exemplos da capacidade local. Isto é um estímulo para continuarmos a crer no desenvolvimento da África e da Guiné-Bissau, em particular.

A Carlos e Lena Aquino, pela amizade construída e solidificada durante nossa história Africana. A Júlio Sanches e Marcelo Didier, embaixadores do Brasil creditados em Bissau, e à comunidade brasileira residente na Guiné-Bissau, Glória, Betânia, Neuza e Altéia, Rosângela, Ephim Shluger, Luis Leite, Pedro Nicácio, Valéria e Márcio Eloy, Fernando Padovani e Luís Fonseca, pelos inesquecíveis momentos que compartilhamos em Bissau. Meu agradecimento especial à Christa Bosboom pelo seu apoio e amizade. Agradeço também à João Maria, ministro Filinto Barros, Yves Tencalla, Leif Jansen, Francisco Silva Alves, Armando Leandro; à Luís Jacob e José Galina da EAGB; à Wilson, Adão, Chico e Silvio da Empresa de Correios e Telefone; à equipe do programa 60 minutos da TVE-RGB e Ligio Monteiro; à Tomé, Ocante e Cadu, pelas disputas realizadas em nossos momentos de lazer.

Um agradecimento e reconhecimento especial vai para Janny e Adrienne, esposa e filha, duas pessoas inseparáveis da minha existência. Sem a presença delas, não poderia ter realizado meu trabalho em Bissau e nem tão pouco concretizar este livro.

In memoriam, à Knud, Anja e Henning.

Claudio C. Acioly Jr.
Rotterdam, 26 de Maio de 1993.

INTRODUÇÃO

A urbanização é um fenômeno irreversível para os países em desenvolvimento. O rápido processo de crescimento das cidades traz em seu bojo uma série de contradições mas também o bem estar social, o desenvolvimento econômico assim como a pobreza, a degradação ambiental e uma longa lista de problemas que apresentam-se como o maior desafio para os planejadores urbanos e formuladores de política dos dias de hoje. O último prognóstico das Nações Unidas revela que metade da população dos países em desenvolvimento estará residindo em áreas urbanas no ano 2015, e oito das dez maiores cidades do planeta estarão localizadas nestes países no ano 2000 (UNDP, 1990:86).

Entre 1950 e 1980, o crescimento populacional já era algo excepcional em várias cidades da África Subsaariana. Lagos, Kinshasa, Lusaka, Dar-es-Salaam cresceram em mais de 7 vezes durante este período mas o fenômeno da urbanização será marcante durante esta próxima década, quando prevê-se um aumento de 108 % da população urbana na região (ibid). As previsões feitas para o continente africano estimam uma população urbana de 760 milhões de habitantes para o ano 2020, com cerca de 77 cidades com população acima de 1 milhão de habitantes localizadas na África Subsaariana. Entre as diversas subregiões do continente, a África ocidental é a que vem apresentando a maior taxa de urbanização. A característica básica desse processo é a informalização, verificando-se atualmente uma grande parte dos centros urbanos africanos desenvolvendo-se à margem da legalidade. Muitas cidades tais como Addis Ababa, Dar es Salam, Accra, Nairobi e Lusaka tem a metade ou mais da metade de suas áreas urbanas formada por assentamentos ilegais (UNCHS, 1987).

A ortodoxia do planejamento urbano provou ser incapaz de dar respostas à este processo e não conseguiu prover as autoridades locais e municipais de instrumentos de política e gestão urbana que pudessem resultar em intervenções eficazes ao nível das cidades e bairros, e ao mesmo tempo garantir um mínimo de oferta de habitação, serviços urbanos e infraestrutura pública. Todos os mecanismos reguladores não conseguiram inibir o crescimento de assentamentos humanos informais erigidos através de uma rede intrincada de produção de habitação, autoconstrução, geração de renda e uma série de estratégias de sobrevivência levadas a cabo pela população pobre.

O Banco Mundial, as Nações Unidas e diversas agências de cooperação internacional deram início à discussão que resultou na formulação de uma agenda global de cooperação no setor urbano. A principal premissa é de que esta discussão e disseminação de informações venham a criar um cenário propício para a materialização de uma gestão urbana sustentável nos países em desenvolvimento. Descentralização e autonomia financeira dos governos municipais e o aumento das receitas e orçamentos municipais encabeçam a lista de prioridades desta agenda. Tornam-se imprescindíveis a formulação de políticas e a implementação de estratégias de desenvolvimento sustentável que possam atender às reais

necessidades da população urbana pobre em termos de habitação, infraestrutura, trabalho, saúde e educação. E atualmente há uma consciência generalizada de que se deve dar mais atenção à melhoria do meio ambiente urbano.

Tudo isto torna o tema deste livro bastante atual e porque não dizer essencial para se compreender as particularidades de uma cidade africana como Bissau, capital da República da Guiné-Bissau. Este estudo descreve uma série de experiências implementadas no âmbito do projeto de melhoramento de bairros de Bissau-PMBB durante o período de janeiro de 1989 à Janeiro de 1992. Projeto este que é financiado pelo governo Holandês e envolveu em sua primeira fase três dos vários bairros da cidade, nomeadamente Mindará, Belém e Cupilom de Cima, atendendo a uma população de cerca de 25.000 pessoas. Apesar de ser financiado pela agência de cooperação bilateral dos Países Baixos, DGIS, a sua execução ficou sob a responsabilidade do SNV-Serviço Holandês de Cooperação. Inicialmente, o projeto estava sob a tutela do MOPCU-Ministério das Obras Públicas, Construção e Urbanismo mas em 1988, sua tutela transferiu-se para a CMB-Câmara Municipal de Bissau que tornou-se a tutora e responsável local por sua execução e gestão juntamente com o SNV.

No início, o PMBB caracterizava-se como um projeto de melhoria de infraestrutura. Ao longo dos anos, após a fase "experimental" de Mindará (1986-87), o projeto começou a aperfeiçoar sua abordagem passando a organizar seu trabalho e implementar um método de execução de obras baseado na idéia de brigadas de trabalho. A gestão de obra tornaria-se então bastante eficiente. Depois desta fase, procurou-se envolver os moradores e trabalhar a idéia de gestão e manutenção dos benefícios implantados no bairro de Belém (1988-89), com ênfase à gestão dos fontanários públicos. Já na intervenção no bairro de Cupilom de Cima (1989-91), o projeto colocou em prática, pela primeira vez em sua história, uma abordagem integrada em que se combinou a implementação de infraestrutura, saneamento, habitação, planejamento urbano e participação comunitária. Nesta fase, o projeto voltou-se para um modelo de urbanização e planejamento físico que é o principal objeto deste estudo.

Estudos de caso são fundamentais para se compreender e apreender os processos de desenvolvimento urbano em um determinado contexto e sob uma condição específica de desenvolvimento pois fornecem evidências concretas e indicações práticas sobre o potencial de determinadas abordagens, estratégias e políticas, bem como a natureza dos problemas que um determinado projeto tenciona resolver. É óbvio que a experiência acumulada com a implementação de projetos proporciona importantes lições aos planejadores urbanos, arquitetos e formuladores de políticas públicas, e para mim pessoalmente deu-me a oportunidade única de reduzir a distância que separa o planejamento da ação e a teoria da prática.

Tenciono demonstrar a viabilidade e as barreiras inerentes à uma abordagem de urbanização de bairros "espontâneos" que a meu ver é apropriada ao contexto de Bissau. Pretendo descrever como foi formulada e apontar sua base conceptual e metodológica.

O texto difere um tanto de estudos analíticos e teóricos sobre temas de desenvolvimento urbano. Dá-se uma orientação prática ao estudo e tenta-se apresentar a maneira como as soluções foram propostas e a forma como foram executadas. É natural e imprescindível que se situe a macro e a micro escala bem como o contexto urbano no qual se passaram as ações, e isto influenciou decisivamente a estrutura da presente publicação.

A **primeira parte** do livro descreve o cenário sócio-econômico e político do país e apresenta uma compilação de dados e fatos sobre a Guiné-Bissau. O **capítulo II** dá ênfase à escala da cidade, a maneira como desenvolveu-se, seu processo de urbanização e seus principais problemas. Uma parte deste capítulo analisa o problema da habitação e posteriormente descreve as características da autoridade municipal e os dilemas que enfrenta para empreender a gestão do crescimento de Bissau. Sempre que possível, procura-se exemplificar ou relacionar a problemática local com situações semelhantes em outros países em desenvolvimento.

Já o **capítulo III** apresenta uma análise sumária da política Holandesa de cooperação internacional pois o projeto e toda sua experiência só foi possível graças ao discernimento político e apoio financeiro do governo Holandês ao prestar suporte ao desenvolvimento da Guiné-Bissau após a independência. Procura-se identificar a tendência atual da política de cooperação holandesa com respeito ao setor urbano bem como a influência das agendas de cooperação e desenvolvimento neste setor formuladas por outros organismos internacionais. Esta parte do estudo também descreve o projeto e seus objetivos bem como apresenta uma análise de sua evolução e consolidação. O **capítulo IV** descreve as características dos bairros alvos da ação do projeto. Pretende-se apresentar o perfil típico dos habitantes dos bairros populares o mais detalhado possível pois acredito que a micro escala do bairro permite ao profissional captar e apreender os processos intangíveis da vida urbana.

Uma listagem resumida das características básicas de cada um dos três bairros é apresentada ao fim deste capítulo que é concluído com um painel sobre a implementação do projeto e os resultados físicos alcançados. Também são formuladas algumas conclusões preliminares sobre os impactos causados pela intervenção do projeto em cada um dos bairros. O **capítulo V** é de fato o cerne deste estudo. Este capítulo descreve uma experiência piloto e de pequena escala na qual tive a oportunidade de testar várias idéias sobre planejamento urbano, participação e autoconstrução. Apresenta-se uma análise global da experiência de planejamento e execução de uma determinada abordagem de urbanização de bairros "espontâneos" concluindo-se com uma avaliação preliminar dos resultados alcançados. O **capítulo VI** é a parte derradeira deste estudo e possui um caráter conclusivo onde pretendo apresentar minha visão pessoal sobre o futuro do projeto. Minha intenção é realçar as possibilidades que a urbanização de bairros oferece, como política apropriada e estratégia viável para alcançar-se formas sustentáveis de desenvolvimento urbano em Bissau.

O plano de ação integrada, como ferramenta básica de planejamento urbano, e a estratégia de autoconstrução assistida são considerados instrumentos fundamentais para intervir-se na questão dos bairros populares em um determinado contexto africano. Uma análise crítica dos resultados alcançados pelo projeto permite-nos apontar suas falhas e sugerir onde e como aperfeiçoá-lo. Este estudo argumenta que esta abordagem deve constituir-se no cerne de uma política global de melhoramento de bairros em Bissau.

CAPÍTULO I

O CONTEXTO MACRO DO PAÍS



Mulher fula da região de Gabu, 1989.

INTRODUÇÃO GERAL À GUINÉ-BISSAU

A Guiné-Bissau localiza-se na costa oeste Africana e foi descoberta pelos portugueses em 1446 que a mantiveram como colônia por 528 anos. É um país cujo território predomina a paisagem plana, cortada por rios que formam vários estuários e braços de mar navegáveis por muitos quilômetros em direção ao interior. O país é habitado por uma população formada por diversos grupos étnicos cuja maioria pratica a religião animista. Estima-se que a população deve já alcançar um milhão de habitantes e a maior parte destes ainda habita as zonas rurais. A capital Bissau possui aproximadamente 180.000 habitantes, o que representa cerca de 18 % da população total do país.

Ao Norte, a Guiné-Bissau divide sua fronteira com o Senegal, país com o qual tem tido algumas tensões nas boas relações devido à uma disputa fronteiriça pendente em área marítima. Ao Sul, divide sua fronteira com a Guiné Conacri, país que apoiou decisivamente o PAIGC-Partido Africano para Independência da Guiné e Cabo Verde durante a guerra de libertação contra o colonialismo português que durou de 1959 a 1974. Foi neste ano que o PAIGC conquistou a independência definitiva ao derrotar o exército de ocupação português, fato que deu início ao fim da longa dominação portuguesa na África. Apesar de ter sido uma guerra desigual considerando-se a diferença do poderio armado dos dois exércitos, a Guiné-Bissau foi o primeiro país a conquistar sua independência entre as ex-colônias portuguesas na África tais como Angola, Moçambique, Cabo Verde e São Tomé & Príncipe.

1974 foi também o ano em que Amílcar Cabral, líder guineense mundialmente famoso, foi assassinado na Guiné-Conacri. Cabral era um agrônomo formado em Portugal e conhecia profundamente os problemas mais cruciais de seu país bem como a modo de vida camponês, suas particularidades, seus hábitos e costumes e as diferentes tradições dos diferentes grupos étnicos. Como mentor e ideólogo do PAIGC, Cabral desempenhou um papel importantíssimo na organização do partido e encorajou a participação popular na organização do novo estado guineense e também na luta contra a dominação portuguesa. Cabral estava consciente dos diferentes modos de dominação e opressão existente na sociedade tradicional e buscava dar espaço de participação aos grupos oprimidos e marginalizados tais como o camponês e a mulher. Isto tornou o processo de organização popular bastante singular em relação às outras colônias portuguesas (Feres et al, 1988). Ele deixou como legado uma quantidade significativa de textos sobre as possibilidades de se construir uma nova sociedade guineense, as abordagens possíveis para se resolver o problema do subdesenvolvimento bem como as diferentes estratégias militares e políticas para expulsar o domínio português do país (Cabral, 1973, 1977, 1977a). Infelizmente, a Guiné-Bissau não pode fazer uso de seu carisma como chefe de estado, nem de sua capacidade de liderança inquestionável e nem tão pouco de sua experiência política internacional pois morreu antes da conquista da independência.

Portugal não deu muita atenção para investimentos de longo prazo, especialmente no que diz respeito a indústria manufatureira, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura social. Após a partida dos portugueses, a quase totalidade da infraestrutura física e social estava totalmente destruída ou pilhada. Alguns setores, como saúde e educação, foram tão negligenciados que após a independência, a grande maioria da população ainda era analfabeta apesar dos esforços e campanhas de alfabetização empreendidos pelo PAIGC durante o período da luta. Atualmente, o Português é a língua oficial mas só é dominado de fato por cerca de 20-25 % da população. A saúde pública encontra-se ainda em situação difícil e encabeça a lista de prioridades do governo atual.

Com uma renda per capita de US\$ 180 dólares, uma dívida externa estimada em mais de US\$ 500 milhões de dólares e um Produto Interno Bruto abaixo de US\$ 200 milhões de dólares, a Guiné-Bissau encontra-se entre os dez países mais pobres do mundo. Segundo o índice de desenvolvimento humano-HDI criado pela ONU para avaliar o estágio de desenvolvimento dos países, a Guiné-Bissau (HDI=0,088) ocupa a posição 152 em uma lista de 160 países (EIU, 1992:30). O cálculo do HDI, cujo valor máximo é 1, não leva em conta só a renda per capita de um país mas também a taxa de alfabetização e a expectativa de vida da população. Para se ter uma idéia do que significam esses parâmetros, basta citar que o Canadá, com um HDI igual a 0,982 e uma renda per capita de US\$ 19.030,00, ocupa a primeira posição das sociedades mais desenvolvidas. O Japão (HDI=0,981 e renda per capita US\$ 23.810,00) ocupa a segunda posição; os Estados Unidos (HDI=0,976 e renda per capita US\$ 20.910,00) ocupam a sexta posição e a Holanda (HDI=0,968 e renda per capita US\$ 15.920,00) a nona posição. Entre os dez países menos desenvolvidos segundo o HDI, nove são africanos sendo que a Serra Leoa (HDI=0,062 e renda per capita US\$ 220,00) e Guiné Conacri (HDI=0,052 e renda per capita US\$ 430,00) ocupam respectivamente a penúltima e última posições (UNDP, 1992; Courier, 1993:72).

Em seus 18 anos de independência, a Guiné-Bissau experimentou diversas fases históricas quando ocorreram mudanças políticas e econômicas bem marcantes. Durante os primeiros dez anos de independência, a Guiné-Bissau vivenciou um sistema de economia planejada sob a égide da intervenção estatal, governada por um sistema de partido único com muitas similaridades com os governos comunistas daquele período. A terra foi nacionalizada e colocada sob o controle do Estado. O comércio livre foi abolido e as atividades econômicas mais importantes foram transferidas para a tutela do Estado. Cuba, China, a extinta União Soviética e vários países do Leste Europeu prestaram apoio importantíssimo, durante os primeiros anos da recém instalada república, ao colocarem à disposição do país um número significativo de especialistas e recursos financeiros. Por volta de 1978-79, muitas agências de cooperação bilateral e multilateral tais como PNUD, CEE e Nações Unidas, e países como Suécia, Holanda, Itália, Brasil, entre outros, deram mostras de sua solidariedade e colocaram à disposição do país uma quantidade bastante significativa de recursos financeiros através de empréstimos ou doações à fundo perdido.

Entretanto, uma má gestão estatal e a implementação de políticas equivocadas juntamente com um ambicioso programa de investimentos voltado para um modelo de industrialização e modernização não conseguiram lograr um desenvolvimento econômico sustentável e duradouro. Registrou-se uma falta de alimentos; a produção do setor agrário foi baixíssima e agravada por uma colheita severamente prejudicada por um período de seca; sinais de corrupção e malversação de verbas na rede de comércio estatal (Armazéns do Povo)

causavam uma crescente insatisfação popular e em diversos setores do próprio governo, e havia muitos problemas gerados pelo acordo de unidade política entre Cabo Verde e Guiné-Bissau; tudo isto gerou uma insatisfação política que foi resolvida pelo governo com a tomada de medidas rígidas e iniciativas bastante autoritárias.

Em 1980, um movimento liderado por um dos comandantes da luta de libertação, general João Bernardo Vieira, conhecido como Nino Vieira, deflagrou um golpe de estado e destituiu o governo de Luís Cabral que até então ocupava o poder desde a independência. Nino, reconhecido pelo seu determinismo e coragem durante a luta de libertação, dissolveu a Assembléia Nacional Popular e o Conselho de Estado e estabeleceu um novo conselho revolucionário.

Houve uma série de mudanças e trocas de lideranças e um ano mais tarde organizou-se um congresso extraordinário do PAIGC. Tudo indica que um dos objetivos do movimento 14 de novembro foi o de restituir a feição política do partido e recoloca-lo em sua linha de atuação e tradição histórica, e também rever o acordo de unidade política com Cabo Verde.

A primeira metade da década de 80 foi marcada por um período de ebulição política, ministros foram demitidos, ocorreram algumas tentativas de golpe de estado, houve várias prisões, julgamentos e execuções. Em 1984, uma nova constituição foi aprovada e uma nova Assembléia Nacional Popular foi eleita fortalecendo a posição de Nino Vieira como chefe de Estado e do governo, comandante em chefe das FARP-Forças Armadas Revolucionárias do Povo e secretário geral do PAIGC. Vários quadros jovens e formados foram indicados para posições importantes no aparelho de estado, o novo governo passou a dar ênfase à competência e estabilidade econômica e a tomar uma série de medidas de austeridade. Em 1986, a Guiné-Bissau embarcou num programa de médio prazo de ajustamento econômico sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional-FMI e do Banco Mundial. Foi elaborado um programa de estabilização econômica e implementou-se uma série de políticas fiscais e monetárias a fim de alcançar-se um desenvolvimento econômico sustentável, estabilizar as finanças do estado e diminuir a taxa de inflação. O aparelho de Estado passou por um processo de enxugamento que implicou no controle de salários e a aposentadoria compulsória ou a demissão de muitos funcionários públicos. Deu-se ênfase às ações que venham a estimular iniciativas privadas, a liberalização do comércio, a abolição de barreiras alfandegárias que eventualmente dificultem a importação; concentrou-se esforços para aumentar a exportação e tomaram-se medidas que favoreçam a privatização e/ou incorporação de capital privado às empresas estatais. A balança de pagamentos e o orçamento público passam a ser monitorados exaustivamente.

Alguns países da América Latina já haviam sido submetidos ao rigor e ortodoxia das receitas econômicas prescritas pelo FMI quando foi possível analisar-se os efeitos sociais, econômicos e políticos causados por medidas liberalizadoras para o setor privado e restritivas para o setor público. A verdade é que em 1989, trinta e cinco países dos 47 que fazem parte da África Subsaariana já haviam adotado semelhantes programas de ajustamento estrutural (PAE) formulados para aliviar os desajustes internos e externos e facilitar a recuperação do ritmo de crescimento (Sandbrook, 1991:95). Entretanto poucos países conseguiram atingir as taxas de crescimento pré-estabelecidas pelos programas embora possa ser verificado que vários países registraram crescimento econômico. Como a maioria dos países da região vinha registrando taxas de crescimento negativas, qualquer alteração advinda de medidas de ajustamento geraram certamente o fenômeno do crescimento

econômico. Vale a pena mencionar que a região tem tido a pior performance econômica entre todas as regiões do planeta. E a ênfase dada à exportação, como instrumento de captação de recursos e pagamento dos juros relativos aos empréstimos tomados ao Banco Mundial e FMI, fez com que o pagamento da dívida externa Africana triplicasse entre 1981 e 1986, ou seja, de US\$ 4 Bilhões para US\$ 11,7 Bilhões (Hamdi, 1989), mas não impediu que a África Subsaariana chegasse a 1993 com uma dívida externa no valor de US\$ 183 Bilhões.

Na Guiné-Bissau, o PAE teve um efeito positivo no incremento do PIB, na exportação e no consumo privado interno. Conseguiu-se diminuir o déficit público mas também observou-se uma deterioração das condições econômicas da população urbana, principalmente daqueles subempregados e reformados do setor público. Os grupos mais vulneráveis, sócio-economicamente falando, passaram a sofrer uma enorme pressão sobre seus vencimentos e poder de compra já sensivelmente depreciados. Registrou-se também um sensível aumento do desemprego e a explosão do mercado informal de empregos e geração de rendas, principalmente nos grandes centros urbanos do país. O setor informal tornou-se uma válvula de escape natural para uma parcela significativa da população urbana, principalmente para aqueles compulsoriamente aposentados do funcionalismo público, vítimas do enxugamento da máquina do Estado. Por prever estes efeitos na Guiné-Bissau, foi formulado e mais tarde implementado um programa que viesse a aliviar os efeitos negativos do ajuste estrutural. PASI, ou Programa de Ação Social e Infraestrutural, tinha como objetivo primordial diminuir os efeitos sociais mais adversos do PAE (WB, 1989:04). Pretendia-se executar um programa que gerasse empregos suficientes e maiores oportunidades de geração de renda para aqueles exonerados do funcionalismo público.

Apesar de todos os esforços do governo Guineense não foi possível alcançar-se um programa de desenvolvimento sustentável. O governo tem dependido de fundos estrangeiros e assistência técnica internacional para tocar seus programas setoriais a ponto do Ministério da Cooperação Internacional ter registrado em 1991 a existência de 516 cooperantes estrangeiros, dos quais 166 envolvidos no setor de saúde, 88 em programas de desenvolvimento rural, 79 no setor educacional e 69 no setor de recursos naturais. As dificuldades inerentes e/ou geradas pela aplicação das medidas previstas pelo PAE parece ser vivenciada por muitos outros países da região e que representa um grande paradoxo. O ajustamento estrutural parte do princípio de que há uma capacidade institucional local para formular e implementar políticas complexas no que diz respeito à preços, comércio, estrutura bancária, finanças e investimentos estrangeiros, reformas de paraestatais, e administrar negociações complicadas com doadores e a assistência subsequente dos programas. O Estado, originalmente concebido como parte do problema da estagnação econômica deve contribuir para a solução do mesmo (Sandbrook, 1991:96). Um outro fato que é comum à todos os países da região é o fenômeno da informalização da economia vis-à-vis ao processo de urbanização. Tanto um quanto o outro está intimamente ligado ao ajustamento econômico. O setor informal, particularmente, apresenta-se como mais um paradoxo e está em pleno debate na agenda internacional. Se por um lado o setor informal chega a absorver mais de 50 % de toda a atividade econômica de certos países, respondendo também por mais de 50 % do total de emprego, por outro lado é uma atividade econômica que contribui muito pouco para a geração de receitas para os orçamentos públicos. Ele é visto por muitos como um paraíso para evasão de impostos e tributos. As políticas tributárias dos governos locais não conseguem extrair tantos recursos deste setor quanto do setor formal. Tudo isto faz

com que o ajuste estrutural na região seja um problema de muito maior complexidade em relação à outras regiões do mundo.

O governo da Guiné-Bissau criou um fundo nacional de desenvolvimento a fim de garantir os recursos financeiros que possam cobrir as suas contrapartidas em moeda local junto aos diferentes projetos. Entretanto, o fundo não pode ser sustentado pela poupança interna e mais uma vez ficou a mercê de doações estrangeiras. Além disso, a má gestão do fundo causou muitas interrupções em diversos projetos em 1990 e 91. A dívida externa também vem aumentando, especialmente devido ao fato de que a exportação não tem sido suficiente para cobrir as necessidades de importação. As políticas fiscais foram ineficientes para alcançar os objetivos pré-estabelecidos e causou a retenção de desembolsos do crédito concedido pelo Banco Mundial. O déficit público tem aumentado para 300 % e as finanças do Estado estavam praticamente falidas. Em 1989, o déficit público total alcançava o valor de P 53,6 bilhões ou o equivalente a US\$ 26,5 milhões ao câmbio paralelo de Dez/89. O país está cada vez mais dependente da ajuda internacional e esta dependência vem aumentando a cada dia.

Do ponto de vista político, o ano de 1991 foi marcado por importantes mudanças e mobilização de opiniões. Um congresso extraordinário do PAIGC abriu espaço para a ascensão de uma nova geração de militantes à elite do partido e também o afastamento de alguns ministros do governo Nino Vieira da cúpula partidária. O PAIGC abriu precedentes para a formação de outros partidos políticos e o estabelecimento de um sistema multipartidário bem como deu início à discussão que resultou em reformas da constituição, nova lei da terra, da nacionalidade, liberdade de imprensa, direito de greve, liberdade de organização sindical, abolição da milícia popular, liberdade de expressão, etc.

Apesar de seu indiscutível carisma e popularidade, o governo Nino Vieira enfrenta um processo de insatisfação em diversos setores da sociedade guineense. Em 1991, um grupo de 121 quadros nacionais, de reconhecida competência, elaborou um manifesto e veiculou sua preocupação com relação à situação atual do país. Por outro lado, a oposição ao atual governo deu início à formação de novos partidos políticos a fim de participar das primeiras eleições democráticas e multipartidárias do país. O presidente Nino Vieira insiste na questão da unidade nacional e empreende todos seus esforços no sentido de garantir a transição democrática e o sucesso da "perestroika guineense".

Dentro do contexto regional e mundial, a Guiné-Bissau continua a ser um país pacífico com uma série de tradições mantidas muito vivas por diversos grupos étnicos que formam a nacionalidade guineense. Em Julho-Agosto de 1991, houve escassez do principal produto de necessidade básica no mercado local, o arroz, e seu preço subiu a níveis especulativos insustentáveis obrigando o governo a importar o produto e a intervir no mercado; a aluguel habitacional dobrou nos últimos 6 meses do ano, os salários foram comprimidos e mantidos à níveis baixíssimos mas a população mantém-se com o otimismo característico e enfrenta as dificuldades cotidianas com otimismo e bastante senso de humor. A questão é saber até quando ?

2. FATOS E DADOS SOBRE A GUINÉ-BISSAU

ÁREA: 36.126 Km²
POPULAÇÃO: 1917: 100.000 habitantes (8 habitantes/km²)
1950: 500.000 habitantes
4/79: 767.731 habitantes
6/80: 810.000 habitantes
1986: >900.000 habitantes (26 habitantes/km²)
1992: >1 Milhão de habitantes (estimativa). Segundo o Economist Intelligence Unit, a população do país em 1991 era já 1.004.200 habitantes (EUI, 1992:29). Um crescimento populacional anual igual a 1.8 %, com uma taxa de natalidade bruta de 46/1000. A população é muito jovem sendo que mais da metade pertence à faixa etária abaixo dos 18 anos. A maioria vive na área rural e cerca de 20-25 % vive em áreas urbanas. As principais cidades são: Bissau, Bafatá, Gabú, Mansoa, Catió, Canchungo, Farim.

GRUPOS

ÉTNICOS: Os grupos mais importantes e representativos da população são:

Balanta: 32.0 %
Fula: 23.0 % (muçulmano)
Manjaco: 14.5 %
Mandinga: 13.0 % (muçulmano)
Papel: 7.0 %

Os grupos conhecidos pela prática em cultivo do arroz ocupam a área costeira: balantas, mancanhas, manjacos, papéis. Estes últimos são conhecidos por seu engajamento nas plantações de caju e são majoritários na área de Bissau. Todos estes grupos pertencem à uma estrutura social hierárquica com exceção dos balantas que são majoritários na região sul, ao redor de Catió e na região central (sul de Mansoa). A organização social deste grupo baseia-se na autonomia dos vários clans (família patriarcal) sendo que a terra é propriedade comunitária.

Em direção à Cacheu, os manjacos são o grupo predominante. Os bijagós vivem e são o grupo majoritário no arquipélago de mesmo nome, são reconhecidos por sua rica cultura e intensa atividade pesqueira. Ao Norte, os mandingas são o grupo majoritário e são conhecidos por sua longa tradição em comércio e agricultura. Possuem uma estrutura social bem hierarquizada, dividida em classes, sendo que no passado eram organizados em estados sob a liderança de um rei.

Os fulas ocupam a região leste, ao redor de Bafatá e Gabú, e eram um povo tradicionalmente nômade, ligado a criação de gado tais como cabras, ovelhas e bovinos.

RELIGIÃO: Animista: 60 %
Muçulmano: 35 %
Cristianismo 5 %

LINGUA: A língua oficial é o Português mas é apenas dominada por um máximo de 20-25 % da população. O Crioulo é falado por cerca de 50 % da população e é de fato a língua pela qual se comunicam entre si os diversos grupos étnicos. Outras línguas significativas praticadas no país são:

- balanta, manjaco, papel, mandinga, fula.
- GEOGRAFIA:** Em sua maioria formada por planícies. Rios sinuosos e navegáveis com largos estuários ao longo da costa, coexistindo com vários braços de mar. A linha costeira cobre cerca de 160 Km. A área costeira é formada de mangues, brejos e florestas enquanto que o interior é composto em sua maioria por savanas. Os rios principais são: Geba, Cacheu e Corubá. Elevações mais altas são registradas nas cercanias da Guiné-Conacri chegando a 300 m de altitude. Os planaltos de Gabu e Bafatá fazem parte do maciço Futa-Djalón.
- CLIMA:** Monções tropical, quente e úmido em duas estações. A estação das chuvas ocorre de Maio-Junho à Outubro enquanto que o período da seca cobre o período que vai de Novembro à Maio. As chuvas mais fortes caem durante o mês de Agosto e o período mais seco corresponde ao mês de Abril. O nível pluviométrico chega a alcançar mais de 2.000 mm/ano mas a média fica entre 2.000-3.000 mm/ano na região costeira e entre 1.800-2.000 mm/ano no interior. O clima pode ser dividido de acordo com as duas zonas do país: uma subguiné, mais frio e úmido, e a outra sudanesa, mais quente e seca. Abril e Maio são os meses mais quentes (acima de 28°) e os mais frios e agradáveis Dezembro e Janeiro (20°). Durante a estação da seca, há um vento quente e seco que sopra do Saara (harmattan).
- EDUCAÇÃO:** O analfabetismo chegava a 68 % em 1985. Havia 807 escolas primárias e secundárias, e 83.454 alunos registrados em 1986 (Abril, 1990:456). O setor educacional foi o que mais sofreu com as dificuldades econômicas geradas pelo PAE (EIU, 1992:30). É caracterizado pela baixa qualidade, acesso e cobertura limitada e é considerado o principal obstáculo para conseguir-se o aumento da produtividade da força de trabalho e desenvolvimento econômico. 60 % das crianças em idade escolar estava matriculada no ensino primário e 11 % no secundário. A educação responde por 5,2 % do orçamento público.
- SAUDE:** A taxa de natalidade é de 45.4 por 1.000 habitantes enquanto que a taxa de mortalidade é de 24.0 por 1.000 habitantes. A expectativa de vida é de 47 anos e a mortalidade infantil é de 141/1.000 (Simon e Bruls, 1991:03). Em 1983, havia uma cama de hospital para cada 526 habitantes (Abril, 1990:455). Há um hospital nacional localizado em Bissau (Simão Mendes) e um hospital regional em Canchungo que foi recentemente renovado com o apoio financeiro de Taiwan. Ao todos são 2 hospitais nacionais, 4 hospitais regionais, 14 hospitais setoriais, 1 hospital psiquiátrico e 1 hospital de combate à lepra (MOPCU, 1990a:72). Existem ainda 112 centros de saúde, totalizando 1.456 camas em 1991.
- INDÚSTRIA:** De uma maneira geral, o setor manufatureiro é composto por pequenos parques de produção. Durante os primeiros anos de independência, o setor recebeu grande impulso com a fábrica de Citroen (500 carros por ano), fábrica de algodão, complexo agroindustrial de Cumeré. A partir de 1980, toda a atenção foi voltada para a agricultura, principal vocação do país.
- AGRICULTURA:** É a atividade econômica mais importante. Os principais produtos são o óleo de palma, caju, castanhas de caju, algodão, manga, amendoim (mancara). Milho e diversos grãos, mandioca e batata doce são geralmente cultivados

para subsistência ao nível das vilas e aldeias. De acordo com a FAO, produziu-se 40.000 toneladas destes produtos em 1984. Arroz, mandioca, feijão, cana de açúcar e frutas tropicais. O arroz é o principal produto (140.000 toneladas em 1987), estima-se que há atualmente 265.000 ha plantados. A produção de arroz em 1989 foi de 161.000 toneladas. Durante o período pós-independência, a colheita do arroz não conseguiu alcançar os níveis registrados no período colonial. O consumo diário de cereais por habitante é 300 gr. de arroz e 180 gr. de outros cereais. Segundo a FAO, durante a década de 80, a RGB recebeu em média 10.000 ton/ano de doação de alimentos. Em 88/89 a menor doação de 16.000 toneladas. Déficit estimado em 31.000 ton (EIU, 1992:36).

Rebanho em 1988: bovino (340.000 cabeças), suíno (290.000 cabeças), cabritos (210.000) e ovelhas.

MINÉRIOS: Há uma série de estudos e explorações encaminhados pelo governo a fim de se avaliar as reservas de bauxita, fosfato e petróleo. Este último parece estar presente em zonas marítimas; em 1989, a importação de petróleo chegou a 50.000 toneladas (EIU, 1992). Estima-se uma reserva de 200 milhões de tonelada de bauxita (42-43 % alumínio)

TRANSPORTE:

A rede de comunicação rodoviária cobre cerca de 2.636 km. Apenas 544 km da rede estão pavimentados. 288 km foram pavimentados com cascalho e 1.804 km são estradas de terra. Apenas 15 % da rede encontra-se em bom estado (PRI, 1990:03). A companhia nacional de transporte Silo Diata passa por um processo de privatização. O transporte interurbano dá-se através de pequenas empresas com micro-ônibus e pequenos caminhões adaptados para transporte coletivo (candongas). Há um porto bem equipado para receber barcos de grande porte (Bissau) e existem outros 27 portos menores. Em 1988, 345 barcos pesqueiros utilizaram as instalações portuárias. Há um aeroporto internacional e 17 outras pistas domésticas.

HABITAÇÃO: De acordo com o censo de 1979, havia neste ano 168.520 núcleos familiares com uma média de 5,1 pessoas por família e 4,5 por habitação. Havia uma média de 2,8 pessoas por quarto sendo que este tinha uma área média de 15,4 m².

EMPREGO: O setor primário emprega a maioria da população economicamente ativa. 70 % estão envolvidos na agricultura, 1,4 % na indústria e 13 % nos serviços públicos. A mulher representa cerca de 42 % da força de trabalho (Abril, 1990:445). Agricultura, pesca, cultivo e extração de madeira respondem por mais de 90 % do atual mercado de trabalho (WB, 1989:08). Em 1986, o setor da construção civil empregava cerca de 4.750 pessoas e contribuindo para 5,7 % do PIB (EIU, 1992:40). A fábrica de tijolos de Bafatá tem uma capacidade de produção anual de 2.000.000 tijolos e 260.000 telhas. Em 1987, 750 funcionários públicos foram dispensados. Outros 3.478 foram demitidos ou reformados em 88. Em 1986, o funcionalismo público totalizava 15.000-16.000 empregados. O governo tencionava chegar a 9.000-10.000 em fins de 1989 (EIU, 1992:34), ou seja, a dispensa de mais de 6.000 funcionários.

COMÉRCIO

EXTERIOR:

Em 1974, a exportação cobria apenas 8 % do total das importações. A guerra de independência causou a destruição de grande parte da capacidade produtiva do setor agrário, aquele que produz os principais produtos de exportação do país. A balança comercial vem apresentando déficits crônicos. Em 1989, alcançou o valor de US\$ 60,8 milhões.

EXPORTAÇÃO:

Amendoins (mancara), pescados (principalmente o camarão) e a madeira de lei são os principais produtos de exportação. Há uma possibilidade de produção anual de 100.000 toneladas de madeira sem causar desequilíbrios ecológicos (EIU, 1992:37). Menos de 10 % do potencial de 250.000 toneladas do pescado é realmente apanhado. Do total de exportação em 1990, os principais produtos são castanha de caju (11,8 %), peixe congelado (2,1 %), amendoim (1,6 %), madeira cortada (1,1 %), madeira crua (0,3 %) (EIU, 1992:43).

IMPORTAÇÃO:

Do total de importação, os principais são: alimentos (23,1 %), equipamentos de transporte (14,7 %), combustível e lubrificantes (10,6 %), materiais de construção (8,7 %), maquinaria (7,7 %).

PESCA:

Fonte de recursos em moeda forte. A partir de 1980, consagrou uma convenção com a CEE para autorização e direito de pesca em suas águas territoriais no valor de US\$ 15 milhões mais ECU 850 mil para programas científicos e ECU 55 mil para pesquisas e bolsas de estudo. Um terço das autorizações dadas à CEE está sob o controle de Portugal.

PIB:

US\$ 200 Milhões de dólares. O produto interno bruto per capita em 1981-83 foi estimado pelo Banco Mundial em US\$ 180 dólares. A taxa de crescimento do PIB foi de 0,8 % em 1987. A renda per capita atual é estimada em US\$ 170 dólares. Houve um crescimento real de 10 % entre 1974 e 1981. Sempre dependendo do comportamento do setor agrário. Média real de crescimento do PIB por habitante foi de 2,2 % no período 85-89 (EIU, 1992:33). Em 1986 a agricultura respondia por 47,8 % do PIB, a indústria por 13,2 %, o setor da construção civil por 5,7 %, o governo por 10,7 % e os serviços por 22,6 %. Em termos dos gastos, o consumo privado respondia por 89,1 % do PIB, gastos do governo por 13,7 %, investimento doméstico por 21,3 %, exportação de bens e serviços por 4,7 % e importação de bens e serviços por 28,5 %.

DÍVIDA

EXTERNA:

Ao fim de 1989, o Banco Mundial estimou a dívida guineense em US\$ 473 milhões de dólares (EIU, 1992:46). Ao se incluir os compromissos com o FMI, a dívida aumenta para 505 milhões ou 271 % do PIB. Em 1987, a dívida foi estimada em US\$ 424 milhões de dólares (WB, 1991:305). O Banco Mundial estima que em 1993 o país será capaz de saldar US\$ 42 milhões de sua dívida mas como nos últimos anos raramente a exportação tem excedido US\$ 70 milhões, esta estimativa é irrealista tal o peso que coloca na capacidade de pagamento do país (EIU, 1992:46).

INFLAÇÃO:

Em 1989, a taxa de inflação foi estimada em 40 % ao ano (WB, 1989:07). É bem possível que tenha alcançado níveis mais altos nos últimos dois anos. De acordo com o Ministério das Finanças, as taxas de inflação para os anos

de 1987, 88, 89 e 90 foram respectivamente 97,7 %, 60,3 %, 80,8 % e 32,6 %. O Banco Mundial estimou uma inflação anual de 53,2 % entre 1980 e 1989. Em 1988, houve aumento do preço do peixe, arroz (36 %). A gasolina e o combustível aumentaram de 20 para 60 % em Fevereiro de 1991.

MOEDA & CÂMBIO

Em Abril de 1987, o Peso Guineense-PG sofreu uma máxi-desvalorização em relação ao dólar americano, no âmbito do PAE, de PG 265 para PG 650 por dólar. Em 1992, o governo Português aprovou a conversão com o Escudo e a organização de um fundo rotativo de conversão até US\$ 10 milhões/ano. Em fins de 1990, aprovou-se a formação de um banco comercial com 49 % do capital nas mãos dos bancos portugueses. De acordo com o PASI, o dólar americano estava sendo trocado à PG 1.320,00 (Pesos Guineenses) por dólar em Dezembro de 1988. No mercado paralelo, o câmbio estava cotado à PG 2.000 em Dezembro de 1989, à PG 3.000 em Dezembro de 1990 e à PG 5.000 em Agosto de 1991. Em Janeiro de 1992, já estava cotado à PG 5.500,00.

AJUSTAMENTO

ECONÔMICO O programa de estabilização financeira e econômica é patrocinado por um crédito de US\$ 2 milhões do FMI, realizado em 1983-84; além de doação efetuada por vários doadores no valor de US\$ 162 milhões e outros US\$ 70 milhões levantados pelo PNUD numa mesa redonda dos doadores em 84/85 (EIU, 1992:32). Em Outubro de 1987, o FMI anuncia o crédito de US\$ 5,25 milhões. O PAE implica na desvalorização do Peso Guineense, privatização, nova estrutura administrativa para reforçar o planejamento econômico, austeridade orçamentária; diminuição da produção de moeda corrente, retirada do subsídio do preço ao consumidor. Em Setembro de 1991, suspende-se o apoio para o PAE devido ao fracasso nos objetivos econômicos previamente estabelecidos e falhas no corte e diminuição da despesa pública e na diminuição da taxa de inflação.

SISTEMA BANCÁRIO:

Em 1989, o Banco Nacional da Guiné-Bissau-BNGB foi desfeito e transformado em 3 instituições bancárias: o banco central, o banco comercial e um banco nacional de crédito. Há intenções de se criar uma quarta instituição bancária para realizar a gestão dos recursos provenientes de doadores para financiar projetos de desenvolvimento (EIU, 1992:42).

TIPO DE GOVERNO:

Desde a independência, a República da Guiné-Bissau é regida por um sistema de partido único e governada pelo PAIGC. A terra foi nacionalizada e colocada sob controle estatal. Até 1980, o país era governado por um sistema ortodoxo com inclinações para os sistemas comunistas em voga até então no leste europeu. Durante a última década, foram empreendidos muitos esforços a fim de desregular a economia e diminuir a participação do Estado, liberalizar o comércio e estimular a iniciativa privada. Recentemente, materializou-se a transição política em direção ao pluripartidarismo.

PARTIDOS POLÍTICOS

PAIGC, MB-Movimento Bafatá, FDRGB-Frente Democrática para a

Reconstrução e Desenvolvimento da Guiné-Bissau, FD-Frente Democrática, FLLNG-Frente da Luta para a Libertação Nacional da Guiné, FDS-Frente Democrático Social, PUSD-Partido Unido Social Democrático.

POLÍTICA EXTERIOR

A RGB faz parte do grupo dos países não alinhados, mantendo uma relação pragmática tanto com o leste quanto o ocidente, bem como os estados árabes e várias agências multilaterais. É signatária da convenção de Lomé, observador da Assembléia Anual dos Países de Língua Oficial Francesa. País membro da Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental e Sahel.

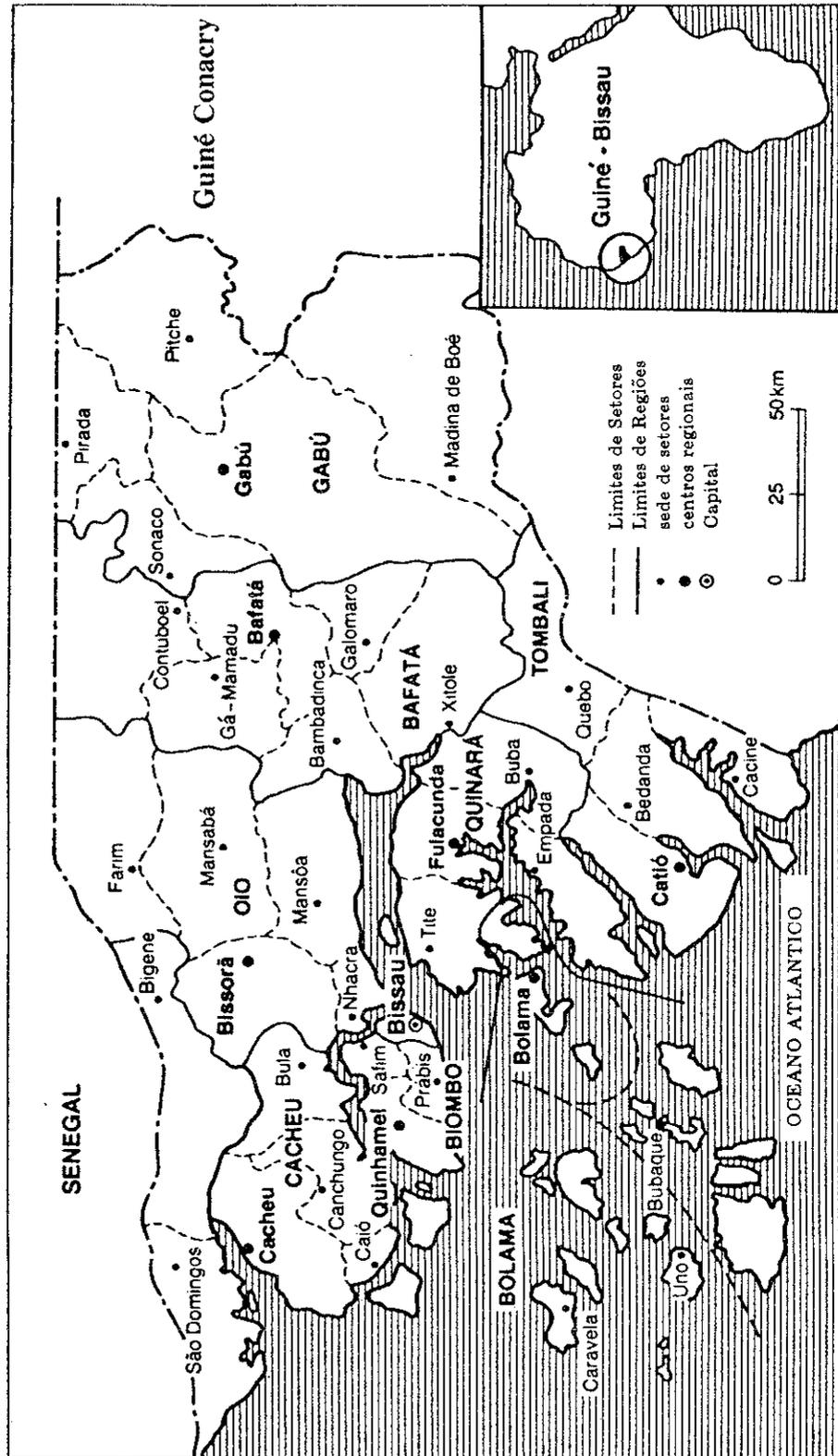
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL:

A extinta União Soviética, China, Cuba, Coreia do Norte, ex-Alemanha Oriental e ex-Iugoslávia colaboraram intensivamente no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau durante os primeiros anos pós-independência, como consequência natural dos laços históricos e a ligação política com o PAIGC. Estes países contribuíram significativamente nos setores de saúde, educação, esportes, equipamentos e formação militar, segurança do Estado e treinamento e formação de quadros em várias áreas. Países como Suécia, Holanda, França, Itália, Estados Unidos, Portugal, Suíça e Brasil colaboraram com doações e empréstimos endereçados a certos setores como a pesca, saúde, infraestrutura, educação, desenvolvimento rural, etc. Organizações multilaterais tais como PNUD, FAO, UNICEF, CEE bem como organizações financeiras tais como Banco Mundial, BAB-Banco Africano de Desenvolvimento também providenciaram recursos financeiros e assistência técnica. Em 1990, a Guiné-Bissau estabeleceu relações diplomáticas com Taiwan e recebeu em troca uma doação significativa à fundo perdido que foi direcionada ao setor de saúde, habitação e infraestrutura urbana. Tal fato causou o rompimento das relações com a China. Em 1985 o país recebeu auxílio internacional equivalente a US\$ 84,65 por habitante (SNV, 1986:05). Já em 1989, o país recebeu um montante de US\$ 100,3 Milhões em ajuda externa, o que equivale dizer US\$ 106 por habitante, cerca de 60 % da renda per capita do país (SNV, 1990a:23). Em termos da cooperação bilateral, de um total de US\$ 32,4 Milhões, as contribuições mais significativas são: Suécia (14,2 %), Portugal (6,5 %), França (6,3 %), Itália (4,7 %) e Holanda (3,3 %) (SNV, 1990a:23). Em 1991, existiam cerca de 88 ONGs-Organizações não Governamentais em atividade no país.

PARCEIROS

COMERCIAIS: Em termos de exportação, os principais parceiros são: Portugal (34,7 %), Inglaterra (17,2 %), Itália (11,1 %), ex-Iugoslávia (8,8 %), França (5,0 %). Em termos de importação, os principais parceiros são: Portugal (3,8 %), Japão (11,6 %), Holanda (5,8 %), Tailândia (5,3 %), Itália (5,2 %).

FIGURA 2.1: Mapa da Guiné-Bissau com os centros urbanos mais importantes



URBANIZAÇÃO: O SURGIMENTO DOS PRIMEIROS ASSENTAMENTOS HUMANOS

Quando os colonizadores deram início a exploração do país certamente vieram a confrontar-se com um tipo bastante peculiar de assentamento humano e organização espacial da população nativa (ver Figura 3.1). Um padrão disperso de aglomerados humanos formados por uma série de unidades construídas pertencentes à grupos familiares ou clans distintos, e separados por áreas destinadas à agricultura, espaços produtivos e cerimoniais. Uma morança, como é localmente denominada, possui um caráter simbólico e cerimonial e sua morfologia espacial segue uma lógica de organização onde estão determinadas as várias atividades básicas e os locais de moradia de seus vários membros. Pode-se dizer que este era o tipo de assentamento populacional apesar de haver variações e diferenças de acordo com o grupo étnico a que fazem parte. Um grupo de moranças poderia constituir uma vila ou aldeia submetida à uma autoridade hierárquica (mandingas) ou co-existir de forma autônoma em relação à qualquer tipo de autoridade (balantas). A apreensão deste modelo de organização física é fundamental para se compreender a maneira pela qual as cidades do país cresceram e se urbanizaram. Percebe-se claramente que esta forma peculiar de organização espacial é reproduzida de diversas maneiras no processo de urbanização dos vários centros urbanos posteriormente fundados pelos portugueses.

A fundação da primeira vila ocorreu por volta de 1558, e a ocupação do território estava diretamente ligada à acessibilidade ao interior através dos rios Farim e Geba. Esta acessibilidade à barcos de grande envergadura criou possibilidades para o estabelecimento de assentamentos humanos. Cacheu (1558) e Bissau (1687) são exemplos de cidades fundadas às margens destes dois rios importantes mas ao invés de estimularem o desenvolvimento ao nível regional, estes dois centros urbanos tornaram-se portos de intercâmbio e exportação de escravos, milho, arroz, marfim, etc.

Portugal praticava uma colonização baseada na estratégia mercantilista e o estabelecimento de assentamentos populacionais foi regido pela égide da máxima exploração do território e de seus recursos. O objetivo principal era maximizar a exportação de especiarias e matéria prima para Portugal e Europa. Não havia qualquer indicação de uma política de desenvolvimento e colonização a longo prazo. As vilas e cidades serviam como postos para controle militar, coleta de impostos e taxas, para garantia do monopólio do comércio e para doutrinação religiosa. O desenvolvimento urbano foi simplesmente negligenciado com exceção das preocupações expressas com relação à praça central onde localizavam-se geralmente a igreja e a sede da administração colonial (MOPCU, 1982).

O ritmo de ocupação e fundação de novos assentamentos só aumentou quando houve ameaça externa de outras potências coloniais. Sabe-se que a França e a Inglaterra tentaram

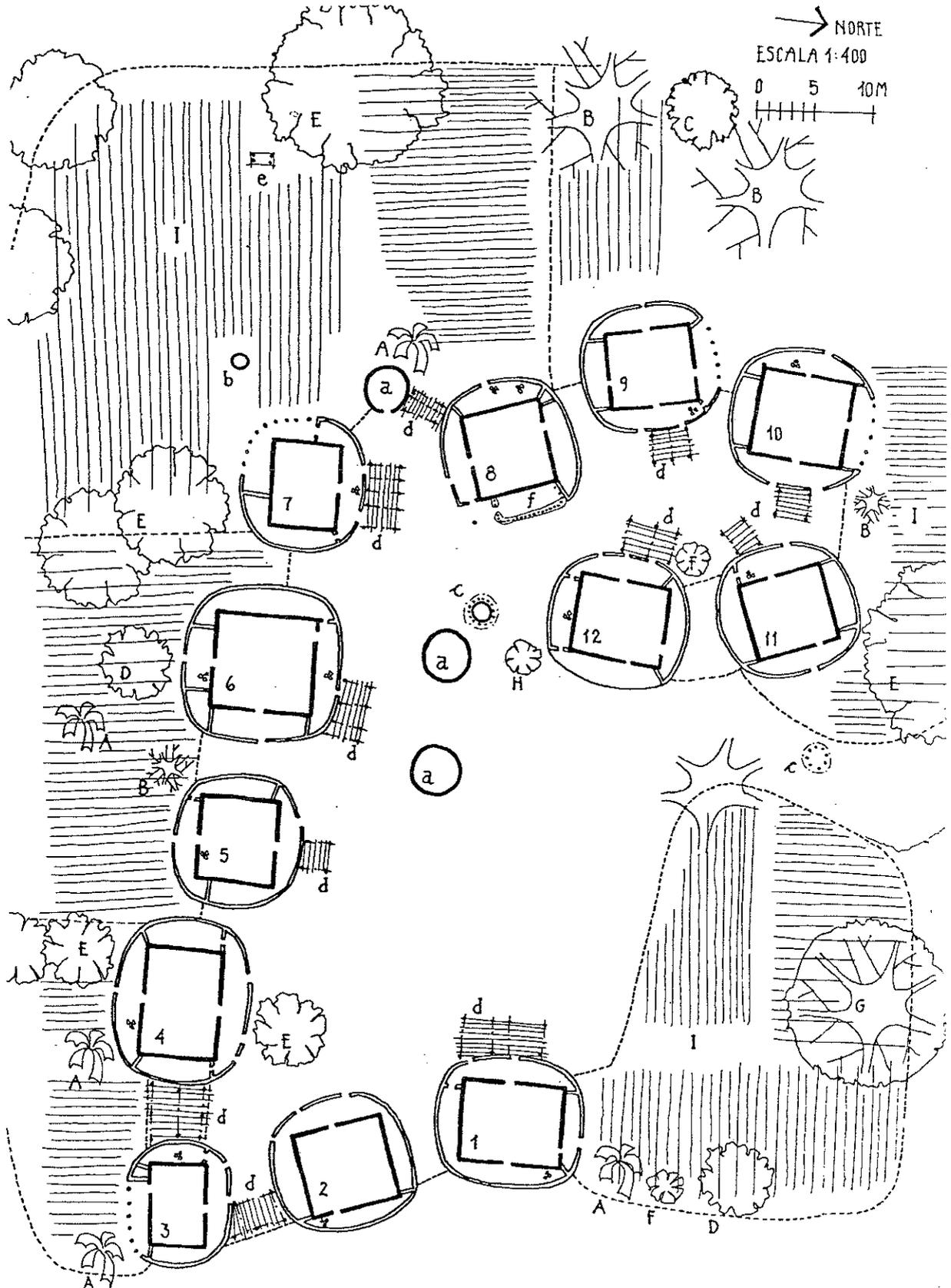
penetrar e consolidar postos de colonização na Guiné-Bissau, respectivamente em Bolama e Bissau. Durante a segunda metade do século 19, trezentos anos mais tarde, os portugueses já haviam fundado 14 vilas principais, todas com acesso direto ao mar, sendo as mais importantes Cacheu, Farim, Bolama, Bissau, Buba, Bafatá. Neste período, a capital é transferida de Bissau para Bolama (1879) e esta decisão parece estar diretamente ligada ao aumento da produção de amendoim (mancara) e com a fundação de diversos portos administrativos no sul do país. Já no início do século 20, registra-se neste período a existência de uma linha telefônica na região de Bolama (MOCPU, 1982).

Em 1940, a capital da colônia é transferida novamente para Bissau e esta cidade viria a tornar-se o ponto de ligação mais importante entre a Guiné-Bissau e Portugal. Neste meio tempo, o Sul, o Norte e o Leste da colônia estavam bem conectados entre si por uma rede de estradas que interligavam outros novos assentamentos humanos. Há indícios que a mudança do processo de ocupação do território em direção ao Leste foi causada pela guerra entre os fulas e beafadas e pelo declínio da produção de amendoim no Sul e sua transferência para a região Leste.

Mas foi somente a partir da segunda metade deste século que Portugal passou realmente a dar atenção à regulamentação urbana e ao estabelecimento de uma organização mínima voltada para o planejamento das áreas urbanas. Em 1960, a primeira lei regulamentando as construções urbanas foi formulada e aprovada pela Câmara Municipal de Bissau e mais tarde estendida à outros centros urbanos da Guiné-Bissau (ING, 1960). Um ano mais tarde, foi estabelecido um novo limite para a cidade de Bissau e uma nova regulamentação com respeito à ocupação da terra e concessão de terrenos urbanos foi aprovada pela administração colonial. A verdade é que este repentino interesse por questões urbanas coincide com o início das atividades guerrilheiras no interior. No fim dos anos 60, um programa de desenvolvimento urbano foi anunciado pelo governador Espíndola denominado "Guiné Melhor" (Espíndola, 1973). O programa tinha como um de seus objetivos conceder terrenos para novos bairros, criar possibilidades para concentração urbana e aumentar os níveis de investimentos nos centros urbanos em setores essenciais tais como infraestrutura, arruamento, habitação, escolas, hospitais, estradas interurbanas, etc. Esta iniciativa tardia ocorre num momento crucial da guerra de libertação e ao que parece, a intenção do governo português era de desviar a atenção da população e enfraquecer o apoio que o movimento pela independência ganhava junto as populações urbanas. O programa dava ênfase à criação de aglomerações e por isso mesmo entrava em conflito com a forma dispersa de ocupação da população nativa, dando provas de uma nítida intenção de controle militar através do planejamento urbano. De qualquer forma o programa Guiné Melhor só fez comprovar o fato de que Portugal jamais considerou seriamente o desenvolvimento urbano à longo prazo, apesar de que uma cidade como Bissau tenha recebido uma série de melhorias tais como arruamentos, pavimentação, um bairro novo e habitações, abastecimento d'água, jardinagem e projetos de embelezamento.

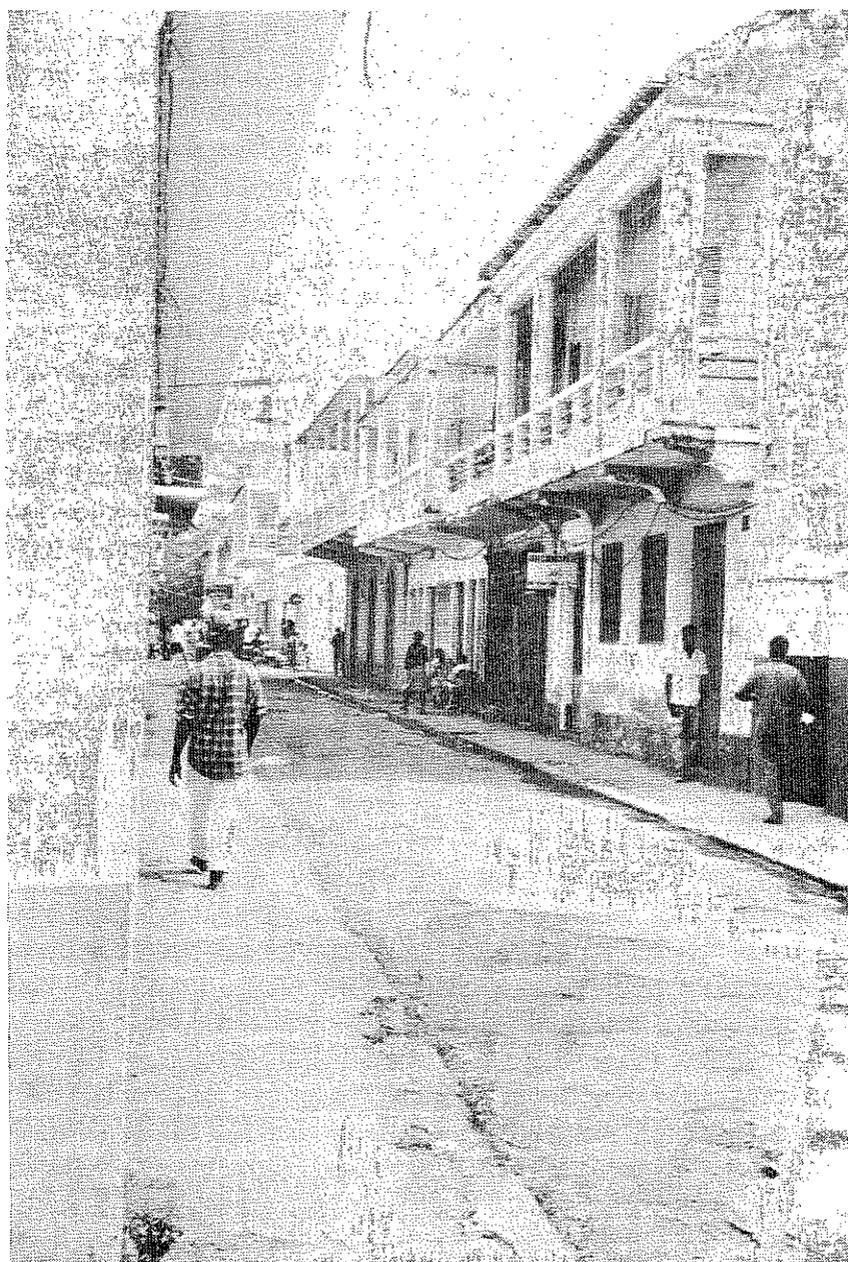
Figura 3.1: Morança Balanta na Região do Oio (Norte)

Fonte: Arquitetura Tradicional na Guiné-Bissau



CAPÍTULO II

A ESCALA MACRO DA CIDADE



Vista do interior do núcleo colonial, Bissau-Velha, 1992.

A CIDADE DE BISSAU

Bissau foi fundada na segunda metade do século 17. Localiza-se no estuário do rio Geba que é um dos principais meios de comunicação pluvial entre a costa e o interior. A cidade foi o centro administrativo da colônia e sempre assumiu um papel preponderante no processo de comunicação com outros centros secundários do país e era a ponte de ligação entre a Guiné-Bissau e Portugal. Em 1879, a capital foi transferida para Bolama e assim Bissau passou a ter importância secundária e enfrentou um período de certo declínio em seu processo de desenvolvimento. Em 1940, a cidade recupera seu status de capital da colônia e passa a ser privilegiada pela administração colonial. Dez anos mais tarde, a cidade já possuía uma população equivalente a quase 20.000 habitantes.

Em 1944, uma lei estabeleceu o perímetro e a área de jurisdição da cidade (Foral de 1944), totalizando 1.094 ha. Outros limites foram oficialmente definidos posteriormente: em 1948, juntamente com a formulação do primeiro plano diretor de Bissau; em 1955 e em 1961. Em 1973, a administração portuguesa formulou um outro plano diretor onde se indica o atual limite da cidade. Em 1976, portanto após a independência, um outro plano foi formulado mas nunca oficializado. Em 1986, o Ministério da Obras Públicas, Construção e Urbanismo-MOPCU deu início a profundos estudos e pesquisas a fim de desenvolver um plano global para a cidade que resultou no atual plano geral urbanístico-PGU, apresentado para discussão pública em Julho de 1991. De acordo com este plano, a cidade ocupa uma área de 2.735 ha, dos quais 73 % refere-se à habitação e 5 % à indústrias e serviços. O PGU propõe a extensão da área de jurisdição da cidade para 4.898 ha.

4.1 O CRESCIMENTO URBANO E POPULACIONAL

Entre 1960 e 1975, a cidade passou por um crescimento populacional significativo causado pela leva de refugiados e migrantes vindos das áreas sob constantes ataques das forças portuguesas. Era natural que uma cidade como Bissau, mantida sob todos os mecanismos de segurança e abastecida pela administração portuguesa viesse a atrair uma população significativa. Principalmente quando se considera que a guerra de independência deslocou de seus lugares de origens uma população estimada em mais de 150.000 pessoas. As dificuldades durante os primeiros anos de independência fez com que não se estancasse a migração para a cidade embora registre-se o retorno de uma parcela da população migrante à seus locais de origem.

Em 1974, após a independência, as atividades comerciais foram centralizadas em Bissau e postas sob o monopólio do Estado como resultado das reformas políticas e administrativas. Os centros secundários sofreram as conseqüências imediatas com a erradicação total do livre comércio já que não puderam contar com possíveis recursos financeiros provenientes de impostos sobre mercadorias e transações comerciais. Com isso passaram a ter uma importância secundária em relação à capital, fato que influenciou negativamente o

desenvolvimento ao nível regional. Bissau passou a centralizar a distribuição de bens e produtos através dos Armazens do Povo e com isso enfatizou-se ainda mais a função polarizadora da capital, contribuindo assim para seu rápido crescimento populacional. O que também pode explicar este crescimento é o fato da cidade ser o maior porto, o maior centro urbano e de serviços do país, ser o centro político e sede do governo central e oferecer as melhores facilidades em termos de educação e saúde. Todos estes aspectos demonstram o papel desempenhado pela cidade de Bissau no processo de centralização, o que é um fato comum entre as jovens nações e muitos outros países em desenvolvimento. Portanto, não fica difícil explicar as razões pelas quais a cidade continua a atrair um número significativo de migrantes.

Recentemente o comércio foi liberado, com o governo dando apoio ao estabelecimento de iniciativas privadas em vários setores e a tendência é que Bissau venha a ganhar cada vez mais importância em termos de comércio, oferta e produção de bens de consumo básico, oferta de serviços de saúde especializados e infraestrutura educacional de nível superior e obviamente abrigará as funções de governo. A tendência atual é de que a cidade será o foco de industrialização e o grande centro de consumo do país já que não existe uma política de desenvolvimento regional que possa planejar todas estas atividades de uma maneira integrada e descentralizada especialmente. Bissau continuará a atrair novos habitantes, irá urbanizar-se rapidamente e substituirá sua área de produção agrícola por atividades urbanas de forma irreversível caso não se tomem algumas medidas de impacto regional.

A vocação da cidade e o seu raio de influência torna-se uma questão atual na agenda de discussão daqueles envolvidos com sua gestão e planejamento, e deve exigir o máximo de preocupação por parte dos políticos, planejadores urbanos, geógrafos, economistas, sanitaristas e ambientalistas. Isto implica em repensar não somente o papel da cidade como um todo mas principalmente o papel e as funções das partes que a compõem, bem como seu ecossistema urbano e recursos naturais. A distribuição da população, das atividades econômicas e produtivas bem como a gestão de seu crescimento passam a requerer não somente medidas regularizadoras e de macro planejamento mas também ações concretas ao nível dos bairros e setores.

Em termos de informes demográficos sobre a cidade, há muito poucas fontes fidedignas. Em 1990, foram feitas várias projeções por organizações locais e estrangeiras e todas consideram como ponto de partida o censo de 1979. Em 1970, estimou-se uma população de 71.169 habitantes incluindo-se a tropa portuguesa com cerca de 40.000 homens (Pélisser, sd:521). Com o último censo, 1979, registrou-se uma população de 129.214 habitantes dos quais 102.566 habitavam a área urbana. Recentemente, a população de Bissau foi estimada em números bastante contraditórios. O PGU faz uma estimativa de 129.000 habitantes para 1990 (MOPCU, 1991:05) enquanto que Dunin, em seu trabalho sobre a habitação, apresenta uma estimativa de 170.000 para o ano de 1988 (Dunin, 1988:05). Neste ano de 88, o Programa Alargado de Vacinação-PAV estimou uma população de 131.568 habitantes, um total quase idêntico à estimativa do PGU para 1990. Em um relatório recentemente publicado sobre a Política Nacional da Habitação com o apoio do Banco Mundial e do MOPCU (CESO, 1990), estimou-se uma população de 190.000 habitantes mas é provável que o total de habitantes fique um pouco abaixo deste número.

Com base no programa de vacinação da BCG e nas entrevistas realizadas com as famílias

cuja amostra cobriu 95 % dos casos, e com base na notificação feita por criança vacinada, o PAV estimou em 1991 que a cidade deveria possuir uma população situada entre 150.000 e 184.000 habitantes. Tablada, em seu estudo sobre o desenvolvimento de Bissau, faz uma breve análise sobre o crescimento populacional registrado pela cidade e aponta taxas de crescimento anual que variam de 10 %, no período 1946-60, a 15 % durante o período 1972-79 (Tablada, 1990a:02). Segundo ele, em 1990, a capital deveria possuir cerca de 189.000 habitantes ocupando um parque habitacional de 13.870 habitações, o que dá uma média de 13,6 pessoas/casa, 5,7 pessoas por moradia e 2,3 moradias por casa (Tablada, 1990:10).

Diante dos dados apresentados, considero uma população por volta de 180.000 habitantes como ponto de partida e cenário demográfico do presente estudo. Isto representa mais do que 15 % da população total do país. Presumo que a população da cidade venha crescendo durante os últimos anos à uma taxa anual que varia de 3 a 6 %, acompanhando um pouco a mesma trajetória de crescimento da população do país. Caso mantenha-se esta tendência, é muito provável que Bissau venha a ter uma população de 300.000 habitantes no ano 2000.

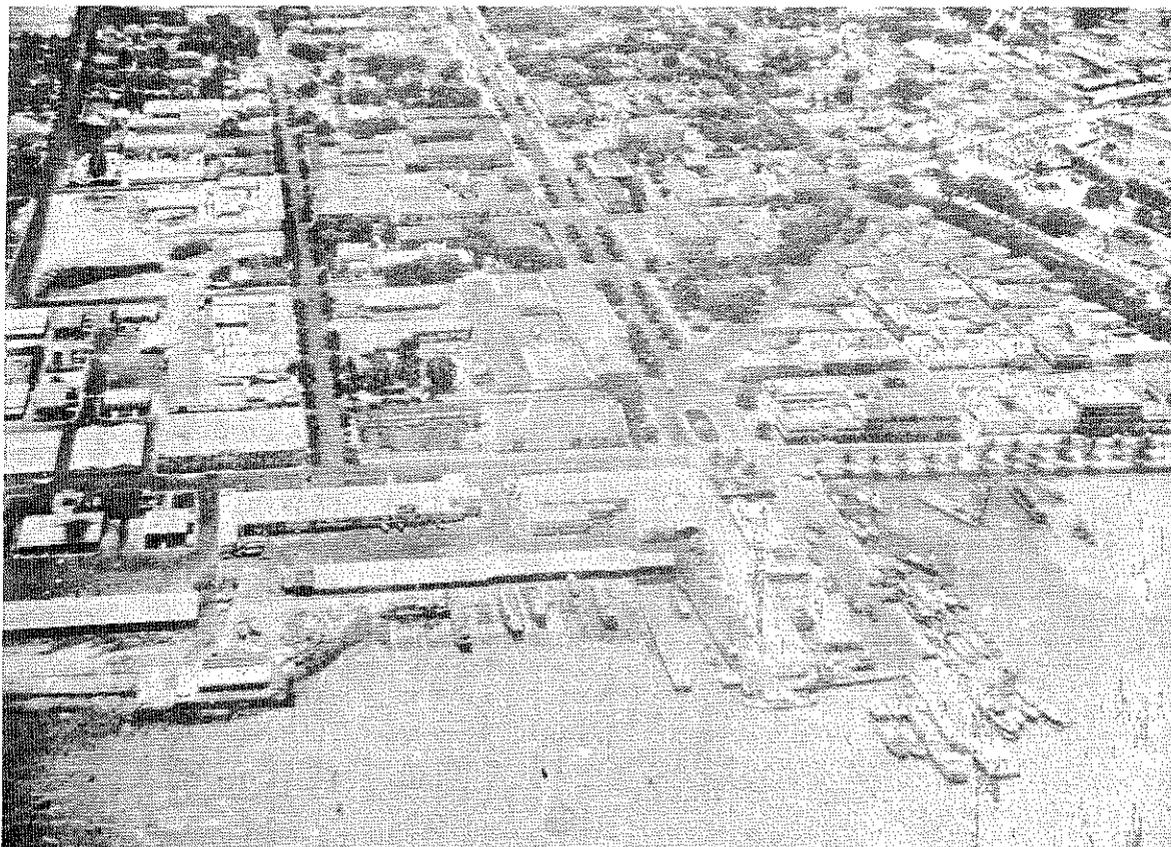
De acordo com o Banco Mundial, a Guiné-Bissau registrou uma taxa de crescimento populacional de 8,1 % ao ano entre 1973 e 1980, e 4,4 %/ano entre 1980 e 1987 (BM, 1991:330). Este fenômeno parece repetir-se em outros países da África Subsaariana. O mesmo estudo do banco afirma que esta região registrou uma média de 6,5 % anual para o crescimento da população urbana, fato que também se verifica nos países da África Ocidental. De acordo com os dados coletados pelo MOPCU em 1982, Gana, Senegal e Nigéria vinham registrando taxas anuais de crescimento acima de 5 % entre 1970 e 80 (MOPCU, 1982:37).

4.2 A EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA DA CIDADE

Até 1914, a área urbana e ocupada da cidade limitava-se às muralhas do Forte São José, posteriormente denominado de Amura. Só a partir da década de 20 que a área urbanizada passou a expandir-se além dos limites da muralha com a abertura de ruas, construção da igreja, cemitério e espaços para atividades humanas. Havia muita resistência à ocupação estrangeira por parte dos grupos dos papéis, nativos da área de Bissau. Em 1945, à partir de entendimentos com a população nativa que dominava o local, o governo colonial deu início a estudos para expandir a cidade que acabou por originar seu primeiro plano diretor o qual nunca foi totalmente implementado mas valeu para materializar a atual morfologia urbana do centro da cidade, ou núcleo colonial (**ver Figura 4.1**). A partir dos anos 60, a estrutura urbana da cidade passou a sofrer uma série de transformações drásticas devido a duas razões significativas. A primeira delas refere-se ao processo de urbanização espontânea tolerada pela administração colonial e que deu origem ao que hoje se denomina de bairros periféricos ou simplesmente bairros populares genuinamente africanos. São mais de 20 bairros que respondem por mais de 70 % da área urbana atual da cidade. De acordo com a foto aérea de 1973, Bissau já possuía um anel formado por 13 bairros sob contínuo processo de densificação (**ver Figura 4.2**).

A segunda causa diz respeito a nova política urbana portuguesa inserida no programa Guiné Melhor, e que estimulou a implementação de projetos de habitação, infraestrutura e embelezamento geral da cidade, especialmente após 1968. O bairro da Ajuda surgiu no âmbito deste programa e veio a constituir-se na periferia suburbana oeste da cidade naquele

período enquanto que Antula continuava a ser um área remota localizada ao Norte.



Vista aérea do núcleo colonial de Bissau, foto tirada às vésperas da independência.

Figura 4.1: Plano Diretor de Bissau, 1948.

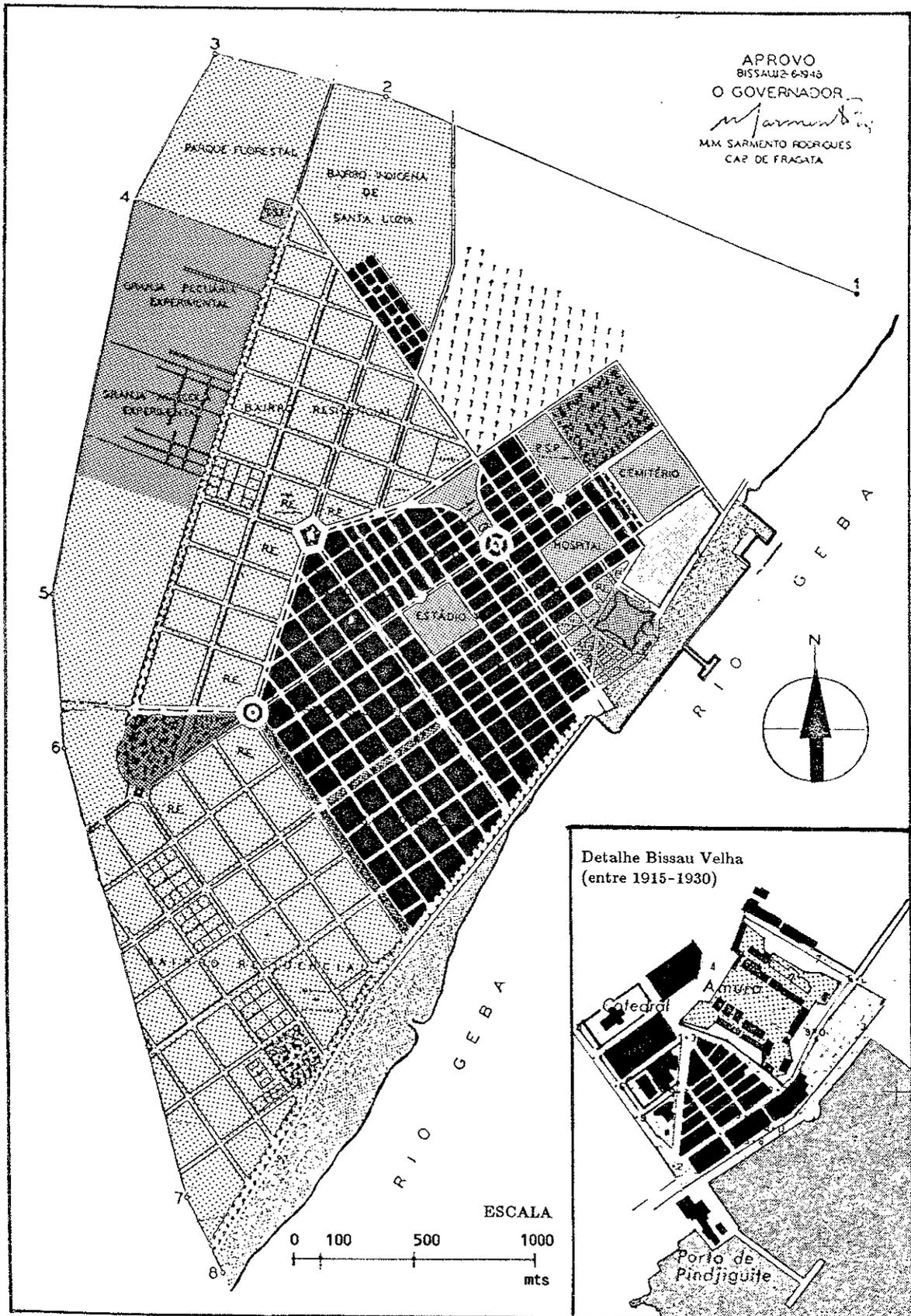
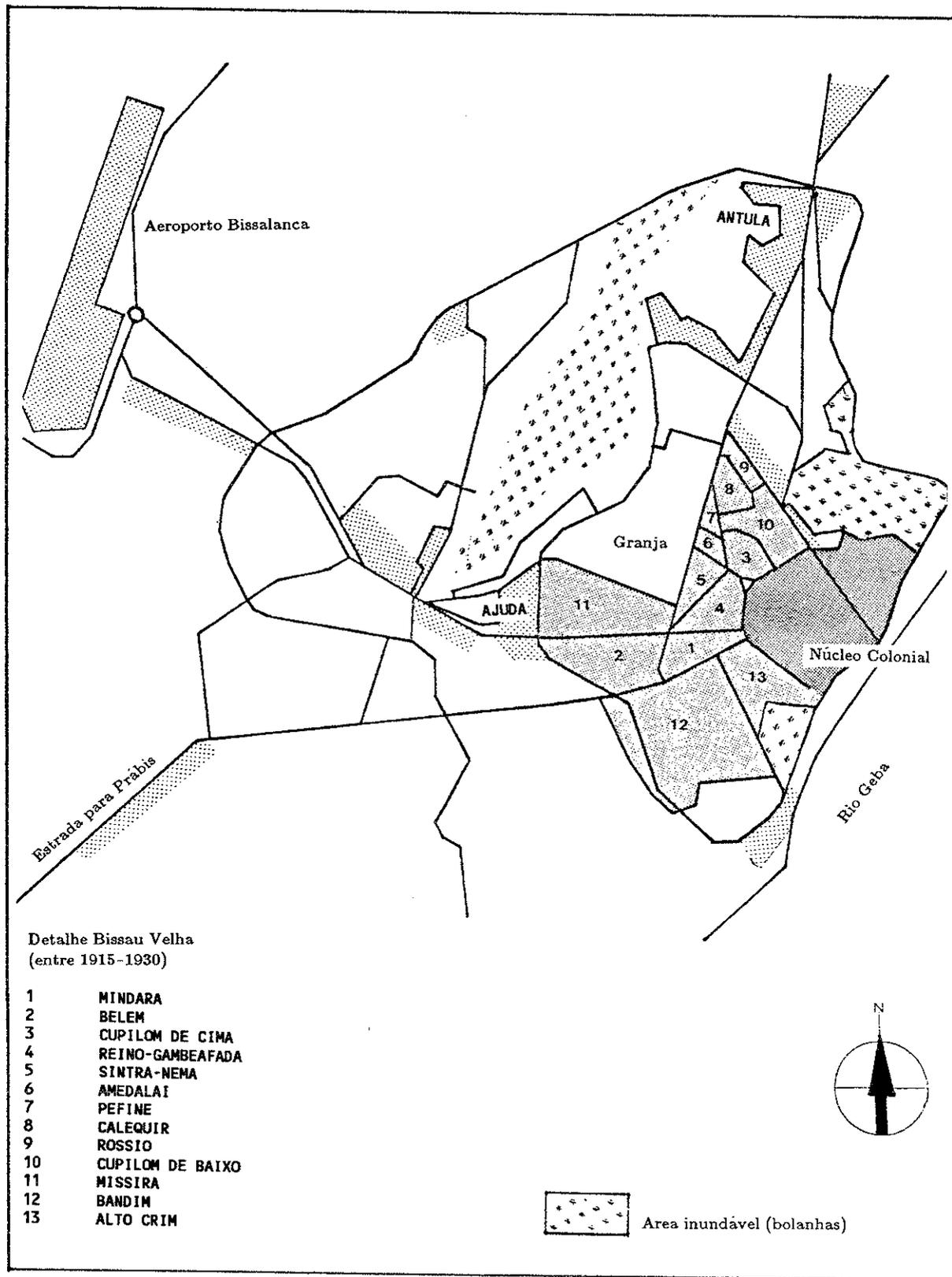


Figura 4.2: Bissau e o Cinturão de Bairros Populares em 1973.



Durante a última década, a cidade expandiu-se e acabou por englobar estas duas localidades num novo cinturão de bairros parcialmente urbanizados onde há uma prática ilegal de construção e ocupação do solo. Por um lado, a expansão da cidade dá-se em duas direções divergentes neste momento. Uma para o Norte, em direção à Antula, e outra para o Oeste, em direção de Prábis e do aeroporto Bissalanca. Entretanto, esta expansão não veio acompanhada por políticas de implantação de infraestrutura básica tais como rede d'água, eletricidade pública e privada, arruamento e equipamentos comunitários. Durante esta expansão, registrou-se uma subdivisão de terras e um processo de ocupação totalmente informal. Alguns projetos foram implementados pela CMB e gerou a expansão na direção oeste onde neste momento pode-se registrar intensa atividade construtiva. Ao Norte, em direção de Antula, houve alguns loteamentos elaborados pela CMB mas é aqui onde o processo de subdivisão de terras informal ganha uma certa importância e dimensão (ver **Figura 4.3**). É nesta parte da cidade onde o Banco Mundial virá a financiar o primeiro projeto de lotes urbanizados (sites & services) do país. Por outro lado, o núcleo colonial da cidade vem mantendo sua forma e estrutura urbana consolidada. Na parte mais antiga e adjacente ao forte Amura, denominada Bissau Velha, predomina uma estrutura com ruas estreitas e edificações em dois pavimentos construídas em tijolo, pedras e adobe, onde estabeleceu-se o comércio varejeiro coexistindo com funções tipicamente residenciais (ver **detalhe da Figura 4.1**). Já a expansão desta área, derivada do plano diretor de 1948, vem a predominar uma malha urbana com rede de circulação ortogonal, lotes espaçosos e com baixo índice de ocupação. Duas avenidas fixaram o vetor de expansão na direção Norte, nomeadamente as avenidas Pansau n'Isna e Amílcar Cabral, fazendo com que se registrasse posteriormente um ritmo repetitivo de quarteirões com baixa densidade demográfica, edificações de um ou dois pavimentos, cobertas por telhados de várias águas e de boa qualidade construtiva. Após a independência, o estoque ou parque habitacional do centro colonial passou a enfrentar um período de estagnação e deterioração. A manutenção e reparos das edificações foram bastante negligenciados devido à falta de recursos e à negligência de seus ocupantes. Alguns prédios foram abandonados e ficaram totalmente à mercê da própria sorte. A liberalização do comércio e os programas executados dentro do âmbito do programa de ajustamento estrutural deram um impulso significativo ao setor da construção civil e favoreceu ao processo de reabilitação de muitos prédios neste setor da cidade. Muitos deles foram recuperados e renovados para fins de aluguel e/ou uso comercial. Em 1990, o PASI financiou uma série de projetos de renovação de equipamentos públicos, calçadas, drenagem, arruamento fato que mudou o perfil do núcleo colonial de Bissau de forma significativa.

4.3 A URBANIZAÇÃO INFORMAL

Entretanto, na periferia do núcleo colonial, os bairros populares crescem e adensavam-se informalmente, sem qualquer orientação advinda de um planeamento prévio. Como foi dito anteriormente, este processo de urbanização intensificou-se durante a guerra pela independência. Um estudo feito pelo MOPCU, em 1981, faz uma análise deste fenómeno e apresenta um perfil dos bairros que ainda é muito atual (MOPCU, 1981:1). Pode-se apontar uma série de características que nos ajudam a identificar as facetas destes bairros:

1. Há uma **carência total de infraestrutura**. Não há um sistema de abastecimento d'água que atenda pelo menos metade de seus moradores e é muito comum ter-se um fontanário público atendendo aos moradores de toda uma zona e às vezes até mais de um bairro. No

caso do bairro de Reino-Gambeafada, há um fontanário público para atender a uma população de 7.000 habitantes. A água é normalmente coletada através de poços naturais com profundidade de 10 a 20 metros, o que os tornam suscetíveis à poluição por coliformes fecais provenientes das fossas tradicionalmente utilizadas pela população. Como não há água encanada, não se pode pensar em um sistema de esgotamento sanitário individual ou mesmo coletivo. A maioria dos bairros não possui um arruamento definido e pavimentado e somente alguns possuem algumas valetas de drenagem. A iluminação pública é rara e a ligação individual tornou-se excepcional devido ao aumento do custo por kw. Verificou-se que muitos moradores desconectaram-se do sistema devido aos custos elevados e à fragilidade do sistema.

2. Verifica-se um **sério problema de degradação ambiental**. Existem muitos locais onde o lixo é acumulado sem que haja mecanismos para garantir sua coleta. Há muitas fossas transbordando ou águas servidas correndo a céu aberto tornando o ambiente bastante propício para a contaminação e transmissão de doenças. Como não há um sistema de drenagem, durante a estação das chuvas a erosão intensifica-se e chega mesmo a afetar algumas casas e a impedir o acesso de automóveis.

3. A maioria das **casas** são construídas em adobe ou taipa sem os devidos alicerces ou fundações e sem uma devida orientação técnica. São má conservadas e sofrem de constantes trincas e rachaduras. São em sua maioria cobertas por telhas de zinco ou palha. As casas seguem o **padrão tradicional**, uma forma retangular subdivida em 4 ou 6 quartos, circundada por uma varanda que protege as paredes de adobe das chuvas e serve de local de descanso e cozinha. A cobertura cobre uma área que pode ser superior à 180 m². É muito raro encontrar-se uma casa de dois pavimentos. Não há nem áreas para cozinha nem para casa toilet ou casa de banho. A cozinha é geralmente improvisada na varanda enquanto que as necessidades biológicas são realizadas em uma latrina localizada à certa distância da habitação. Popularmente denominada de quartinho, a latrina tradicional é constituída de uma cerca de bambu ou palhiçada (localmente denominado quirimtim) com um piso executado com cimento, areia, pedra e sibe sobre uma fossa seca. É comum os ocupantes de várias casas compartilharem a utilização de um determinado quartinho.

4. A maioria das casas não possui um estatuto legal e os lotes não são legalizados pois são regidos por convenções tradicionais aceitas pelo grupo que habita um certo bairro e muitas vezes pela própria CMB. Do ponto de vista da legislação, os bairros assumem um **caráter clandestino** e seus moradores são obrigados a pagar uma taxa de ocupação anual equivalente a US\$ 2,50.

5. A **densidade populacional** é bastante alta em comparação com a densidade verificada na cidade que está por volta de 70 hab/ha. Nos bairros ela é geralmente acima de 200 hab/ha. A **maioria das casas são sobreocupadas** e verifica-se um grande número de famílias habitando uma moradia de um ou dois quartos de 16 m². Em um bairro central como Reino-Gambeafada, registra-se uma média de habitantes por casa igual a 15,2 hab/casa, uma densidade populacional de 269 hab/ha e uma densidade habitacional de 18,5 casas/ha (Acioly, 1991a:09). Esta média de habitantes por casa está um pouco superior aquela registrada na cidade por Tablada. Segundo ele, a média em Bissau é de 13,6 pessoas por casa. Isto não é uma peculiaridade Guineense, ao contrário, é fato comum à

muitas cidades nos países em desenvolvimento registram fenômeno idêntico. Em, Accra, capital do Gana, 70 % das famílias viviam em um quarto no início dos anos 80. Os países Asiáticos apresentam uma média de 2,17 pessoas por cômodo sendo que na cidade indiana de Calcutá, 50 % da população vive em habitações de um cômodo, o que dá uma média de 5,3 pessoas por cômodo (ADB, 1991:36). Em São Paulo, a maior e uma das mais desenvolvidas cidades da América do Sul, existem 820.000 famílias residindo em 88.000 cortiços (um imóvel que passou por um processo de subdivisão interna, localizado na parte central e mais antiga da cidade). Isto dá uma média de 10 a 12 famílias ou 40 pessoas por imóvel e uma média de 4 pessoas por cômodo. A maioria dos ocupantes são inquilinos de baixa renda (Moreira, 1993).

6. Verifica-se uma alta **taxa de inquilinos** e em alguns bairros esta taxa pode alcançar quase 50 %. Um estudo e pesquisa recentemente realizados no bairro Reino-Gambeafada revelaram que 69,33 % do parque habitacional é totalmente ou parcialmente ocupado por inquilinos, do qual 16,33 % são habitações de aluguel, ou seja, o proprietário não reside no local (Acioly, 1991a:15).

7. A morfologia urbana dos assentamentos possui um claro **perfil de ocupação espontânea**, registrando-se aí uma série de elementos típicos dos assentamentos rurais (tabancas). Há muitas moranças pertencentes à um mesmo grupo familiar, grupos de casas construídas lado a lado ou respeitando uma certa orientação espacial, acessos exíguos, espaços coletivos, etc. É surpreendente verificar que em bairros centrais da cidade tais como Reino-Gambeafada e Cupilom de Cima, existem respectivamente 23 e 38 moranças.

8. No que diz respeito a **base produtiva e atividades econômicas**, há predominância do pequeno comércio informal, oficinas e atividades manufatureiras de pequena escala. A ocupação e uso do espaço dá-se de forma não especializada, ou seja, as diversas atividades sobrepõem-se umas às outras no seio dos bairros. Habitação, comércio, atividade produtiva, plantio e atividades rurais de subsistência ocorrem lado a lado. A economia nos bairros possui um forte caráter de subsistência e **informalidade**. Registra-se uma série de atividades de geração de renda implementadas por seus moradores tais como alfaiatarias, venda de frutas e legumes, oficina de reparos, carpintaria, soldagem, fábrica de móveis, construção civil, artesanatos, fotografia, pequeno comércio, bares, restaurantes, etc. De acordo com Delgado, a grande maioria das 605 microempresas pesquisadas na cidade operavam neste anel de bairros populares, e 70 % das pessoas empregadas nestas empresas eram residentes destes bairros (Delgado, 1990:09). Segundo Delgado, as empresas apresentavam um baixo nível de capitalização, dois terços estavam funcionando com menos de US\$ 1.700,00. O perfil dessas micro-empresas está perfeitamente de acordo com o que se verifica em outros países da África subsaariana: são pequenos negócios cuja fonte de capital é geralmente a poupança do proprietário; são carentes de tecnologia mais avançada, utilizam equipamentos rudimentares e possuem baixa capacidade de gestão; a mão de obra é, em grande parte, provida pelo grupo familiar e os salários são bem baixos. O setor informal é um fenômeno tipicamente urbano e em alguns países chega a responder por mais de 60 % das atividades econômicas.

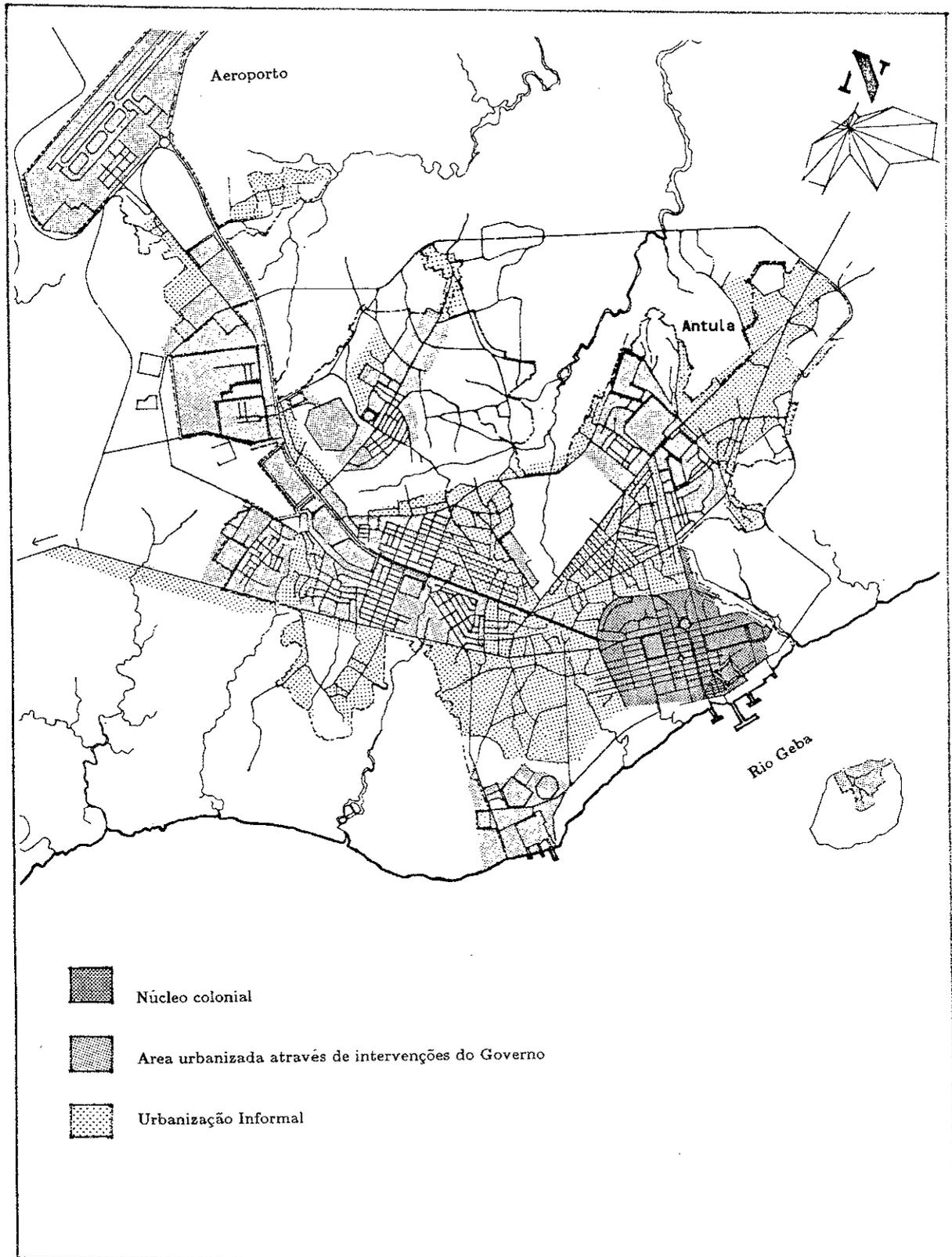
Em seu estudo sobre a cidade, Tablada afirma que Bissau apresenta uma taxa de emprego baixíssima, cerca de 8 %, fato que reforça os indícios levantados por Delgado. Ou seja, verifica-se uma notável informalização no processo de geração de renda (Tablada, 1990:02).

Um outro fato comprovado por Tablada, diz respeito ao perfil das empresas operando na cidade. Segundo ele, a cidade é sede de 272 empresas, o que significa 83 % das empresas de todo o país. Bissau acolhe 100 % das empresas com mais de 20 empregados e 76 % daquelas com menos de 20 empregados. Verifica-se que o setor terciário é o maior empregador, ou seja, quase 50 % dos empregos diz respeito ao funcionalismo público, 13,4 % ao comércio, restaurantes, hotelaria e 14 % à construção civil. O perfil do emprego na cidade pode ser definido como tipicamente de pequenas empresas já que 71 % das empresas com menos de 10 empregados estão sediadas na cidade (Tablada, 1990:03). Portanto, o pequeno negócio ou empresa de pequena escala não é só uma característica dos bairros populares mas da cidade como um todo.

9. Apesar da maioria dos habitantes pertencerem às camadas populares, não é possível identificar uma **homogeneidade em termos de rendimentos**. Por um lado, há famílias que percebem altos rendimentos. Tal constatação é empírica e baseia-se na observação do modo e qualidade de vida que possuem, o nível de melhorias e benefícios introduzidos na habitação, os bens de consumo e de capital que dispõem. Por outro lado, há muitas famílias que não podem dispor de recursos para poder oferecer duas refeições diárias à seus membros. Vivem em péssimas condições de habitação, seus membros ou estão desempregados, subempregados ou vivem de atividades informais de geração de renda que não cobrem seus gastos mensais. Em 1986, 70 % das famílias residentes em Bissau tinha gastos familiares muito abaixo do mínimo necessário para cobrir sua necessidade básica (EIU, 1992:29). Alguns indicadores sócio-econômicos deixam transparecer que a pobreza urbana não é um fenômeno Guineense mas sim um fato alarmante em todos os países Africanos. Embora a África só responda por 11,2 % do total da população urbana mundial, 41,6 % dos habitantes das cidades e centros urbanos Africanos vivem abaixo da linha de pobreza (ADB, 1991:33).

Estas 9 características permitem visualizar o cenário físico, social e econômico de uma parcela significativa da cidade. Apesar da problemática dos bairros, estes foram sempre negligenciados pela maioria dos projetos implementados na cidade desde a independência. O pior é que o processo de crescimento e adensamento, e logicamente a deterioração da qualidade de vida, deu-se às margens do conhecimento das autoridades públicas responsáveis pela gestão e planificação da cidade. Muitos planos foram formulados pelo MOPCU. Com exceção dos primeiros estudos sobre Mindará e Cupilom de Cima, patrocinados pela ONU e realizados por um grupo de arquitetos alemães lotados junto ao MOPCU, a maioria baseava-se em conceitos e parâmetros de urbanização incompatíveis com a realidade sócio-econômica e institucional da Guiné-Bissau. Os projetos apresentavam um modelo de urbanização com nítida influência dos conceitos estabelecidos pelo movimento dos C.I.A.M.s: largas avenidas, grandes rotundas, grandes áreas alocadas para uso público, habitações multifamiliares concebidas em blocos de apartamentos e baixas densidades demográficas. Um modelo que implica a reconstrução e a produção em massa de habitação segundo os modelos então em voga na Europa do Leste. Tal modelo de planejamento urbano pressupunha o papel predominante do Estado na produção da habitação e no controle do planejamento físico da cidade, e propagava a relocação quase que total dos moradores para novos locais e/ou bairros criados com essa finalidade. Mas tanto a base econômica e os fundos para financiar estes projetos, bem como a estrutura institucional para efetivá-los na prática, foram simplesmente ignorados pela maioria dos planos elaborados.

Figura 4.3: Area Urbanizada de Bissau, 1990.



Esta peculiaridade dos projetos certamente está relacionada com o fato de que muitos cooperantes e profissionais locais haviam seguido seus estudos em países do leste Europeu, regidos pelo centralismo e economia planejada. O fato é que a maioria dos planos permaneceram como intenções. Alguns tecnicamente muito bem formulados e desenhados com todo o rigor técnico mas nunca foram realizados. A maioria das intervenções de larga escala na cidade tem dependido de fundos provenientes da cooperação internacional tais como o projeto de cooperativa habitacional dos funcionários do Ministério do Plano e o Projeto Melhoramento dos Bairros de Bissau-PMBB. Foi somente com este projeto que a situação dos bairros populares passou a receber a atenção merecida.

4.4 A INFRAESTRUTURA BÁSICA E SERVIÇOS URBANOS

De uma maneira geral, a oferta de infraestrutura básica e serviços urbanos é bastante precária em Bissau. O abastecimento d'água é feito através de um sistema antigo e ultrapassado o qual já demonstra sinais de deterioração com constantes vazamentos e rompimentos na tubulação. Tal fato aumenta os riscos de contaminação devido ao fato da água não receber nenhum tipo de tratamento e o sistema de esgotamento sanitário ser feito através de fossas sépticas e sumidouros. O sistema é composto por uma rede com tubulação de 60 e 200 mm em sua grande parte, sendo que a água é bombeada de 12 poços artesianos com profundidade que variam de 100 a 285 m. Eles estão conectados em 5 reservatórios elevados construídos em pontos diferentes da cidade cuja capacidade total é estimada em 1.030 m³ com uma capacidade de bombeamento de 42.000 m³ diários. Entretanto os reservatórios não estão todos interligados entre si devido a interrupções na malha da rede. Quando uma das bombas sofre uma avaria é muito comum que se afete o abastecimento d'água em uma área significativa da cidade. E quando são tomadas medidas para se contornar o problema pode ocorrer falta d'água em vários pontos da cidade. A pressão da rede é seriamente afetada por falhas existentes na malha da rede e por isso os pontos mais altos da cidade sofrem continuamente de falta d'água durante períodos do dia quando o consumo alcança o seu pique.

Registra-se uma perda considerável no sistema devido as falhas, vazamentos, dificuldades de gestão e manutenção. Além dos 12 poços que servem ao sistema, existem outros 5 poços artesianos que servem a hotéis, pequenas indústrias e embaixadas. O sistema estava previsto para ser renovado desde 1982 quando foi formulado um plano diretor de abastecimento d'água. Três anos mais tarde, uma variante mais barata do plano foi elaborada e espera até hoje para ser implementada com os recursos a serem alocados pelo BAD-Banco de Desenvolvimento Africano. Em 1988, o BAD aprovou uma nova versão do plano a um custo de US\$ 7.7 milhões e que deveria ter sido iniciado em 1992.

Até setembro de 1991, haviam 63 fontanários públicos localizados em diferentes locais da cidade dos quais 12 haviam sido fechados pela EAGB-Empresa de Aguas. Não se incluem aqueles construídos pelo PMBB em Cupilom de Cima. No que diz respeito aos bairros populares, o abastecimento d'água é feito parcialmente através da extensão da rede e fontanários públicos. A situação melhorou sensivelmente após a implementação do PMBB quando então foram instalados fontanários públicos em vários pontos dos bairros Belém, Mindará e Cupilom de Cima. A cidade depende de seu lençol freático cujo nível baixa sensivelmente durante a estação da seca e neste período várias bombas começam a apresentar sinais de fadiga. Para piorar a situação, o setor de águas urbanas da EAGB tem

sido bastante negligenciado pela empresa e o funcionamento do sistema ocorre com muitas dificuldades. Registra-se a falta de equipamentos, de materiais e peça sobressalentes em estoque, e pessoal treinado para mantê-lo funcionando no mínimo necessário. As habitações não possuem medidores de consumo e a tarifa d'água é bastante baixa, entre US\$ 1,00 e US\$ 3,00 por mês, muito aquém do valor necessário para manter o sistema em operação. Os fontanários públicos também não possuem medidores nem estão sujeitos à aplicação de qualquer tipo de taxa de consumo. O abastecimento d'água torna-se a cada dia uma questão bastante complexa devido aos problemas atuais com respeito à manutenção, reparações, renovação da rede, gestão técnica e financeira e devido à novas necessidades criadas com o crescimento da cidade e de sua população.

Quanto ao **esgotamento sanitário**, a cidade não dispõe de um sistema de esgoto sanitário convencional. O sistema é operacionalizado através de fossas sépticas individuais quando se trata de habitações regularizadas pela CMB. Esta opção de esgotamento sanitário parece ser muito adequada para o tipo de solo de Bissau cuja capacidade de infiltração e absorção é muito boa. Entretanto, nas áreas baixas e principalmente nas proximidades de áreas de bolanhas, o nível do lençol freático é muito alto e torna a solução técnica indesejada pois polui os mananciais d'água. No caso de saturação das fossas, só há um caminho de limpeza à vácuo pertencente ao corpo de bombeiros que serve para o serviço de limpeza. Nos bairros populares, a fossa seca é a solução tradicionalmente utilizada.

No que diz respeito à **eletricidade**, a situação torna-se um pouco melhor. Há uma central de produção com capacidade para 10 grupos de geradores movidos à diesel mas em 1991, somente 4 grupos estavam em operação com uma capacidade total de 9.015 kva e com uma produção estimada em 2.596.758,60 Kwh (MOPCU, 1991b:129). No âmbito do processo de privatização das estatais, um grupo francês (Electricité de France) assumiu a responsabilidade pela gestão da empresa de energia elétrica em cooperação com as autoridades guineenses. Como consequência houve uma melhora sensível neste setor, e principalmente, conseguiu-se estabilizar a produção e diminuir os cortes de energia. Novos motores foram introduzidos e os antigos passaram por uma revisão criteriosa mas ainda assim registra-se muita perda na produção além de inúmeras ligações piratas, e ademais não foi possível ainda atualizar o setor administrativo, de contabilidade e gestão financeira. Por tudo isso, fica difícil fazer-se uma avaliação realista sobre a produção e o consumo. De qualquer forma, estima-se que a EAGB possua cerca de 15.000 consumidores apesar do MOPCU afirmar a existência de 8.962 consumidores de fato registrados (MOPCU, 1991b:129). Pode ser que esta disparidade esteja relacionada com o fato dos ministérios, casas de ministros e secretários de estado a fim sejam considerados como um único cliente para efeito de pagamento e registro de conta. A partir de 1991, o custo por kw de energia em Bissau duplicou e tornou-se mais caro do que por exemplo na Holanda e no Brasil. Isto fez com que muitos habitantes dos bairros viessem a voluntariamente retirar-se da lista de consumidores pois não podem arcar com este ônus.

A ex-União Soviética vinha patrocinando a construção de uma segunda central elétrica mas as obras paralisaram e até início de 1992, não havia previsão de quando viria a ser concluída. Isto aumentaria a capacidade de produção em 3-4 Mw. Apesar das melhoras verificadas, principalmente em 1991, o sistema de energia elétrica é frágil e está sempre sujeito a paralisações e cortes devido aos defeitos e avarias nos geradores. As constantes paralisações na produção devem-se na maioria dos casos à falta de óleo e peças

sobressalentes, demonstrando o grau de dependência do sistema em relação à importação de dois elementos básicos do sistema. A situação torna-se bastante preocupante quando se observa o aumento da demanda causado pelo surgimento de novas atividades produtivas, indústrias incipientes e com o aumento de consumidores individuais. A produtividade da cidade está diretamente condicionada ao problema da energia.

A coleta e tratamento do **lixo** constitui-se no problema mais urgente com que se depara a autoridade municipal. De acordo com o estudo de Leite, a cidade produz cerca de 50-70 toneladas de lixo por dia, cerca de 240 m³ baseado na característica e peso do lixo encontrado em Bissau (Leite, 1991:06). Entretanto, a CMB não possui nem a capacidade para coletar todo o lixo produzido e acumulado pelos vários setores da cidade e nem possui os meios necessários para garantir uma periodicidade de um serviço mínimo de coleta que atualmente ainda consegue efetuar.

Em 1991, a capacidade de coleta diária era de apenas 45 m³, executada por dois caminhões e 5 reboques puxados à tratores. Mas como são feitas somente duas viagens por dia, estima-se que pelo menos 100 m³ de lixo deixam de ser coletados. Isto quer dizer que há cerca de 3.000 m³ de lixo acumulados pelas ruas, valetas e terrenos baldios (Leite, 1991:06). A fim de melhorar este setor, a cooperação francesa doou cerca de 20 contentores e um caminhão equipado com um guindaste hidráulico em 1990. O sistema não foi bem pensado para as condições da Guiné-Bissau e logicamente quando houve um defeito no sistema hidráulico, todos os contentores não puderam mais ser removidos e o lixo passou a transbordar-se nestes locais. Com um grande esforço e mobilização de vários setores, a CMB conseguiu retirar os contentores e colocar o sistema fora de operação até que se resolvesse o problema do caminhão. É interessante notar que hotéis, indústrias e os dois hospitais já possuem seus próprios esquemas de coleta de seus entulhos e detritos sólidos.

A partir de 1991, a CMB adjudicou o serviço de coleta à uma empresa privada com o apoio e patrocínio financeiro do PASI e assim os contentores entraram em operação mais uma vez. Embora seja insuficiente para cobrir as atuais necessidades, à meu ver o sistema de coleta feito por tratores equipados com reboques parece ser o mais adequado tanto às condições da cidade (ruas em más condições de pavimentação, ruas de terra, acessos estreitos) quanto às condições de desenvolvimento do país pois não estão tão sujeitos à avarias que dependem da importação de peças de reposição. Creio que uma boa gestão e planejamento de um sistema misto, combinando-se o uso de contentores e tratores, poderá resultar num serviço de coleta bastante eficiente. Ficam pendentes os aspectos de tratamento e seleção do lixo pois sabemos que através da reciclagem o lixo transforma-se em uma fonte riquíssima de adubos e outros derivados. Entretanto, este aspecto só poderá ser desenvolvido à partir do momento em que se consolidar um sistema de coleta eficiente e uma atitude consciente por parte dos moradores dos bairros. Em algumas cidades brasileiras tais como Rio de Janeiro e Curitiba, e a cidade holandesa de Roterdão, há usinas de tratamento do lixo que produzem derivados que são posteriormente utilizados na produção de materiais de construção, pavimentação, etc.

Tudo indica que a inadequada coleta e tratamento do lixo, o abastecimento d'água precário, o esgotamento sanitário insuficiente e a falta de um programa de informação e conscientização da população sobre normas mínimas de higiene e saneamento venham a contribuir para a perpetuação das más condições de **saúde pública** nos diversos bairros da

cidade. Mesmo dispondo Bissau de sete centros de saúde, uma maternidade e centro de atendimento infantil, dois hospitais razoavelmente equipados e dois hospitais especializados para tratamento psíquico e da lepra. Apesar da cidade estar bem equipada comparando-se com os outros centros urbanos do país, o serviço de saúde é insuficiente para responder às necessidades da população.

Em relação ao **arruamento** e sistema de circulação de automóveis, existem cerca de 50 km de ruas asfaltadas dos quais 45 % localiza-se dentro dos limites do núcleo colonial. Com a duplicação da avenida 14 de novembro, principal via de acesso à cidade, haverá uma melhoria quanto ao número de ruas pavimentadas. De uma maneira geral, a pavimentação é ruim e torna-se pior durante e após o período das chuvas, o que torna a circulação e o acesso de automóveis bastante difícil em vários pontos da cidade. A grande maioria dos acessos secundários, principalmente aos bairros, não são pavimentados e estão sempre sujeitos à erosão já que não existe uma rede completa de **drenagem pluvial**. Com exceção do núcleo colonial onde existe um sistema que cobre cerca de 20 km, e praticamente ao longo de todas as ruas principais existe um sistema de drenagem subterrânea. No restante da cidade, a drenagem ocorre sobre a superfície e através de valetas naturais exceto nos bairros onde o PMBB e o PASI realizaram intervenções.

Quanto ao **transporte público**, até recentemente não havia um sistema organizado. O transporte de passageiros era feito através de taxis coletivos operando com tarifa fixa por passageiro e através de candongas. É muito comum ver-se em Bissau uma grande massa de pedestres deslocando-se a pé de casa para o mercado, do trabalho para casa e vice-versa. Estima-se que a maioria das viagens que cobrem um percurso de 15 km sejam feitas à pé e isto parece influenciar o número de atrasos e ausências no trabalho que chega a alcançar 45 % (MOPCU, 1990c:04). Ao fim de 1991, um grupo português associado ao governo Guineense estabeleceu uma empresa de transporte público com uma frota inicial de 10 ônibus servindo à diferentes locais da cidade. Apesar da falta de tradição com o transporte público, o cidadão guineense respondeu de forma positiva e os ônibus passaram a circular com lotação completa. Não há dúvidas que esta iniciativa terá um impacto no funcionamento da cidade e contribuirá para uma melhor produtividade da força de trabalho. Além disto, várias áreas agora servidas por um transporte periódico e mais barato tornar-se-ão bem mais atrativas para habitação o que poderá criar novas opções de moradia.

4.5 O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Em 1978, portanto quatro anos após a independência, o governo deu início a um programa habitacional para a construção de 400 casas divididas em diversos projetos, a maioria localizado na capital e financiados pela CEE, Alemanha, Holanda, Suécia e Cuba. Dez anos depois, somente 124 unidades haviam sido executadas (Dunin, 1988). Alguns projetos foram abandonados pela metade e em certos casos várias construções permaneceram inacabadas até hoje tais como o projeto de autoconstrução dos funcionários do MOPCU e o complexo de prédios de apartamentos executados pelo sistema Sandino, importado de Cuba.

Esta situação permite visualizar o cenário habitacional de Bissau. O governo não tem sido capaz de implementar uma política global e contínua que possa garantir a operacionalização de um programa de habitação de forma a atender as necessidades de moradia dos vários

setores da população. As políticas públicas neste setor não tem sido capaz de dar respostas que possam aliviar o processo de pauperização urbana, especialmente aquele registrado nos bairros populares. O problema da habitação de aluguel tem sido negligenciado da mesma forma. Muitas tentativas falharam principalmente porque as soluções apresentadas não levaram em conta o contexto social, econômico, cultural e tecnológico do país. A família Guineense típica demanda muito espaço para sua moradia que por si só requer lotes amplos onde ocorrem diversas atividades do núcleo familiar. Este modo de vida e moradia tradicional entrou em choque com os projetos de habitação coletiva e prédios de apartamentos, principalmente porque as habitações não atenderam às necessidades de espaço da família. Refiro-me aqui a família tradicional africana que envolve não somente a família nuclear mas também todos os membros agregados tais como filhas e filhos com suas respectivas esposas e maridos, netos, sobrinhos(as), etc. Em muitos casos envolve também a poligamia e o conseqüente alargamento do agregado familiar. Soma-se a isto algumas tradições como a de cozinhar na varanda e nos corredores coletivos e a lavagem de roupas realizada em espaço aberto.

Realizaram-se algumas inovações tecnológicas tais como o sistema Sandino trazido de Cuba, cuja aceitação é muito duvidosa. O sistema de peças pré-fabricadas de betão parece não atender às normas de conforto ambiental por produzir temperaturas muito altas no interior das unidades. Além do mais, os espaços deixam a desejar no que diz respeito às necessidades de moradia das famílias. Quatro blocos de apartamentos foram concluídos e são atualmente utilizados pela Organização de Voluntários das Nações Unidas e pela cooperação cubana.

Pode-se afirmar que o modo de vida tradicional é um dos pontos mais críticos da problemática habitacional em Bissau. É fácil verificar a existência de práticas sociais e hábitos culturais provenientes do meio rural convivendo de forma incompatível com a habitat urbano da cidade. Como foi dito anteriormente, a demanda por espaço e os standards e padrões daí resultantes torna a solução habitacional dispendiosa do ponto de vista financeiro, do consumo da terra urbana e da infraestrutura básica. Isto torna os projetos impeditivos para o magro orçamento público e torna-os fora do alcance financeiro da população pobre da cidade.

A título de exemplo, o lote convencionalmente utilizado nos projetos de urbanização na cidade bem como nos processos de legalização da CMB mede em geral 20 m x 25 m ou 500 m². Este padrão de lote consome demasiada quantidade de terra urbana e gera um loteamento com taxas de densidade baixíssimas além de destinar extensas áreas para uso público tais como ruas, passeios e praças. O resultado é que há um aumento natural dos custos das redes de infraestrutura, arruamento e conseqüentemente do m² de solo e dos impostos prediais territoriais urbanos. Se a cidade continuar a expandir-se com base neste parâmetro certamente irá tornar-se financeiramente inviável pois nem a autoridade municipal nem tão pouco seus habitantes poderão arcar com os custos advindos de tal modelo de urbanização. Por um lado, não existe capacidade financeira e de gestão municipal para bancar a implantação de infraestrutura básica nas áreas de expansão urbana. Por outro lado, caso se apliquem os mecanismos naturais de gestão financeira e recuperação dos custos, nem os habitantes poderão arcar com o ônus financeiro nem a CMB poderá garantir a coleta dos impostos e taxas advindos desta expansão da cidade. A inexistência de um mecanismo de financiamento da habitação torna a situação ainda mais crítica.

Infelizmente não consegui constatar esta preocupação junto aos profissionais envolvidos com o desenho urbano da cidade. Soluções e inovações do tipo habitação embrião, lotes mais estreitos e construções geminadas não são muito estudadas pelos profissionais locais e também não são entendidas e aceitas pelo cidadão comum da cidade. As centenas de experiências realizadas em muitos países em desenvolvimento e principalmente os projetos executados e já avaliados na África subsaariana permanecem em sua grande parte desconhecidos do público guineense. É importante acentuar que a falta de atenção para estes aspectos deve-se ao isolamento ao qual estão sujeitos os profissionais locais envolvidos com a questão urbana bem como ao processo de estagnação que este setor enfrenta ao nível governamental.

A situação habitacional torna-se ainda mais crítica devido ao processo de dilapidação do atual estoque habitacional da cidade e das dificuldades encontradas para renovação e reabilitação das construções. Há carência de recursos financeiros que possam garantir o fornecimento de materiais de construção que são geralmente importados a um alto custo. Uma outra dificuldade diz respeito aos mecanismos de crédito e financiamento habitacional. Não há uma instituição financeira voltada para o setor e os meios até então existentes (fundo de seguros e o antigo banco nacional) só aprovam seus empréstimos quando se trata de uma edificação sofisticada e que faz uso de materiais do tipo tijolos, blocos de betão, lajes de betão armado, etc. e construída em um lote localizado em área totalmente oficializada pela CMB. Tal procedimento exclui uma grande parcela da população e principalmente os que residem nos bairros populares já que dificilmente poderão preencher os pré-requisitos estabelecidos. O que se vê então é um processo de melhorias provisórias realizadas no estoque habitacional existente com muita pouca mudança qualitativa e quantitativa. Isto é mais evidente no caso dos bairros populares.

4.6 A NECESSIDADE DE HABITAÇÃO

Como a produção da habitação patrocinada e/ou financiada pelo Estado tem sido baixíssima, o chamado déficit habitacional tem aumentado progressivamente. Em 1982, o MOPCU estimou que a cidade já tinha um déficit de habitação equivalente a 1.202 unidades (MOPCU, 1982:41) e o mesmo estudo apresenta uma estimativa de necessidade de 872 novas unidades com base nos cálculos e estimativas do crescimento populacional, cuja referência é o registro do censo de 1979: 109.214 habitantes. As Nações Unidas define um método para estimar a necessidade de habitação na África e recomenda uma produção de 10 a 13 unidades por cada 1.000 habitantes. O MOPCU conclui que para o caso Guineense seria realista pensarmos numa produção de 8 novas unidades para cada 1.000 habitantes (MOPCU, 1982:42). Este modelo de cálculo partem do princípio que o estoque de casas necessita ser renovado periodicamente e que a vida útil de uma construção habitacional na África chega a ser de 27 anos. No caso da Guiné-Bissau a vida útil seria igual a 22 anos. Entretanto, estes dados não podem sustentar-se por si só caso as diferenças regionais, a diversidade em termos de tecnologia da construção e as condições climáticas não sejam levadas em consideração. De qualquer forma, ajudam-nos a situar o déficit habitacional em Bissau.

O conceito de "déficit" não é adequado para definir as reais necessidades de habitação pois implica num conceito quantitativo muito rígido com base no crescimento demográfico e da mobilidade da população. Este conceito não permite uma abordagem flexível que possa

revelar os diferentes tipos de necessidade de habitação tais como renovação, reabilitação, melhoria, reconstrução, legalização de terrenos, implantação de infraestrutura, etc. Todas essas modalidades significam melhorias no acesso à habitação. Sabe-se que o problema habitacional manifesta-se de diversas maneiras no seio da população. Para um determinado tipo de morador, a simples legalização de seu lote ou a implantação de melhorias de infraestrutura poderá significar o acesso à habitação sem que necessariamente se construa uma nova casa; um outro morador, cuja casa encontra-se em estado precário, poderá ter seu acesso à habitação facilitado caso possa contar com meios para renovar e reabilitar sua construção; já um outro morador, a legalização de seu terreno poderá dar-lhe a condição para implementar a expansão, construção ou reconstrução de sua casa. Tudo isto sem mencionar as necessidades da população inquilina e do setor de casas para aluguel. Parece mais adequado falar-se em carência habitacional do que expressar um déficit numérico.

De qualquer forma, pode-se especular sobre o total de unidades habitacionais que deveria ter sido produzido durante os últimos anos a fim de se delinear um ponto de partida para a formulação de uma política habitacional e a futura implementação de programas específicos. Assumindo-se o universo demográfico de 180.000 habitantes pode-se afirmar que houve um aumento de 71.000 pessoas durante os últimos 12 anos. A fim de prover acomodação para este aumento da população, a produção habitacional total deveria ter sido de 8.658 unidades tomando-se em conta a média de 8,2 habitantes por família (BKH, 1984), ou seja, cerca de 721 unidades por ano. Se considerarmos uma média de 10 pessoas por casa, o total de casas que deveria ter sido construído decresce para 7.100 unidades ou 591 unidades anuais. O fato é que a produção habitacional neste período ficou muito aquém dos cálculos estatísticos e o processo de renovação e reabilitação dos prédios não foi capaz de criar oportunidades de moradia. Desde a independência, o aumento do estoque habitacional ocorreu devido à autoconstrução e atividades construtivas de caráter ilegal.

O censo de 1959 registrou cerca de 8.744 construções enquanto que o censo de 1979 registrava 22.606 edificações das quais 21.316 eram residências. Tendo em conta estes dados, verifica-se que houve um aumento de 38.67 % no estoque de edificações enquanto que a população cresceu 51.10 % no mesmo período. Esta disparidade assume uma outra dimensão considerando-se que não estamos tratando do crescimento do estoque habitacional. Logo, é compreensível o processo de sublocação e superpopulação das edificações existentes.

A diferença entre a produção da habitação e o crescimento da população vêm acumulando-se durante os últimos anos e de acordo com Dunin, em 1988 já registrava-se um déficit de 11.000-12.000 unidades (Dunin, 1988:2). Caso este déficit seja traduzido em número de habitantes, existem duas possibilidades: uma população de 90.200-98.400 pessoas com base na média de 8.2 pessoas por família (BKH, 1984) ou 56.100-61.200 pessoas com base na média de 5.1 habitantes por casa (censo de 1979). Ambas estimativas parecem improváveis. O média verificada pelo censo de 1979 não parece ser realista e a média de 8.2 pessoas revelada pela pesquisa da BKH reflete uma situação transitória causada pela inércia do setor habitacional. De qualquer forma, estas previsões mostram as dificuldades da numerologia oriunda do cálculo do déficit habitacional. Ao assumirmos uma média de pessoas por família ou ocupantes de uma casa não estamos considerando que a sobreocupação da habitação e as altas taxas de habitantes por unidade habitacional, registrada por inúmeras pesquisas em diversas localidades de Bissau, é de fato um fenômeno transitório. Pode-se afirmar que é

um dos efeitos da baixa produtividade do setor habitacional e da falta de uma política urbana que pudesse criar maiores oportunidades de acesso à lotes urbanizados e à habitação.

O presente estudo parte do princípio que a carência habitacional deve cobrir cerca de um terço da população atual da cidade. Estima-se que existe uma necessidade de 7.000 a 7.317 novas habitações. Esta necessidade deverá ser resolvida através da implementação de uma política habitacional integrada que vislumbre a execução de programas específicos tais como programas dirigidos à um nível econômico mais elevado com edificações completas construídas por empreiteiras em lotes totalmente urbanizados, programas de urbanização e melhoramento de bairros, programa de loteamento e financiamento da construção, programas de crédito de materiais de construção, habitação para aluguel, e programas de construção habitacional adjudicados à iniciativa privada. A verdade é que as dificuldades econômicas somadas à inércia do governo no setor habitacional tem causado um efeito desastroso na estrutura urbana da cidade, nomeadamente:

a. Construções clandestinas na periferia e nos bairros centrais

A construção ilegal faz parte do desenvolvimento urbano de Bissau. Por um lado, o controle e fiscalização sobre as atividades da construção civil são ineficazes e a autoridade municipal não dispõe de instrumentos nem de mecanismos que possam garantir a aplicação e o respeito à regulamentação existente. Por outro lado, a legislação atual que trata da problemática urbana está desatualizada e desvinculada da realidade social e econômica da cidade. Além do mais, o governo não tem sido capaz de dar respostas eficazes com relação à carência de habitação e assim facilitar o acesso a um lote urbano por parte dos grupos sociais mais necessitados. Logo, a única solução habitacional encontra-se fora dos circuitos formais e oficiais existentes. No centro da cidade, há um processo de subdivisão dos lotes residenciais e um aumento da taxa de ocupação. Um mecanismo que cria novas alternativas de moradia através de construções no fundo dos lotes e por via do aumento da área construída, e edificações geminadas que muitas vezes possuem acesso independente.

Nos bairros populares pericentrais, verifica-se um processo de adensamento e construção de anexos e extensão da área construída de unidades existentes sem que necessariamente haja um consentimento da CMB. Quando há espaço disponível, pode ocorrer a construção de uma nova unidade utilizando-se o critério de concessão a título precário emitido pela CMB. Mas devido a medidas cada vez mais restritivas por parte da CMB, muitos moradores empreendem a construção sem a devida autorização municipal. Pouco a pouco o já escasso espaço público vem sendo substituído por edificações autoconstruídas, de péssima qualidade construtiva e fora das normas mínimas quanto ao tamanho dos cômodos, ventilação, iluminação interior, estabilidade das paredes, etc.

Na periferia, novas unidades são edificadas sem que estejam inseridas em qualquer plano previamente aprovado e sem obedecerem a um critério mínimo de ocupação do solo. Novos lotes são criados através de desmembramentos de ocupações tradicionais existentes e comercializados informalmente por seus "proprietários" sem a anuência da autoridade municipal. Registra-se um rápido processo de urbanização em que o solo até então utilizado para fins rurais é substituído por habitação urbana. Este processo ganha dimensão e gravidade quando consideramos a questão da base econômica para o futuro desenvolvimento da cidade. O impacto ambiental gerado por esta expansão desordenada ameaça as fontes de recursos naturais da cidade e coloca em risco áreas a serem futuramente preservadas para

garantir o abastecimento de gêneros alimentícios à cidade. Isto sem falar na devastação do patrimônio natural e da vegetação nativa, configurando assim um processo de degradação ambiental.

b. Superpopulação e sublocação da habitação

A falta de uma política habitacional não somente afeta a qualidade do meio ambiente urbano mas também as condições de moradia no estoque habitacional da cidade. Por falta de alternativas e diante de um mercado sob intensa pressão, as unidades habitacionais da cidade estão passando por um processo de subdivisão interna e superpopulação dos cômodos existentes. O número de pessoas co-habitando sob um mesmo teto vem aumentando progressivamente e cada vez mais torna-se comum encontrar-se uma família residindo em um ou dois quartos de uma habitação. O resultado é que uma casa de 6 quartos pode muito bem abrigar três ou mais famílias que dividem o espaço da varanda para cozinhar, o quintal para lavar roupas e as instalações sanitárias. Para dar-se um exemplo, defrontei-me com duas casas de 114 m² em Mindará sendo que uma possuía 4 quartos e era ocupada por 3 famílias somando um total de 25 pessoas e uma média de 6 pessoas por quartos; a outra era constituída de 7 quartos e ocupada por 5 famílias que somavam 20 pessoas (Acioly, 1989b:1). Em Cupilom de Cima, uma pesquisa realizada pelo PMBB registrou casas com 20, 30, 40, 41 e até 49 habitantes todos pertencendo a uma única família, e revelou uma média de 22 ocupantes por casas (Acioly, 1991:19). Este tipo de situação torna-se cada vez mais comum a medida em que não se encontra uma válvula de escape para o problema habitacional. As pessoas passam a compartilhar não somente as áreas destinadas para cozinhar, lavar roupas e para higiene pessoal mas também o espaço íntimo para dormir e descansar fato que estimula a promiscuidade humana. A situação torna-se mais crítica quando verificamos a prática de trazer para dentro da residência os animais tais como cabras, galinhas e porcos por receio de serem furtados durante a noite.

c. O aumento das práticas de arrendamento e a habitação de aluguel

Um dos primeiros efeitos da inércia pública no setor habitacional é a exacerbação da prática de arrendamento, sublocação e habitação para fins de aluguel. A oferta de habitação é tão baixa que ocorre uma pressão natural sobre o estoque de casas, o que acaba estimulando a especulação habitacional. O setor de aluguel acaba transformando-se numa válvula de escape e fica sujeito à sua própria sorte caso o governo não crie mecanismos para regular a oferta e o valor dos aluguéis.

No núcleo colonial da cidade, verificam-se situações até um tanto absurdas: casas de um padrão construtivo razoável, com 3 quartos, cozinha, sala de estar, sala de jantar, wc e varandas podem ser alugadas por um valor mensal que varia de US\$ 700 à US\$ 1.200. De acordo com um estudo da CESO, o aluguel de uma casa pode flutuar de US\$ 15 à US\$ 1.500, e na cidade de Bissau pode facilmente alcançar um valor de US\$ 900 (CESO, 1990:anexo). Estas casas são geralmente arrendadas por organizações estrangeiras e em alguns casos por projetos de cooperação bilateral e instituições governamentais. A liberalização econômica estimulou o investimento no setor da construção civil e particularmente no setor de habitação para aluguel. Mas a população local ficou praticamente excluída dos benefícios trazidos com este incremento pois a oferta situa-se fora de seus padrões econômicos.

Nos bairros populares, o mercado informal de aluguel desenvolveu-se rapidamente e aumentou a oferta para um mercado em alta demanda. O processo de sobreocupação e sublocação explicado anteriormente, veio acompanhado com o aumento da prática de aluguel de quartos nestas localidades. Um quarto de 4,0 x 4,0 m em uma casa coberta de palha poderia ser alugado por US\$ 5 em janeiro de 1991, ou por US\$ 10 caso a cobertura fosse de zinco. Em muitos bairros tais como Mindará e Reino, praticamente a metade do estoque de casas possui um ou mais moradores morando de aluguel em um de seus quartos. Mais evidências deste fenômeno serão apresentadas adiante nesta publicação. Os inquilinos de baixa renda que alugam os cômodos ou sub-divisões internas de uma casa nos bairros vivem em condições difíceis e são sempre obrigados a compartilhar instalações sanitárias com os outros ocupantes da casa. Visto que a demanda é alta e a oferta é baixa, o mercado de habitação para aluguel está continuamente sob pressão e como não há uma regulamentação e nem tão pouco são exigidos contratos registrados, os inquilinos acabam por estar sempre sujeitos a todo o tipo de exigências por parte dos proprietários. Portanto é lógico e esperado a ocorrência de inúmeros casos de despejo sumário.

d. A frágil estrutura institucional e regulamentações defasadas

O setor da habitação não tem sido prioridade por parte do governo o que explica a sua falta de organização. Tudo isto faz com que o setor seja alvo de improvisações e clientelismo político. O código de edificações e as normas urbanísticas datam do período colonial e estão totalmente defasadas da realidade atual da cidade e do país e representam um paradoxo para a autoridade municipal. A estrita aplicação destas normas por parte da CMB acaba agindo como um inibidor para a produção da habitação pois os níveis de exigência são tantos que os grupos economicamente mais vulneráveis da população não tem condições de atender aos requisitos. Deste modo, a mesma regulamentação acaba atuando como um estímulo aos moradores para buscar soluções fora dos canais oficiais. Muitos moradores acabam preferindo seguir os caminhos marginais à estrutura institucional vigente já que para construir uma casa e/ou legalizar o seu lote implica que a tecnologia tradicional não pode ser utilizada. Há exigências para outros tipos de materiais.

Além disso, a obstruída malha burocrática desmotiva o morador a continuar tentando levar seu processo adiante. Um simples pedido de construção de anexo levava mais de um ano para ser respondido pela CMB fato que propiciava uma série de iniciativas corrompedoras. Os topógrafos e desenhadores da CMB vieram a beneficiar-se desta situação e passaram a atuar como intermediários entre a CMB e o morador. Verificou-se que estas duas categorias passaram a desempenhar o papel do arquiteto, projetista, planejador urbano e engenheiro no processo de planejamento, desenho urbano, locação e construção da edificação. O resultado foi uma arquitetura e um meio ambiente urbano de péssima qualidade, improvisado e sem levar em conta critérios mínimos quanto a ventilação, iluminação natural, otimização do espaço e de materiais de construção, custos da construção, etc.

Verificou-se que alguns moradores tinham acesso aos procedimentos burocráticos e conseguiam resolver seus problemas rapidamente devido a contatos e protecionismo dentro da estrutura da CMB. Constatou-se a existência de favorecimento na aquisição de lotes, alvará de construção, demarcação de lotes e legalização de propriedade. Mais detalhes sobre o funcionamento da CMB serão apresentados a seguir neste capítulo.

Um outro aspecto do setor habitacional diz respeito aos materiais de construção, normalmente importados de vários países e vendidos no mercado local com altas margens

de lucro. Em 1991, um saco de cimento era vendido em Bissau a US\$ 9,0 enquanto no Senegal era vendido a US\$ 6,0, na Gâmbia a US\$ 5,5 e em Portugal a US\$ 2,50. Considerando-se o nível de desenvolvimento da Guiné-Bissau e o fraco poder aquisitivo da maioria da população é de se questionar a disparidade entre o preço do cimento em Portugal e na Guiné-Bissau. Levando-se em conta que outros componentes da construção também são importados, pode-se prever que o preço do m² da construção atinja a níveis impeditivos para a população local. Não há regulamentação nem incentivos por parte do governo que possa vir a estabilizar a oferta no mercado de materiais de construção. Os preços podem flutuar bastante e estão sempre sujeitos à especulação. Há muitos sinais de monopólio, principalmente no abastecimento de tijolo cerâmico, madeira e cimento. E para piorar a situação do setor habitacional, não se tem investido na melhoria e aperfeiçoamento da tecnologia local que utiliza o adobe, a taipa e o barro como matéria prima. Isto perpetua a dependência do setor habitacional em relação ao mercado de importação e à tecnologia estrangeira.

Finalmente, a superposição de uma série de fatores concorrem para consolidar uma situação habitacional bastante crítica. Nomeadamente, (1) a falta de uma política habitacional com seus diversos programas e projetos específicos, (2) a falta de uma regulamentação atual e flexível com respeito à formulação e aprovação de projetos urbanos e arquitetônicos, (3) a falta de incentivos para o envolvimento do setor privado na produção de habitação popular, (4) a falta de incentivos financeiros e de créditos que possam estimular a produção habitacional, (5) a falta de estímulo para o desenvolvimento da indústria da construção civil, (6) a falta de um programa de legalização fundiária e oferta de lotes urbanos, (7) a estagnação da estrutura da CMB e (8) a falta de definição das atribuições e responsabilidades entre a autoridade municipal e o MOPCU.

4.7 AS INICIATIVAS MAIS RECENTES NO SETOR URBANO

As ações mais recentes que causaram um impacto positivo no desenvolvimento urbano da cidade trazem a marca do Banco Mundial. É inegável que sem os recursos financeiros providos pelo banco muito pouco poderia ter sido realizado.

a. O documento de política habitacional

Em 1990, um grupo de consultores portugueses submeteu um estudo sobre o setor da habitação ao governo guineense, no âmbito de um concurso para formulação de uma política nacional da habitação, patrocinada pelo Banco Mundial e pelo MOPCU (CESO, 1990). Em três volumes, o estudo traz à luz um compilação de dados e informações bastante substanciais e apresenta talvez um dos diagnósticos mais completos sobre o setor habitacional do país. O trabalho relaciona o problema habitacional com a estrutura macro econômica e faz um diagnóstico os problemas gerados pela estagnação econômica e os efeitos negativos do PAE no setor urbano e habitacional. O estudo confirma os baixos níveis de investimentos no setor da construção civil e aponta mais uma vez a defasagem entre a dinâmica sócio-econômica da sociedade guineense e os instrumentos atualmente em uso para planejar, executar e gerenciar o processo de produção da habitação e do habitat urbano. Incluem-se aqui as deficiências crônicas em relação à capacidade financeira e à carência de recursos humanos.

O trabalho apresenta uma cronologia do processo de institucionalização do planejamento urbano juntamente com uma compilação de decretos e leis aprovadas pela administração colonial e pelo novo governo guineense. O trabalho é ambicioso e mantém suas recomendações nos mais diferentes níveis e acaba por não conseguir realizar ou gerar ações à curto prazo. E nem tão pouco consegue oferecer instrumentos hábeis para as autoridades locais no sentido de materializar a política proposta em suas várias facetas. Com relação à cidade e seus problemas mais urgentes, o estudo recomenda uma urgente revisão de toda a estrutura legal e institucional que regulamenta o setor da habitação, construção e planejamento urbano, e principalmente a definição de competências e atribuições da CMB e do MOPCU. O trabalho propõe um aumento da coleta de taxas e impostos prediais e territoriais por parte da CMB e a duplicação de ações semelhantes aquelas levadas à cabo pelo projeto melhoramento dos bairros-PMBB. O estabelecimento de um sistema de crédito é visto como um dos pré-requisitos para se aumentar a produção do setor da construção civil e um dos estímulos à renovação e reabilitação das construções existentes. Também deve-se dar prioridade para a melhoria e renovação da infraestrutura física da cidade a fim de aumentar a produtividade urbana.

b. O programa de Ação Social e Infraestrutural

Em meados de 1989, foi lançado oficialmente o Programa de Ação Social e Infraestrutural-PASI com um orçamento de US\$ 17 milhões dos quais um terço é diretamente financiado pelo Banco Mundial, e dos quais 56 % dos trabalhos são realizados em Bissau (MOPCU, 1990c:15) e o restante dividido entre os vários centros urbanos do país. O PASI tem como objetivo primordial amenizar o impacto causado pelas reformas econômicas implementadas no âmbito do PAE, programa de ajustamento estrutural e gerar oportunidades de emprego. O PASI estimula a implementação de obras com base na utilização de mão de obra intensiva durante a reabilitação de prédios públicos e rede de infraestrutura tais como drenagem, abastecimento d'água, arruamento, passeios, mercados, hospitais, escolas, praças, etc.

O princípio de intervenção do PASI era de que as obras deviam ser executadas por empreitadas adjudicadas às pequenas empresas e empreiteiros locais. O PASI realizou uma pesquisa para identificar o perfil das empresas locais e avaliar a capacidade e potencialidade do setor da construção civil, até então bastante desorganizado. As empresas só podiam participar nos concursos e concorrências caso comprovassem possuir um mínimo de organização, contabilidade em dia, capacidade de execução, mão de obra, experiência acumulada e possuir um mínimo de equipamentos e maquinaria. Estas pré-condições viriam a se tornar um obstáculo às empresas considerando-se o estágio de organização e desenvolvimento do setor da construção civil no país.

A meu ver, o PASI contribuiu para estimular a profissionalização do setor a medida que deu possibilidades de crédito ou pagamento adiantado para que as empresas se equipassem e adquirissem os equipamentos mínimos necessários, em sua maioria importados, para a execução de suas empreitadas. Em Bissau, o PASI concentrou-se na cidade "formal" e implementou uma série de ações dentro dos limites do núcleo colonial voltadas para a recuperação de mercados, hospital, passeios e calçadas, valetas de drenagem, etc. Deu-se pouca prioridade aos bairros populares visto que só aplicou 2,5 % de seu orçamento ou US\$ 430 mil em obras de drenagem e arruamento. Nomeadamente, 2 valetas de drenagem e melhoria de um acesso principal ao bairro de Reino-Gambeafada, uma rua no bairro de Sintra-Nema e uma valeta nova e a reparação da drenagem no bairro de Cupilom de Baixo.

Estas últimas realizadas por uma pequena empresa formada com o apoio técnico, financeiro e logístico do PMBB e liderada por um de seus ex-supervisores de obra. Devido a sua característica, o PASI preocupava-se mais com o setor produtivo da construção civil e com a criação de uma capacidade empresarial local, sem dar muita atenção a qualquer tipo de interação com a população dos bairros e seus problemas.

c. O projeto Antula Bono

É com o projeto Antula Bono que esta preocupação torna-se visível. O projeto pretende oferecer 700 lotes urbanizados destinado às camadas populares e ao receber o apoio do PNUD e do FENU, seu orçamento foi elevado de US\$ 685 mil para US\$ 5 milhões. É o primeiro projeto de lotes urbanizados (sites & services) a ser realizado no país. A curto prazo, o projeto Antula pretende oferecer lotes urbanizados em uma área servida por infraestrutura básica e equipamentos comunitários e dar a oportunidade para que os beneficiários possam autoconstruir suas habitações contando com apoio técnico e financeiro. O projeto tenciona contribuir para o desenvolvimento do setor da construção civil utilizando-o como instrumento para criação de empregos e para diminuir os riscos de instabilidade social (PNUD, 1991:27). Há uma série de peculiaridades que devem ser citadas aqui. Existem várias barreiras institucionais e alguns conflitos em termos de tarefas e atribuições entre as instituições diretamente envolvidas com a problemática urbana que certamente virão a causar atrasos ao projeto. Uma das preocupações do projeto é o estabelecimento de um organismo de crédito voltado para o habitat urbano e a criação de mecanismos de financiamento de materiais de construção, ambas questões bastante complexas considerando a estrutura institucional existente. Principalmente quando se consideram a falta de experiência em projetos dessa natureza e a necessidade de formação de recursos humanos.

Um outro fato diz respeito à população a ser beneficiada pelo projeto, aquelas famílias percebendo entre US\$ 67 e US\$ 167. Parece haver uma contradição entre os principais objetivos do projeto e o nível salarial imposto como pré-requisito para beneficiar-se de um lote. Nossa experiência com os moradores dos bairros nos diz que muitas famílias terão dificuldades para satisfazer esta condição (Acioly, 1991c). Entretanto, o projeto traz algumas inovações. Do ponto de vista institucional, ele tenta reforçar a organização do setor habitação com uma base interinstitucional, com cada organização tendo sua área de competência bem definida. Do ponto de vista técnico, o desenho urbano do assentamento apresenta preocupações com custos e com a maximização do uso da terra na gleba disponível, dos recursos naturais e da rede de infraestrutura a ser implementada. Os lotes de dimensões diferentes (150, 250, 300 e >300 m²) estão relacionados com um processo diferenciado de financiamento e recuperação dos custos por um período que pode alcançar 10 anos, fato que favorece a aplicação de instrumentos de justiça social. Além do mais, a variação no tamanho e nas dimensões dos lotes abre possibilidades para inovações na tipologia habitacional e na ocupação racional do solo. Este é a meu ver o maior desafio prático e conceitual do projeto. Como o projeto preocupa-se com a articulação com os beneficiários e o processo de participação e desenvolvimento comunitário, é bem provável que possa obter sucesso nesta esfera de intervenção.

d. O projeto de Reabilitação de Infraestrutura

Além do PASI, o Projeto de Reabilitação de Infraestruturas-PRI também selecionou Bissau como área de intervenção e alocação de parte de seu orçamento de US\$ 43,4 milhões, cuja metade é diretamente financiada pelo Banco Mundial (MOPCU, 1990c:26). O PRI prioriza

o setor de transporte (portos, autoestradas, avenidas urbanas, travessias de rios, etc.) mas dá atenção especial ao aspecto institucional e ao desenvolvimento de recursos humanos. Os ministérios dos Transportes e das Obras Públicas são elegidos como instituições alvo de ações que visam incrementar suas capacidades de planejamento e gestão. A CMB também virá a receber assistência técnica a fim de desenvolver um sistema sustentável de coleta e tratamento de lixo e atualizar sua contabilidade e capacidade de gestão.

Assim como o PASI, o PRI possui uma componente urbana através da qual serão produzidos 470 lotes para Bissau e outros 250 em outros centros do país. O projeto pretende estimular projetos experimentais e virá a financiar a construção de alguns protótipos. Durante a realização deste estudo, não nos foi possível avaliar em profundidade os efeitos causados pelo PRI. O projeto possui muitas similaridades com o PASI pois articula a implementação de uma política de geração de empregos ao estimular processos de execução de obras com base na mão de obra intensiva. O PRI enfatiza o papel da iniciativa privada e oferece apoio à organização de empresas e à privatização do setor de transporte. O projeto pretende também aumentar a capacidade de exportação do país através da reabilitação e renovação da infraestrutura portuária do país.

e. O plano geral urbanístico

Um aspecto que merece atenção é o fato do PRI alocar recursos para prover assistência técnica à formulação do plano diretor da cidade de Bissau e de outros centros do país. Até 1991, a cidade não dispunha de qualquer instrumento legal que orientasse sua expansão e desenvolvimento. Encabeçando a lista de prioridades do MOPCU, o plano diretor foi colocado à discussão pública em meados de 91 e significa um dos passos mais importantes no que diz respeito à análise da problemática urbana no país. Em sua versão preliminar, o PGU ou Plano Geral Urbanístico como é chamado pelo MOPCU, foi amplamente discutido e recebeu uma série de críticas anotadas pela equipe responsável.

Apesar da seriedade e dos esforços empreendidos pela equipe do MOPCU, o plano possui uma série de imperfeições. Foi elaborado um diagnóstico amplo sobre a cidade mas a pesquisa de campo e o processo de coleta, armazenamento e análise de dados físicos e estatísticos apresentou inúmeros desvios. Isto afetou a confiabilidade do diagnóstico e ademais, a defasagem existente entre o período de coleta e o período de formulação do plano comprometeu as propostas e avaliações das tendências de crescimento formuladas para a cidade (MOPCU, 1991b). Ao nível dos bairros, alguns dados coletados pelo PMBB contradizem algumas das premissas do plano em termos de população, composição de núcleos familiares, renda, etc. A base gráfica do plano é desatualizada pois foi realizado sobre plantas e mapas que datam de 1979. Apesar do MOPCU ter a seu dispor um jogo de fotos aéreas tiradas em 1989, não há qualquer indício que o plano tenha levado em conta uma análise criteriosa das fotografias. É importante mencionar que a formulação do plano ocorre sob condições de trabalho bastante adversas, com dificuldades de materiais, meios e instrumentos, de pessoal e de recursos financeiros.

Do ponto de vista conceitual, o plano preocupa-se demasiadamente com os aspectos de zoneamento e regulamentação urbanística e acaba negligenciando aspectos mais pragmáticos e programáticos que um plano para a cidade deve possuir. O plano peca por não apresentar uma estratégia clara que venha a promover e orientar o desenvolvimento urbano em seu

sentido mais amplo, articulando as diversas funções e atividades produtivas, econômicas e administrativas da capital. O plano é muito estático e está visivelmente influenciado pela ortodoxia do planejamento urbano e acaba por não prover uma base econômica para sua realização prática. Ele não oferece nenhuma articulação com o setor privado emergente e nem tão pouco uma interação com programas de desenvolvimento que já recebem ajuda externa tal como Antula Bono e PMBB. Principalmente quando se considera que o PMBB estará envolvido em nove bairros da cidade durante o período inicial de implementação do PGU e atuando sob um prisma institucional que prevê a organização de uma empresa municipal de urbanização e regularização de bairros.

O PGU deveria vir acompanhado de alguns componentes e subprogramas, baseados em estratégias de curto e médio prazos, a fim de ultrapassar o estado de inércia em que se encontra o setor público diretamente ligado à problemática da cidade. O plano deveria trazer em seu bojo uma série de considerações sobre a falta de investimentos no setor urbano e habitacional a fim de estimular a oferta imediata de terrenos para fins habitacionais e industriais, desembaraçar a atual base jurídica-institucional do setor da construção civil, dar sugestões para a geração de receitas ao nível municipal, criar uma base institucional e a resolver a articulação entre o MOPCU e a CMB. O plano poderia aumentar sua eficácia caso tivesse um caráter mais pragmático ao invés de regulador e assim poder realizar seus objetivos a curto, médio e longo prazos. O PGU merece uma análise muito mais detalhada que foge dos objetivos deste estudo.

4.8 A AUTORIDADE MUNICIPAL

Até aqui, o texto apresenta uma análise crítica sobre o processo de urbanização da cidade mas a sua problemática está diretamente relacionada à capacidade de gestão e planejamento da autoridade responsável por tais atividades. A complexidade da Câmara Municipal de Bissau-CMB certamente merece uma análise profunda sobre sua capacidade de planejar, implementar e gerenciar o processo de desenvolvimento da cidade. Entretanto, isto viria a desviar-me dos meus objetivos com este estudo. Pretendo apenas apresentar os indícios de que a apreensão dos principais problemas de Bissau está intimamente ligado à compreensão do funcionamento institucional da CMB. Até a independência do país, a estrutura da CMB era dividida em quatro departamentos: (1) Administração e Lotes, (2) Central Elétrica, (3) Urbanismo & Água & Saneamento e (4) Mercados & Matadouro. A instituição sempre manteve um certo grau de autonomia em relação à administração colonial mas após a independência e como consequência do processo de centralização do novo governo, a CMB sofreu um sério revés como autoridade municipal. Em 1976, a CMB passou a chamar-se Comissariado de Estado da cidade de Bissau-CECB e foi reestruturada em duas diretorias, retirando-se os setores água e energia elétrica de seu leque de responsabilidade. Com isso a autoridade municipal perde o mínimo de autonomia que possuía, principalmente a autonomia financeira já que as taxas referentes à estes serviços passaram a ser coletadas pela CEABIS e os outros impostos pelo Ministério das Finanças, que posteriormente os repassava parcialmente ao CECB.

A Companhia de Eletricidade e Água de Bissau-CEABIS foi criada e assumiu as responsabilidades por estes dois setores sem que nunca houvesse qualquer tipo de compensação financeira para a autoridade municipal. Os anos subsequentes foram marcados por uma completa indefinição institucional e uma deterioração gradual dos serviços

municipais. Registrou-se duplicações de algumas funções e competências com alguns dos ministérios. Em 1988, o governo extinguiu a CECB e reorganizou a câmara municipal com uma nova estrutura interna, dividida em três diferentes diretorias: (1) Administração & Finanças, Qualidade de Ambiente & Transporte e (3) Planejamento & Administração Urbana. Na prática, esta nova estrutura nunca chegou a ser operacionalizada devido à falta de pessoal, equipamentos, espaço físico, recursos financeiros e à fraca arrecadação de taxas, impostos e tarifas. O perfil atual da CMB pode ser delineado a partir da constatação de que os mais importantes instrumentos administrativos e de gestão são ainda aqueles herdados do período colonial tais como a regulamentação urbanística, códigos de obra, administração e organização dos serviços públicos.

A problemática interna da CMB envolve os seus diversos departamentos mas este estudo dará uma atenção especial ao departamento que lida diretamente com o planejamento e gestão urbana a fim de ilustrar as condições em que se pensa e se pratica ações diretamente ligadas à questão urbana.

Em 1991, a CMB possuía cerca de 470 funcionários dos quais 60 estavam lotados na direção de Planejamento e Gestão Urbana. Entre estes existiam oito técnicos dos quais cinco possuem curso universitário. São quatro arquitetos e um engenheiro civil. Quatro topógrafos, sete desenhistas e vários assistentes técnicos e administrativos. A primeira constatação diz respeito aos salários do pessoal. Um arquiteto recebia um vencimento de cerca de US\$26 por mês, ou seja, quase sete vezes menos que a renda per capita do país. Se considerarmos que o aluguel de uma moradia simples de dois quartos, servida de água e eletricidade e equipada com um wc e cozinha chega facilmente ao valor de US\$ 25-30 por mês, fica fácil prever que este profissional irá empreender esforços extras para manter um padrão mínimo de vida. Logicamente que esta situação tende a desviá-lo de suas principais tarefas e responsabilidades como funcionário público a serviço do desenvolvimento do país. Não há idealismo nem patriotismo que possa impedi-lo de buscar estratégias de sobrevivência. A verdade é que sua iniciativa privada e o trabalho extra que consegue encontrar tornam-se prioritários em relação à sua função no serviço público. Estas disparidades acabam por criar condições propícias para que floresçam tipos de comportamentos anômalos que podem facilmente levar à pequenos atos de corrupção e clientelismo.

Os efeitos são inúmeros: atrasos e ausências no trabalho, falta de motivação, desleixo, morosidade nos processos, desvio de funções, baixa produtividade, seletividade no atendimento ao público, acúmulo de processos, estagnação burocrática, etc. Para se ter uma idéia, um simples pedido de solicitação de um lote percorre um caminho burocrático que pode exigir o parecer de mais de 10 seções até que uma resposta definitiva possa ser formulada e apresentada ao requerente. Quando uma construção ilegal é detectada por um fiscal, são exigidos tantos pareceres e as penalizações são tão insignificantes para o infrator que ao decidir-se pela demolição, é muito provável que a obra já esteja acabada e habitada. Este processo vagaroso é de conhecimento público e contribui para que tanto o servidor público quanto o cidadão não sintam-se motivados à cumprir com seus respectivos papéis. O cidadão é induzido à buscar caminhos mais rápidos e canais mais eficientes, marcados por comportamentos corruptíveis, geralmente situados na linha divisória entre a lei, as regulamentações e a ilegalidade.

Aqui está um dos pontos mais críticos que concorrem para a degeneração da estrutura do governo local e autoridade municipal, fato que é verificado em diversos países em desenvolvimento enfrentando dificuldades estruturais semelhantes às que está sujeita a Guiné-Bissau. Para se ter uma idéia, a quantidade de documentos circulando e papéis empilhados em estantes e mesas dá uma imagem negativa e caótica. De acordo com um estudo realizado pela CESO, 1.700 documentos e 4.700 processos haviam dado entrada na CMB ao fim de setembro de 1991 mas apenas 800 receberam um parecer e foram devolvidos à origem, e 900 avisos foram emitidos (CESO, 1991:24).

a. A CMB e a ocupação ilegal do solo urbano

As dificuldades internas da CMB tem causado um efeito negativo no processo de desenvolvimento de Bissau. Este estudo argumenta que uma das causas da problemática urbana da cidade encontra-se nas entranhas da própria instituição incumbida de orientar, administrar o seu crescimento e buscar soluções para seus problemas. Paradoxalmente, as soluções devem emanar de uma instituição que por si só representa parte do próprio problema. A **Tabela 4.1** mostra alguns indícios deste paradoxo. O número de alvarás de construção emitidos pela CMB vem decrescendo gradativamente a cada ano ao contrário do estoque de edificações que vem aumentando a um ritmo assustador. Esta constatação ajuda-nos a especular e a interpretar o processo ilegal de ocupação do solo na cidade. Com base num crescimento demográfico de 5 %, pode-se estimar que Bissau vem recebendo um incremento populacional anual de 9.000 habitantes, levando-se em conta uma média de 8,2 pessoas por família (BKH, 1984). Ou seja, 27.000 novos habitantes em um período de três anos os quais presumivelmente irão habitar 3.292 novas habitações. Estamos desconsiderando as necessidades de habitação daqueles habitantes que alcançam a idade adulta, casam-se e passam a demandar uma moradia para seu novo agregado familiar. Como não há um programa de produção de habitação por parte do governo e como a iniciativa individual através dos meios oficiais ainda é insignificante, chega-se à conclusão que o aumento do estoque habitacional está se processando às margens da regulamentação existente e do mercado formal.

Tabela 4.1 : Alvarás de Construção Emitidos pela CMB

Tipo de Alvará de Construção	1988	1989	1990
A Título Definitivo	099	097	064
A Título Provisório	131	123	103
TOTAL	230	200	167

Fonte: "Assessoria Técnica a DGHU/CMB, Programa de Ação Municipal, PRI/MOPCU, mimeo, 1991.

Esta é uma hipótese que serve para demonstrar a disparidade entre o número de edificações construídas legalmente e aquelas construídas informalmente. A **Tabela 4.1** mostra que durante o período 88-90, a CMB emitiu somente 597 alvarás de construção, o que representa apenas 18,1 % do total hipotético de unidades construídas e necessárias para acomodar o aumento populacional da cidade. Pode ser que a hipótese de crescimento populacional de 5 % seja uma previsão pessimista já que nos leva a crer que cerca de 80

% do espaço edificado está sendo produzido às margens do aparato legal da cidade.

Tal fato não é uma novidade para o mundo em desenvolvimento: nem tão pouco para a África subsaariana. 75 % da população de Dar-es-Salaam, Tanzania, e 59 % de Ouagadogo, Burkina Fasso, vivem em assentamentos informais (UNDP, 1990:88). Em Bamako, Mali, apenas 5 % da população vivia em bairros informais em 1968, entretanto em 1983 mais de um terço dos habitantes da cidade viviam em bairros "espontâneos" sendo que nos últimos anos da década de 80, metade do crescimento urbano da cidade deu-se através de ocupações ilegais (NWR, 1987:27). Em Nairobi, Kênia, 38 % do estoque habitacional da cidade no ano de 1978 localizava-se em assentamentos ilegais e em Lusaka, Zâmbia, mais de 250.000 pessoas vivem atualmente em bairros ilegais. Em 1985, 60 % da população de Nuakchott, Mauritânia, vivia em bairros autoconstruídos em 7.000 lotes cedidos pelo governo e em assentamentos ilegais espalhados pela cidade (McAuslan, 1985:132).

Este processo registrado tanto em Bissau quanto em diferentes contextos apresenta uma série de indicadores. As cidades crescem e as autoridades locais basicamente não possuem instrumentos de política para facilitar o acesso a um lote e carecem de recursos financeiros para efetivamente assumirem a gestão do desenvolvimento urbano. As receitas oriundas de taxas e impostos é baixa devido a falta de capacidade e mecanismos para coletá-las e os cofres municipais mau conseguem cobrir os custos com pessoal.

b. A CMB e o processo de concessão de lotes

No que diz respeito à produção de lotes residenciais, a concessão de lotes em Bissau é quase insignificante em comparação com o número de pedidos e requerimentos que a CMB recebe. De acordo com a Tabela 4.2, foram concedidos 1.732 lotes no período entre 1987 e 1989 (Lopes, 1990:03) mas infelizmente não é possível averiguar se estas concessões significam novos lotes criados no âmbito de algum projeto de loteamento ou simplesmente são o resultado da legalização de ocupações existentes.

Tabela 4.2 : Concessão de Terrenos pela Câmara Municipal de Bissau

Tipo de Concessão	1987	1988	1989	Total
A Título Precário (provisório)	309	349	165	823
A Título Definitivo	256	327	326	909
TOTAL	565	676	491	1,732

Fonte: "Oferta de Lotes dos Terrenos em Bissau, M. Lopes. PMBB, mimeo, 1990.

A problemática do solo urbano revela uma série de anomalias. Não há um registro e armazenamento sistemático de dados na forma de um cadastro urbano que possa revelar as transações envolvendo terrenos, a natureza dos pedidos e os tipos de concessões de lotes já realizadas. Não há um critério lógico na aprovação de pedidos e muitas vezes a concessão

dá-se sem levar em conta um princípio mínimo de planejamento urbano. Um morador pode ter um lote concedido à título precário em um bairro ainda não urbanizado caso ele possa comprovar a propriedade tradicional do local onde reside ou deseja construir, e posteriormente construir uma habitação precária e de caráter provisório. Para tal, o morador deve juntar uma declaração do comitê de bairro do PAIGC avaliando seu pedido juntamente com declarações de vizinhos.

É comum não discutir-se a veracidade de tais declarações durante o processo de aprovação do pedido. Além do mais, não há muita preocupação com o fato desta casa vir a afetar um futuro plano de urbanização ou uma futura rede de infraestrutura. Uma planta de localização (procedimento importado de Portugal) é elaborada de maneira pontual sem muitas vezes levar em conta o contexto urbano imediato, do bairro e/ou da cidade. Os moradores, conscientes das dificuldades e limitações da CMB, utilizam este mecanismo para implementar a produção da habitação pois sabem que em Bissau o provisório ou precário pode vir a tornar-se definitivo e consolidado. Mais adiante explicarei a diferença entre os estatutos definitivo e precário.

O setor de topografia da CMB deveria ter a seu dispor plantas cadastrais atualizadas do ponto de vista físico e geodésico, mas não dispõe nem da base gráfica e nem é capaz de manter um registro sistemático de todas as demarcações realizadas e legalizadas. A falta deste instrumento básico não permite aos planejadores urbanos e nem aqueles diretamente envolvidos no processo decisório a terem em mãos um banco de dados confiável que os oriente na tomada de decisões. Consequentemente, a instituição fica desguarnecida devido a falta de controle sobre um bem público de tamanha importância e acaba por torna-se vulnerável à manipulações. A falta de organização deste setor favorece transações ilegais envolvendo lotes e terrenos, como foi um caso registrado em 1991. Um topógrafo organizou um processo de pedido de concessão de lote feito em nome de um cidadão e posteriormente identificou um terreno disponível em Mindará, executou a demarcação do lote, alinhou a casa e recebeu em troca um pagamento 6 vezes maior que o seu próprio salário. O dito cujo só foi descoberto quando a casa já encontrava-se coberta e foi sumariamente punido pelo presidente da CMB.

Infelizmente a CMB não tira partido do fato de ter a seu dispor todo o estoque de terras da cidade. A propriedade do solo urbano nas mãos do estado pode facilitar o uso social da terra e ao mesmo tempo criar as condições para uma gestão eficiente do crescimento da cidade. Isto sem que o governo fique à mercê do mercado imobiliário e na dependência da aquisição de terrenos para desenvolver seus projetos de desenvolvimento urbano. Numa economia de mercado onde a terra é um bem de troca e de capital, é frequente o uso de terrenos para fins especulativos, fato que eleva o custo dos projetos de urbanização e de infraestrutura para níveis aquém das possibilidades dos grupos populares. Por isso mesmo, deve o governo desempenhar o papel de mediador a fim de garantir que a população menos favorecida tenha acesso à um lote na cidade. Quando o governo detém a propriedade da terra, ele tem em princípio a capacidade de controlar o que deve ser desenvolvido, onde e quando deve ocorrer, e pode então definir a expansão das áreas habitacionais. Ele pode também regular o mercado imobiliário através de diversos mecanismos tais como o leilão público de lotes e a desapropriação compulsória. Tais instrumentos são utilizados para recompor o mercado imobiliário quando este começa a apresentar anomalias.

c. A CMB e a política de terras

Todos os governos, independente de suas filosofias políticas, possuem o poder de aquisição compulsória de terras (McAuslan, 1985:86). A Holanda, por exemplo, tem uma longa tradição no trato do solo urbano como atividade inerente ao setor público. A prefeitura da cidade de Roterdão é a proprietária do solo no município e pratica o arrendamento por 99 anos quando executa projetos de urbanização. Por meio de desapropriações e mecanismos de aquisição de imóveis e terrenos, a prefeitura desta cidade garante os meios para desenvolver seus planos de expansão e desenvolvimento urbano e para possibilitar o acesso à habitação às camadas mais pobres da população. A prefeitura também detém a maior parte do estoque habitacional sob seu poder, isto é o resultado de sua política singular de habitação de interesse social. É bom anotar que esta política está diretamente relacionada ao fato do partido dos trabalhadores (PvdA) de tendência socialista estar governando a cidade por muitas décadas.

Nos países em desenvolvimento, existem várias experiências com resultados variados. A prefeitura de São Paulo, Brasil, implementou um programa de habitação sem precedentes no país fazendo uso de instrumentos semelhantes aos utilizados em Roterdão. Para uma metrópole de quase 15 milhões de habitantes, foi admirável ver como a autoridade municipal fez uso de um eficiente cadastro urbano e efetuou uma série de desapropriações compulsórias para desenvolver projetos de habitação popular. Tais medidas vieram no bojo de um plano diretor onde determinavam-se os usos exclusivos para habitação e realizavam-se operações de interesse social. O proprietário da gleba era convocado e lhe era oferecido várias modalidades de compensação. Um número x de lotes em troca de um número y de lotes para a prefeitura na própria gleba em questão ou uma outra área onde pudesse ter uma maior taxa de ocupação do terreno. Assim como em Roterdão, estas mudanças só foram possíveis devido a eleição do partido dos trabalhadores (PT), de tendência socialista, para ocupar a prefeitura no período 89-92. Deve-se frisar também que em ambas as cidades, existiam movimentos sociais urbanos e associações de moradores e de inquilinos que, de forma organizada, participavam da discussão sobre projetos de renovação urbana e construção de habitação. No caso de São Paulo, ocorreu um processo de autogestão com as associações recebendo diretamente o financiamento e responsabilizando-se pela gestão, administração, escolha do projeto, dos materiais, e empregando seus membros como autoconstrutores.

A prefeitura de Nova Delhi, Índia, adquiriu um estoque de terras significativo, cerca de 20.200 ha, no âmbito do plano diretor da cidade (McAuslan, 1985:88). O objetivo principal era garantir os meios para viabilizar o plano de desenvolvimento urbano da cidade e criar um banco de lotes urbanos que viesse a gerar os recursos financeiros necessários para desenvolver os diversos projetos. Posteriormente os lotes eram colocados à venda, em leilões, destinados à construção de diversos projetos habitacionais. Entretanto, deu-se mais ênfase à comercialização com base no princípio do maior lucro possível fato que elevou o preço dos terrenos e acabou alijando-se a população pobre. Isto veio a estimular a invasão de terras e a aparição de assentamentos ilegais.

Este fenômeno também é verificado em Brasília, capital do Brasil, onde o governo detém 60 % do estoque de terras sob seu poder. Os leilões de lotes residenciais tinham como objetivo principal gerar recursos financeiros e acabaram negligenciando a função social da terra urbana. Os valores iniciais de compra e as condições para participar nos leilões eram

tão altas que inibiam a participação da população pobre à procura de um lote para viver. Neste caso, a propriedade do solo nas mãos do estado veio contribuir para a aparição de favelas e invasões em grande escala (Acioly, 1993).

Portanto, vê-se que a propriedade do solo em poder do estado não garante por si só a implementação de políticas que visam a garantir o fácil acesso à um lote habitacional por parte dos grupos menos favorecidos sócio-econômicamente falando. Para Bissau, um bom controle sobre o estoque de terras disponível e dos terrenos já ocupados pode acarretar num aumento de receitas e recursos financeiros. Mas primeiramente deve haver uma reorganização interna e também deve-se pensar na aplicação de taxas e impostos mais realistas. Em 1990, um lote convencional de 500 m² era concedido a título precário por um preço de US\$ 0,50 por m² e a título definitivo por US\$ 2,0 por m². Isto quer dizer que um lote poderia ser adquirido por US\$ 250 ou US\$ 1.000 dependendo de seu estatuto. Uma pesquisa realizada pelo PASI um ano antes já demonstrava que o método de cálculo utilizado pela CMB era obsoleto e não representava a realidade do mercado imobiliário. De acordo com a pesquisa, um lote de 350-370 m² poderia ser vendido por US\$ 290 e após melhorias ele podia ser vendido por US\$ 1.090 à US\$ 1.300 (PASI, 1989:anexo 13,05).

Uma outra disparidade é verificada no processo de coleta das taxas oriundas da ocupação do solo urbano na cidade. A maioria das edificações localizadas em áreas ainda não urbanizadas (construídas ilegalmente ou autorizadas a título precário) devem pagar uma taxa anual de ocupação do solo diretamente à CMB. Em 1991, esta taxa alcançava o valor de US\$ 2,50. Este valor é pelo menos ridículo e o pior é que uma grande maioria dos habitantes dos bairros simplesmente não pagam esta taxa com freqüência, só quando necessitam de algum documento ou declaração da CMB. Verificam-se bastante atrasos no pagamento e a CMB não possui meios nem para persuadi-los e nem dispõe de instrumentos coercivos para obrigar o habitante a saldar seu débito.

Os impostos prediais e territoriais urbanos da cidade "oficial" é feita pelo Ministério das Finanças que repassa uma parcela à CMB posteriormente. Entretanto, apenas uma pequena parte do estoque de edificações da cidade está em dia com seus impostos, cerca de 744 habitações (CESO, 1991:117). Considerando-se que o censo de 1979 registrou cerca de 21.316 habitações, o que significa um crescimento anual de 1,9 % no período 59-79, é possível afirmar que a cidade disponha atualmente de um estoque habitacional por volta de 30.000 unidades. Ao presumirmos que o estoque oficialmente regularizado seja menos da metade fica óbvio que o número de edificações em dia com seus impostos, ou seja 744 unidades, é baixíssimo e explica o estado de penúria em que se encontra a CMB.

Alguns dados disponíveis revelam que a coleta de taxas e impostos vem decrescendo a cada ano. A CMB torna-se cada vez mais dependente dos recursos oriundos de algumas poucas atividades tais como os mercados e o matadouro. Estes dois setores respondem por cerca de 55 % do total arrecadado no primeiro semestre de 1991 (CESO, 1991:66), o restante está diluído por outros setores tais como taxa de ocupação (5,25 %), alvarás de construção (4,91 %) e multas e penalidades (1,39 %). A CMB está bastante dependente dos subsídios e transferências feitas do governo e apesar dos baixos salários de seus funcionários, os gastos com pessoal chegam a alcançar 50 % dos custos operacionais da instituição. De fato, apenas 23 % da receita está disponível para realizar investimentos e manutenção dos equipamentos e serviços urbanos em geral, o que significa em termos reais uma quantia

equivalente a US\$ 68.000 (CESO, 1991:74).

A aplicação de impostos e tarifas é um dos procedimentos mais antigos para gerar recursos financeiros. Os senhores feudais e os conquistadores já utilizavam tal mecanismo e na África, os colonizadores implantaram um sistema de impostos sobre propriedades e barracos, tendas ou casas como forma de obrigar a população nativa a engajar-se no trabalho. O imposto sobre a propriedade, terrenos, edificações é uma das formas mais eficientes de taxaço visto que um imposto sobre a renda e os vencimentos do cidadão podem desestimular o trabalho ou estimular fraudes. O imposto sobre mercadorias e transações comerciais pode afetar as vendas ao causar o aumento dos produtos. Impostos sobre a poupança podem afetar a tendência para poupar e investir. Já o imposto sobre terrenos, por exemplo, pode muito bem estimular o investimento e a construção sobre o mesmo através de mecanismos de taxaço progressiva em caso de não ocupação. Daí podermos afirmar que a aplicação de impostos sobre terrenos pode ser também um instrumento para garantir a oferta de lotes no mercado (McAuslan, 1985).

Em Bissau, esta questão ganha importância quando se leva em conta que as outras fontes de receita não podem garantir os recursos necessários para o funcionamento autônomo da CMB. A efetivação de um cadastro urbano onde estejam registrados os terrenos livres e ocupados e os tipos de edificações construídas, bem como o nível de infraestrutura no local, podem levar a elaboração de um critério mínimo para aplicação de impostos. Sem dúvida uma fonte inesgotável de recursos financeiros. Entretanto, há que se pensar na capacidade local da CMB e a necessidade urgente de se realizar uma reforma administrativa global. Não só rever os procedimentos internos e a estrutura da instituição como também dar melhores condições salariais à seus funcionários e oferecer oportunidades para atualização profissional. Os mecanismos de coleta de impostos e a aplicação de sanções devem merecer uma atenção especial.

A reforma institucional ao nível municipal e a questão da coleta de impostos é atualmente uma das prioridades dos governos dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial frisa este aspecto em sua agenda de cooperação internacional onde afirma que as cidades devem gerar seus próprio recursos necessários para poderem se auto-financiar. Desta forma, as prefeituras estarão criando as condições mínimas para a implementação de políticas sustentáveis e para o aumento da produtividade urbana (WB, 1991c). Com recursos para executar seus programas de ação e investir em infraestrutura, certamente também estarão criadas as condições para o setor produtivo desenvolver suas atividades que por sua vez geram uma quantidade significativa de recursos financeiros, bens de consumo e de capital. Há muitos exemplos de administração municipal eficiente cuja base encontra-se em um cadastro urbano consequente e atualizado. No Brasil, por exemplo, podemos citar os casos de Curitiba, Lajes e Belo Horizonte, todas tendo como base um sistema de coleta de impostos desenvolvido juntamente com um programa de registro e cadastramento de propriedades e imóveis.

Finalmente, a regulamentação urbanística e os códigos de edificação e postura em uso no país representam um difícil obstáculo para a população pobre. As normas e standard especificados requerem critérios técnicos que implicam em gastos com material e recursos financeiros os quais dificilmente podem ser alcançados pela autoconstrução e pelo exíguo orçamento da grande maioria dos habitantes. A legislação herdada do período colonial e

perpetuada na prática pela CMB torna-se então um obstáculo à produção da habitação, e conseqüentemente dificulta o incremento das receitas municipais oriundas dos impostos prediais e territoriais urbanos. Tal fato pode ser explicado através de dois conceitos básicos utilizados pela CMB para julgar um pedido de concessão de lote e alvará de construção. Há dois princípios utilizados pela CMB para definir o estatuto de um título de propriedade e o tipo de imposto que sobre ela incide.

Definitivo diz respeito a uma edificação construída com materiais manufaturados tais como tijolo cerâmico e bloco de betão que obedece à normas e qualidades construtivas bem específicas, possui cobertura de telha cerâmica, zinco ou fibro-cimento, possui banheiro (wc) com ducha e tolete, cozinha com as várias instalações elétricas e hidráulicas e um desenho completo do projeto aprovado. A regularização definitiva de um lote está associado a este tipo de construção.

Precário diz respeito a uma edificação construída em regime provisório com materiais tradicionais tais como adobe e taipa, possui cobertura de palha ou qualquer outro material provisório; é edificada sem muito rigor técnico na construção, geralmente não possui nem cozinha nem banheiro no interior da edificação, e não segue à risca todos as normas e controle de qualidade. Em princípio, um terreno com base na ocupação tradicional não pode ser regularizado definitivamente caso exista uma construção precária mas uma construção de tal tipo pode ser autorizada em um lote regularizado caso não seja servido por rede de infraestrutura básica. Mas em algumas zonas da cidade, a tecnologia tradicional é simplesmente proibida.

Quando uma construção é autorizada em um lote sob o estatuto precário, pode a CMB determinar a desapropriação em um determinado momento caso necessite do local para implantar algum tipo de projeto de urbanização, equipamentos ou rede de infraestrutura, sem que haja necessidade de compensação financeira a seu proprietário. Por um lado, esta condição causa relutância à muitos moradores que acabam não implementando melhorias na construção com receio de perderem todo o investimento realizado. Por outro lado, o nível de tolerância da CMB é tão amplo que muitos moradores que possuem meios financeiros empreendem melhorias e transformam suas unidades precárias em casas "quase" definitivas pois apostam no reconhecimento de fato e a regularização a longo prazo. Estes estão cientes das dificuldades e a falta de capacidade de controle da CMB. Tal situação é muito comum nos bairros populares.

A dualidade de critérios da CMB evidencia uma discriminação notória contra a tecnologia popular da construção. Principalmente quando proíbe a utilização do adobe ou taipa em lotes servidos por rede de infraestrutura básica. Esta atitude preconceituosa dificulta a inovação e o processo de aperfeiçoamento e desenvolvimento de uma tecnologia nacional que faz uso de um material em abundância que é o barro. Tal aperfeiçoamento faria com que o preço das construções habitacionais baixasse ao nível de renda dos grupos populares. Portanto, a legislação em uso pela CMB demanda standard aquém das possibilidades da maioria da população da cidade e discrimina uma potencialidade local que é o barro, além de dificultar a implementação de uma política de concessão e comercialização de lotes e a conseqüente aplicação de impostos realistas.

4.9 AS ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CMB

Além das tarefas gerais relacionadas à gestão urbana da cidade tais como a concessão de terrenos, legalização de lotes, concessão de alvarás de construção, manutenção do cadastro de terrenos e edificações, manutenção do espaço público e do sistema de drenagem, a CMB também deve inspecionar os trabalhos nas redes d'água e de eletricidade sob a responsabilidade da EAGB. A CMB também é responsável pela manutenção da pavimentação das ruas da cidade e o faz ao contratar os serviços do MOPCU. O controle sob as áreas de estacionamento e a manutenção das placas de sinalização também fazem parte da lista de responsabilidades da CMB. A manutenção e exploração dos mercados, do matadouro, do curral bem como a execução da coleta de lixo também são suas responsabilidades.

A fiscalização sobre o espaço edificado, a demolição de construções ilegais e a solução de eventuais conflitos sobre direitos e limites de propriedade fazem parte também do leque de atribuições da CMB, assim como a coleta das taxas de ocupação das edificações sob regime precário. A CMB tem autonomia para realizar ações no campo do planejamento urbano, elaborar e executar loteamentos, aplicar multas e elaborar planilhas com valores de impostos a serem aplicados sobre o comércio, terrenos e edificações. Todavia não é capaz de implementar tais tarefas devido a falta de recursos materiais, financeiros e humanos. A atual lista de atribuições da CMB não é compatível com suas reais capacidades para assumir esta gama de responsabilidade daí resulta a negligência sobre alguns setores. Além disso, verificam-se alguns conflitos interinstitucionais com respeito a algumas de suas atribuições; com o Ministério das Finanças que centraliza a coleta de impostos territoriais e prediais; com o MOPCU com respeito a determinações de uso e funções dos vários espaços da cidade, incluindo aqui a formulação do plano diretor da cidade; com a EAGB, sobre o programa de obras realizadas nas redes que causam números buracos feitos na infraestrutura rodoviária da cidade jamais reparados pela empresa. Além disto, a EAGB não efetuou nenhuma compensação financeira à CMB por ter assumido as responsabilidades sobre as redes d'água e de energia elétrica.

Os recursos financeiros oriundos de impostos prediais e sobre terrenos bem como de taxações sobre o abastecimento d'água e de energia elétrica seria suficiente para dar maior flexibilidade à CMB na aplicação de recursos e na definição de áreas de investimento prioritárias. Só que isto por si só não é garantia de eficiência caso não seja feita uma reorganização e a simplificação dos procedimentos internos da instituição. Os conflitos com o MOPCU são mais complexos e envolvem um processo de disputa de poder institucional sobre a gestão da cidade. Se por um lado os mapas cadastrais e as plantas originais da cidade ainda são mantidos no MOPCU, por outro, a CMB procede com a formulação de loteamentos e concessão de terrenos que não são registrados sistematicamente nos originais. Estes procedimentos da CMB tem causado muitas críticas por parte do MOPCU, principalmente durante o processo de formulação do PGU. Os técnicos da CMB argumentam que são eles quem confrontam-se com o dia-a-dia do cidadão e com as necessidades prementes da cidade, o que os obrigam a estar constantemente em processo de negociação com moradores e instituições. Enquanto que o MOPCU concentra-se mais com os níveis de política urbana, com a elaboração de programas e regulamentações e possui a atribuição máxima com respeito à gestão urbana dos outros centros urbanos do país. A equipe da CMB têm manifestado o desejo de ter um plano diretor da cidade mais pragmático e por isso aponta algumas divergências com o atual PGU. Conseqüentemente, o nível de colaboração e articulação entre as duas instituições fica mais difícil e torna a gestão da

cidade mais complexa ainda.

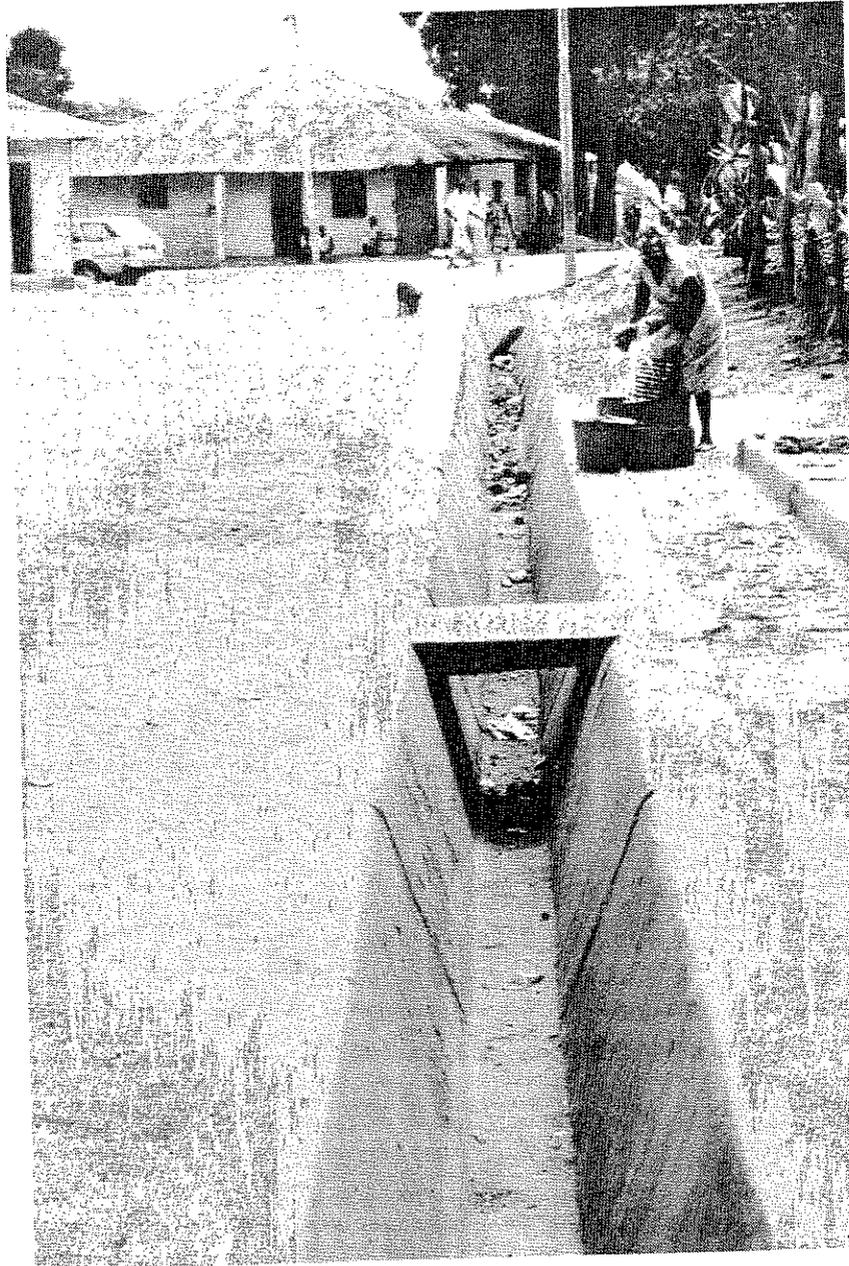
Durante muitos anos a CMB assumiu um papel subordinado ao MOPCU mas a partir de 1989, quando conseguiu formar uma equipe mínima de arquitetos e técnicos de arquitetura e urbanismo, esta passou a exigir uma posição decisória sobre o planejamento da cidade. A relação CMB-MOPCU toca a questão da descentralização do poder sobre a cidade e a autonomia política e administrativa da instituição municipal. A CMB detém o controle sobre o estoque de terras da cidade e deseja assumir o poder sobre o processo de planejamento e expansão urbana mas é incapaz de fazê-lo devido a sua frágil estrutura interna, à desorganização de seu departamento de urbanismo e à falta de motivação de seu pessoal técnico.

As divergências entre a CMB e o MOPCU tem tido sérias conseqüências para a cidade de Bissau. Enquanto o MOPCU formula o plano diretor da cidade contando inclusive com a colaboração de técnicos da CMB, esta última concede lotes e/ou regulariza ocupações tradicionais existentes em áreas sujeitas à estudos no âmbito do PGU. Como não há uma prática de troca de informações e não existe uma planta cadastral única, todos os planos e projetos acabam prejudicados.

Caso não se definam precisamente as atribuições e responsabilidades destas duas instituições com respeito à gestão, planejamento e formulação de planos e projetos, torna-se extremamente difícil realizar uma articulação tão necessária e essencial. Uma base de cooperação entre o MOPCU e a CMB e a autonomia política e administrativa desta última podem trazer resultados bastante favoráveis para a cidade. Entretanto, existem algumas condições a serem satisfeitas tais como a reorganização institucional da CMB, a divisão de funções e atribuições entre seus vários departamentos, a criação de mecanismos financeiros, o aumento das receitas oriundas de impostos, melhores salários e o engajamento total de seu pessoal.

CAPÍTULO III

COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL



Vista de uma rua regularizada pelo PMBB, com uma valeta de drenagem, no Bairro de Mindará, 1990.

A COOPERAÇÃO HOLANDESA NA GUINÉ-BISSAU

A participação holandesa no processo de desenvolvimento da Guiné-Bissau completa 15 anos em 1993. Durante este período houve muitos acertos e desacertos em diversos projetos financiados pelo governo holandês e implementados através da cooperação bilateral ou do Serviço Holandês de Cooperação-SNV. Várias missões de trabalho visitaram o país a fim de chegar a um acordo sobre a orientação, filosofia, objetivos e mesmo as políticas de intervenção dos diversos projetos. As missões de avaliação formularam seus relatórios e apresentaram inúmeras sugestões. Um assunto interessante a ser aprofundado é saber até que ponto estas recomendações foram levadas em conta na reformulação dos projetos.

Não tenciono analisar todos os projetos idealizados e implementados no âmbito da cooperação Holanda-Guiné Bissau. Prefiro destacar os aspectos da política holandesa que possam explicar a característica e filosofia da cooperação, suas áreas prioritárias e sua forma de intervenção no país. Pretendo apontar, se for possível, as razões que levaram à decisão de financiar um projeto urbano, mais precisamente um projeto de urbanização de bairros. O projeto melhoramento dos bairros de Bissau-PMBB é um dos vários projetos em andamento no país que recebem o financiamento e a assistência técnica por parte do governo da Holanda. Mas é o único projeto no setor do habitat urbano que é atualmente implementado pelo SNV.

O envolvimento holandês na Guiné-Bissau está diretamente relacionado com a situação política em ambos os países. Enquanto na Holanda formava-se um gabinete de governo liderado pelo Partido Trabalhista (PvdA) com clara tendência socialista, na Guiné-Bissau assumia o poder o primeiro governo nacional com o objetivo de construir uma nova sociedade guineense sob a égide da ideologia socialista. Durante este período, havia uma quantidade de recursos financeiros suficientes para apoiar o desenvolvimento dos países mais atrasados. Não foi difícil à Guiné-Bissau preencher os pré-requisitos para poder usufruir da ajuda de cooperação bilateral holandesa. O país era um dos mais pobres do mundo e lutava para reconstruir sua infraestrutura física e social devastada pela guerra de libertação; era uma nação jovem buscando sua auto-determinação e decidida a implantar um processo de desenvolvimento com igualdade social. Todos estes critérios estavam perfeitamente de acordo com o perfil estabelecido pelo ministério da cooperação internacional.

A Holanda não parece ter tido qualquer interesse econômico à curto ou longo prazo no país visto que a Guiné-Bissau possui muito pouco a oferecer em comparação a outras áreas onde a Holanda possui um envolvimento histórico e consolidado. O cenário político parece ter sido um fator determinante na postura holandesa com relação ao país. Isto também se aplica a muitos outros países membros da Comunidade Econômica Européia-CEE. O ano de 1978 parece ser significativo desta tendência. A partir da independência até o fim dos anos 70, a Guiné-Bissau recebeu um montante de recursos financeiros oriundos de diversos países e

instituições doadoras. Pode-se dizer que a Guiné Bissau está para os anos 70 assim como a Nicarágua para os anos 80 em termos de simpatia, solidariedade e apoio político ao nível internacional.

A independência da Guiné-Bissau coincide também com uma virada na política de cooperação internacional da Holanda e que põe em evidência a visão política de um dos mais jovens ministros já empossados no governo holandês, chamado Jan Pronk. Este liderou a formulação de uma nova política que reorientou as estratégias de cooperação. Partia-se do princípio que o desenvolvimento econômico só poderia ser realizado de fato caso pudesse resultar na autosuficiência dos países alvos e principalmente dos grupos mais necessitados da população. Em outras palavras, um modelo de desenvolvimento que garantisse uma distribuição equitativa dos benefícios produzidos no processo de desenvolvimento. Ao invés de propor uma intervenção localizada ao nível de projetos e oferecer soluções instantâneas para problemas específicos de desenvolvimento, a nova política deve buscar e estimular a autosuficiência e procedimentos amplos de desenvolvimento. A abordagem processual torna-se o elemento crucial. Até 1973, a política de cooperação dava ênfase à promoção do crescimento econômico e pensava-se que o setor privado e empresarial holandês poderia desempenhar um papel importante no desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Este princípio faz parte do modelo de modernização e industrialização que estava muito em voga internacionalmente, e que se realiza com a importação da tecnologia e recursos financeiros oriundos dos países industrializados. Entretanto, é um fato que os grupos mais necessitados não usufruíram da modernização, industrialização e crescimento do PIB alcançado por vários países. As riquezas e o bem estar social produzido no processo de desenvolvimento foi apropriado por uma pequena elite privilegiada da sociedade, fato que consolidou uma distribuição de renda desigual. Simplesmente porque não há uma relação automática entre desenvolvimento econômico e progresso social. Isto sem falar na ascensão das grandes empresas multinacionais que transformaram-se num cartel econômico com poder paralelo aos vários governos nacionais.

Uma das características da política de cooperação internacional da Holanda é a ênfase dada ao setor agrário e ao desenvolvimento rural e a distribuição de recursos para diversos projetos de pequena ou média escala. Num segundo plano vem os setores da Educação e Planejamento (IHS, 1983:40). Este perfil da cooperação holandesa fica visível quando se observa a alocação de recursos entre os diversos setores alvos. Apesar do rápido e irreversível processo de urbanização verificado em vários países em desenvolvimento durante as duas últimas décadas, o setor urbano e especialmente o problema do habitat tem sido marginalizado pela política holandesa de cooperação bilateral e também pelo SNV.

Em 1978, havia 17 projetos urbanos afetos ao setor do habitat financiados pela cooperação bilateral, o que representava 6,3 % do total naquele ano enquanto que em 1981, o número de projetos elevou-se para 110, dos quais 45 diziam respeito à redes de abastecimento d'água, mas ao todo representavam apenas 6,0 % do orçamento total (IHS, 1983:43). A discrepância entre o número de projetos financiados nos setores urbano e rural com uma visível preferência para este último, também caracteriza o envolvimento do SNV em atividades de cooperação e assistência técnica. A tal ponto que em 1990, esta organização estava envolvida em 420 atividades e projetos dos quais 61 % estava relacionado com desenvolvimento rural e apenas 8 % em assuntos urbanos e da mulher (SNV, 1990b:43). A **Tabela 5.1** mostra o tipo de envolvimento do SNV por setores. De acordo com esta

tabela, havia 44 atividades urbanas sendo implementadas pelo SNV o que significa um aumento de 8,0 % para 10,47 % de todas as atividades no setor urbano. Apesar deste pequeno acréscimo, o setor habitat aparece como segunda prioridade, e logicamente não podia ser diferente na Guiné-Bissau.

Tabela 5.1: Envolvimento do SNV no Setor Urbano

Envolvimento por Setores	Concluído	Em andamento	Planejado
Habitat e Habitação	04	10	02
Emprego & Setor Informal	12	25	03
Desenvolvimento Comunitário	02	04	03
Apoio e Reforço Institucional	01	03	05
Combinação desses Componentes	--	02	04
TOTAL	19	44	16

Fonte: "Inzetten in Stedelijke Projecten", J. Hoogerbrugge, SNV, 1990.

Em 1978, a Guiné-Bissau foi eleita "país concentração" pelo SNV que inaugurou sua sede em Bissau neste mesmo ano. Um ano mais tarde, 1979, a agência de cooperação bilateral holandesa, DGIS, colocou à disposição do país um fundo de reconstrução no valor de f 13,5 milhões de florins holandeses, o que seria hoje uma quantia equivalente a US\$ 6 milhões. Foi somente em 1983 que tomou-se uma decisão sobre a realização de um projeto de urbanização de bairros.

O funcionamento do SNV na Guiné-Bissau está diretamente relacionado aos projetos financiados pela DGIS e foi somente a partir de 1981 que o SNV passou a assumir novos projetos financiados pela própria organização e por outros doadores.

Durante os últimos dez anos, estima-se que a Holanda tenha aplicado uma quantia acima de f 100 milhões, o que equivale atualmente a quase US\$ 50 milhões aplicados em diversas atividades e projetos tais como injeção de recursos para aliviar a balança de pagamentos, financiamento de projetos de desenvolvimento rural, autoestradas, projetos de habitação, programas de educação e logicamente um projeto de melhoramento de bairros. Só para citar alguns exemplos: a avenida 14 de novembro, a cooperativa habitacional dos funcionários da secretaria de estado do plano, a barragem de pefini, o programa de poços da região de Buba, o conjunto educacional do INEP, o programa de abastecimento d'água rural são alguns dos projetos com participação financeira da Holanda.

De 1986 a 1991, o SNV manteve uma participação estável em 14 projetos diferentes para os quais alocava em assistência técnica uma média anual de 35 cooperantes. Apenas no ano de 1991, a instituição despendeu cerca de US\$ 1,49 milhões de seu próprio orçamento e US\$ 1,3 milhões provenientes de fundos externos à organização (SNV, 1991b), excluindo-se os custos da assistência técnica. Em 1990, o SNV estava envolvido em 14 projetos na Guiné-Bissau nos seguintes setores:

Desenvolvimento Rural	5
Educação	3
Emprego e geração de renda	2
Prevenção de saúde	1
Infraestrutura urbana	1
Capacitação institucional-rural	1
Indústria - emprego	1

Esta classificação por setores não é a mesma utilizada pelo SNV. Por exemplo, a COOPAC-Cooperativa dos Antigos Combatentes, um projeto que apóia as cooperativas dos antigos combatentes nos setores de cerâmica, alfaiataria e mecânica de automóveis, foi classificada pelo SNV Bissau como um projeto urbano enquanto que o relatório anual da instituição classifica-o como um projeto ligado às formas de organização e cooperativas. Eu prefiro classificá-lo como um projeto de geração de empregos e geração de renda porque melhor descreve a natureza do trabalho apesar de que os aspectos organizativos e de gestão representam a contribuição essencial do SNV. De qualquer forma, o que vale anotar é a ênfase dada ao setor agrário.

Quando analisamos a evolução da política de cooperação holandesa e particularmente a maneira como se deu o envolvimento da Holanda na Guiné-Bissau, um fato torna-se evidente. A decisão de iniciar um projeto de melhoramento de bairros foi mais determinada pelas prioridades colocadas pelo governo guineense do que pela própria política holandesa. O setor urbano e propriamente o Habitat nunca foi prioridade da política de cooperação da Holanda apesar da valiosa participação holandesa na conferência do habitat de Vancouver em 1976. A conferência chamou a atenção para a necessidade de desenvolver-se novas abordagens voltadas para o setor urbano a fim de diminuir os problemas da população pobre dos centros urbanos dos países em desenvolvimento, mas não foi suficiente para trazer modificações substanciais em termos de alocação de recursos. Isto se aplica a muitas outras cooperações bilaterais.

5.1 O SETOR URBANO, A POLÍTICA HOLANDESA E AS NOVAS AGENDAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Foi apenas recentemente que o setor urbano ganhou importância no âmbito da política holandesa de cooperação. O combate à pobreza urbana torna-se finalmente um elemento chave na atual política. Um documento amplo com diretrizes e estratégias foi formulado ao fim de 1990 pelo ministro da cooperação internacional, novamente o sr. Jan Pronk, cujo título em português é "Um mundo de diferença; novas formas para cooperação em desenvolvimento nos anos 90".

A inserção da questão urbana no documento de política não deve ser visto como um repentino processo de conscientização do governo holandês mas como o resultado de um longo processo de mobilização que iniciou-se em 1984 com a fundação de uma Comissão Holandesa do Habitat-NHC. Desde então, esta comissão multipartidária realizou uma série de manifestações e atos públicos a fim de chamar a atenção dos políticos, instituições e público em geral sobre a problemática das cidades nos países em desenvolvimento. Seu ápice ocorreu durante o ano internacional dos desabrigados, 1987, quando mobilizou recursos financeiros, realizou "lobbies" junto ao governo, sensibilizou o público em geral,

catalizou esforços de profissionais do setor, publicou jornais e revistas e engajou universidades e centros de estudos no processo de discussão. Vale a pena mencionar que a Holanda é um dos poucos países que cumpre com a determinação das Nações Unidas que recomenda aos países industrializados a destinarem um mínimo de 0,7 % de seus PIBs para a ajuda ao desenvolvimento dos países sub-desenvolvidos. O orçamento da cooperação internacional holandesa vem crescendo progressivamente durante os últimos dez anos e espera-se que alcance a soma de f 6,5 bilhões ou uma quantia equivalente a US\$ 3,5 bilhões em 1994.

Pela primeira vez, o setor urbano é deslocado de sua posição marginal para ocupar uma posição de destaque no âmbito da política e do processo de alocação de recursos para cooperação e desenvolvimento. Apesar do setor agrário ainda monopolizar a maior parcela dos recursos, a questão da pobreza urbana e o processo de urbanização deixa de ser ignorado e passa por uma análise criteriosa à partir da qual sugerem-se uma série de estratégias. A nova política holandesa define sete áreas de intervenção tais como desenvolvimento rural, desenvolvimento urbano, educação, saúde, cultura, a questão da mulher e os setores públicos e privados. Em termos de estratégias, o documento seleciona cinco tópicos de interesse:

1. A emancipação e autosuficiência da população pobre
2. Política de Meio Ambiente
3. A posição da mulher e o desenvolvimento
4. Pesquisa e Tecnologia
5. Redução da pobreza urbana

No que diz respeito à este último tópico, propõe-se aumentar a oferta da assistência técnica no campo social, jurídico, financeiro e em áreas técnicas que possam reforçar e melhorar a posição da população pobre e dos grupos mais necessitados. A política coloca ênfase no desenvolvimento ao nível da base das comunidades e na promoção de iniciativas locais assumidas pelas organizações comunitárias ou ONG-organizações não governamentais. A gestão urbana e a coordenação das diversas atividades essenciais e inerentes às cidades ganham relevância no âmbito da política. Tais atividades referem-se à concepção e produção da habitação, ao funcionamento de empresas comerciais e industriais que geram empregos, circulação de produtos e passageiros; ao transporte público, a existência de infraestrutura básica e a oferta de serviços públicos. Todos estes aspectos devem receber uma atenção especial através da formação de recursos humanos, treinamento, pesquisa e apoio financeiro.

O processo de urbanização e metropolização juntamente com a degradação do meio ambiente físico e social ocorrendo na maioria dos países em desenvolvimento não pode ser mais ignorado e a política holandesa deixa isto muito claro. Entretanto, a pobreza urbana é vista de forma superficial pois é analisada como o resultado de um processo de desenvolvimento urbano que não consegue garantir formas de trabalho e geração de renda para aqueles que já residem e para os grupos que se dirigem para a cidade. As outras dimensões da pobreza, como por exemplo, a distribuição de renda e a estrutura de poder ao nível internacional não são suficientemente avaliadas como uma das causas da perpetuação da pobreza nos países em desenvolvimento.

A questão da geração de empregos e as oportunidades para geração de renda ocupa uma posição de destaque na política de cooperação, por isto mesmo o mercado informal aparece como um campo a ser pesquisado e estimulado. Percebe-se que a política aceita as vantagens trazidas pela urbanização visto que as aglomerações humanas contribuem de forma marcante para o aumento do PIB e para o desenvolvimento econômico de muitos países. Cidades como Lagos, São Paulo (36 % do PIB em 1970), Lima (43 % do PIB em 1980), Cairo, Nairobi (20 % da renda do país em 1976), Manila (25 % do PIB em 1970), México e Bangkok (37.4 % do PIB em 1972) demonstram as vantagens de uma economia de aglomeração mas deixam visíveis as suas consequências negativas tais como a degradação ambiental, criminalidade, violência, assentamentos espontâneos, debilitação da saúde, etc.

A política holandesa confirma uma tendência verificada em outras agendas de cooperação formuladas pelo Banco Mundial, PNUD e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos-UNCHS/HABITAT) (UNCHS, 1991; UNDP, 1989; WB, 1991c). O ponto de partida destes documentos é que a cidade é o locus onde ocorrem mudanças e processos históricos. A urbanização é um fenômeno irreversível que nos leva a um planeta urbano, onde a cidade tende a assumir uma importância econômica cada vez maior. Mas o desenvolvimento econômico depende da capacidade de funcionamento das cidades a fim de dar as condições mínimas para que os diversos agentes possam desempenhar funções cruciais tais como a produção e comercialização de bens e mercadorias, a produção da habitação e de espaços para moradia, infraestrutura básica, amenidades e serviços públicos. A tendência é abordar a questão urbana dos países em desenvolvimento sob uma perspectiva macroeconômica, atacando os problemas de uma maneira integrada ao nível da cidade como um todo. O desenvolvimento econômico, a geração de renda e de empregos são considerados pré-requisitos para se aliviar a pobreza urbana. Todavia, é necessário realizar reformas institucionais e empreender mudanças ao nível das políticas públicas a fim de tornar o desenvolvimento urbano um processo manejável, duradouro e sustentável .

Assim é que a gestão urbana, a geração de recursos financeiros, a função de facilitador que cabe ao Estado, o papel da iniciativa privada e de organizações de base dos moradores são postos em destaque por estes documentos. É evidente a política de cooperação formuladas por organismos internacionais tais como o Banco Mundial e os vários segmentos do sistema Nações Unidas influenciam de forma decisiva o comportamento dos países doadores e vice-versa. A nova política holandesa com relação ao setor urbano deve ser vista como uma continuidade do processo de discussão lançado por estes organismos. E não há dúvidas que criou-se um cenário favorável para atividades relacionadas às cidades. Entretanto, tais políticas impõem mudanças em todos os níveis, desde a formulação de política e programas como também no desenho e implementação dos projetos. Os doadores portanto passam a pressionar os governos locais para que estes empreendam várias mudanças como pré-condição para receberem a ajuda econômica. Adiante neste estudo, analisarei os efeitos causados pela política holandesa na re-organização do PMBB.

5.2 O INICIO DO PROJETO MELHORAMENTO DOS BAIRROS DE BISSAU - PMBB

Em 1982, a direção de cooperação bilateral DGIS patrocinou um missão ao país a fim de identificar possíveis projetos e chegar a um compromisso com o governo Guineense sobre

a utilização do restante dos recursos financeiros oriundos do fundo de reconstrução ainda disponíveis desde 1979. A missão detectou um crítico problema habitacional na cidade de Bissau, registrando um estoque de habitação em processo de dilapidação e de superpopulação, com as edificações sendo ocupadas em média por 14 pessoas por casa (Posma, 1982:16). O documento da missão recomenda a alocação de f 700 mil (US\$ 388 mil ao câmbio atual) a fim de financiar a construção de 140 habitações, a serem construídas por regime de autoconstrução orientada e utilizando-se materiais locais e alguns materiais de construção importados. De acordo com a missão, a produção habitacional deveria ser imediatamente ativada a fim de se diminuir o número de habitantes por casas verificado em Belém e Mindará.

Recomenda-se que devam ser tomadas medidas para se iniciar um projeto piloto ao fim de 1983 (Posma, 1982:19). Neste ano, após uma série de discussões, as partes concordaram em iniciar um projeto de melhoramento de bairros em Mindará, Belém e na cidade de Quinhamel, à 35 km de Bissau. Foi fixado um orçamento de f 2,9 milhões e uma contrapartida nacional anual de PG 11 milhões de pesos Guineenses.

Um ano mais tarde, a DGIS adjudicou a formulação do projeto à uma firma de engenharia holandesa, escolhida entre outras participantes em um concurso de propostas. Um projeto completo foi formulado e apresentado às autoridades Guineenses. A proposta dá ênfase à aspectos técnicos relacionados à declividades de valetas, áreas de captação de águas pluviais, e apresenta um resumo de um inquérito sócio-econômico (BKH, 1984). Dá-se pouca atenção à questões de planejamento e reestruturação urbana de Mindará e muitos assuntos organizativos e de implementação não são suficientemente esclarecidos. A proposta recebeu severas críticas por parte das autoridades Guineenses, representadas pelo MOPCU.

O MOPCU desejava combinar a execução do projeto com a usina de produção de peças pré-fabricadas SANDINO, importada de Cuba. Pretendia-se diversificar as atividades da Sandino e utilizar seus componentes na execução das valetas de drenagem bem como envolver sua experiência de obra nas brigadas do projeto. Esta intenção jamais se materializou pois os dados disponíveis sobre a experiência com a usina Sandino não convenciam a DGIS. Sandino revelou alguns equívocos e ainda mais havia muita dúvida sobre sua capacidade de gestão e sua eficiência econômica e produtiva. Em 1986, DGIS finalmente decidiu entregar ao SNV a responsabilidade pela execução do projeto e logo foi assinado um contrato com o MOPCU. Quinhamel foi excluída como cidade alvo sendo que a escolha acabou recaindo sobre os bairros de Mindará, Cupilom de Cima e Belém provavelmente devido aos estudos já realizados por cooperantes alemães, patrocinados pelas Nações Unidas e lotados junto ao MOPCU. A localização destes bairros pode ser vista na **Figura 4.2**.

Após a conclusão dos trabalhos em Mindará, a tutela do PMBB foi transferida para a CMB e no novo contrato alguns dos objetivos prévios foram reformulados. O PMBB pretende melhorar as condições do habitat e elevar as condições de vida dos habitantes dos bairros populares de Bissau; e também estabelecer um processo gradual de melhoria dos bairros em comum acordo com a comunidade e com as autoridades locais (Acioly e Gijsselhart, 1991a:08). O projeto é definido como um projeto comunitário, possui um caráter evolutivo e deve receber o apoio material e financeiro do governo Guineense, da CMB e do SNV até que sejam criadas as condições para uma autogestão sustentável.

5.3 OS OBJETIVOS DO PMBB

De acordo com o contrato assinado entre o SNV e a CMB, os objetivos do projeto foram re-definidos da seguinte forma (CMB, 1988:02):

Objetivos gerais a longo prazo

- a. A consolidação institucional do projeto como entidade permanente dentro da estrutura da CMB.
- b. Estabelecer uma base econômica para implantação de uma política de melhoramento de bairros através de um sistema de impostos consonante com as condições sócio-econômicas da população alvo.
- c. Agregar o apoio da população dos bairros e de entidades do governo tais como PAIGC, Ministério de Saúde Pública-MINSAP, Ministério do Plano, MOPCU, EAGB.
- d. Consolidar o processo de melhoramento de bairros de tal forma que possa tornar-se independente da ajuda externa e ser autogerido.
- e. Demonstrar a viabilidade desta estratégia de urbanização para o contexto da Guiné-Bissau.

Objetivos Específicos a curto prazo

- f. Facilitar a implantação e oferta de serviços públicos através de um entendimento e em comum acordo com os beneficiários, comitês de bairros e outras entidades.
- g. Distribuir os benefícios de forma equitativa entre os três bairros Mindará, Belém e Cupilom de Cima, cujos padrões e standards dependerão da disponibilidade real de recursos financeiros oriundos do orçamento em Florins Holandeses e Pesos Guineenses.
- h. Os serviços públicos envolvem: fontanários públicos, rede d'água potável, rede de drenagem com valetas de betão, organização de um serviço público de recolha de lixo, oferta de materiais de construção mediante pagamento ou sistema de crédito para execução de latrinas e melhoramento das casas, nivelamento e melhoria das ruas principais dos bairros.
- i. Sensibilizar, esclarecer e informar a população dos bairros sobre as questões envolvendo melhoramento dos bairros e manutenção dos benefícios implantados.
- j. Transmitir aos funcionários do PMBB e aos membros do comitê dos bairros os conhecimentos adquiridos com o processo de melhoramento dos bairros, a fim de criar-se uma capacidade de gestão local que possa dar continuidade ao projeto sob a tutela da CMB.
- k. Articular as ações de melhoramento com as outras iniciativas do governo Guineense em assuntos de política habitacional e de legislação sanitária, e sugerir recomendações baseadas na experiência do projeto.
- l. Reforçar a posição das organizações de massa dos bairros e demais entidades envolvidas nas ações de melhoramento dos bairros (CMB, MOPCU, EAGB, MINSAP) através de reuniões, discussões e seminários de formação.

5.4 A EVOLUÇÃO DA FILOSOFIA DE AÇÃO DO PMBB

A partir de seu início, o PMBB foi pensado e definido como um projeto de melhoria de infraestrutura cuja prioridade era a implantação de uma rede de abastecimento d'água, fontanários públicos, sistema de drenagem, melhoria dos principais acessos e ruas, recolha de lixo e algumas latrinas públicas. Em 1986, quando iniciou-se a execução das obras em Mindará, a componente habitação foi excluída do contrato assinado entre o SNV e o MOPCU. Desta forma, a questão da habitação e planejamento urbano foram simplesmente retirados da agenda do projeto. A não inclusão destes dois componentes ajuda a explicar como o SNV e o MOPCU pensavam sobre o perfil do projeto e a sua filosofia de ação.

No início, a diferença de opinião podia ser explicada como uma divergência conceitual entre as duas organizações mas tal fato gerou um conflito institucional que veio a causar atrasos e até a paralisação completa das atividades do PMBB. A falta de um plano urbanístico para todo o bairro era corretamente apontada e criticada pelos técnicos do MOPCU. Entretanto, ao insistirem com a idéia de se ter um bairro totalmente remodelado, com um plano pronto e acabado, o MOPCU acabava por dar ênfase aos princípios da relocação ou "erradicação de favelas" (slums, squatter settlements, invasões, bidonvilles, bairros de lata, bastis, tugúrios, gecekondus, vilas misérias, etc.) e da política do "bulldozer". Esta filosofia ou política de urbanização implica na relocação dos habitantes para outras áreas da cidade, ações estas que nada tem a ver com os conceitos de melhoramento de bairros (slum upgrading, squatter upgrading, urbanização de favelas, etc.).

Pode ser que esta visão profissional esteja relacionada com o perfil da assistência técnica que o MOPCU recebia naquele período e com o tipo de formação dos técnicos nacionais, em sua maioria formados em escolas tradicionais de arquitetura e engenharia do leste europeu. Este tipo de política de erradicação foi testada por muitos países com resultados desastrosos para a população de baixa renda principalmente pela ruptura com seu local de moradia, o desequilíbrio de seu ambiente social, a alteração do círculo de vizinhança e sobrevivência, o desmantelamento de suas fontes de renda e o afastamento de seus locais de trabalho. Existe uma literatura internacional e um número significativo de publicações sobre experiências no Brasil, Índia, México, Zâmbia e Tanzânia, só para citar alguns, que mostram os equívocos desta abordagem muito em voga durante os anos 70. Pesquisas posteriores demonstram que os custos sociais, financeiros e políticos são demasiadamente altos.

No caso de Bissau, implicaria na relocação de inúmeras casas e o conseqüente desembolso de altas somas de recursos financeiros na forma de compensação financeira aos habitantes e para bancar com os custos da reconstrução. Além disso, esta opção só poderia ser viável caso houvesse uma articulação perfeita com os moradores e uma eficiente estrutura institucional. As questões que se colocavam eram as seguintes: estava o PMBB preparado para empreender esta ação ambiciosa? Será que o contexto sócio-econômico e institucional da Guiné-Bissau estava suficientemente maduro para passar por tal experiência? Estava o SNV disposto a assumir tais riscos e estava a organização interessada em tal opção? Será que o orçamento do projeto era suficiente para bancar um programa desta natureza?

O SNV é favorável a implementar uma experiência piloto em Mindará já que nem a organização nem tão pouco a Guiné-Bissau possuíam tradição e experiência acumulada com um projeto desta envergadura. O SNV acabou por optar por uma política de

desenvolvimento progressivo que pressupõe um processo de melhoria gradual do habitat urbano através da implantação de benefícios básicos, mas negligencia assim um problema crucial do bairro: sua intrincada e peculiar morfologia urbana. A divergência conceitual entre a abordagem de melhoria gradual defendida pelo SNV e a política de erradicação desejada pelo MOPCU consumia tempo e energia, causando sérios efeitos no andamento dos trabalhos do PMBB. As discussões saíram do campo conceitual para chegarem até o nível da implementação das obras, envolvendo os técnicos e cooperantes estrangeiros e seus homólogos Guineenses em discussões sobre pequenos detalhes de execução o que acabou por criar polêmicas sobre a validade de certas soluções propostas.

Apesar da estrutura urbana de Mindará ser extremamente complexa e problemática, o PMBB optou por adequar a rede de infraestrutura urbana à morfologia espacial do assentamento existente, evitando a demolição de casas que certamente abririam espaço para uma execução racional das redes d'água e de drenagem e do arruamento. As divergências com o MOPCU iam se acerbando e a abordagem colocada em prática em Mindará não dava uma boa impressão geral já que mantinha intacto sua problemática estrutura urbana. Uma missão de trabalho visita a Guiné-Bissau com o objetivo de avaliar o progresso dos trabalhos e chega a uma série de conclusões. Não havia um envolvimento suficiente dos moradores no processo de melhoramento dos bairros e muito pouco havia sido feito em termos de manutenção e gestão dos benefícios implantados no bairro. Embora os trabalhos foram considerados como de boa qualidade, a intervenção não estava de acordo com a visão do MOPCU. A missão recomendou a reorientação do PMBB e a reformulação de seus objetivos em consonância com a visão global de planejamento urbano da cidade, tal como insistia o MOPCU. De acordo com o relatório da missão, perdeu-se muito tempo discutindo-se questões relativas ao planejamento urbano, política habitacional, etc. e recomenda-se a formulação de um novo convênio ou compromisso entre o PMBB e o MOPCU (Dijkgraaf, 1986).

A equipe do PMBB não ficou satisfeita com os resultados da missão e no que diz respeito ao MOPCU, o relacionamento encontrava-se bastante truncado e difícil. Existiam problemas em vários níveis os quais a missão foi incapaz de resolver. O projeto foi diminuindo seu ritmo de trabalho até que parou por completo.

Em 1988, após uma rodada de negociações, o PMBB transferiu-se para a tutela da CMB quando foi assinado um novo contrato entre o SNV e a autoridade municipal. Um novo plano de trabalho foi formulado e deu-se início à intervenção no bairro Belém (CMB, 1988; 1988a). Neste estágio, o PMBB passa a dar uma atenção especial ao seu método de implementação e ao desenvolvimento de brigadas de trabalho. As brigadas eram organizadas com um número de trabalhadores segundo uma determinada atividade (escavação, levantamento de paredes, reboco, etc.) cada qual com sua produtividade mínima pré-estabelecida. Este método de trabalho tornou o processo de implementação eficiente e facilmente gerenciável. Foi também em Belém que o projeto colocou em prática sua primeira campanha para elevar a sensibilidade e o grau de esclarecimento dos habitantes com relação ao processo de melhoria de seu local de moradia. As campanhas deram enfoque aos aspectos de saúde pública, utilização e manutenção dos fontanários públicos bem como ao processo de recolha do lixo. O objetivo principal era estimular a organização e conscientização comunitária ao nível do bairro e da vizinhança bem como discutir o papel de cada indivíduo no processo de melhoramento dos bairros.

Foram realizadas inúmeras reuniões e pequenos seminários com grupos de moradores, apresentou-se um programa audio-visual e um teatro de bonecos onde todas estas questões era tratadas. As escolas de Belém e os grupos de mulheres foram alvos da campanha sobre o tratamento do lixo e a campanha sobre a utilização d'água cobriu toda a população do bairro que foi dividido segundo os setores e localização dos fontanários públicos.

No início de 1989, o SNV recrutou uma nova equipe de técnicos expatriados. Até então a equipe de cooperantes era composta por 4 elementos mas a partir de agora ela é elevada para seis componentes: um administrador, o diretor do projeto (sociólogo e economista), um engenheiro civil (saneamento básico e infraestrutura), dois engenheiros civil (fiscalização e gestão de obras) sendo que um destes postos passa a ser ocupado por um técnico nacional, e finalmente um arquiteto que passará a dar atenção aos aspectos de planejamento urbano e habitação. Minha atribuição foi desenvolver os planos urbanísticos para os bairros e formular um programa de assistência técnica aos moradores. A questão da habitação estava incluída entre minhas responsabilidades e uma estratégia deveria ser desenvolvida para guiar as ações do PMBB neste campo. Assim como implementar ações e realizar pesquisas que pudessem fornecer subsídios ao governo Guineense em termos de política urbana e habitacional.

Imediatamente após minha chegada, me foi incumbida a tarefa de apresentar soluções para um problema criado pelo incêndio de 8 casas no bairro de Mindará, onde pude então realizar a primeira intervenção urbana e habitacional do PMBB. O capítulo V irá tratar com detalhes desta intervenção. A utilização do adobe como material de construção, produzido pelos habitantes "in loco" conseguiu demonstrar as potencialidades locais. O processo de demolição e reconstrução das casas revelou onde e como a participação do morador é necessária e fundamental. Mostrou também como a habitação pode estimular o processo participatório e recuperar a autoconfiança dos indivíduos. Mas a experiência demonstrou também que a construção de uma casa através da autoconstrução dirigida e assistida técnica e financeiramente pelo PMBB não é um processo de fácil exequibilidade.

Ao fim de 1989, o PMBB iniciou suas atividades no bairro de Cupilom de Cima quando foi possível colocar em prática uma abordagem integrada de melhoramento dos bairros a partir de um plano físico e estratégico. A implantação de uma rede de infraestrutura básica (rede d'água, fontanários públicos, drenagem pluvial e arruamento) foi articulada com um programa habitacional e um programa de construção de latrinas individuais juntamente com um plano urbanístico preliminar e um intenso processo de participação da população. O objetivo final do PMBB neste bairro é a demarcação e a legalização final dos lotes em nome dos atuais moradores. A legalização e regularização fundiária pretende lançar, à título experimental, as bases para uma política de impostos territoriais e prediais urbanos. Tal política tem como objetivo gerar recursos financeiros para dar continuidade da política de melhoramento e regularização de bairros.

A experiência de Cupilom agradou aos habitantes, técnicos e órgãos governamentais, especialmente o MOPCU e a CMB, fazendo com que o PMBB ganhasse credibilidade e respeito pela sua nova política de intervenção. Tal fato ficou evidente quando o PMBB organizou um seminário sobre a problemática dos bairros da cidade em outubro de 1990 (Acioly e Barai, 1990b). O projeto pode apresentar um retrospectiva de seu trabalho através de uma apresentação de sua equipe e de um exposição detalhada sobre os trabalhos

desenvolvidos. Estimulou-se a produção de textos elaborados por profissionais locais e convidou-se alguns profissionais estrangeiros que apresentaram estudos de caso sobre o Senegal, Burkina Fasso, Cabo Verde e Brasil. Em total, foram apresentados 16 documentos e o seminário transformou-se em um fórum de discussão sobre os problemas urbanos da cidade. A estratégia de melhoramento dos bairros como solução apropriada ao contexto guineense tornou-se um consenso entre os profissionais participantes do evento (Acioly e Barai, 1990).

Uma missão de avaliação do projeto patrocinada pela DGIS e que ocorreu simultaneamente ao seminário confirma esta tendência e aponta a importância do projeto para a definição das políticas urbanas a serem seguidas pelo governo Guineense. A estratégia de melhoramento de bairros tal qual foi iniciada em Cupilom de Cima deve ser estimulada e aperfeiçoada, e certamente ocupará uma posição central na política de desenvolvimento urbano de Bissau juntamente com o projeto de lotes saneados Antula Bono. As questões de planificação física devem assumir importância na agenda de intervenção do projeto a fim de efetivar na prática alguns parâmetros do plano diretor da cidade. De acordo com a missão, o PMBB deve ampliar seus horizontes e transformar-se em um projeto de urbanização e desenvolvimento comunitário (Nimpuno, 1990). A missão aponta alguns aspectos que ainda não encontram-se bem definidos. A ligação institucional com a CMB e o canal de comunicação com o processo decisório ao nível municipal ainda necessita ser melhor operacionalizado. Constatase pouca coesão entre os diversos componentes do projeto que deve ser corrigida, e o volume de pesquisas e avaliações sobre o impacto do projeto deixa muito à desejar. Sugeriu-se algumas mudanças em termos de gestão da construção, algumas inovações ao nível do desenho e concepção das habitações, melhorar o processo participativo dos habitantes e dar mais ênfase ao treinamento e formação de recursos humanos bem como estimular paradas para reflexão por parte da equipe do projeto.

A discussão sobre o conteúdo do relatório da missão do qual tomaram parte vários profissionais e representantes do MOPCU, Cooperação Internacional, EAGB, CMB e Bombeiros comprovou que o projeto desenvolve-se na direção correta. O ano de 1991 transcorreu de forma singular para o projeto. A segunda fase do projeto Cupilom de Cima transformou o bairro num grande canteiro de obras pondo em prática um programa ambicioso de demolição e reconstrução de casas; a equipe do projeto elaborou um documento preliminar para a segunda fase do projeto (92-96) o qual foi discutido amplamente com as partes envolvidas com a problemática dos bairros (Acioly e Gijsselhart, 1991b) e passou-se a discutir a institucionalização e o processo decisório no que diz respeito ao melhoramento dos bairros. A cooperação com o MOPCU tornou-se dinâmica e prosperaram várias iniciativas conjuntas.

A CMB inicia um processo de reorganização interna e são tomadas várias medidas por parte da presidência da CMB, através de despachos e portarias internas, no sentido de definir áreas de competência e jurisdição do projeto no âmbito dos novos bairros a serem objetos de intervenção do PMBB. O processo de seleção dos novos nove bairros comprovou o grau de maturidade e discernimento dos técnicos do MOPCU, CMB e PMBB e definiu a linha de intervenção em consonância com o PGU. Instala-se um processo de discussão envolvendo técnicos dessas instituições cujo tópico principal é o futuro do PMBB. Discute-se o estabelecimento de um "Conselho de Melhoramento dos Bairros" cuja função básica será o monitoramento do processo de urbanização dos bairros e que deverá atuar como um

instância consultiva em termos de política urbana e aprovação de projetos. Elaborase também uma proposta preliminar sobre a continuação do PMBB (Acioly e Gijsselhart, 1991; 1991a).

Apesar da proposta de continuação do PMBB definir um perfil do projeto em consonância com os objetivos do governo Guineense (MOPCU e CMB), ela não agradou à cooperação Holandesa (SNV e DGIS). Esta última envia uma missão à Guiné-Bissau no sentido de reformular a proposta e discutir outros rumos a serem tomados pelo projeto. As críticas feitas pela embaixada de Dakar, pelo SNV e pela DGIS pautam-se no detalhe de que a proposta não levava em conta as recomendações da nova política Holandesa de cooperação e desenvolvimento. A questão do emprego, geração de renda, a posição da mulher, a questão ambiental e estratégias para aliviar-se a pobreza não foram suficientemente tratados ou simplesmente ignorados pelo documento.

O ano de 1991 transforma-se num ano chave para o projeto. O fim da intervenção em Cupilom coincide com o término dos recursos financeiros alocados pelo acordo entre os governos da Holanda e Guiné-Bissau. As falhas verificadas nos desbloqueamentos da contrapartida nacional acabam por causar problemas financeiros ao projeto que se vê obrigado a paralisar suas atividades e dispensar a grande maioria de seu pessoal. A equipe expatriada vai concluindo seu contrato e chegando ao fim de seu período de permanência em Bissau, sendo que o projeto já conta com um novo diretor e passa por um processo de reorganização interna. Documentos são formulados e reformulados até que se consegue finalmente ultrapassar todos os procedimentos institucionais, quando no primeiro semestre de 1992 aprovou-se o orçamento em florins para a segunda fase 1992-96.

Em 30 de Junho, assina-se o novo contrato de continuação do PMBB onde a novidade é a transformação do PMBB numa agência municipal autônoma. Comparando-se o contrato CMB-SNV de 1988 com o novo contrato recentemente assinado (CMB, 1992), verifica-se que os objetivos a longo prazo são mantidos e que os objetivos à curto prazo são alterados de forma marcante. A criação de uma agência municipal voltada para o ordenamento territorial e para o desenvolvimento comunitário representa a mais significativa mudança nos objetivos do PMBB. A divisão da agência em seções e a definição de suas respectivas tarefas dão a tônica do novo contrato (CMB, 1992:03). Os serviços públicos tradicionalmente implementados pelo PMBB tais como rede d'água, drenagem, latrinas, casas, etc. não são mencionados como objetivos à curto prazo. Dá-se ênfase à adjudicação de obras e elaboração de projetos à terceiros, a privatização e transformação das brigadas de trabalhadores em micro empresas de construção civil, e a melhoria das condições econômicas através do estímulo ao emprego e, em especial, ao melhor posicionamento da mulher na sociedade.

A participação e o envolvimento da população beneficiária ocupa uma posição central na lista de objetivos da agência, e fica explícito que o nível das intervenções nos bairros ficará dependendo da capacidade de organização comunitária dos habitantes. A questão tributária e o estabelecimento de um sistema de crédito também ocupa uma posição de destaque. Para a segunda fase do PMBB, o governo holandês concedeu um financiamento no valor de f 4,45 milhões ou o equivalente a US\$ 2,47 milhões. A contrapartida guineense em moeda local foi fixada em f 100 mil por ano (CMB, 1992).

O processo de democratização do país segue de maneira irreversível e o maior desafio que se coloca é a institucionalização da AMUR-Agência de Municipal de Urbanização e Reordenamento e a definição de suas atribuições no contexto global da gestão urbana da cidade.



Um morador ocupado com a produção de blocos de adobe, a ser utilizado em sua casa, 1990.

CAPÍTULO IV

A MICRO ESCALA DOS BAIRROS



Detalhe de uma foto aérea do setor sul de Cupilom de Cima, antes da intervenção do PMBB, 1989.

MINDARA

6.1 LOCALIZAÇÃO

Mindará é um bairro localizado na periferia imediata do núcleo colonial da cidade, ocupando uma área de 31 ha. Ao Norte, é delimitado pelo principal acesso à cidade, a avenida 14 de Novembro. Já o seu limite Sul é demarcado pela estrada do Bór, também um dos acessos importantes à cidade e que liga Bissau à região de Prábis. O limite leste do bairro é demarcado pelo mercado de Bandim cuja existência acaba por transformar esta zona num polo de atração e fluxo de população. Estima-se que pelo menos um terço da população da cidade circule diariamente por este local, seja a pé, de automóvel ou transporte coletivo. Em dezembro de 1990, essa polarização foi intensificada com a inauguração de um moderno supermercado em área adjacente ao mercado de Bandim, transformando o local num ponto neurálgico da cidade devido ao repentino aumento do tráfego de pedestre e automóveis e a intensa atividade comercial. Os primeiros engarrafamentos da cidade são verificados neste ponto. A situação tornou-se mais crítica com o desenvolvimento de um comércio informal de bambus e quirintins atraídos pelos pontos de saída e chegada das candongas e ônibus interurbanos, e vendedores ambulantes que circundam ambos os mercados. Uma discoteca e restaurante completavam o cenário com uma intensa e barulhenta vida noturna. Em meados de 1991, a CMB decidiu remover todo o comércio ambulante no âmbito de um programa de limpeza da cidade da cidade com o objetivo de realizar um projeto de reabilitação do local que antes servia como praça e parque.

O bairro é delimitado à Oeste pela rua do Caracol que separa Mindará de Belém. O acesso ao interior do bairro só pode ser feito através desta rua e da estrada do Bór (ver Figura 6.2)

6.2 POPULAÇÃO

Como foi dito anteriormente, dados demográficos e estimativas sobre a população estão sempre sujeitos à dúvidas e questionamentos. Apesar disso, é possível apresentar uma visão geral sobre o total de habitantes do bairro através da comparação de dados recolhidos nesta localidade em diferentes períodos.

Pouco se sabe sobre a origem étnica dos atuais moradores mas existem dados empíricos e indícios de que os grupos predominantes em Mindará são os que praticam a religião animista, com uma leve predominância dos papéis. Não é de se estranhar considerando-se que a área era um antigo assentamento dividido em diferentes reinos deste grupo étnico. Percebe-se que o incremento da atividade comercial tem causado um ligeiro aumento de grupos muçulmanos.

A base para estimativa da atual população residente baseia-se numa análise do estoque habitacional. Por um lado o total de habitações diminuiu nos últimos dez anos devido à demolições compulsórias causadas pelo alargamento da avenida 14 de Novembro. Por outro lado, o total de habitantes vem aumentando constantemente, fato que reforça o argumento

de que a densificação vem ocorrendo através da superpopulação e sublocação do estoque habitacional e de construção de anexos às edificações existentes.

Em 1981, o MOPCU registrou 488 casas (MOPCU, 1981:5) e nove anos mais tarde, portanto em 1990, a CMB registrou 455 casas. Podemos utilizar alguns índices para calcular o total de residentes e chegaremos a conclusão que existem algumas contradições sobre o número total de habitantes de Mindará. O censo de 1979 indica uma média de 5,1 habitantes por casa em Bissau mas uma outra pesquisa realizada em Mindará no mesmo ano, registrou uma média de 3,06 famílias e um total de 13,69 pessoas por casa (Kunzel e Wehenpohl, 1979:31). Cinco anos mais tarde, uma pesquisa realizada como preparação para o plano de intervenção do PMBB no bairro indicou uma média de 8,2 pessoas por família (BKH, 1984:13). Se porventura considerarmos que 3 famílias ocupam uma casa então a média de habitantes por casa eleva-se para mais de 24 pessoas.

Em 1990, o PMBB realizou um inquérito que cobriu 366 casas o que significa uma amostra que cobre 80 % do bairro já que a área de influência do mercado Bandim foi propositalmente excluída. O inquérito tinha como objetivo geral identificar os proprietários das casas, registrar o total de ocupantes, fontes de renda, qualidade da edificação, tipo de cobertura e infraestrutura. O inquérito registrou uma população 4.038 habitantes, dado que permite estimar uma população total do bairro superior à 5.000 habitantes. A pesquisa revelou que 43,71 % das casas é ocupada por mais de 10 e menos de 16 pessoas. 28,14 % é ocupada por mais de 5 e menos de 10 pessoas, concluindo-se que mais da metade das casas inquiridas é ocupada por mais de 10 moradores (ver Tabela 6.1).

Tabela 6.1 : Total de habitantes por casa em Mindará

Número de Pessoas por Casa	Frequência	%
Menos de 05 pessoas	029	7.92
Entre 05 e 09 pessoas	103	28.14
Entre 10 e 15 pessoas	160	43.71
Mais de 16 pessoas	066	18.03
Sem registro	008	2.18
TOTAL	366	100.00

Fonte: Inquérito das casas em Mindara, PMBB, 1990.

Após a análise dos dados coletados pela CMB, MOPCU e PMBB, estima-se que a população do bairro cresceu de aproximadamente 3.500 habitantes em 1981 para mais de 8.000 em 1993, sendo que uma parte pode ser considerada como população flutuante. Isto significa uma taxa anual de crescimento de 7,8 % e uma densidade populacional de 278 habitantes por hectare. A princípio, esta estimativa parece levar a um superdimensionamento mas o fato é que Mindará é um bairro que tem atraído muitos migrantes recentes e novos residentes devido à intensa atividade comercial que aí ocorre. Os efeitos da liberalização do comércio neste bairro é surpreendente. Além do comércio informal como venda de panos, roupas de segunda mão, frutas, legumes, carvão, peixe, cabras e cabritos, outras atividades comerciais

formais florescem e o adensamento vai se dando às custas de novos anexos, pequenas edificações comerciais e barracas nem sempre autorizadas pela CMB. Este processo tornou-se muito evidente nos últimos três anos, fazendo com que muitos proprietários passassem a tirar vantagens da demanda por habitação e pontos comerciais. Pode-se afirmar que o bairro tornou-se bastante atrativo para o aluguel. Há indícios de que a sublocação e a superpopulação das edificações existentes aumentou simultaneamente ao "boom" ou incremento comercial.

Mas que tipo de população é essa e que perfil sócio-econômico possui ? A renda familiar e o rendimento do chefe de família são considerados assuntos sagrados e difíceis de serem levantados. Os moradores de uma maneira geral recusam-se a falar sobre seus ganhos transformando o assunto num grande tabu. Em 1978, uma pesquisa patrocinada pelo MOPCU mostrava que Mindará era um dos bairros mais pobres entre os três selecionados para intervenção do PMBB (MOPCU, 1978:42). Naquele ano, a renda familiar média alcançava o valor de PG 2.820,00 ou US\$ 76,21 por mês caso se utilize a taxa de câmbio de 1981, ou seja, US\$ 1,00 é igual a PG 37,00 (EIU, 1992: 31). Seis anos mais tarde, a pesquisa realizada pela empresa BKH registrou que a metade da população pertencia aos grupos mais pobres da cidade. 45 % das famílias entrevistadas percebiam menos que PG 8.000,00 (BKH, 1984:14) ou US\$ 76,11 segundo a taxa de câmbio de 1984, ou seja, US\$ 1,00 é equivalente a PG 105,1 (EIU, 1992:31)

6.3 A MORFOLOGIA URBANA E O USO DO ESPAÇO

O bairro é denso e as edificações são construídas muito perto uma das outras, criando assim uma configuração urbana e um perfil morfológico semelhante ao de um assentamento tribal. Uma edificação circundada por um muro de alvenaria ou uma cerca contínua ainda é uma exceção encontrar-se. Mas apesar de não haver uma delimitação explícita dos lotes ou da propriedade de cada família ou habitante, percebe-se claramente que existe um controle social e espacial no processo de ocupação do solo. O domínio privado é aceito pelos habitantes da localidade e é marcado de forma simbólica através de árvores, uma vegetação local ou um ponto cerimonial. Todavia pode um indivíduo caminhar em diversas direções sem que encontre um obstáculo físico que o impeça ou o força a retornar. O "cul-de-sac" é geralmente encontrado quando se trata de uma configuração de uma moranço (ver **Figura 6.2**).

Algumas facilidades para banho e necessidades pessoais são, em muitos casos, usados em condomínio por ocupantes de duas ou mais casas, principalmente quando pertencem a uma moranço. Como o quartinho ou o local de banho está localizado à uma certa distância das edificações, é muito comum ver os habitantes circulando por entre as casas. Isto torna os quintais e fundos de casa quase sempre um local apropriado pela coletividade. Quando uma casa possui um torneira ligada à rede de abastecimento d'água, há um aumento sensível do fluxo de crianças e mulheres carregando seus baldes e latões, e trafegando segundo a trajetória mais curta entre suas casas e a fonte d'água. Estas peculiaridades consolidam uma rede informal de caminhos que é utilizada pelos habitantes do bairro e dificilmente reconhecida por um visitante estranho ao local. As casas são construídas obedecendo mais a lógica e o princípio da configuração da moranço do que qualquer princípio de alinhamento geométrico ou cartesiano. Por isso mesmo, a morfologia urbana de Mindará retrata muitas peculiaridades das configurações encontradas nas tabancas do país e tal fato não se aplica

somente à este como também a muitos outros bairros populares.

Há três razões fundamentais que colaboram para consolidar esta configuração:

- a. O governo não tem tido a determinação e empenho para elaborar e aprovar uma lei onde se determine a jurisprudência da regularização fundiária. Especificar onde e sob que condições o princípio da propriedade tradicional da terra pode ser aplicado em áreas urbanas.
- b. O bairro nunca teve um plano urbanístico aprovado de forma que os limites do lote de cada família pudessem ser especificados bem como os critérios para legalização e regularização da ocupação. Mesmo que fosse a título de arrendamento visto que a o solo é nacionalizado. Um plano físico poderia muito bem definir as diretrizes de urbanização e ocupação do solo.
- c. Nem todos os habitantes possuem os meios financeiros para legalizar seus lotes seja a título precário ou definitivo. E aqueles que por acaso o tenham, estão sujeitos ao dualismo da CMB pois não havendo um projeto de loteamento aprovado, a decisão fica muito a critério de quem analisa o processo e de quem toma a decisão final.

Após a intervenção do PMBB, o perfil de algumas ruas de acesso ao interior do bairro foram melhor definidos e a pavimentação foi substancialmente melhorada através de uma camada de cascalho compactado. Tal fato contribuiu para aumentar o tráfego de automóveis no interior do bairro. Em termos das funções e uso do solo, pode-se dizer que a única especialização no uso do espaço é verificada nas imediações do mercado Bandim, onde a maioria das edificações são usadas como ponto comercial ou para fins produtivos. Até o espaço público já é utilizado para fins comerciais através de tendas e vendedores ambulantes. A medida que se caminha em direção ao bairro Belém, o uso residencial passa a predominar apesar de existir um ou outro prédio utilizado para fins não residencial. Ao longo da estrada do Bór, há um processo de transformação do uso residencial em uso predominantemente comercial. O resultado é que esta rua vai tornando-se um eixo comercial bastante movimentado.

6.4 O PADRÃO HABITACIONAL

A maioria das casas é construída com barro e paredes de blocos de adobe secos ao sol ou levantadas em taipa. Muitas edificações apresentam problemas de estabilidade e durabilidade das paredes tais como rachaduras e trincas devido ao fato de não possuírem fundação ou alicerce apropriado. Em pesquisa realizada em 1981, registrou-se que 22,7 % do total do estoque habitacional estava tão deteriorado que a única solução para reabilitação era demolir e construir uma nova edificação (MOPCU, 1981:5). O total de casas construído com blocos de betão ou tijolo cerâmico ainda é muito baixo até hoje, isto devido aos altos custos dos materiais de construção geralmente importados de outros países. Estas casas representavam apenas 2,3 % do total do estoque habitacional em 1981.

As casas possuem uma forma retangular similar à tipologia das casas balantas. Uma forma retangular dividida em quatro ou seis partes iguais (cômodos), circundada por uma varanda que é protegida por um beiral formado pela cobertura. O telhado é normalmente realizado

em quatro águas cuja estrutura apóia-se sobre as paredes. Percebe-se que a habitação tradicional passou por um processo de metamorfose devido à influências oriundas do modo de construção e da tipologia das casas edificadas pelos colonizadores.

O inquérito realizado recentemente pelo PMBB revela que 51,36 % das casas possui seis quartos e 34,69 % possui quatro quartos (PMBB, 1990a:1). O tamanho dos cômodos pode variar entre 12 m² e 16 m² e as edificações podem ter uma área coberta entre 100 m² e 180 m² desconsiderando a área do beiral da varanda que pode alcançar até 2,0 m de largura. A estrutura do telhado é construída com sibe, uma madeira extraída de um tipo de palmeira da região e cortada em varas de 6 a 7 m de comprimento. Esta madeira é flexível, leve e é a única madeira que não exige tratamento químico contra o baga-baga, um tipo de térmita local.

Quanto a cobertura, 25 % das casas era coberta de palha e 62 % por telhas galvanizadas em 1979 (Kunzel e Wehenpohl, 1979:18) mas em 1990, a pesquisa realizada pelo PMBB registrou um aumento significativo de casas cobertas por telhas galvanizadas, ou seja, 73,22 %. O total de casas com cobertura de palha decresceu para apenas 16,39 %. A cobertura de palha vem sendo substituída gradativamente devido ao perigo de incêndio, principalmente porque os habitantes ainda cultivam o hábito de cozinhar na varanda. É interessante notar que 10 anos atrás, apenas 28 % das casas possuía uma cozinha construída no interior da habitação (Kunzel e Wehenpohl, 1979:24). Infelizmente, não é possível comparar esta informação com dados recentes mas há indícios de que a situação não apresenta um contraste como apresenta a questão da cobertura de palha. A varanda é utilizada para cozinhar e preparar as refeições mas é também o local onde são mantidos os animais domésticos tais como porcos, galinhas, patos e cabritos. É muito comum encontrar-se um tipo de anexo construído na varanda a fim de manter estes animais presos e seguros contra o furto e tal prática de manter os animais junto à residência provoca vetores de doenças.

Como foi dito anteriormente, as casas são superpovoadas e em metade delas há mais de 10 pessoas vivendo sob um mesmo teto. Este dado não é algo surpreendente quando se considera a omissão do governo no setor habitacional e os efeitos desta omissão. O processo de transformação do padrão habitacional no seio dos bairros está diretamente associado à paralisia estatal no setor habitacional. Quartos e anexos são construídos em varandas laterais, e muitas vezes a cobertura é expandida a fim de criar-se mais espaços para moradia. O resultado nem sempre é de boa qualidade habitacional mas oferece alternativas para inquilinos e outros membros da família.

A habitação de aluguel é um fenômeno conhecido em Mindará. Em 1979, cerca de 70,5 % das casas era alugada (Kunzel e Wehenpohl, 1979:43). Dois anos mais tarde, uma outra pesquisa mostrou indícios de que havia uma diminuição do número de habitações de aluguel e um ligeiro acréscimo no total de casas ocupadas por seus proprietários (MOPCU, 1981:7). Quase dez anos mais tarde, esta tendência é confirmada através do inquérito realizado pelo PMBB em 1990 (ver Tabela 6.2). Segundo os dados levantados, 17,21 % das casas é ocupada totalmente por inquilinos e 30,60 é parcialmente alugada. Isto significa que quase metade do estoque habitacional é ocupado por inquilinos ou por locatários de quartos.

Este dado é fundamental para compreender o comportamento dos moradores em relação à sua habitação. Ajuda também à interpretar as respostas dadas pelos habitantes quando são solicitados à opinar sobre o processo de melhoria de seu bairro. O proprietário ausente

(locador) é um indivíduo que possui somente interesses econômicos com relação à habitação e buscará sempre tirar proveito de qualquer ação que eleve a qualidade e o valor de sua propriedade. Os inquilinos de uma maneira geral, acabam sempre vítimas desta mudança qualitativa pois implica num aumento imediato do valor do aluguel já que a maioria não possui um contrato oficialmente registrado.

Tabela 6.2 : Número de Quartos Alugados em Casas no Bairro de Mindará

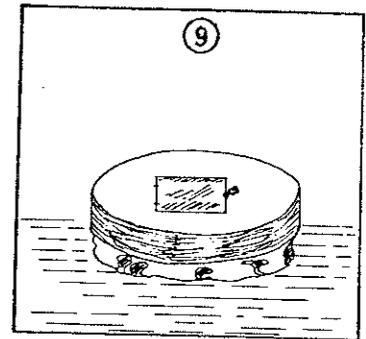
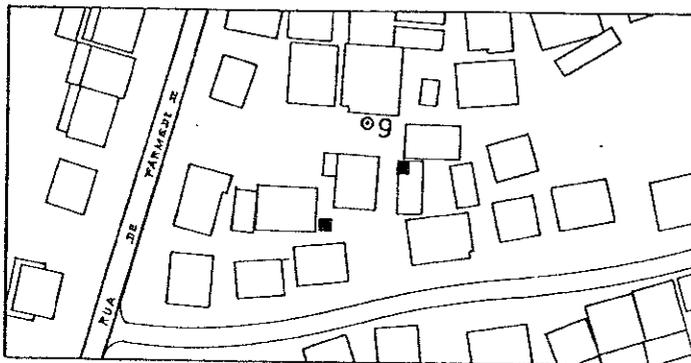
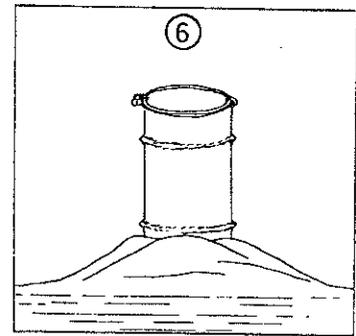
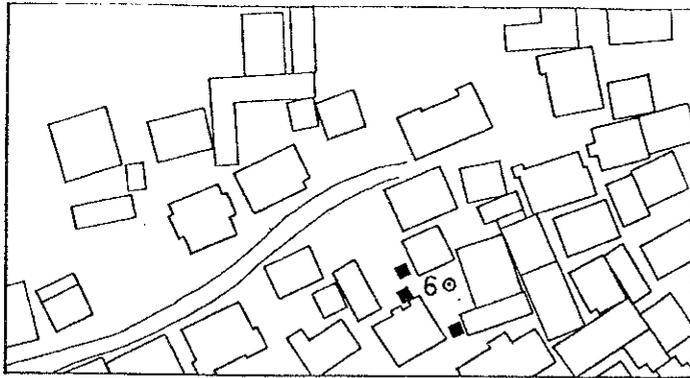
Número de quartos alugados	Frequência de Casas	%
01	010	08.92
02	028	25.00
03	030	26.78
04	031	27.67
05	005	04.46
06	003	02.67
Total	112	100

Fonte: "Resumo do Inquérito das Casas em Mindará", PMBB, 1990.

Por um lado, esta peculiaridade da habitação de aluguel produz efeitos positivos na aparência física das edificações já que é muito comum o inquilino realizar uma série de benfeitorias na casa como forma de pagamento do aluguel. Portanto rebocamento, pintura, instalações elétricas, melhoria das portas e janelas são descontadas no valor do aluguel e permitem ao inquilino morar por um determinado período sem que seja obrigado a pagar o aluguel, dependendo do valor das benfeitorias realizadas. Por outro lado, pode causar efeitos negativos no estoque habitacional já que o inquilino está sempre relutante em efetuar benfeitorias em um bem que não lhe pertence. Além do mais, as casas são co-habitadas por muitas pessoas que acabam por sacrificar a frágil infraestrutura do prédio tais como latrina, locais de banho, varanda, etc. Em Mindará isto é bem visível.

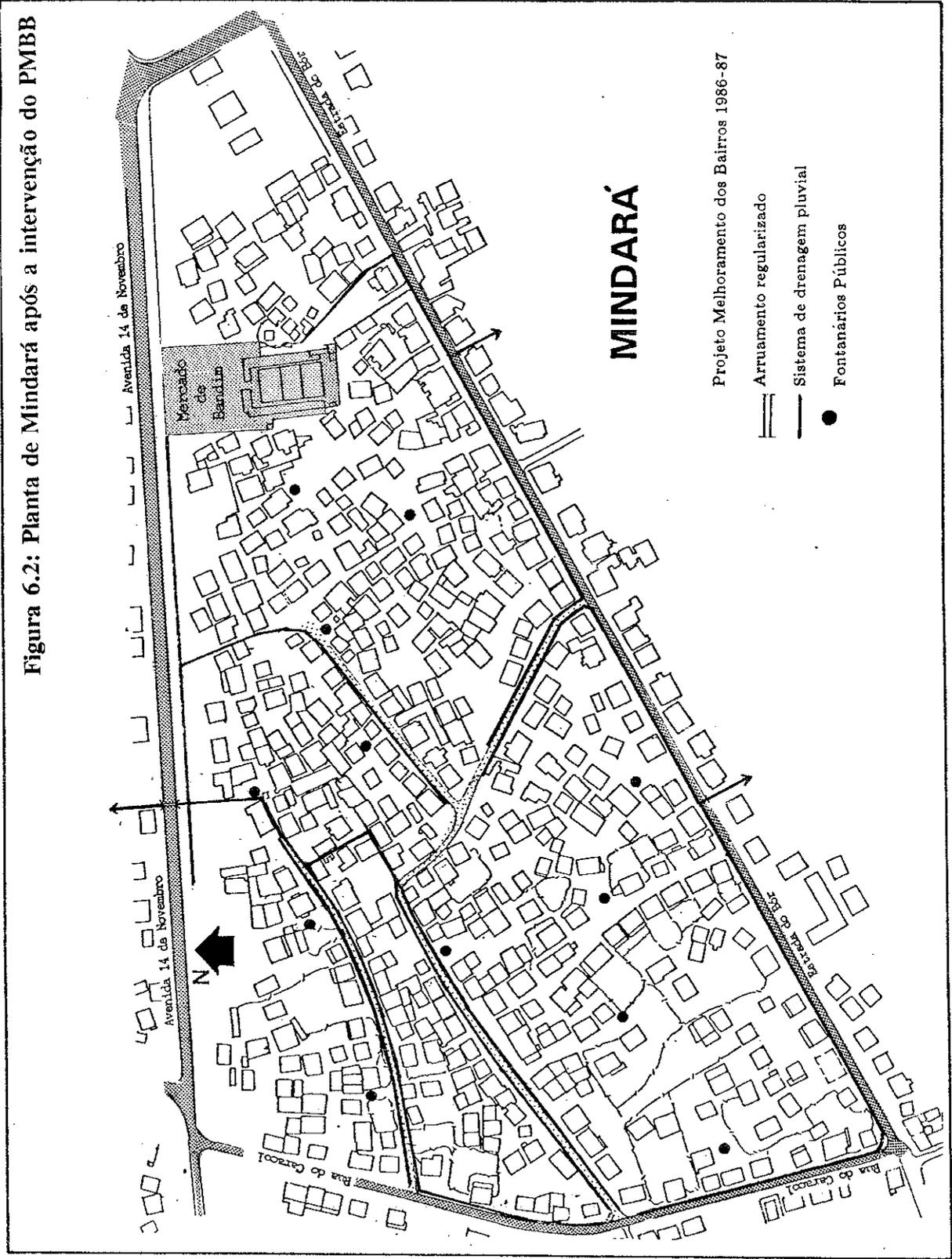
De uma maneira geral, as casas apresentam uma má condição de moradia, principalmente pela falta de instalações mínimas e infraestrutura básica. Em 1979, apenas 3,0 % das casas estava ligada à rede de abastecimento d'água (Kunzel e Wehenpohl, 1979:23). A maioria abastecia-se através de poços tradicionais tais como mostra a **Figura 6.1**. Foi somente em 1987, quando o PMBB implementou uma rede de abastecimento d'água ligada à 14 fontanários públicos. Houve então uma melhoria significativa em termos do abastecimento d'água potável mas tal benefício não veio a estimular os moradores a realizarem uma ligação doméstica com a rede. A recente pesquisa do PMBB indica que apenas 7,65 % das casas está ligada à rede de abastecimento d'água (PMBB, 1990:1). Do ponto de vista da eletricidade, verifica-se uma melhoria significativa já que em 1979 somente 8,0 % das casas estava ligada à rede enquanto que em 1990, o total sobe para 30,05 % (PMBB, 1990).

Figura 6.1: Poços Tradicionais em Mindará



Fonte: Kater, H. "Qualidade das águas nos bairros de Mindará e Cupilom de Cima", PMBB, 1986.

Figura 6.2: Planta de Mindará após a intervenção do PMBB



6.5 BREVE AVALIAÇÃO DA INTERVENÇÃO DO PMBB EM MINDARA

Desde o início, o projeto defrontou-se com uma população relutante e desconfiada das intenções do projeto e assim não foi possível atingir um nível de participação satisfatória. Em primeiro lugar, a construção da avenida 14 de Novembro deixou muitas sequelas entre os moradores pois aqueles cujas casas foram demolidas jamais receberam uma indenização justa, e alguns não conseguiram reerguer sua casa até hoje.

Em segundo lugar, a comunicação com os habitantes foi insuficiente para mobilizá-los no processo de melhoramento e para envolvê-los na execução de obras. O temor de ter sua casa demolida pelo projeto de urbanização contribuía negativamente para o processo participativo que se pretendia alcançar. Muitas vezes uma escavação tinha que ser repetida no dia seguinte pois os moradores haviam recolocado a terra de volta ao seu local.

Em terceiro lugar, o projeto concentrou sua atenção para a execução das obras de infraestrutura e acabou negligenciando outros aspectos do processo de melhoramento. Isto ficou evidenciado pelas avaliações das missões que visitaram o projeto naquele período.

Uma avaliação da situação atual do bairro mostra que apesar das melhorias no abastecimento d'água e nos acessos ao interior do bairro, e apesar da solução de alguns pontos críticos de drenagem, a estrutura urbana e o processo de ocupação e parcelamento do solo ainda permanecem indefinidos. Como foi dito anteriormente, no capítulo III, a intervenção em Mindará desconsiderou as possibilidades de delinear o futuro desenvolvimento do bairro através de um plano físico estratégico de parcelamento e uso do solo a ser realizado gradualmente. A falta de tal instrumento faz com que as edificações permaneçam em mau estado de conservação devido ao seu estatuto irregular. No momento em que os habitantes executam eventuais reabilitações, o fazem sobre uma base física e legal incerta e sem levar em conta qualquer princípio de planejamento urbano e desenvolvimento do bairro.

O sistema de circulação e a delimitação dos lotes individuais ainda permanecem sem uma solução definitiva e isto faz com que o processo de adensamento e ocupação do solo se processe de maneira improvisada ou fora dos controles da CMB, com conseqüências irreversíveis para a futura urbanização do bairro. Caso houvesse um plano diretor de desenvolvimento urbano do bairro já no momento em que se deu a implantação dos vários sistemas de infraestrutura (ruas, água, drenagem), muito provavelmente os custos de urbanização teriam sido minorados. Algumas casas poderiam ter sido deslocadas a fim de favorecer uma implantação racional das redes e as diretrizes do plano poderiam disciplinar o processo de adensamento sem por em perigo o equilíbrio essencial entre o espaço de uso privado e de uso público. A situação é tão crítica que se faz necessário re-estudar uma nova intervenção no local. Uma proposta preliminar elaborada em 1990 por Vicente Tito e o autor implica no deslocamento de dois fontanários públicos implementados pelo PMBB e a relocação de 35 casas.

BELÉM

7.1 LOCALIZAÇÃO

Belém é o maior dos três bairros selecionados para intervenção do PMBB e ocupa uma área de 42,27 ha. Situa-se mais distante do centro em comparação com os outros dois e separa-se de Mindará pela rua do Caracol em seu limite Leste. Assim como em Mindará, o bairro é delimitado ao Norte pelo principal acesso à cidade, sendo que em Belém existe uma rua de terra paralela que dá acesso à avenida 14 de Novembro em sua extremidade Oeste. Ao Sul, situa-se a continuidade da estrada do Bór sendo que em Belém esta via de acesso não é pavimentada. Em seu limite sudoeste, há uma grande área verde utilizada por camponeses locais para atividades rurais. A declividade do terreno dá-se nesta direção o que faz com que toda a água drenada do bairro corra em direção à este local onde já existe uma valeta natural apresentando sinais de erosão. O bairro possui um caráter residencial marcante apesar de existir algum comércio, bares, oficinas, alfaiates, e restaurantes. Estas atividades geralmente ocorrem no anel periférico do bairro, com maior incidência na rua do Caracol e ao longo da avenida 14 de Novembro.

7.2 POPULAÇÃO

Há indícios que a maioria da população pertença aos grupos animistas. Ao que tudo indica, os mancanhas e papéis são os grupos majoritários, pelo menos essa é uma das conclusões tiradas dos dados coletados durante a campanha da água e do lixo, organizada pelo PMBB em 1989. A maioria dos documentos que tratam sobre o bairro indicam uma população por volta de 8.000 habitantes e como não há nenhuma outra fonte que possa contradizer este dado, assume-se este número como referência básica.

Em 1981, uma pesquisa realizada pelo MOPCU registrou 606 casas. Se utilizarmos a mesma taxa de habitantes por habitação usada para estimar a população de Mindará, ou seja, 8,2 pessoas por família, chega-se a conclusão que o bairro possuía cerca de 4.969 habitantes em 1981. Em 1990, a equipe responsável pela formulação do PGU estimou a população do bairro ao redor de 7.385 habitantes, num total de 1.289 famílias residindo em 671 casas e 271 anexos (MOPCU, 1990a:1). Neste mesmo ano, a CMB e o PMBB implementaram um inquérito que indicou uma população de 8,650 habitantes residindo em 617 casas e 1.530 moradias (CMB, 1990b). Levando-se em consideração os dados levantados em 1981 e em 1990, pode-se afirmar que a população teve um acréscimo de 57,4 %, ou seja, um crescimento anual estimado em 6,3 %.

Mas ao utilizarmos a taxa de pessoas por família indicada pela pesquisa realizada pela empresa BKH (BKH, 1984) e combiná-la com o total de famílias cadastradas pelo PGU e CMB, será possível chegarmos a duas conclusões: uma população de 10.569 habitantes com base no total de famílias registrado pelo PGU ou 12.546 habitantes com base no total de

moradias registrado pela CMB. É muito provável que a população de Belém alcance um total de 10.000 habitantes, o que vale dizer uma média de 14 pessoas por casa, uma taxa de crescimento anual de 6.0 % e uma densidade populacional variando entre 200 e 250 habitantes/ha. O que dá credibilidade à esta estimativa é o dado levantado por uma pesquisa realizada em 1979 que já indicava uma média de 14,46 habitantes e 3,07 pessoas por casa (Kunzel e Wehenpohl, 1979:31).

7.3 A ESTRUTURA URBANA E O PADRÃO HABITACIONAL

Comparado com Mindará, Belém possui uma estrutura urbana muito mais definida. As ruas e acessos criam uma série de quadras e quarteirões e dão ao bairro uma configuração geométrica e cartesiana. As casas seguem uma certa lógica de alinhamento que facilita a leitura do espaço e a circulação de carros e pedestres. A intervenção feita pelo PMBB reforçou este aspecto ao realizar a regularização do arruamento. Até certo ponto, a rede de caminhos encontrados em Mindará pode também ser verificado em Belém mas aqui já existem muitos obstáculos criados por muros e vedações que cercam um número razoável de lotes e habitações legalizadas. Muitos deles foram regularizados de acordo com um plano urbanístico realizado pelo MOPCU em 1984/85. Apesar de nunca ter sido oficializado, este projeto é tomado como referência para efeito de concessões e demarcações de terrenos realizadas pelo setor de Topografia da CMB. Em alguns casos, ocorrem conflitos entre as redes de infraestrutura executadas pelo PMBB e as diretrizes de parcelamento do solo especificadas por este plano.

Atualmente ocorre um processo de transformação ao longo da avenida 14 de Novembro onde verificam-se várias construções novas, algumas com mais de dois pavimentos. Pouco a pouco vai se consolidando uma fachada de edificações de boa qualidade localizada ao longo do principal acesso da cidade, fato que irá determinar um padrão de qualidade e custos de terrenos.

O bairro pode ser dividido em duas partes em termos de morfologia urbana. Na parte Oeste, o bairro segue um esquema pré-planejado de ocupação e parcelamento do solo, com lotes e quadras bem definidas. Já a parte Leste, fica visível a similaridade com Mindará, ou seja, uma série de grupamentos de casas densamente construídas e sem respeitar um princípio formal de alinhamento e ocupação do solo. Em comparação com Mindará, um visitante pode orientar-se muito melhor ao caminhar pelo bairro devido a sua estrutura urbana regular que acaba por facilitar também a implantação das redes de infraestrutura. Com respeito às condições ambientais, Belém oferece uma impressão mais positiva do que Mindará devido aos melhores acessos e ruas definidas, ao estoque de casas em melhor estado de conservação e em melhores condições de habitabilidade; e finalmente devido ao impacto positivo da intervenção do PMBB, especialmente em termos de drenagem e arruamento.

Sobre a qualidade das casas, uma pesquisa realizada em 1981 indicou que 16,5 % do parque habitacional estava em total estado de deterioração (MOPCU, 1981:5) e 42,9 % estava em bom estado de conservação. Uma outra pesquisa revelou que 18,5 % do estoque habitacional era construído com blocos de betão ou materiais mistos (Kunzel e Wehenpohl, 1979:18). Tais dados levam-nos a concluir que há mais de 10 anos atrás o estoque habitacional já era de muito melhor qualidade em Belém do que em Mindará. Entretanto, tal disparidade não pode ser confirmada atualmente. A pesquisa realizada recentemente pela

CMB, com o apoio do PMBB, revela que as casas consideradas como de razoável, boa e muito boa qualidade respondem por 74,87 % e 79,21 % do total de casas de Belém e Mindará respectivamente. De fato, há uma inversão que pode ser explicada pelo fato de que existem muitas edificações de razoável qualidade que foram recentemente construídas para uso comercial. Todavia existem muito mais casas de boa ou muito boa qualidade em Belém do que em Mindará e isto tem um efeito singular quando se observa o meio ambiente construído (ver Tabela 7.1).

Tabela 7.1 : Qualidade das casas em Belém e Mindará

	Muito Bom	Bom	Razoável	Ruim	Muito Ruim	Total
Mindará	05 1.1%	111 25%	235 53%	89 20%	03 0.67%	443
Belém	26 4.2%	203 33%	233 38%	150 24%	06 0.97%	617

Fonte: "Tabulação das Vivendas em Mindará e Belém, CMB, 1990".

Para dar uma visão sobre a qualidade do estoque habitacional dos dois bairros, é importante explicar o princípio de classificação. Tal modelo foi desenvolvido no âmbito da cooperação da CMB com o IPF-Instituto de Planificación Física de Cuba. Uma casa é considerada **MUITO BOA** quando a construção está em boas condições físicas e quando as paredes são construídas de tijolo cerâmico, blocos de betão e eventualmente adobe, e quando está rebocada e pintada; deve ter a cobertura feita por uma laje de betão ou coberta por telha cerâmica, e possuir fundações ou alicerces e uma varanda devidamente construída.

A qualidade de uma casa é classificada como **BOA** quando seus diversos componentes são construídos de acordo com o que foi citado acima, mas a edificação necessita de pequenos reparos. É considerada **RAZOÁVEL** quando seus componentes são construídos de acordo com o que foi especificado acima mas apresenta uma série de rachaduras e trincas, deformação da cobertura e infiltrações, mas ainda é passível de reparações. Uma casa que por ventura tenha um cobertura de palha, paredes de adobe ou materiais mistos tais como tijolo-bloco de betão, não possua piso cimentado e eventualmente uma varanda desprovida de uma fundação devidamente construída, poderá ser apontada como uma casa de qualidade razoável caso seus componentes estejam bem preservados ou necessitem apenas de pequenos reparos. A qualidade de uma casa é classificada como **RUIM** quando seus vários componentes foram construídos de acordo com o que foi citado na primeira classificação mas demandam uma total reconstrução. Uma casa construída tal qual especifica a classificação "razoável" mas que necessite de muitos reparos pode ser classificada como ruim. A casa classificada como **MUITO RUIM** é toda aquela que necessita de uma total renovação antes de poder ser ocupada (CMB, 1989).

A idade das construções pode explicar a superioridade qualitativa do estoque habitacional de Belém em relação à Mindará. De acordo com os dados de uma pesquisa, 53,9 % do estoque habitacional de Belém foi construído entre 1970 e 72 enquanto em Mindará, 54,7 % foi construído antes de 1965 (Kunzel e Wehenpohl, 1979:26). Assim como em Mindará,

a maioria das casas de Belém foi construída segundo o padrão e tipologia tradicional, uma forma retangular dividida em 6 cômodos na maioria dos casos, um telhado de quatro águas com cobertura de telha galvanizada e uma varanda circundando toda a construção. Além da qualidade das casas, as condições de habitabilidade em Belém são significativamente superiores do que em Mindará. Tudo indica que a rede de água potável implantada pelo PMBB estimulou a conexão doméstica visto que apenas 6,0 % das casas possuíam abastecimento por rede em 1979 (Kunzel e Wehenpohl, 1979:23) enquanto que em 1990, 19,12 % das casas possui ligação com a rede, ou seja, três vezes mais; 40,52 % abastece-se através dos fontanários públicos e 41,98 % de poços tradicionais (CMB, 1990b:1).

Em termos de saneamento básico, 46,03 % das casas possuem atualmente um wc sob a cobertura da casa e isto pode ser um sinal de que um maior número de casas, do que aquele revelado pela pesquisa, está supostamente ligado à rede d'água. Simplesmente porque as instalações sanitárias dependem fundamentalmente de água para funcionarem perfeitamente. Em 1979, 38 % das casas possuía uma cozinha construída dentro da casa, um dado bastante significativo mas que infelizmente não pode ser comparado com dados atuais. Em termos de energia elétrica, 55,43 % das casas está conectada à rede, o que significa uma melhoria significativa em comparação com nove anos antes quando apenas 14 % possuíam ligação com a rede.

7.4 SÍNTESE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PMBB EM BELÉM

A intervenção do PMBB causou um impacto positivo em termos de drenagem e abastecimento d'água. A estrutura do bairro era propícia para a implementação de redes de infraestrutura e além do mais já existia um plano urbanístico, que embora não fosse oficial é ainda utilizado pela CMB. O método de implementação com base em brigadas de trabalho favoreceu o processo de execução de obras que transcorreu de forma contínua e eficiente.

Do ponto de vista da participação, o PMBB pode desenvolver pela primeira vez um trabalho de mobilização da população residente de forma a estimular a organização em torno dos fontanários públicos. Os proprietários ou chefes de família, residindo em cerca de 40 a 50 casas situadas em torno de um fontanário, eram agrupados e convocados a participar de uma série de reuniões e micro seminários. Lá se discutiam vários assuntos como a necessidade de organização comunitária, o manuseio do fontanário, os cuidados e perigos de contaminação, o papel de cada indivíduo, compromissos e taxas de manutenção. O principal objetivo era alcançar um certo grau de autogestão no processo de utilização e manutenção do abastecimento d'água, e descentralizar o processo decisório.

A mobilização foi espetacular e utilizou-se inclusive um carro equipado com material de som. Apresentou-se um audio-visual chamado "A água é boa" e estimulou-se a discussão interna entre os grupos. Cada grupo deveria eleger um morador que ficará responsável pela gestão do fontanário localizado na área de residência do grupo a que pertence. O responsável tratará de reposições de torneiras, limpeza dos poços de infiltração e sumidouro, coleta das taxas mensais e ocasionalmente organizará ações de limpeza das valetas e evacuação do lixo localizado em sua área de jurisdição. A mobilização foi de tal forma que o comitê de bairro sentiu-se desprestigiado na sua função de mobilização popular e criou-se um conflito que só foi resolvido com a intervenção do presidente da CMB e do representante do PAIGC para setor autônomo de Bissau.

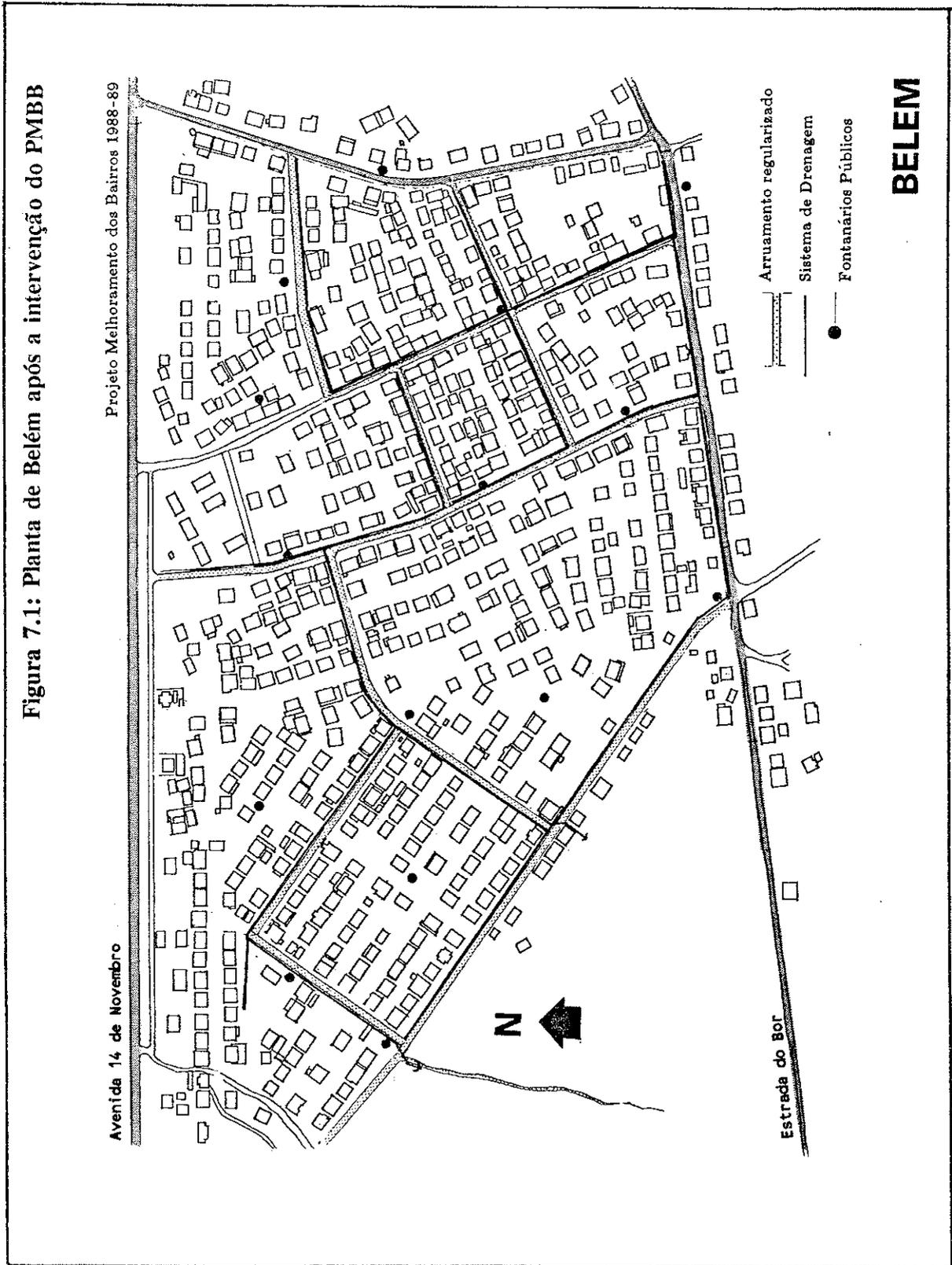
Apesar dos resultados alcançados com o envolvimento dos moradores, tanto a experiência de Mindará quanto de Belém demonstram as limitações de um projeto de melhoria de infraestrutura. Tudo indica que a implantação de infraestrutura coletiva não possui a força catalizadora para mobilizar o morador e levá-lo a participar ativamente no processo de melhoria de seu local de moradia. Além das próprias limitações do PMBB, o projeto teve que co-existir com a fragilidade das organizações de massa sob o controle do PAIGC já que só poderia atuar dentro dos bairros caso passasse pelo filtro destas organizações. Tanto o comitê de bairro como a UDEMU e a JAAC não conseguiam cumprir sua tarefa principal de mobilização, daí a decisão do PMBB de partir para a ação com seus próprios meios. Estas organizações desempenharam um papel fundamental durante a guerra de libertação mas após a independência, não conseguiram ajustar-se com os processos de mobilização comunitária e reorientar-se em termos de política de bairro a fim de responder aos anseios dos habitantes. Percebe-se claramente que houve um distanciamento da base, perderam suas raízes, burocratizaram-se e seus líderes atuais não tem mais poder de persuasão junto à população residente nos bairros. Estas afirmações são feitas com base na experiência levada a cabo nesta localidade e não podem ser generalizadas.

Todo o esforço do PMBB foi direcionado para elevar o grau de conscientização do morador sobre suas responsabilidades e de suas organizações de bairro no processo de urbanização dos bairros. Deu-se ênfase à interligação entre um meio ambiente limpo e boas condições de saúde, entre coleta e evacuação do lixo e melhoramento de bairros, e entre desenvolvimento comunitário e a manutenção e gestão dos benefícios introduzidos pelo PMBB. Tanto o programa relacionado com a água quanto o relacionado com o lixo foram formulados e implementados sob esses princípios.

O programa de coleta de lixo implementado pelo PMBB recebeu uma pronta reação por parte dos moradores que armazenavam seus dejetos cuidadosamente e os despejavam semanalmente nos caminhões e reboques do projeto. Os pontos de coleta foram discutidos e definidos em conjunto com os moradores e/ou os comitês de bairro, pregava-se uma grande placa e era lá onde parava o caminhão ou o trator do PMBB. Sabia-se logo de início que a coleta semanal em cada bairro não era suficiente para evacuar todo o lixo produzido nem tão pouco capaz de manter aceso o estímulo participativo. Logo descobriu-se alguns pontos de acúmulo de lixo que eram ocasionalmente recolhidos por grupos de moradores com o apoio do PMBB.

Apesar desta atividade ser realizada apenas uma vez por semana em cada bairro, ela demandava um grande esforço de gestão e organização por parte do projeto já que durante três dias da semana, o caminhão e mais tarde o trator com reboque estavam deslocados de suas funções vitais na obra. Isto sem falar nos gastos feitos a fundo perdido. O PMBB não foi capaz de garantir um serviço frequente e contínuo que pudesse justificar a cobrança de impostos e taxas de lixo. A iniciativa tinha um caráter experimental e cumpria com uma das cláusulas do contrato entre o SNV e a CMB. A situação deteriorou-se a partir do momento em que o PMBB suspendeu a serviço de coleta de lixo e passou esta responsabilidade à CMB, a qual já contava com os tratores cedidos pela cooperação francesa. O mínimo de organização que se conseguira simplesmente desmantelou-se.

Figura 7.1: Planta de Belém após a intervenção do PMBB



CUMPILOM DE CIMA

8.1 LOCALIZAÇÃO

Cupilom de Cima é um dos bairros africanos mais antigos da cidade. Muitos pensavam que a origem do nome cupilom está relacionado com a palavra pilom, denominação mandinga para uma árvore sagrada de grande porte denominada "cupelão" em Português (Mengers, 1986). Entretanto, cupilom origina-se da palavra n'pilon, denominação em língua papel para um fruta local chamada pelos portugueses de mandípere, que crescia na área onde se deu o assentamento (Acioly, 1991a). O bairro cobre uma área de 14,5 ha, quase um terço de Belém e metade de Mindará. Localiza-se em área adjacente ao núcleo colonial da cidade e é atualmente uma área central de fácil acessibilidade. O bairro é circundado por uma série de prédios onde funcionam importantes instituições tais como o Ministério do Interior, Corpo de Bombeiros, a Presidência do Conselho de Estado. O terreno onde está situado possui uma acentuada declividade, entre 15 e 30 metros acima do nível do mar.

O bairro é delimitado por importantes artérias de circulação que ligam pontos importantes da cidade. A Noroeste, situa-se a avenida Corca Só que liga esta parte da cidade à Antula. A avenida Unidade Africana é o limite sul do bairro e funciona como uma ligação direta com o mercado de Bandim. A Nordeste situa-se a avenida Osvaldo Vieira, via que faz uma conexão direta entre o bairro e o centro comercial da cidade e ao mesmo tempo divide Cupilom de Cima de Cupilom de Baixo. Diz-se que esta divisão administrativa artificial tinha como objetivo diminuir o poder de influência dos mandingas, notadamente o grupo étnico majoritário no local (Mengers, 1986:13). A avenida de cintura ou Nações Unidas corta a área de tal forma que divide o bairro em Cupilom Sul e Norte.

8.2 POPULAÇÃO

Cupilom tem recebido a atenção de vários pesquisadores e por isso mesmo é possível encontrar-se um número razoável de informação. Em 1986, o PMBB patrocinou uma pesquisa realizada por um estudante da Universidade de Nijmegen que acabou se transformando numa fonte de referência sobre o universo social e econômico de um bairro popular. O bairro possui uma população mais homogênea em comparação com outros bairros. Os mandingas formam o grupo étnico majoritário, cerca de 47,2 % ou quase metade da população residente. Os mancanhas com 12,6 %, fulas com 8,3 % e manjacos com 7,9 % completam o perfil da população (Menger, 1986:101). De acordo com a história falada, a representatividade dos mancanhas como o segundo grupo étnico do bairro deve-se a solidariedade prestada pelo grupo mandinga à esta etnia quando ocorreu o sério conflito racial entre os mancanhas e o grupo dos papéis.

Quase 60 % da população pratica a religião muçulmana, uma singularidade que é traduzida na peculiar organização e controle social, facilmente perceptível por quem visita ou trabalha

no bairro, especialmente na parte sul do assentamento. Cupilom é um dos poucos bairros onde existe e funciona uma comissão de homens grandes e líderes tradicionais que de forma pragmática protege e reproduz a tradição e leis que regem a sociedade tradicional. A presença dominante do grupo mandinga acabou por facilitar a aparição de um conselho de moradores que de certa forma quebrou o monopólio do comitê de bairro do PAIGC sem que houvesse um conflito de atribuição. O conselho juntamente com o comitê de bairro e as outras organizações de massa puderam trabalhar de forma conjunta no processo de melhoramento dos bairros sem qualquer tipo de obstáculo. Esta particularidade fez com que o PMBB chegasse a uma forma de cooperação que viabilizou os trabalhos no bairro após inúmeras iniciativas anteriores dos portugueses.

A maioria dos habitantes (70 %) reside no bairro há mais de 20 anos o que vem a reforçar a estrutura social e os laços de vizinhança entre os moradores. Uma pesquisa realizada em 1979, indicou que havia 287 famílias e 2.282 habitantes residindo no setor sul do bairro, o que representa uma média de 1,69 famílias e 13,42 pessoas por casa. Em termos do número de habitantes por casa, há uma grande similaridade em relação a Mindará e Belém mas Cupilom apresenta um fato típico: a maioria das casas é ocupada por uma única família. As famílias muçulmanas são em geral compostas de vários membros e é muito comum o chefe da família possuir mais de uma esposa. Esta estruturação social acaba refletindo-se na configuração urbana do bairro na forma de várias moranças (ver Figura 8.2).

De acordo com Mengers, a população do setor sul do bairro chegava a 2.600 habitantes em 1986, o que dá uma média de 17 pessoas por casa (Mengers, 1986:99). Sendo assim, no período 79-86 registrou-se um crescimento populacional estimado em 1,74 % ao ano. Para o bairro como um todo, Mengers indica uma média de 16,5 pessoas por casa e um total de 4.510 habitantes. Três anos mais tarde, uma pesquisa realizada pelo PMBB registrou 264 casas, 211 proprietários, uma população estimada em 5.000 habitantes e uma densidade populacional de 344 habitantes/ha (PMBB, 1989:7).

Em 1990, uma amostra realizada no setor sul e que cobriu 41 casas revelou que 895 pessoas viviam em 39 casas, o que dá uma média de 22 habitantes por casa das quais em apenas 7 casas, ou 17 % do total, vivia mais de uma família (Acioly, 1990c:4). Tal dado reforça a característica da ocupação unifamiliar das casas neste bairro. Em duas casas de 160 m² de área coberta, ambas com 6 quartos, 2 concos (anexos) construídos por sobre a varanda e mais um corredor interno, vivem 49 habitantes em cada uma e todos pertencendo a uma única família. Isto significa uma média de 6 pessoas por quartos caso os anexos sejam levados em conta. Em outras duas casas, uma de 165 m² e a outra de 180 m² de área coberta, ambas com 6 quartos, foram cadastradas duas famílias compostas de 44 e 30 pessoas respectivamente.

A superpopulação das casas é visível e deve ser considerada para efeito da estimativa da população do bairro. Chega-se ao ponto de encontrar-se uma casa que possuía um quarto de forma quadrada onde havia 7 camas, sendo seis de casal. Segundo o proprietário, em várias das camas dormiam três crianças. Estes dados confirmam a peculiaridade da estrutura social de Cupilom de Cima e mostram o perfil do núcleo familiar vivendo sob um único teto. Se considerarmos estes indícios de superpopulação, é possível estimar uma população de 5.808 habitantes para todo o bairro. Isto significa dizer que a população cresceu a uma taxa de 5,5 % ao ano resultando numa densidade de 400 habitantes por hectare.

Mengers afirma em seu estudo que a população havia diminuído no período de seu estudo mas tal assertiva não pode ser confirmada. Ao contrário, num período de dez anos, ou seja, entre 1979 e 89, o número de casas decresceu enquanto o total de habitantes aumentou. O resultado é a superpopulação do estoque de casas, deterioração das condições de vida, promiscuidade e degradação progressiva das edificações. Ao compararmos as fotografias aéreas de 1979 e 1989 com o cadastramento das edificações feito em 1986, confirma-se claramente que o estoque de casa diminuiu sensivelmente. Várias construções cobertas de palha desmoronaram por falta de manutenção ou falta de recursos para substituir a velha cobertura. O custo da palha vem aumentando a cada ano e vai tornando-se um grande obstáculo para os moradores de baixa renda familiar.

O perfil sócio-econômico dos habitantes é difícil de ser definido pois uma conversa ou qualquer tipo de questionamento sobre os vencimentos e salários dos moradores é uma questão um tanto delicada. Muitos são evasivos em sua resposta pois não desejam revelar, com exatidão, a quantia que recebem, e nem mesmo a esposa ou familiares são capazes de inferir o real valor do vencimento do chefe da casa. Há muitos funcionários públicos com salário fixo e regular mas vários deles ainda possuem uma outra fonte de renda no mercado informal. É muito comum o morador e/ou sua família possuírem uma bolanha onde plantam arroz, amendoim, legumes, etc. Apesar de não possuir um valor monetário, já que é uma atividade tipicamente de subsistência, gera sempre um tipo de renda toda vez que há um excedente na produção. Mengers indica em seu estudo que 10 % das famílias entrevistadas, em 1986, declararam estar envolvida em atividades rurais tais como plantio de arroz, legumes, hortas, etc. (Mengers, 1986:32). Além disso, alguns residentes declararam ter fonte de renda regular pois estão empregados no setor privado, enquanto outros não puderam definir exatamente o quanto percebem pois trabalham por conta própria em carpintaria, alfaiataria, venda de frutas e legumes, mercearia, pintura, etc. Muitas mulheres estão envolvidas em atividades de geração de renda e em muitos casos são responsáveis por uma segunda fonte de renda da família. Há casos em que se registra uma terceira fonte de renda.

Quanto ao perfil sócio-econômico, os dados disponíveis indicam que em 1979, 48,7 % da população estava desempregada; um pouco menos do que em Mindará e Belém no mesmo ano (Kunzel e Wehenpohl, 1979:37). Neste mesmo ano, a renda familiar média mensal ficava em torno de PG 5.814,00 e a renda média por chefe de família ficava em torno de PG 3.064,00 por mês, o equivalente a US\$ 88,00 e US\$ 46,00 respectivamente. Em 1986, os dados coletados indicaram que 1,81 pessoas por família estavam empregadas e 5,46 pessoas dependiam de um salário (Mengers, 1986:31). Segundo o mesmo o estudo, a taxa de desemprego era de 41,5 %, um pouco abaixo do que registrava o estudo de Kunzel e Wehenpohl em 1979. A renda média encontrada no bairro, em 1986, alcança o valor de PG 13.700,00 (US\$ 67,28) por mês ou US\$ 807,46 por ano (Mengers, 1986:32) segundo a taxa cambial de 1 US\$ por PG 203,6 (EIU, 1992:31). Esta renda é quase um terço do PIB por habitante e certamente situa-se abaixo do mínimo necessário para a sobrevivência de um família. Considerando o custo de vida atual, pode-se prever facilmente que uma boa parte desta renda é despendida em produtos de primeira necessidade, na alimentação e eventualmente em vestimentas. Não fica difícil deduzir que pouco sobra para ser investido na melhoria da habitação e para melhorar as condições de vida ao nível do domínio familiar.

8.3 A ESTRUTURA URBANA E O PADRÃO HABITACIONAL

O local do assentamento era parte de uma área utilizada anteriormente pelo grupo dos papéis para a prática da agricultura e com o fenômeno da migração mandinga para a capital, pouco a pouco passou a ser ocupada por este grupo étnico. O processo de ocupação iniciou-se a partir do começo deste século. Nunca houve um processo de distribuição de terrenos nem tão pouco um programa municipal de concessão de lotes, por isso mesmo que até o hoje o solo é ainda ocupado de maneira tradicional. Com exceção dos terrenos já regularizados pela CMB nos últimos anos.

Do ponto de vista morfológico, Cupilom possui duas tipologias. A configuração urbana do setor sul era bastante peculiar, com muitas edificações situadas independente de um alinhamento prévio, ou lógica urbanística, lembrando morfologias encontradas em tabancas do interior do país. O processo de ocupação do solo deu-se muito mais através da autorização ou concessão feita pelos primeiros ocupantes ou chefes de um clan feita à um parente ou membro da família a fim deste poder construir sua habitação no local. Durante o inventário realizado para formular o plano de intervenção do PMBB registraram-se 23 moranças no setor sul (PMBB, 1989:7) mas à partir da intervenção do PMBB, esta morfologia foi ligeiramente modificada com a abertura de ruas e relocação de casas. Até então, era quase impossível à um automóvel ter acesso aos espaços internos do assentamento.

Segundo os moradores mais antigos, esta morfologia peculiar favoreceu as atividades clandestinas realizadas pelo PAIGC durante o período da guerra de independência. O assentamento era um local seguro para esconderijo; havia um sistema bastante eficiente de controle do espaço e uma eficaz comunicação no seio do bairro que era facilitado pela sua estrutura urbana. Segundo as informações colhidas junto aos moradores, os portugueses não se apeteçiam a entrar no interior do bairro apesar de todo o aparato policial. O setor Norte, ao contrário, possui ruas e acessos paralelos e uma estrutura muito bem definida. As casas seguem um alinhamento pré-concebido devido a um grande incêndio que assolou o bairro em meados deste século. A CMB autorizou os proprietário a reconstruírem suas casas de acordo com um alinhamento das ruas pré-estabelecidas. Todavia, há várias moranças neste setor e há casos onde as casas foram construídas segundo a lógica tradicional.

No início, as casas tinham uma tipologia redonda, de acordo com a tradição mandinga, mas pouco a pouco foram transformando-se em casas retangulares tal qual a tipologia de Mindará e Belém. Em 1981, 62,8 % das casas eram cobertas com telhas galvanizadas (zinco) e 22,4 % com palha (Kunzel e Wehenpohl, 1981:18). Cinco anos mais tarde, o número de casas cobertas com palha decrescia para 16,6 % e o total de casas com cobertura de telhas galvanizadas subia para 65.5 % (Mengers, 1986:107). Este pequeno acréscimo deve-se ao fato de ter havido um aumento do número de casas cobertas por telhas cerâmicas, fibrocimento e bidon (folhas de barril de gasolina amassado). Em setembro de 1989, antes do PMBB dar início aos trabalhos no bairro, o número de casas com cobertura de palha havia decrescido para 13,6 % e o total de casas cobertas de telhas galvanizadas havia aumentado para 72,4 % (PMBB, 1989:8). As casas cobertas de telhas cerâmicas sofreram um ligeiro aumento, representam agora quase 10 % do total. Após a intervenção do PMBB, o total de casas cobertas por telhas galvanizadas irá aumentar sensivelmente já que o programa de habitação implica na substituição da cobertura de palha de várias casas em mau

estado de conservação.

Percebe-se que o estoque de casas passa por um processo de renovação, principalmente aquelas situadas ao longo dos principais eixos de circulação da cidade, onde há maior incidência de atividades comerciais. A excelente localização do bairro contribui para este tipo de mudança no uso e tipologia das habitações. As vantagens locacionais do bairro também contribuem para que a localidade torne-se muito atrativa para a habitação de aluguel. A falta de alternativas de habitação em outros locais e a inércia pública no setor fazem prever um desenvolvimento do mercado informal de aluguel. Neste sentido, Cupilom de Cima apresenta uma característica semelhante à Mindará no de que diz respeito à presença de inquilinos.

Em 1979, 49 % do estoque de casas era alugado (Kunzel e Wehenpohl, 1979:43). Sete anos mais tarde, este número diminuiu para 22,7 % mas 28,5 % das casas possuíam um inquilino de quartos (Mengers, 1986:13). Uma inventário recentemente realizado pelo PMBB que cobriu 28 % do estoque habitacional do setor sul, não confirma tal tendência. Em apenas cinco casos ou 12,1 % das casas havia pelo menos um inquilino e somente uma casa era totalmente alugada (Acioly, 1990c:4). O setor sul é mais tradicional e pode explicar a menor presença de inquilinos. Mas não há dúvidas de que um bairro bem localizado como Cupilom de Cima virá a sofrer uma grande pressão do mercado de arrendamento, fato que poderá trazer mudanças na tipologia da ocupação das casas.

Em termos de espaço, muitas casas possuem um quintal definido ou uma delimitação do lote bem visível através de muros ou cercas de bambu, quirintim, bidon, vegetação, etc. (ver **Figura 8.1**). A existência de um limite físico do lote ou quintal é muito mais visível em Cupilom de Cima do que em Mindará e Belém. O quintal é um lugar onde ocorrem várias atividades tais como lavagem de roupas, banho, higiene pessoal, cozinha, etc. Assim como nos outros dois bairros, a preparação da comida dá-se frequentemente na varanda, e neste caso, Cupilom apresenta a menor percentagem de casas com cozinha construída no interior da edificação: 21 %. A maioria das casas possui um local de banho e uma latrina seca, ambos cercados por uma cerca circular de quirintim, piso cimentado sobre uma grelha de sibe, geralmente localizados no fundo do quintal. A latrina acaba por tornar-se um local importante quando ocorrem cerimônias envolvendo o falecimento de um membro da família. Os mandingas costumam guardar temporariamente o corpo do falecido neste local antes de ser levado para o cemitério.

Em termos de infraestrutura pública, o bairro é muito carente apesar de ter redes de infraestrutura básica passando pelas vias principais que o circundam. Mas em comparação com os outros três bairros, pode-se dizer que a situação de Cupilom tem sido sempre melhor neste aspecto e verifica-se uma melhoria gradual ao longo dos anos. Em ambos os setores do bairro havia um processo erosivo contínuo devido a declividade do terreno e a falta de um sistema de drenagem que foi parcialmente solucionado com a intervenção do PMBB. Em 1979, 17,1 % das casas possuía fossa séptica (Kunzel e Wehenpohl, 1979:21) e em relação ao abastecimento d'água, 28 % das casas estava ligado à rede ou abastecia-se de fontanários públicos enquanto que nos outros dois bairros não chegava nem a 7 %. O total de casas servidas pela rede de eletricidade chegava a 28,6 %, mais que Belém e Mindará juntos.

Em sua pesquisa realizada 7 anos mais tarde, Mengers indica melhorias em todos os sentidos. O número de casas servida por rede ou fontanário público sobe para 40,9 % e 12,6 % passa a ter ligação individual dentro de casa (Mengers, 1986:119). O número de ligação à rede de eletricidade subiu para 49,5 %. De uma forma ou de outra os moradores vêm conseguindo melhorar as condições de vida no local mas não tem sido capaz de realizar o mesmo com relação à qualidade das edificações. Isto explica porque a habitação é apontada como prioridade máxima no processo de melhoramento do bairro. Uma lista de prioridade indicada por Mengers aponta o seguinte: habitação (51,9 %), centro de saúde (25,3 %), fontanários públicos (12,2 %), pavimentação de ruas (7,3 %). Esta lista de prioridades tem um valor significativo pois aponta de forma determinante a preferência e o nível de conhecimento dos moradores sobre seu local de moradia. Tais dados serão determinantes no processo de formulação do plano de intervenção do PMBB.

8.4 AVALIAÇÃO SUMÁRIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO EM CUPILOM DE CIMA

Em Cupilom de Cima, o PMBB deu preferência para a formulação e execução imediata do sistema primário de circulação viária e arruamento a fim de definir as diretrizes de urbanização. As ruas tornaram-se passagem das redes de drenagem e abastecimento d'água e desta forma racionalizou-se a implementação do sistema de infraestrutura básica. O plano físico urbanístico do bairro materializar-se-á posteriormente e de forma gradual a medida que as casas forem sendo transferidas de suas situações impróprias para sua localização definitiva segundo o parcelamento do solo planejado. A materialização total do plano implica na relocação de 20 % do total das casas existentes cuja maioria encontra-se em mau estado de conservação.

A mobilização dos moradores foi satisfatória. O PMBB conseguiu ultrapassar a limitada estrutura das organizações de massa, sob controle partidário, ao ratificar um contrato com um conselho de moradores do bairro. O conselho tinha um caráter multipartidário e abriu espaço tanto para as organizações existentes quanto para o simples habitante. Não há dúvidas que a homogeneidade étnica contribuiu para este desenvolvimento e o papel desempenhado pelos líderes tradicionais foi fundamental para que se conseguisse uma boa articulação entre o PMBB e os moradores.

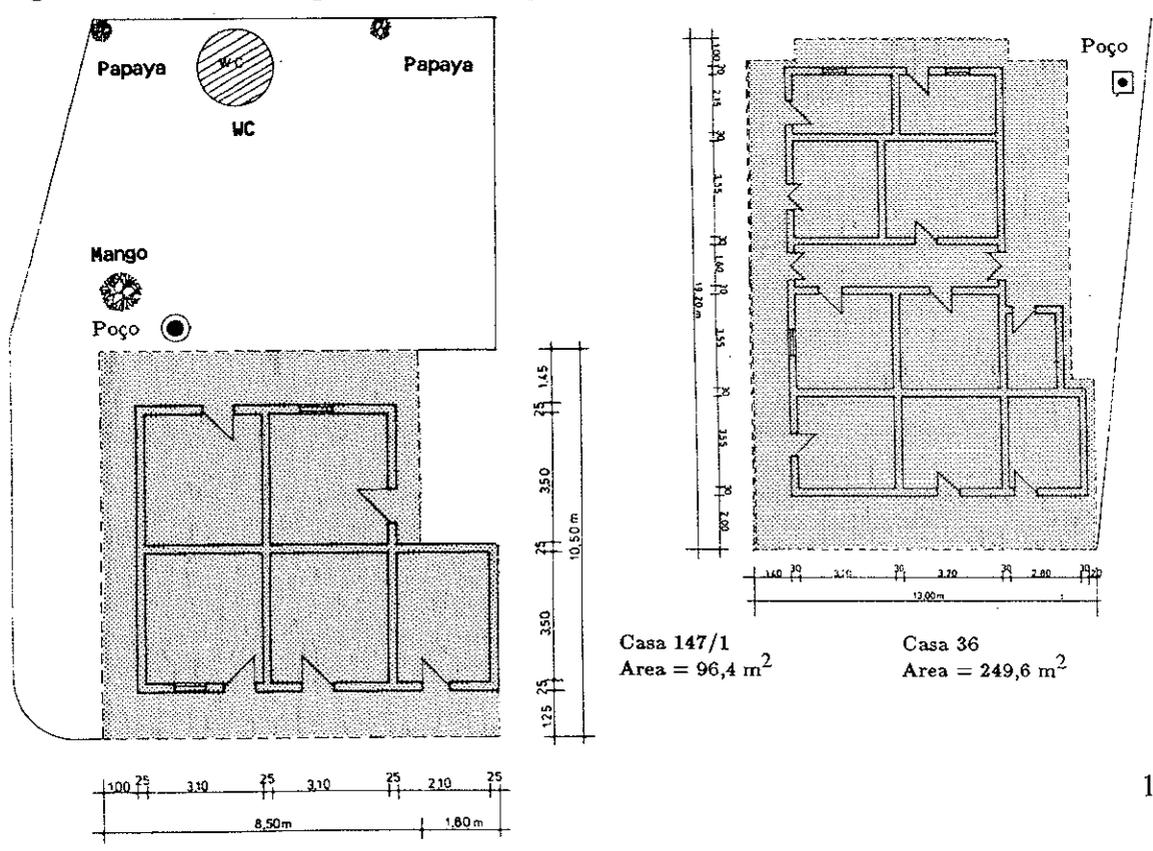
O processo de autoconstrução assistida provou ser um instrumento eficaz que conseguiu mobilizar o habitante no processo de melhoria de seu local de moradia. O uso da tecnologia do adobe foi conduzida com todo o rigor técnico na execução das paredes e confirmou o potencial que representa para aumentar a produção de habitação popular. A utilização da mão de obra local na produção de blocos de adobe e na execução de diversos componentes da edificação comprovou a potencialidade desta política. Todavia, a escala do programa em Cupilom de Cima deixou claro que existem ainda muitos pontos a serem melhor definidos. Os papéis e responsabilidades dos diversos agentes, o sistema de financiamento e o período de amortização da dívida precisam ser rediscutidos a fim de possibilitar ao mesmo tempo um processo sustentável de recuperação dos custos e a sua reversão em investimentos no próprio bairro através de um fundo rotativo. Detalhes sobre o processo de implementação em Cupilom de Cima serão dados no capítulo V.

A experiência neste bairro provou que os costumes e tradições que regem a propriedade e o processo de ocupação do solo são os maiores obstáculos para um processo de urbanização

e melhoramento de bairros, principalmente quando está implícito que a urbanização significa também a regularização dos lotes de cada família. Toda vez que uma determinada área tinha seu uso redefinido e sempre que lotes eram demarcados ocorria freqüentemente uma longa e cansativa discussão.

Por um lado, os moradores não estavam suficientemente informados sobre aspectos legislativos, no âmbito do conhecimento urbanístico e construtivo; ignoravam suas obrigações perante a CMB, e nem tão pouco possuíam um conhecimento básico sobre as implicações da urbanização e regularização fundiária, da razão de ter a delimitação oficial de seus lotes e o porque de uma regulamentação mínima para orientar o processo de ocupação dos lotes e construção das edificações. Por outro lado, a atitude dúbia da CMB diante dos direitos tradicionais acaba por gerar uma expectativa e a falsa idéia de que o direito tradicional sobrepõe-se ao processo de melhoramento dos bairros, cuja base é a formulação e aplicação de uma regulamentação urbanística mínima. A falta de critérios e parâmetros que delimitem onde, quando e como o direito tradicional deve ser aplicado ou prevalecer em relação à implantação de um projeto de urbanização, contribui para as dificuldades enfrentadas pelo PMBB em Cupilom. As futuras intervenções em outros bairros estarão comprometidas desde o seu início caso não haja um consenso a este respeito. Um consenso assumido como princípio aceito por todos os agentes envolvidos no processo de urbanização, ou seja, a CMB, MOPCU, PMBB, comitês de bairro, organizações de massa, comerciantes, moradores em geral. A aceitação deste princípio dependerá do processo de comunicação e informação cujo alvo é o habitante tradicional do bairro. A CMB terá que fortalecer seu papel como autoridade máxima e criar mecanismos que possam desobstruir rapidamente o processo de decisão. Caso contrário, a urbanização e regularização dos bairros irá tornar-se apenas uma intenção incapaz de materializar-se, ou seja, uma brilhante idéia restrita à documentos e plantas de projeto.

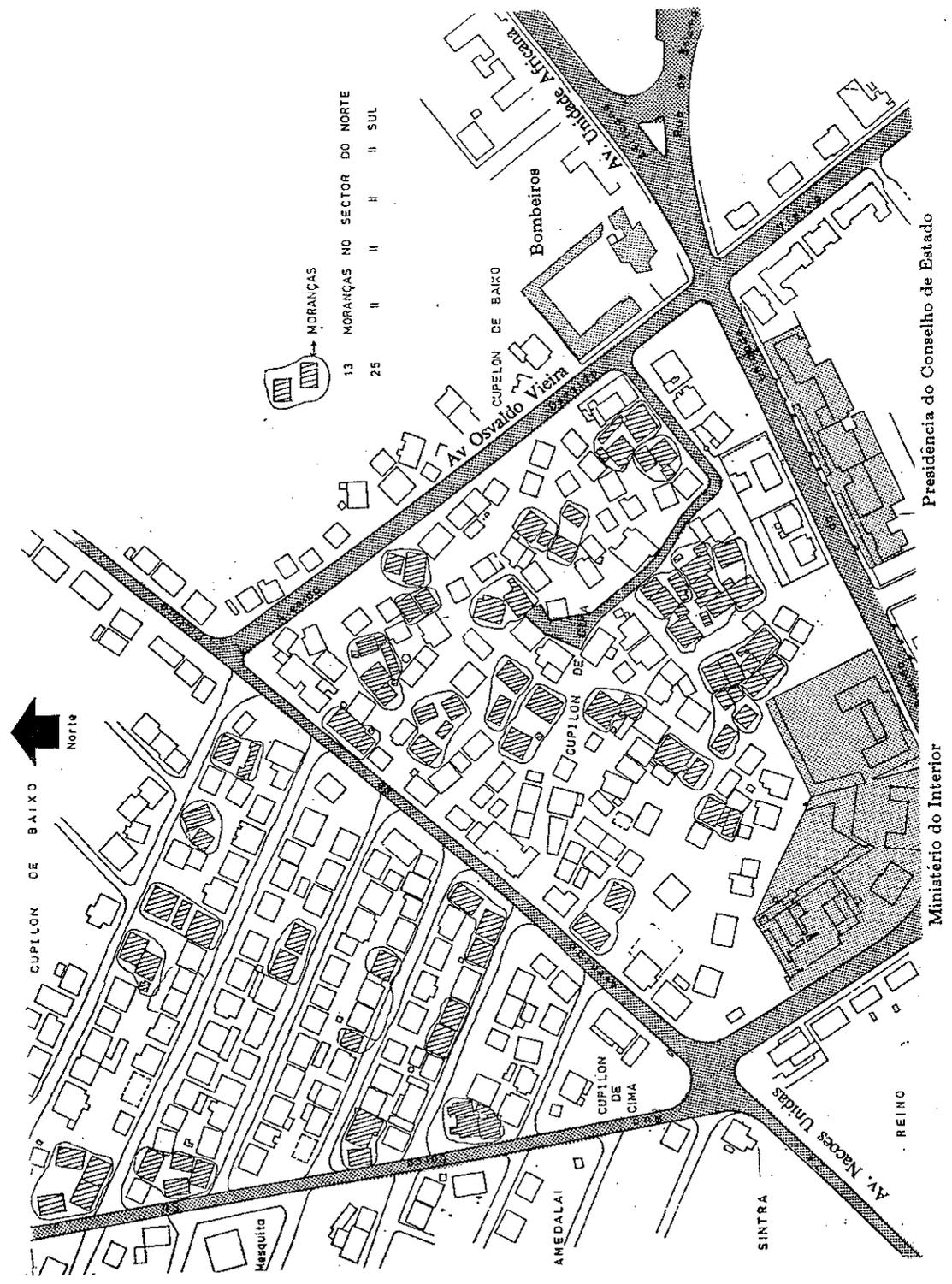
Figura 8.1: Casas Pesquisadas em Cupilom de Cima



Casa 147/1
Area = 96,4 m²

Casa 36
Area = 249,6 m²

Figura 8.2: Planta de Cupilom de Cima antes da intervenção do PMBB



SÍNTESE DO CAPÍTULO IV

9.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS BAIRROS

A Tabela 9.1 sintetiza os principais dados que definem o perfil dos três bairros analisados nos capítulos anteriores. A população alvo foi inicialmente estimada em 20.000 habitantes mas atualmente o total chega a 25.000 habitantes, o que significa dizer que a intervenção do PMBB conseguiu melhorar as condições de vida de uma população equivalente a segunda maior cidade do país. A população da cidade de Bissau vem crescendo à uma taxa anual de 3 a 4 % enquanto que nos bairros populares a taxa de crescimento sobe para mais de 5 % ao ano. Esta é uma característica do processo de urbanização informal verificado em todas as principais cidades da África Subsaariana e deve-se ao fato destas localidades serem o principal ponto de recepção do migrantes que buscam oportunidades na cidade. Problemas de ordem institucional tais como incapacidade de gestão urbana, falta de políticas e programas de habitação e infraestrutura urbana, etc. e limitações de ordem econômica tais como falta de recursos financeiros tornam o problema mais grave e estimulam o processo de densificação.

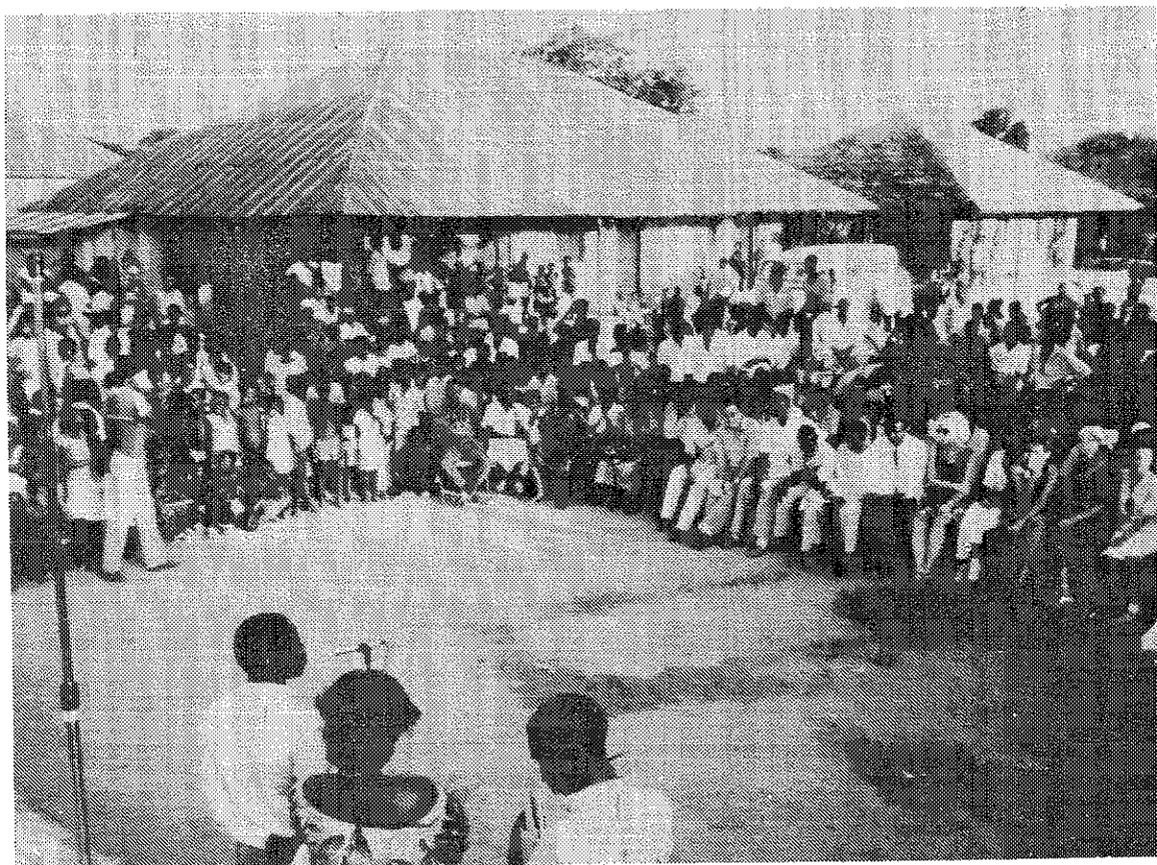
A densificação é um fenômeno que afeta os três bairros e com ela surgem também a superpopulação das edificações, construções clandestinas, sublocação e aluguel de quartos, deterioração física e promiscuidade social e um dinâmico setor informal. Há poucos indícios e dados sobre a questão de empregos nos bairros mais tudo indica que é no mercado informal onde uma grande parcela dos habitantes retiram parte de sua economia de sobrevivência. Cupilom de Cima foi a única localidade onde foi possível levantar-se alguns dados mais realistas neste sentido. Dados empíricos fazem crer que os habitantes dos três bairros se enquadram perfeitamente no perfil sócio-econômico da população mais pobre da cidade apesar de não haver uma homogeneidade completa.

Fisicamente, os três bairros são muito similares entre si. Apresentam uma configuração urbana bastante complexa, densa e com problemas de acessibilidade, erosão e uma carência de infraestrutura básica tais como água, luz, drenagem pluvial, arruamento, saneamento, etc. A falta de equipamentos comunitários é também comum aos três bairros. Apesar da melhoria significativa no abastecimento d'água resultante da intervenção do PMBB, os moradores ainda continuam a utilizar o poço tradicional os quais apresentam sérios indícios de contaminação por coliformes fecais. As latrinas e fossas tradicionalmente utilizadas nos bairros são os principais vetores de contaminação e doenças fato que comprova a inadequabilidade da água para uso doméstico. Esgotos correndo à céu aberto, água estagnada e o acúmulo de lixo são muito frequentes e colaboram para uma deterioração do meio ambiente físico e social.

Estas peculiaridades somadas à alta densidade populacional, à superpopulação das casas, às más condições de habitação e a escassas de infraestrutura e saneamento básico tornam o

habitat nos bairros bastante hostil para o desenvolvimento humano. Verifica-se a ocorrência de doenças infecciosas, irritações e infecções de pele, diarreia, malária e até uma epidemia de sarampo. As crianças são sempre as maiores vítimas. Quanto a característica do parque habitacional, existem muitas similaridades. A maioria das edificações é construída com blocos de adobe ou paredes de taipa e possuem 6 ou 4 quartos; verifica-se uma diminuição do número de casas cobertas com palha e é frequente uma alta taxa de habitantes por cômodo; a superpopulação das habitações é uma constante e verifica-se uma prática intensiva de sublocação e arrendamento de quartos.

As edificações são ocupadas em média por 10 ou mais habitantes sendo que no setor sul de Cupilom de Cima, a média chega a 22 habitantes por casa. Quase 50 % do estoque habitacional de Mindará e Cupilom de Cima é parcialmente ou totalmente alugado. Registra-se portanto um número razoável de proprietários de casas que não residem mais no próprio bairro e exploram o mercado de aluguel. As altas taxas de habitantes e de inquilinos por casa estão diretamente associadas à baixa produtividade do setor habitacional. Partindo-se do princípio que o governo não será capaz de aumentar a produção de habitação à curto prazo, pode-se prever que o número de habitantes por casas e a habitação de aluguel irão tornar-se um fenômeno cada vez mais frequente nos três bairros. Principalmente quando se leva em conta os benefícios trazidos pela intervenção do PMBB e as vantagens adquiridas pelos bairros em termos de acessibilidade aos serviços, comércio e locais de trabalho.



Abertura dos fontanários públicos em Belém, na presença dos comitês e moradores do bairro, 1989.

Tabela 9.1: Perfil dos Bairros Alvos do PMBB

	Mindará	Belém	Cupilom
Area (ha)	31.00	42.27	14.50
População (hab)	P > 8,000	P > 10,569	P > 5,808
Crescimento Populacional Anual	7.8 %	T > 6.0 %	5.5 %
Densidade Populacional	> 250 inhab/ha	> 204 inhab/ha	d < 400 inhab/ha
Total de Casas	445	617	264
Densidade Habitacional	14 casas/ha	14 casas/ha	18 casas/ha
Ocupantes por Casas	10-15	14	16-22
Renda Média Familiar (em Dólares US\$)	US\$ 76,21 (1978) 45% < US\$76 (1984)	s.r.	US\$ 67,28 (1986)
Taxa de Emprego	s.r.	s.r.	49.6 %
Grupos Étnicos Majoritários	Papel, Mancanha (Animistas)	Papel, Mancanha (Animistas)	Mandingas (47 %) (Muçulmanos)
Casas com Cobertura de Zinco	73.22 % (1990)	s.r.	72.4 % (1989)
Casas com Cobertura de Palha	16.39 % (1990)	s.r.	13.6 % (1989)
Casas de Boa Qualidade	26.19 % (1990)	37.11 % (1990)	s.r.
Casas Parcialmente Alugadas	30.6 % (1990)	30-45 % (1981)	28.5 % (1986)
Casas Totalmente Alugadas	17.21 % (1990)	30.00 % (1981)	22.7 % (1986)
Ligação Individual com Rede d'água	65 % (1990)	19.12 % (1990)	12.6 % (1986)
Ligação Elétrica	30.5 % (1990)	55.43 % (1990)	49.6 % (1986)

s.r. = Sem Resposta

9.2 AVALIAÇÃO PRELIMINAR DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO PMBB

A primeira fase do projeto encerrou-se com a conclusão das atividades em Cupilom de Cima no início de 1992. Todavia, permanecem uma série de questões ainda não resolvidas quanto ao futuro dos três bairros. O processo de consolidação física, social e econômica dar-se-á de forma processual e irá depender de vários fatores. Em primeiro lugar, a CMB terá que pouco a pouco substituir o PMBB na relação com os moradores e passar a desempenhar um papel de animador da gestão urbana ao nível local. Portanto, descentralizar certas atividades e adjudicar certas tarefas e responsabilidades à entidades representativas locais. Tudo isto no âmbito do processo de democratização e politização da sociedade guineense.

Em segundo lugar, a consolidação dos bairros dependerá também do desenvolvimento institucional, ou seja, a elaboração e implementação de políticas e programas de incentivo a produção da habitação, regularização fundiária e regulamentação do setor da construção civil. Em terceiro lugar, os bairros terão que ser capazes de gerar recursos que possam alimentar um fundo rotativo de investimentos a ser gerido de forma paritária entre as organizações comunitárias e a autoridade municipal. Portanto, a organização dos moradores e a reestruturação da CMB são dois pré-requisitos para a consolidação do processo de melhoramento dos bairros. Finalmente, resta a questão do emprego e geração de renda. Será necessário criar um fundo de apoio à microempresa a fim de estimular a atividade econômica de caráter informal.

Para se ter uma idéia de como poderá se processar tal desenvolvimento será necessário implementar estudos e avaliações do impacto do projeto e a potencialidade de cada local. A avaliação de projetos é um instrumento formidável que gera um tipo de informação que é relevante para a reformulação de políticas e estratégias de desenvolvimento ao nível local. Todavia já é possível verificar algumas tendências e a validade de certas soluções. Cinco anos de experiência com a implementação do PMBB são passíveis de uma avaliação criteriosa e já fornecem indícios a serem explorados em estudos de caso. Com certeza poderão subsidiar a formulação de políticas apropriadas às condições de Bissau. Uma avaliação crítica desta experiência na Guiné-Bissau pode colaborar para um estudo da problemática na África Subsaariana e oferecer subsídios práticos para aqueles envolvidos com a questão da urbanização em contextos similares à Bissau. Não há qualquer dúvida sobre o impacto do PMBB em termos de melhoria das condições de habitabilidade nos três bairros, como mostra a **Tabela 9.2**.

Pode-se estimar que o custo por habitante foi de US\$ 78,00 excluindo-se os gastos com a assistência técnica provida pelo SNV. Ou seja, cerca de 45 % da renda per capita do país. Todavia, há ainda muito o que fazer mas em comparação com a situação existente anterior à intervenção do PMBB, é indiscutível o nível de melhorias e os benefícios implantados que resultaram na melhoria da qualidade de vida nos três bairros. A filosofia de melhoramento de bairros do PMBB baseia-se no princípio processual e por isso é imprescindível monitorar o desenvolvimento dos bairros e realizar levantamentos sistemáticos para medir o impacto causado no dia-a-dia dos moradores. Como é que os habitantes receberam tais benefícios e como é que os investimentos feitos serão recuperados a médio e longo prazos ?

As reuniões que participei junto com comissões de moradores e com os diversos comitês de bairros e minhas visitas regulares aos bairros, deram-me condições para observar alguns

aspectos comportamentais dos habitantes.

Tabela 9.2 : Melhorias realizadas pelo PMBB no período 1986-91

Componentes	Mindará	Belém	Cupilom	Total
Arruamento (mts)	1,000	4,000	2,375	7,375
Rede de Abastecimento d'água	1,500	2,500	2,200	6,200
Fontanários Públicos	14	13	08	35
Rede de Drenagem Pluvial (mts)	3,300	4,500	2,150	9,950
Habitação ¹	12	03	35	50
Latrina ²	14	26	41	81

1 Foram realizadas uma série de operações de empréstimo e crédito de materiais de construção no âmbito do programa de melhoria habitacional.

2 Foram executadas 23 latrinas em outros diferentes bairros, fato que eleva o total para 104 latrinas.

Em **Mindará**, percebe-se claramente um descaso com relação ao sistema de drenagem. As valetas tornaram-se temporariamente um vazadouro de lixo, pois à medida que a estação das chuvas se aproxima alguns moradores tomam a iniciativa de limpar e recolher os detritos ali despejados. Um determinado morador assumiu a responsabilidade pela manutenção de um dos fontanários e ao mesmo tempo passou a cobrar uma taxa para limpar o trecho de valeta perto de sua moradia. Em alguns trechos do sistema de drenagem, a situação é bastante crítica. As valetas estão obstruídas por lixo e detritos de toda a natureza e num trecho na estrada do Bór a valeta está totalmente soterrada. Em 1989, um estudo elaborado pelo PMBB já indicava diversos pontos onde era necessário fazer reparações de toda a ordem. Alguns moradores realizaram ligação com a rede d'água e foram obrigados a quebrar um trecho de valeta que jamais foi recuperado. A falta de manutenção das valetas é mais evidente nos trechos onde não há muitas residências ou em locais onde prevalecem os comércios. Paradoxalmente, os comerciantes dão pouco valor à este benefício. Mas de um modo geral, pode-se dizer que há uma negligência generalizada quanto à esta melhoria específica.

Em **Belém**, foi possível verificar os efeitos das campanhas realizadas com o intuito de estimular um processo de manutenção e gestão dos benefícios implantados no bairro. Todavia, após um ano, o mesmo tipo de comportamento passou a ser observado. Os moradores não podem ser os únicos a serem condenados por tal comportamento já que tanto o PMBB quanto a CMB não puderam manter suas intervenções de forma contínua. Muitas pesquisas já haviam revelado a disposição dos moradores em pagar por serviços públicos tais como coleta de lixo e abastecimento d'água. A coleta e tratamento do lixo é um problema estrutural da cidade e não pode ser encarado apenas como o resultado da falta de iniciativa

para recolhê-lo ou da falta de uma estrutura de planejamento ambiental.

Os esforços empreendidos para aumentar a participação do morador deram mostras de que as organizações de massa não são os parceiros ideais do PMBB, principalmente quando se deseja implantar um processo descentralizado de gestão urbana. A liderança do comitê do bairro participava à reboque do processo e parecia mais interessada em não ser obscurecida pela capacidade de mobilização do setor de animação do PMBB. Ocorreram divergências e a mobilização dos habitantes do bairro teve que ser paralisada temporariamente. O processo de definição dos locais dos fontanários públicos revelou um comportamento típico das lideranças do bairro já que a zona do bairro onde morava o presidente do comitê acabou sendo a mais privilegiada, com um fontanário bem a frente de sua casa.

O PMBB por sua vez não foi capaz de manter uma articulação contínua com os habitantes e sob constante avaliação que pudesse mudar o curso das atividades quando fosse necessário. O fato é que o projeto foi incapaz de implementar uma política contínua de participação comunitária nestes dois bairros. Muito devido a sua limitada capacidade de pessoal lotado nas atividades de desenvolvimento comunitário. Um processo participatório consome tempo e o seu efeito só é sentido a longo prazo. Além disso, a participação comunitária possui um caráter processual e demanda sensibilidade, despojamento e o engajamento total dos profissionais responsáveis. A atividade estava mais concentrada no aspecto da sensibilização e faltou uma filosofia de atuação que pudesse gerar um comprometimento coletivo e individual com relação a questão da gestão do desenvolvimento do bairro. Isto ficou claro com a campanha "Um bairro limpo e organizado é um bairro melhorado", atividade que envolveu 7 bairros e contou com a participação de outros projetos tais com Projeto Cuidados Primários de Saúde, Comunicação Social-UNICEF. Houve manifestações culturais, com música, dança, apresentações, torneio de futebol, competição de máscaras de carnaval, mas concretamente o resultado deixou muito à desejar. A mensagem básica diluiu-se no meio da euforia e o contato individual mais eficiente e eficaz simplesmente não ocorreu.

O processo participativo implementado nos dois bairros ainda precisa ser criteriosamente avaliado. Quais os efeitos positivos e negativos que podem ser identificados no comportamento dos moradores diante dos benefícios trazidos com o melhoramento dos bairros? Quais os motivos alegados para justificar o desleixo e a negligência para com a infraestrutura instalada? Até que ponto o habitante comum está consciente de seu papel na gestão do bairro?

Por exemplo, dos 13 fontanários instalados em Belém, 8 estavam funcionando com um responsável indicado pelos usuários os quais mantinham o pagamento da taxa de manutenção em dia. Os usuários dos outros sete restantes não mostraram nenhum interesse em organizar o processo de manutenção e alguns moradores jamais pagaram a taxa uma única vez. Há torneiras quebradas e não se toma nenhuma iniciativa para repará-las. Em um setor do Bairro, existem muitas casas ligadas à rede e isto pode explicar o desinteresse pelo abastecimento coletivo. É provável que o número de ligações na rede venha a aumentar e isto deverá provocar um outro problema. O aumento do consumo d'água causará o saturamento do sistema de esgotamento sanitário comumente utilizado pelos habitantes de Belém, pois os poços roto ou de infiltração não serão capazes de absorver rapidamente a quantidade d'água a ser recebida. A experiência no bairro permite-nos prever que haverá um aumento da quantidade de esgotos correndo à céu aberto e uma inevitável poluição

ambiental.

A intervenção em Belém concentrou-se nos aspectos infraestruturais e por isso mesmo é possível avaliar-se o salutar impacto ambiental causado pelo sistema de drenagem e a melhora ocorrida no sistema de circulação e acessos. Entretanto, não é possível indicar se houve um aumento de oportunidades para geração de renda ou se ocorreu mudanças no tipo de ocupação e propriedade da habitação. Há indícios que a melhoria da acessibilidade favoreceu o surgimento de um pequeno comércio e oficinas de vários tipos ao longo das vias melhoradas. Muitas ruas tiveram seu perfil refeito com muito trabalho de terraplanagem e aterros. A camada de laterite compactado facilitou o acesso rápido e seguro à todo tipo de veículo. Uma avaliação poderá levantar outras questões neste sentido.

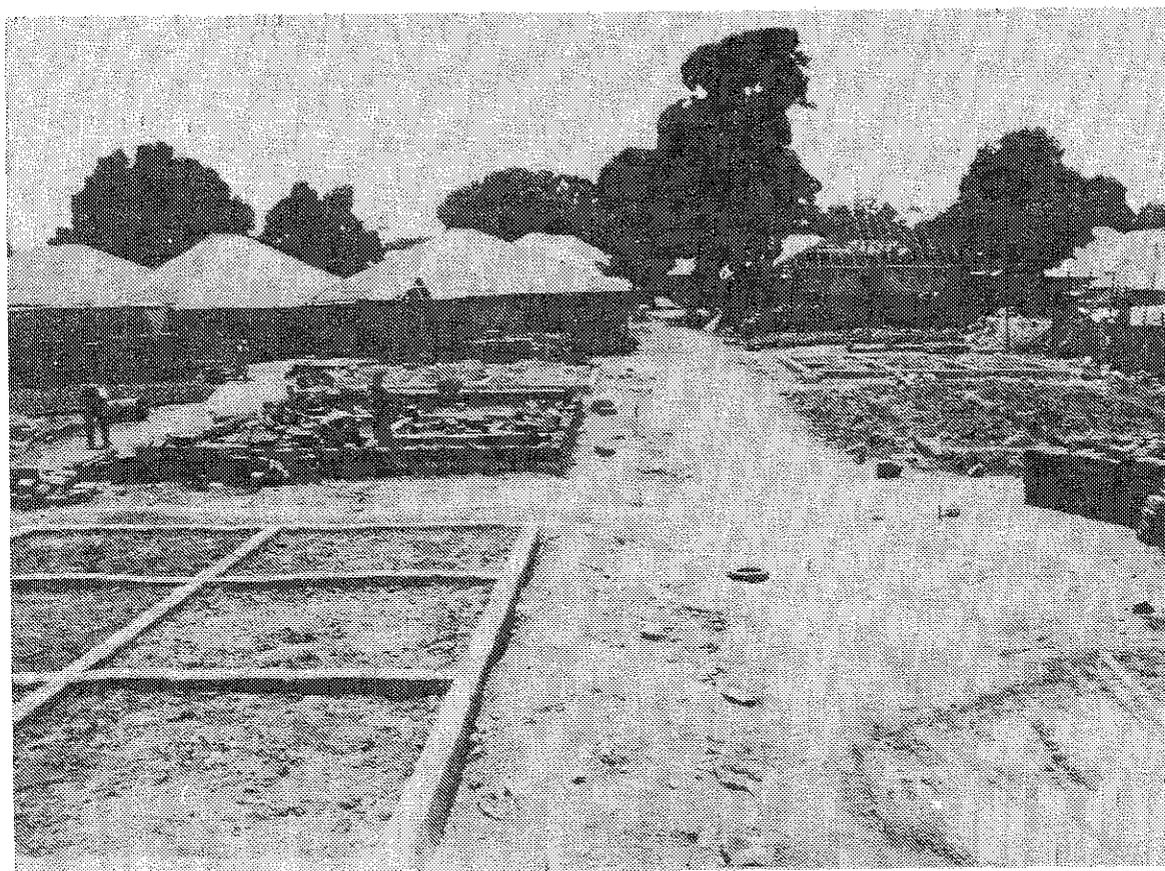
Em Cupilom de Cima, é possível apreciar o resultado da abordagem integrada de urbanização e melhoramento de bairros. A mudança até certo ponto radical da estrutura urbana deu um perfil diferente ao setor sul do bairro. A estratégia de urbanização partiu do princípio que a habitação deveria transformar-se num instrumento de urbanização e regularização do assentamento. De tal forma que seria possível materializar o plano físico-espacial com uma base de sustentação e uma grande dose de participação do habitante, tal como será explicado no capítulo V.

A intervenção em Cupilom de Cima tornou-se um caso piloto de demonstração onde o PMBB comprovou não somente a viabilidade de um modelo de urbanização e planejamento urbano mas também a existência de uma série de obstáculos. A participação do morador no processo decisório e no processo de autoconstrução dirigida não foi ideal; o processo construtivo foi rápido mas apresentou falhas; o processo de financiamento e recuperação dos custos ainda deixa à desejar e finalmente, a questão da ocupação tradicional permanece sendo um grande impedimento à regularização fundiária. A transformação do meio ambiente urbano do bairro é visível e os benefícios trazidos com a rede de drenagem tornaram-se óbvios quando caíram as primeiras chuvas de 1990. A acessibilidade foi marcadamente melhorada assim como o abastecimento d'água.

A intervenção em Cupilom de Cima marcou o ápice e o ponto de referência para a evolução do PMBB como instrumento de política e desenvolvimento dos bairros de Bissau. Além dos componentes infraestruturais, o planejamento urbano tornou-se uma das prioridades de ação (PMBB, 1991). E esta mudança de abordagem levou o PMBB para uma posição de choque com a estrutura tradicional da ocupação da terra (ver capítulos V e VI). O modelo participativo colocado em prática no bairro demonstrou o enorme potencial para criar-se formas de gestão ao nível local. Também confirmou que a habitação não pode ser excluída da agenda do projeto caso se pretenda envolver o habitante comum do bairro. No que diz respeito à participação, a experiência de Cupilom foi muito mais eficaz do que em Mindará e Belém. Como foi dito anteriormente, ações que geram melhorias e benefícios diretamente afetadas ao interesse do indivíduo, como por exemplo a habitação, parecem ter maior capacidade para estimular a participação e engajamento dos habitantes do que aquelas que trazem melhorias de caráter coletivo tais como rede de infraestrutura. Os capítulos V e VI irão tratar, com mais detalhes, de alguns aspectos ligados à implementação do projeto quando então serão apresentadas conclusões à respeito.

CAPÍTULO V

PLANEJAMENTO URBANO E HABITAÇÃO



Vista de área, em Mindará, objeto da primeira intervenção visando o reordenamento urbano. As fundações das casas estão prontas e os moradores já iniciam os trabalhos com a alvenaria de adobe.

INTRODUÇÃO AO CAPÍTULO V

Os capítulos anteriores caracterizam-se como um estudo analítico da realidade local e dos processos de produção do habitat urbano na cidade de Bissau, e em particular em três de seus bairros. O método utilizado foi de fato muito simples: todos os dados e informações sobre o país, a cidade e os bairros foram coletados sistematicamente e posteriormente analisados de forma crítica e objetiva. O principal objetivo é definir a problemática e o contexto em que se trabalha em Bissau. É inegável que três anos de vivência, como cidadão e residente da cidade, tenha influenciado meu posicionamento diante dos problemas com os quais me confrontava profissionalmente. Por outro lado, esta oportunidade de vivenciar os problemas em seus diferentes níveis permitiu-me a formulação de soluções bem pragmáticas. Não posso negar também minha experiência acumulada com projetos de urbanização de favelas no Brasil e meus estudos e pesquisas realizados na Holanda. Vale a pena mencionar que as informações colhidas através de conversas mantidas com lideranças dos bairros e com cidadãos Guineenses, pertencentes aos mais diversos grupos étnicos, deram-me condições para construir um perfil da problemática institucional, conceptual, profissional, política e econômica que envolve a urbanização de Bissau. Não poderia negar também a contribuição dos vários profissionais guineenses ligados direta ou indiretamente à problemática urbana com quem convivi, discuti e trabalhei durante minha estadia no país.

Meu posicionamento acadêmico em relação à este estudo pautou-se nos princípios da pesquisa qualitativa na qual o pesquisador constrói a imagem do universo a ser pesquisado através de relato daqueles que de fato vivem o problema. Muito similar a um trabalho jornalístico. Os dados estatísticos surgem como complemento e como resultado da compilação de informações dispersos em vários documentos e coletados em pesquisas de campo.

Quanto à avaliação do funcionamento do projeto, sua metodologia de trabalho e de seu impacto no dia-a-dia dos habitantes, procurei ser o mais objetivo e imparcial possível. O monitoramento do desenvolvimento do PMBB tem duas dimensões: primeiramente minha postura é a de um pesquisador que investiga o porque e de que maneira o projeto iniciou, suas premissas, suas dificuldades e seus resultados. Posteriormente, passo a analisar os processos mais recentes e a situação atual quando já faço parte e estou integrado ao processo, ao invés de ser um avaliador externo descomprometido com a realidade local. Entretanto, jamais pretendi avaliar o projeto como um todo. Meu interesse recai sobre uma estratégia específica de urbanização que foi desenvolvida durante as últimas intervenções do PMBB da qual participei de forma decisiva.

Esta é exatamente a parte central do capítulo V, ou seja, a estratégia de planejamento urbano e o processo de autoconstrução assistida. A análise e descrição desta estratégia de urbanização reflete a metodologia de "pesquisas de ação". Meu papel não é o de um avaliador externo que pretende avaliar os impactos diretos e indiretos do projeto mas o de

um avaliador de seu próprio trabalho e experiência em planejamento urbano e habitação. Este exercício corre o perigo de perder sua objetividade e imparcialidade mas possui a vantagem de poder fornecer informações e detalhes que geralmente fogem do alcance das avaliações de projeto habitualmente realizadas. Tratarei estar atento à este perigo ao descrever e analisar as questões e as dificuldades específicas com as quais me confronto em Mindará e Cupilom de Cima no âmbito da minha prática profissional.



Discussão com os moradores das casas incendiadas em Mindará. Uma maquete ilustra o processo de reordenamento.

PRIMEIRA EXPERIÊNCIA PILOTO EM MINDARA

No dia 19 de dezembro de 1988, oito casas incendiaram-se no bairro de Mindará numa área adjacente à sede do comitê do bairro. A maioria delas ficou totalmente destruída e algumas ficaram com as paredes erguidas. Os moradores entraram em contato com o PMBB e solicitaram o apoio do projeto no processo de reconstrução. Esta era uma oportunidade única para testar algumas idéias "in loco" e verificar a viabilidade técnica e operacional dos novos componentes do PMBB inseridos no contrato com a CMB, ou seja, os programas de assistência técnica e melhoria da habitação. Mas antes de desenvolver qualquer atividade neste sentido, era essencial definir alguns conceitos.

O programa de melhoria da habitação é uma atividade que requer a assistência técnica por parte dos profissionais do projeto durante o processo construtivo, bem como o apoio financeiro para aquisição de materiais de construção. É um programa que implica na cooperação entre o morador e o PMBB no qual cada um possui responsabilidades bem explícitas. A participação ativa do morador no processo de melhoria de sua residência e seu comprometimento legal com um processo de recuperação dos custos deve ser visto como uma pré-condição para financiar-se a melhoria da habitação e oferecer-se assistência técnica. Já o programa de assistência técnica consiste no apoio técnico e logístico oferecido ao morador através da elaboração de desenhos, projeto da casa, planta de localização, inspeção e supervisão de obras, locação topográfica, assistência para a melhoria das condições de saneamento, fornecimento de informação básica, apoio legal e institucional com respeito à regularização dos terrenos.

O planejamento urbano significa a intervenção física na configuração urbana da localidade a fim de se materializar uma reorganização da estrutura urbana do bairro. A relocação de casas e a criação de acessos aos espaços internos do bairro possibilita a execução de padrões mais racionais de ocupação e estruturação urbana, condição sine qua non para um efetivo parcelamento do solo e sua posterior regularização. Isto significa dizer que o bairro sujeito à tal intervenção será incorporado à malha urbana oficial da cidade. Isto sem falar na melhoria das condições ambientais, pois é impossível pensar em melhoria das condições do habitat urbano sem que ocorra uma reorganização física do bairro, através da relocação de casas e participação dos moradores. Portanto, planejamento urbano implica sempre na demolição e reconstrução de casas e este processo só é viável caso ocorra uma participação intensa dos moradores, e em particular do proprietário.

Esses conceitos formam a base de meu paradigma. Estou convencido de que um projeto de urbanização e melhoramento dos bairros não pode realizar-se enquanto tal em Bissau ou em qualquer outro local caso não haja uma perfeita coligação entre habitação, planejamento urbano e participação comunitária. Sem um o outro não pode realizar-se e vice-versa. A ortodoxia do planejamento urbano tem ignorado os aspectos participativos em sua forma e conteúdo. O processo decisório é vertical e não possibilita a formação de consciência e co-

responsabilidade no planejamento, execução e gestão dos planos e projetos. A gestão participativa implica na descentralização, na negociação e na mudança de atitude do planejador urbano. Entretanto, há que pensar-se no universo social e econômico, na capacidade local de organização e no potencial existentes no seio da população beneficiária.

A atividade do planejamento urbano ao nível do bairro requer uma boa base de pesquisa de campo sobre as condições físico ambientais dos bairros, as condições físicas das edificações, o uso social do espaço público e privado bem como uma articulação com o processo de planejamento ao nível da cidade. Desta forma, o contexto sócio-econômico e cultural dos habitantes e de seu habitat será captado sistematicamente antes que qualquer atividade de planejamento ou desenho urbano possa ser realizada. Como ponto de partida, todas as famílias foram entrevistadas através de conversas informais e com o preenchimento de um questionário simples, atividades que contei com o apoio valioso de uma funcionária do PMBB. A Tabela 11.1 mostra o resumo de alguns dados levantados. Cada casa ou o que dela restou foi inventarizada, medida e desenhada a fim de se definir, com exatidão, o tipo de moradia e o uso de cada um de seus espaços. Confirmou-se uma série de dados empíricos coletados durante minhas visitas ao bairro.

Tabela 11.1 : Resumo dos dados coletados sobre as casas incendiadas em Mindará

Casa	Tamanho / Quartos	Ocupantes	Famílias	Fonte de Renda
Luiza	114 m ² / 4	25	03	1 bolanha, 1 cozinheiro, 2 inquilinos, 1 servente, 1 funcionário público.
Jorge	114 m ² / 7	20	05	1 bolanha, 1 guarda, noturno, 3 condutores, 1 soldado
Avito	120 m ² / 6	07	01	1 bolanha, 1 condutor, Revenda de Peixes
Inês	115 m ² / 4	18	03	1 bolanha, 1 estivador, 1 vendedor ambulante, 1 servidor público, 2 inquilinos
Justina	99 m ² / 4	13	01	1 marinheiro
Fafé	72 m ² / 4	10	01	1 bolanha, 1 vendedor de artesanato, 2 vendedores de carvão

Fonte: Acioly, C., "Reflexões sobre as Possibilidades e Limitações da Auto-construção na Guiné-Bissau com base nas experiências do PMBB".

Figura 11.1: Processo de Cooperação entre o o morador e o PMBB

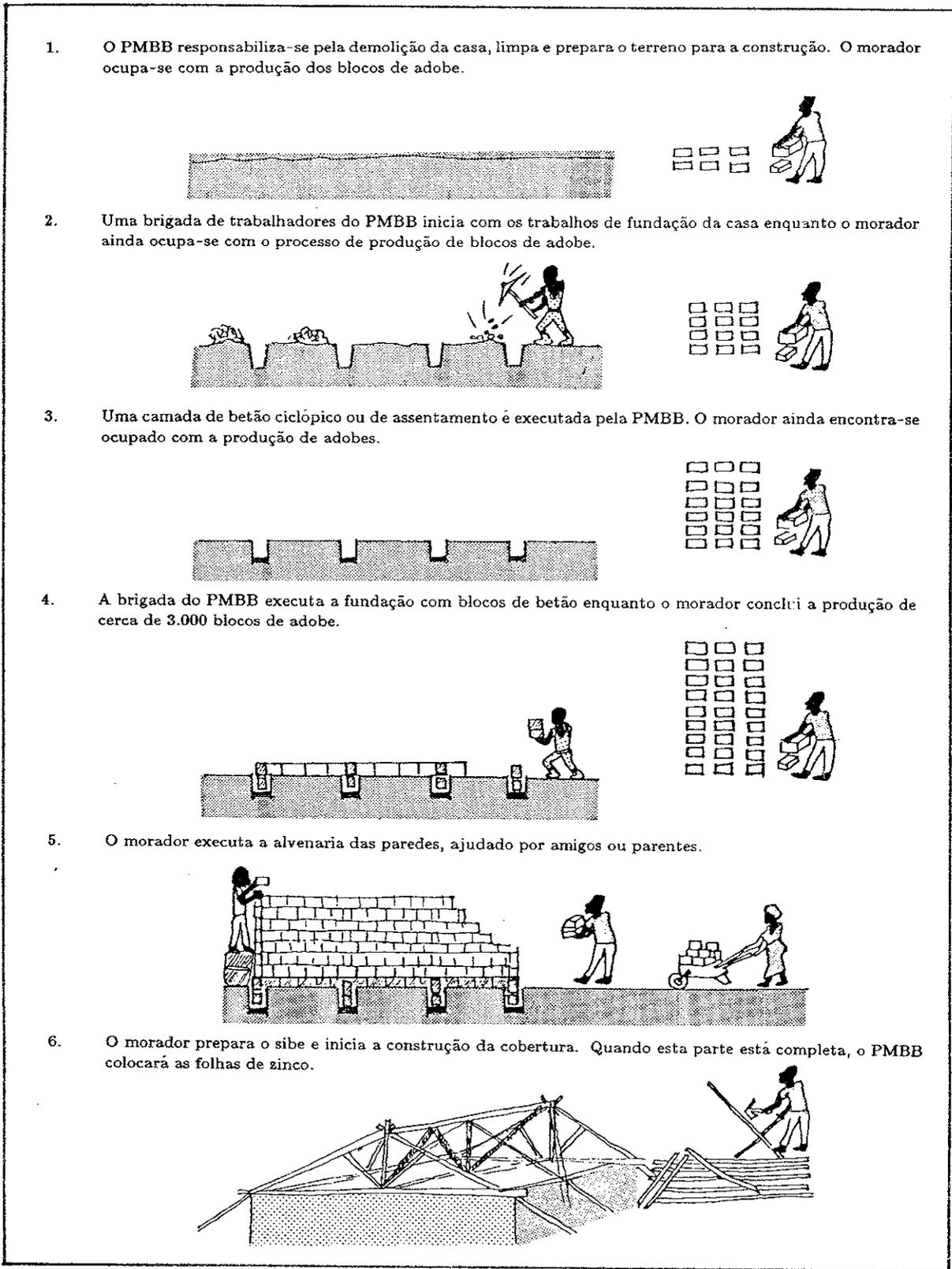
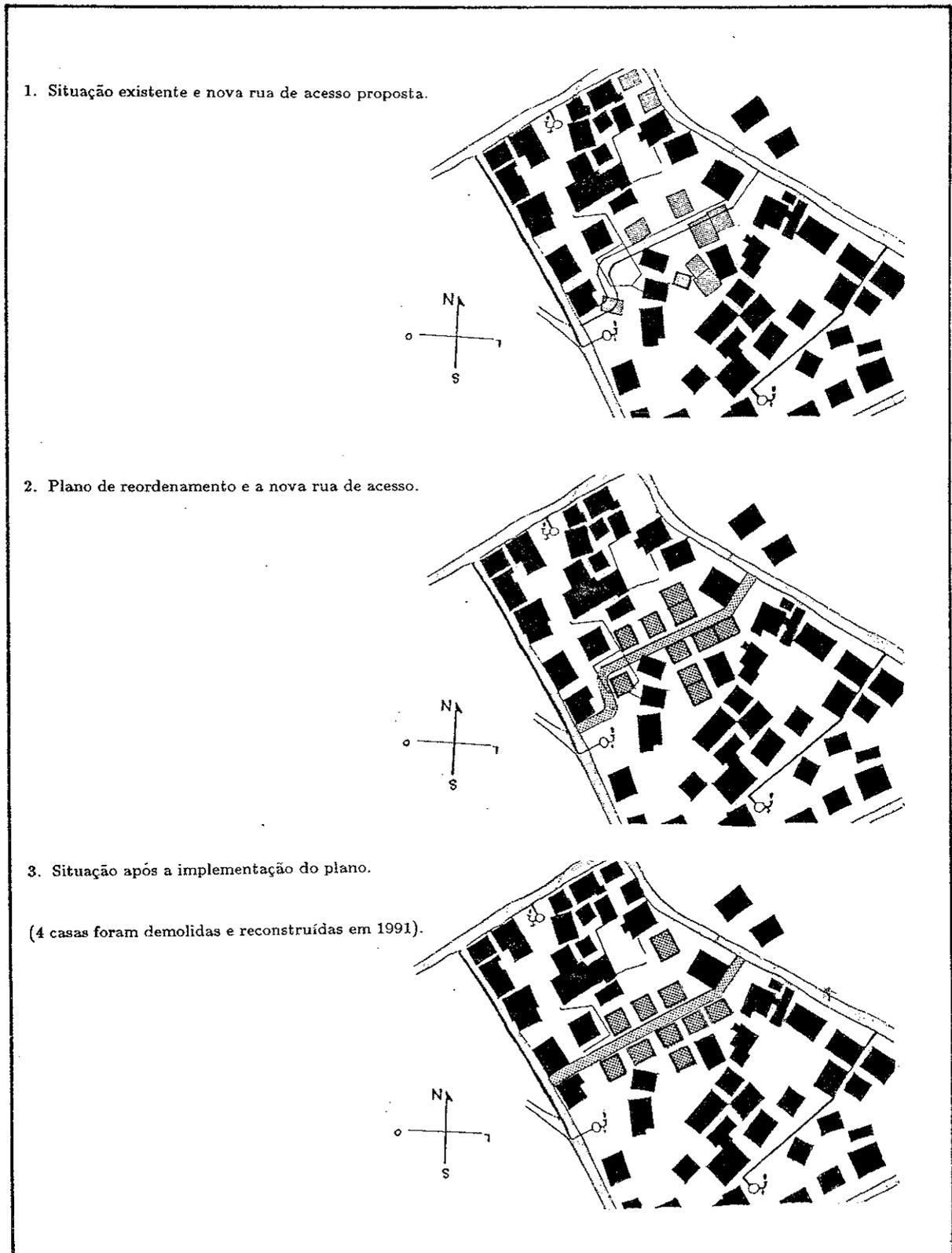


Figura 11.2: Planta baixa do Setor de Mindará, objeto de intervenção do PMBB



A análise da configuração urbana do local deixou transparecer que a reconstrução das casas deveria dar-se segundo uma outra conformação e arranjo espacial. Portanto, demolir as estruturas existentes e reconstruí-las segundo um plano de reordenamento urbano. Os detalhes do processo tinham que estar bem claros e muito bem explicados pois os moradores estavam bastante relutantes em tomar parte de uma atividade cujo resultado não lhes era tão evidente. Principalmente quando se tocou no assunto da demolição da casa e sua reconstrução sob a responsabilidade de cada família. A palavra demolição simplesmente levantava muita suspeita considerando-se a experiência com a abertura da avenida 14 de Novembro. O PMBB colocou todos os esforços para reverter este comportamento. Os moradores temiam não conseguir cumprir com suas obrigações no processo construtivo já que jamais tinham tido qualquer experiência prévia no setor da construção. Havia o receio de que o tempo disponível não era suficiente para cobrir as casas, ou seja, três meses considerando-se o dia 15 de maio como o início da estação das chuvas. Após duas reuniões com os moradores, um plano de intervenção foi formulado e apresentado num terceiro encontro. A forma como me comunicava com os habitantes foi importante para que captassem a estrutura e os diferentes estágios do processo construtivo desde da demolição até a cobertura da casa. Através de posters, desenhos, ilustrações e uma maquete foi possível explicar o local exato onde cada casa iria ser reconstruída, o momento da demolição, o papel de cada família e as responsabilidades do PMBB. Os instrumentos visuais foram eficazes e ajudaram a ganhar a confiança dos habitantes (ver Figura 11.1). Os moradores perderam a relutância e tomaram a decisão conscientes das condições e das atribuições que lhe cabiam.

Ao PMBB coube a responsabilidade pela demolição, limpeza e terraplanagem do terreno, gestão das obras, execução da fundação, fornecimento da telha de zinco e apoio logístico. A inovação no processo foi a introdução de uma fundação de blocos de betão de 20x20x40 cm executada sobre uma camada de betão ciclópico e acompanhando todo o trecho de paredes. O PMBB deveria providenciar folhas de quirentim e apoiar na construção de uma barraca onde os habitantes ficariam provisoriamente. Os vizinhos foram contatados no sentido de dar permissão aos moradores para usar as instalações sanitárias e de banho enquanto durasse o processo construtivo.

Aos moradores coube a responsabilidade pela produção de blocos de adobe, construir as paredes, providenciar a aquisição de sibes ou madeira a ser utilizada na estrutura da cobertura. Os moradores deveriam colaborar no processo construtivo e seu trabalho seria avaliado como forma de pagamento no processo de recuperação dos custos. O princípio era de que o PMBB financiaria o material de construção necessário e os moradores pagariam seus débitos através de pagamento em dinheiro, através de trabalho em outras atividades do projeto ou através do arrendamento de quartos ao PMBB. Resumidamente, o PMBB ficaria responsável pelos componentes da construção dependentes de materiais importados tais como cimento, telhas galvanizadas (zinco) e pregos enquanto os habitantes pelos materiais locais como o barro para a produção de blocos de adobe secos ao sol e a madeira para cobertura.

No que diz respeito ao plano físico, uma nova via de acesso de 5 m de largura e 120 m de comprimento foi introduzida no local, a qual serviu como ponto de referência para o alinhamento das construções. Todas as 8 casas seriam relocadas de sua posição original e outras duas seriam transferidas de outro ponto para o local da intervenção. Estas duas casas localizavam-se na esquina e obrigaram o desvio do sistema de drenagem quando este foi

executado (ver Figura 11.2). Quanto à construção da casa, a fundação foi um elemento inovador na construção popular sob vários aspectos. Primeiro porque demarcou o alinhamento das casas logo de início para cada morador. Segundo porque garantiu a estabilidade das paredes cujo efeito em termos de durabilidade e longevidade é fundamental para a construção de adobe. A fundação de betão evita rachaduras e como foi concebida 10 cm acima do nível do terreno, ela acaba por proteger a parede contra a umidade do solo e o baga-baga (térmita), dois inimigos mortais do adobe. Desta forma, quando a varanda vier a ser executada, as paredes continuarão protegidas. As fundações foram concebidas em bloco de betão devido ao fato de permitir a produção local e o uso de brigadas de produção de blocos e de levantamento de paredes. Duas atividades com experiência acumulada através do trabalho de construção de valetas de drenagem.

O projeto arquitetônico da unidade habitacional incorporou elementos da habitação tradicionalmente construída pela população. A principal vantagem do modelo popular é que ele é imediatamente aceito pelos moradores, facilita o uso da tecnologia tradicional e permite a rápida identificação do habitante com a sua futura moradia. Padronizou-se o tamanho da casa em 120 m² de área coberta, uma varanda de 1,50 m de largura, coberta pelo beiral do telhado e circundando toda a edificação, com seis cômodos idênticos de 3,0 x 3,50 m. A cobertura possui quatro águas cujo beiral forma uma varanda mínima para proteger as paredes de adobe contra a incidência da chuva. As instalações sanitárias seriam coletivas.

Toda a intervenção baseou-se no princípio da melhoria gradual. O conceito da habitação evolutiva realizou-se sobre uma base já pré-fixada proporcionando uma certa margem para que o morador pudesse, pelo menos, escolher à seu critério, a localização das portas e janelas, o sistema de circulação interno e definir a organização espacial e funcional dos cômodos. Cada morador teve a chance de escolher o plano que mais lhe convia durante reuniões individuais realizadas com o intuito de explicar os detalhes do processo construtivo, os cuidados necessários com o levantamento das paredes, as vantagens e desvantagens de cada opção de arranjo espacial, etc. A execução de todos os outros componentes da construção tais como janelas, portas, piso, reboco, teto falso, pavimentação da varanda ficaram sob a responsabilidade do proprietário que os realizará de acordo com sua possibilidade e disponibilidade. Partiu-se do princípio que a consolidação da habitação ficaria limitada pelas condições, anseios e possibilidades de intervenção de cada família. A implementação de uma nova tipologia habitacional tal com o embrião habitacional foi logo descartada. Primeiro porque os moradores não estavam preparados para uma base experimental e segundo pela falta de tempo para convencimento e discussão sobre uma alternativa de habitação. O tamanho das famílias era um outro obstáculo a ser considerado pois o número de habitantes por casa não era condizente com o tamanho de uma unidade habitacional mínima que deveria ser ocupada e ampliada a posteriori.

Pode-se criticar esta intervenção pelo fato dela ter sido pontual e só ter levado em consideração um setor específico do bairro e sua relação com o entorno imediato. Já que por princípio, toda intervenção urbana deve estar vinculada à estrutura do bairro como um todo e basear-se num estudo sobre as potencialidades locais. Entretanto, um plano urbanístico ou estratégico para todo o bairro estava fora de cogitação devido principalmente a falta de tempo. A limitação de tempo, a alta densidade habitacional e a falta de disponibilidade de espaço para planejar o processo de relocação obrigou-me a dar preferência à solução coletiva do saneamento básico ao invés de optar por uma solução individual por

cada habitação. Os lotes também não puderam ser demarcados. Partiu-se do princípio que o solo continuaria a ser um bem coletivo até que um plano global pudesse definir os limites dos terrenos para todo o bairro. Foi dado o direito de projeção sobre o solo urbano à cada família, ou seja, a área ocupada pela projeção da cobertura da habitação.

A falta de tempo foi de fato um grande obstáculo e por isso vários estágios do processo tiveram que ser rapidamente ultrapassados e até mesmo ignorados. A fase de preparação dos moradores teve que ser rápida; não houve tempo para avaliar as possibilidades e habilitações entre o grupo de moradores; a definição de critérios de participação foi superficial; outras alternativas para melhoria da área poderiam ter sido desenvolvidas, e outras possibilidades de financiamento e/ou crédito de materiais de construção por parte das instituições financeiras do país poderiam ter sido melhor averiguadas. Devido a tudo isso, apenas seis casas tomaram parte no projeto ao invés das dez inicialmente pensadas e o PMBB acabou assumindo toda a responsabilidade técnica e financeira.

11.1 A FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DO PROJETO

Os trabalhos de escavação das fundações foram iniciados assim que o plano foi aprovado pelos moradores. A execução do betão ciclópico ou betão de assentamento de cinco casas consumiu 3 dias e após 15 dias as fundações das seis casas estavam concluídas. Cada casa consumiu na fundação cerca de 260 blocos os quais eram produzidos localmente por uma equipe de 4 jovens que produziam uma média de 150 blocos por dia. Em sete dias o grupo chegou a produzir 1,024 blocos. Quanto aos blocos de adobe, um morador, ajudado pelas três esposas e mais a filha, conseguiu produzir cerca de 3.000 blocos num período de 8 dias. Este mesmo morador deu início à construção das paredes antes que a fundação das outras cinco casas tivessem sido concluídas, e terminou por ser o primeiro a concluir esta fase da construção. Ajudado por suas esposas e filha, este morador conseguiu executar um trabalho organizado e de excelente qualidade para quem nunca tinha levantado uma casa até então.

O processo de produção de blocos de adobe revelou alguns aspectos interessantes. Antes da demolição total das casas os moradores retiravam os blocos de adobe das paredes, um por um, a fim de re-utiliza-los na nova construção. Após a demolição, a maioria buscava re-utilizar o barro proveniente da demolição de sua casa. Três moradores preferiram contratar uma equipe de pedreiros locais para produzir adobes de 20x20x40 cm a um preço de PG 50,00 por bloco ou o equivalente a US\$ 80,00 para 3.000 blocos. Os outros três produziram seus blocos ajudados por amigos e parentes. Testes realizados no local demonstraram que a maioria dos blocos de adobe possuíam boa resistência, principalmente aqueles secados à sombra e mantidos em descanso por 4 dias. Nem todos os moradores assumiram literalmente a autoconstrução já que três deles contrataram uma equipe de pedreiros locais, formados por 4 a 5 elementos, por um valor de US\$ 160,00 para executar o levantamento das paredes.

Após 29 dias, contados a partir do início dos trabalhos de fundação, todas as casas tinham suas paredes prontas para receber a estrutura da cobertura. Esta fase transformou-se num grande pesadelo e o maior obstáculo para o processo anteriormente planejado. Os moradores não tinham condições de assumir as tarefas que lhe cabiam no acordo inicial já que não possuíam nem os meios e nem os conhecimentos para realizar uma tarefa tão especializada que é a construção de uma cobertura. Foi aí que descobri que, mesmo nas tabancas, há

sempre um indivíduo especializado num certo tipo de trabalho, neste caso um carpinteiro. Após uma semana sem nada acontecer no local, uma comissão dos moradores visitou o PMBB e solicitou auxílio pois o início das chuvas se aproximava. Eles haviam encontrado um grupo de carpinteiros dispostos a executar os trabalhos por um preço equivalente à US\$ 500,00 por casa, valor este que estava fora do alcance de suas possibilidades. O PMBB decidiu então colocar sua equipe de carpinteiros em ação sob a condição de que cada morador viesse a colocar pelo menos uma pessoa da família para trabalhar como servente durante a execução da cobertura. No dia 3 de Maio, deu-se início aos trabalhos. As rachas de sibe eram preparadas em série e as asnas eram todas executadas ao solo já que todas as casas eram idênticas. Após 26 dias de intenso trabalho (que consumia às vezes 10 horas diárias) concluiu-se o trabalho de madeiramento e a estrutura da cobertura das seis casas estavam prontas para receber as telhas galvanizadas (zinco).

Um morador foi capaz de executar o madeiramento da cobertura de sua casa, restando apenas a colocação das telhas de zinco. A cobertura da cada habitação consumiu 75 folhas de zinco de 3,66 x 0,82 m, importadas da Holanda a um preço unitário de f 35,00 ou o equivalente a US\$ 19.44 ao câmbio atual. No total, a construção da cobertura das seis casas durou 34 dias consecutivos de trabalho intensivo, o que significa dizer que esta experiência piloto consumiu um total de 70 dias para as 6 casas, um recorde em Bissau. Como era esperado, no dia 15 de Maio caíram as primeiras chuvas porém muito fracas para causar algum dano às paredes de adobe. Felizmente, foi somente no dia 4 de Junho que caíram as fortes chuvas, típicas de Bissau, quando todas as casas já estavam praticamente cobertas. O trabalho de cobertura encerrou-se oficialmente no dia 7 de Junho.

11.2 UMA BREVE AVALIAÇÃO DA EXPERIÊNCIA PILOTO IMPLEMENTADA EM MINDARA

A inexistência de um plano geral para o bairro, que viesse a indicar os lotes vagos passíveis de reutilização no processo de relocação das casas, acabou por confinar o caráter e o resultado final desta intervenção. Um outro obstáculo surgiu devido a alta densidade da ocupação do solo e a exiguidade do espaço livre disponível no local os quais cercearam a flexibilidade da estratégia de relocação. Consciente das dificuldades para reconstruir as casas no espaço liberado pela demolição das antigas edificações, tentei introduzir um modelo de habitação geminada. Dois moradores teriam que dividir uma parede e uma fundação e viver sob um telhado contínuo de forma que ambos iriam perder uma face de varanda. Desta forma, aumentar-se-ia a distância entre as edificações e ao mesmo tempo possibilitar-se-ia melhores condições de ventilação e circulação. Durante a reunião ambos os moradores aceitaram e compreenderam a razão e os objetivos desta alternativa. Entretanto, quando as fundações já estavam demarcadas e a escavação iniciada, ambos rejeitaram por completo a idéia da casa geminada e não houve meios de persuadi-los. O argumento é que ambos desejam ter seu próprio teto e sua própria edificação como todos na cidade, mas percebi que a questão étnica e as consequentes diferenças de hábito e modo de vida colaboravam para a rejeição da proposta. O arranjo das casas teve então que ser improvisado in loco já que não havia uma solução à curto prazo.

Durante a execução dos trabalhos pude também perceber que os habitantes mantinham-se ocupados com sua própria edificação e não houve qualquer iniciativa solidária a fim de estabelecer algum mecanismo coletivo de ajuda mútua no processo construtivo. A

autoconstrução baseava-se puramente na iniciativa individual. Com exceção de um morador, cuja idade avançada não permitia uma boa produtividade na preparação da lama e na produção do adobe. Ele acabou recebendo ajuda de um vizinho cuja casa viria a ser demolida e reconstruída dois anos depois.

Apesar disso, esta experiência piloto conseguiu mobilizar a participação dos habitantes tanto na fase preparatória quanto no processo construtivo, muito além do que o PMBB até então tinha conseguido com as obras de infraestrutura. A meu ver, isto deve-se ao fato do morador identificar a habitação como o meio básico para satisfazer suas necessidades imediatas e possibilitar sua realização biológica, social e espiritual. O morador não ignora a simbiose entre a habitação, o bairro e a infraestrutura básica, mas para ele, a melhoria da habitação significa a melhoria das condições de vida em seu bairro. A articulação do PMBB com os habitantes foi excelente principalmente porque utilizou-se diversos meios de comunicação tais como uma maquete, ilustrações, posters, atendimento individual e reuniões de grupo, e uma constante supervisão e orientação técnica. Ficou claro o quê, como e quando cada agente do processo construtivo deveria empreender ações que lhe diziam respeito. A linguagem técnica ortodoxa dos planejadores e desenhistas urbanos foi simplesmente abolida em prol de uma linguagem simples e criativa a fim de facilitar a apreensão por parte do habitante comum dos bairros. Tal exercício teria que ser considerado para efeito da formulação do plano para Cupilom de Cima. Uma coordenação flexível e eficaz fez com que cada habitante ganhasse confiança em si próprio e empreendesse todos os esforços para alcançar o melhor resultado possível. Entretanto houve uma dificuldade e que gerou uma mudança no arranjo urbanístico, ou seja, a questão da ocupação do solo. A experiência piloto viria constatar que a ocupação e propriedade tradicional do solo urbano nos bairros é, sem dúvida, o maior obstáculo para a realização de um projeto de reestruturação urbana que implique em relocação de casas e reutilização de espaços livres.

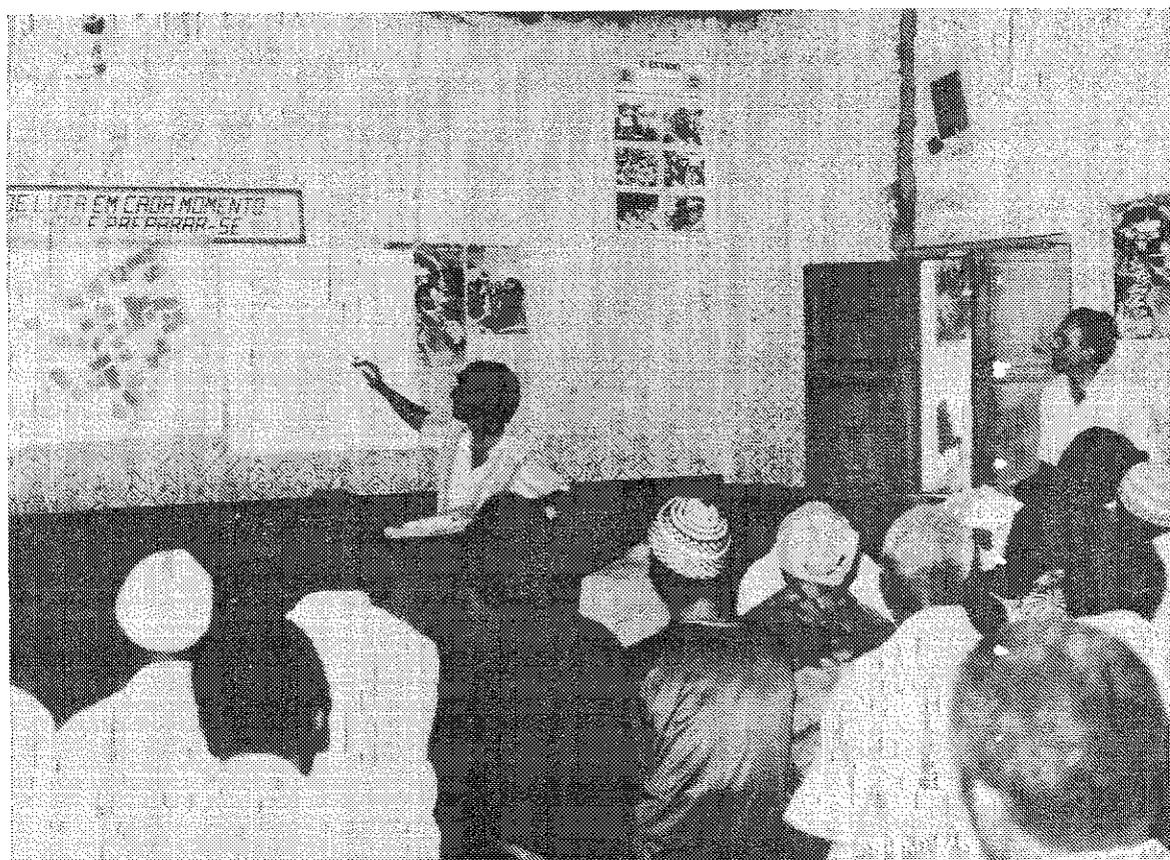
Nenhuma das casas possuía um estatuto legal pois todo o local era ocupado de forma tradicional. O plano de intervenção partiu do princípio que o solo urbano pertence ao Estado e portanto cabe à CMB regularizar uma determinada área através da atividade de planejamento urbano. Por princípio, os direitos de propriedade do habitante não vai além da projeção de sua casa. Esta é a principal justificativa da taxa de ocupação. Entretanto existe um dualismo. Durante nossas entrevistas e discussões, os moradores jamais demonstraram preocupação com relação a questão da terra e não colocaram a legalização de seu lote como prioridade na lista de reivindicações. Provavelmente porque a propriedade tradicional e o domínio de cada família são aceitos pelo coletivo mesmo que não haja uma delimitação física dos limites do lote. A CMB por sua vez, reconhece o direito tradicional no momento em que surgem conflitos fundiários. No momento em que preparávamos para retirar um cerca no local onde a rua de acesso seria executada, a moradora reagiu ríspidamente e rejeitou a proposta que ela mesma havia aceito e aprovado na reunião final. Houve um impasse, os outros habitantes faziam pressão e finalmente tivemos que alterar o trajeto da rua (ver Figura 11.2). Esta questão terá que ser muito bem formulada para viabilizar a intervenção em Cupilom de Cima pois um programa de urbanização e melhoramento de bairros não pode realizar-se caso não resolva a regularização, legalização e demarcação dos lotes individuais. O limite entre a propriedade individual e o espaço público deve ser explicitado e aceito por todos.

Se avaliarmos o conceito da habitação evolutiva, fica claro que esta estratégia de melhoria gradual não pode ser concretizada à curto prazo devido à incapacidade do morador em assumir as responsabilidades que lhe cabem no processo. O problema da cobertura demonstrou a limitação material e financeira e a falta de capacidade técnica dos habitantes. As dificuldades posteriores para executar as portas, janelas, piso e varanda confirmam o malogro da estratégia proposta. O PMBB foi induzido à fornecer um subsídio a fim de que estes componentes da edificação pudessem ser executados e só a partir daí é que a melhoria da habitação passou a ocorrer. Deve-se frisar que a recuperação dos custos e o aluguel dos quartos estavam dependentes da complementação da habitação. Decorridos dois anos, nenhuma das casas possuía varanda com exceção de uma que tinha inclusive as paredes rebocadas e pintadas, possuía energia elétrica e uma latrina individual. Todas as casas possuíam portas e janelas bem como as paredes internas rebocadas com exceção de uma que possuía reboco apenas nas paredes de 4 quartos. Três casas tinham todo o piso interno cimentado sendo que outras duas tinham 1 e 2 de seus quartos ainda por cimentar.

O resultado final não é desanimador levando-se em conta o nível de renda das famílias. O único problema é que o processo de melhoria é muito mais lento comparado com outros países em desenvolvimento, principalmente na América Latina. Esta lentidão está relacionado com um problema macro-econômico. Por um lado, o mercado da construção civil ainda é incipiente e está totalmente dependente da importação e por outro lado, a produção local não garante grande oferta de materiais de construção no mercado local. Consequentemente, o preço praticado no mercado interno exclui as camadas menos favorecidas da população. Materiais para cobertura e instalações hidráulicas são obrigatoriamente importados e o certo é que sem o PMBB os habitantes não teriam tido acesso a uma cobertura de zinco. O nível de renda dos moradores é muito baixo e as oportunidades para geração de renda são escassas. Além disso, há indícios de que uma grande parte da renda das famílias é usada para aquisição de gêneros de primeira necessidade tais como alimentação, roupas, e artigos para a escola das crianças.

Nas reuniões posteriormente realizadas entre o PMBB e os habitantes, foi dito que o projeto deveria ter incluído a execução das portas e janelas em sua lista de responsabilidades a fim de que os habitantes pudessem ocupar as casas imediatamente. A falta destes dois componentes não dava a devida segurança aos habitantes que temiam ter seus pertences roubados. Além disso, os quartos não podiam ser alugados a um bom preço, adiando assim o início dos pagamentos mensais de seus débitos. Os moradores também reclamaram muito do tamanho dos quartos apesar das novas casas serem maiores do que as antigas. De fato, ao colocar-se uma cama de casal juntamente com um armário, resta muito pouco espaço para circulação, principalmente quando se considera que os cômodos são usados para diferentes fins além de dormir e descansar.

DOCUMENTAÇÃO FOTOGRÁFICA



Apresentação do plano de reordenamento urbano aos moradores de Mindará

O PLANO DE AÇÃO INTEGRADA EXECUTADO EM CUIPILOM DE CIMA

Neste bairro o PMBB pretende alcançar objetivos mais amplos e um resultado mais abrangente do que a simples melhoria da infraestrutura básica, das ruas e acessos. Dar-se-á ênfase especial ao planejamento urbano que por consequência implica na reestruturação espacial do bairro e a gradual relocação de casas. O projeto tenciona estabelecer um programa de melhoria da habitação financiado por um fundo rotativo proveniente de um processo institucionalizado de recuperação dos custos. O programa será implementado através da demolição voluntária ou compulsória das casas cuja localização entra em contradição com o parcelamento do solo proposto no âmbito do plano de urbanização. Tal programa será implementado em paralelo à um programa de melhoria do saneamento básico que proporcionará a construção de latrinas sifonadas com duplo poço de infiltração (poço roto). A participação comunitária e o engajamento do morador assume um papel prioritário na agenda do projeto. Pretende-se desenvolver e institucionalizar um modelo participativo que venha a criar condições para um processo descentralizado de gestão urbana ao nível do bairro. O PMBB pretende também oficializar o parcelamento do solo e buscar a regularização da propriedade dos lotes em nome dos atuais habitantes do bairro junto à CMB, e assim assegurar a demarcação e a regulamentação do uso e ocupação dos terrenos (PMBB, 1991). Para alcançar estes objetivos é essencial definir uma estratégia de implementação do plano cuja base conceitual orientará as ações do PMBB e fornecerá as diretrizes para o desenvolvimento futuro do bairro.

12.1 CONCEITOS E PRINCÍPIOS UTILIZADOS PARA A FORMULAÇÃO DO PLANO

O primeiro plano formulado possui um caráter estratégico e delinea as principais ações a serem tomadas (PMBB, 1989). É um documento programático e pragmático a fim de permitir um posicionamento por parte da CMB e do MOPCU. É um ponto de partida para discussões a serem mantidas com os habitantes do bairro. O plano de ação é flexível e permite sua revisão ao longo do processo de implementação. Sua formulação baseia-se numa série de princípios e métodos de trabalho, a saber:

- a Um plano de urbanização de um assentamento pré-existente deve sempre levar em conta a **morfologia e estruturação urbana** bem como o **contexto sócio-econômico dos habitantes**, e ao mesmo tempo oferecer oportunidades para uma transformação gradual do meio ambiente construído com a participação direta dos moradores.
- b O parcelamento do solo deve considerar os padrões de ocupação do solo e as peculiaridades da morfologia urbana existente como parte da **tradição urbana e herança cultural**. Desta forma, as moranças serão necessariamente levadas em conta durante o processo de planejamento e ao longo do processo de consolidação física,

legal e social do bairro.

- c A configuração urbana, o tamanho do lote e especialmente a sua largura comprometem diretamente a densidade habitacional e afetam o custo total das redes de infraestrutura. Portanto, a formulação do desenho urbano e o parcelamento do solo do assentamento devem levar em conta estes dois parâmetros: **a morfologia pré-existente e o custo implícito às configurações urbanas.**
- d O mesmo princípio deve ser aplicado ao definir-se o perfil e a largura das ruas. O padrão proposto deve estar de acordo com a situação local a fim de resultar numa solução econômica que priorize a privatização do espaço ao invés de um arruamento largo e dispendioso. Nem os habitantes (através de taxas e impostos públicos) nem a CMB (custos de manutenção dos espaços públicos) **não devem ser vítimas de uma opção inadequada de projeto.**
- e A definição do lote de cada família parte do princípio que o solo urbano é propriedade pública. Independentemente de estarem ocupados ou não, **todos os espaços no assentamento estão sujeitos à alteração de seu uso e destinação,** com exceção daqueles já legalizados pela CMB. A privatização dos lotes individuais e sua posterior legalização dar-se-á gradualmente e estará intimamente ligado à demolição e reconstrução de casas, a fim de garantir um padrão mínimo de urbanização. Há casos em que o plano contradiz a ocupação tradicional existente mas **prevalecerá o princípio do planejamento urbano a fim de garantir que o interesse coletivo sobreponha-se ao interesse individual.**
- f A **oficialização do plano urbanístico do bairro** por parte da CMB e MOPCU é condição "sine qua non" para a legalização dos limites e da propriedade dos lotes, e conseqüente regularização do assentamento. É o ponto de partida para futuras ações que visam a cobrança de impostos prediais e territoriais urbanos e taxas de serviços públicos.
- g Qualquer intervenção no meio ambiente urbano deve **envolver os habitantes no processo decisório** a fim de garantir uma aceitação mínima das mudanças e dos efeitos provenientes da urbanização, principalmente quando se fala em manutenção dos benefícios implantados e a gestão ao nível do bairro. As organizações de base devem desempenhar um papel de destaque no processo de planejamento, implementação e gestão do melhoramento de bairro. As atividades de melhoramento e urbanização de bairros tem por obrigação **estimular a organização comunitária e a formação de associações de bairro** a fim de criar as condições mínimas para a CMB descentralizar algumas de suas tarefas.
- h A participação do habitante comum é uma das pré-condições para que as mudanças possam ser introduzidas no bairro de forma harmoniosa. **O nível de informação e participação do indivíduo é fundamental** para a materialização do plano e do processo de gestão ao nível do bairro.
- i A multiplicação e continuidade da atividade de melhoramento dos bairros depende de

uma eficaz recuperação dos custos. Toda melhoria introduzida deve ter um percentual de seu custo recuperado através de pequenos impostos coletados junto aos moradores. Por sua vez, a aceitação e a viabilidade de tal procedimento depende do grau de engajamento do morador e de seu nível de informação a respeito das ações em seu local de moradia, daí a importância da participação comunitária.

- ✱ j Como ponto de partida, a relocação de casas deverá ocorrer dentro dos limites do bairro caso não exista qualquer impedimento de natureza técnica. A demolição e reconstrução das casas integrantes de uma morança tem que necessariamente levar em conta os vínculos familiares e a dependência econômica existente entre os vários núcleos familiares.
- k O processo de demolição e reconstrução das casas reconhece duas modalidades: compulsória e voluntária. A relocação das casas localizadas nos eixos das ruas projetadas é compulsória pois impedem a implementação do sistema viário e das redes de infraestrutura. Por ser compulsória, fica garantido aos proprietários uma compensação financeira. As demais, o proprietário participará por livre e espontânea vontade. Todos os habitantes cujas casas foram demolidas e reconstruídas no âmbito do plano estarão sujeitos à um pagamento mensal a ser estipulado de acordo com o valor dos investimentos.
- l O plano será implementado por fases e de maneira progressiva. A primeira fase diz respeito a demolição das casas localizadas nos eixos das ruas projetadas e imediatamente reconstruídas em locais já previamente definidos. A segunda fase concomitante à primeira diz respeito à execução da rede de infraestrutura pois a demolição das primeiras casas e a consequente abertura das ruas viabilizam a implementação racional e eficiente das redes de infraestrutura. A terceira fase diz respeito à materialização do plano urbanístico através da relocação ou enquadramento das casas cuja posição entra em contradição com o parcelamento do solo, e a posterior demarcação dos lotes individuais. A quarta fase diz respeito à consolidação e desenvolvimento do bairro, ou seja, a institucionalização das diretrizes de urbanização e a implementação de programas complementares de desenvolvimento comunitário.
- m O plano urbanístico deve ser entendido como um termo de referência para futuras ações no bairro e não como uma camisa de força. A concepção do plano não descarta sua própria alteração já que possui um caráter flexível. A vantagem do plano é que o mesmo oferece diretrizes claras para a intervenção da CMB e do MOPCU ao longo dos anos subsequentes.
- n A visão de planejamento ao nível do bairro deve considerar sua localização privilegiada como um fator preponderante no seu futuro desenvolvimento, ou seja, a articulação do bairro com a malha urbana da cidade, o potencial econômico e a provável valorização dos terrenos deve ser levada em conta na definição dos parâmetros e princípios da urbanização.

12.2 O MÉTODO EMPREGADO PARA FORMULAÇÃO DO PLANO URBANÍSTICO

Após definir os princípios básicos da intervenção, listados anteriormente, partiu-se para a definição do método de trabalho. A quantidade de informação e dados coletados pela pesquisa de Mengers, realizada em 1986, permitiu-me elaborar uma visão geral do bairro, identificar seus principais problemas e sua peculiaridade espacial e sócio-econômica (ver **capítulo IV**). Tratou-se de atualizar a informação e elaborar um cadastro simples com as informações necessárias sobre as casas, proprietários, nível sócio-econômico, etc. As constantes visitas ao bairro deixou ver que a natureza dos problemas no setor Sul diferiam bastante do setor Norte e por conseguinte as estratégias de intervenção teriam que ser também diferenciadas. A estrutura urbana regular predominante no setor Norte requeria um tipo de intervenção que desse prioridade à melhoria das ruas existentes, a implementação das redes de infraestruturas complementares e ao parcelamento do solo com a subsequente regulamentação do uso e ocupação, demarcação, regularização e legalização dos talhões.

A morfologia tradicional e irregular do setor Sul demandava uma intervenção mais radical e por isso mesmo recebeu a prioridade do PMBB. Qualquer plano que pretendesse urbanizar aquele setor teria que incluir a demolição de um certo número de casas, o que implica definir um método de trabalho. Primeiramente, definiu-se um critério para classificar as casas no assentamento de acordo com suas condições físicas e qualidade construtiva. Esta caracterização das construções era imprescindível para dar-se início ao processo de projeção ou formulação do plano urbanístico. A pesquisa de campo incluiu dados sócio-econômicos sobre os ocupantes das casas mas o principal era saber a condição física da edificação.

Esta foi categorizada segundo o tipo e o material de cobertura, o material de construção utilizado nas paredes, tipo de piso, tipo de varanda, tipo de fundação, nível do piso em relação ao nível da rua ou terreno, altura do beiral e da cobertura. Portanto, uma construção foi considerada em más condições quando (1) a cobertura era de palha ou outro material em estado de deterioração, (2) paredes de adobe ou taipa em estado de dilapidação, (3) varandas em estado erosivo, (4) inexistência de piso pavimentado, (5) inexistência de fundação, (6) cobertura e beiral baixos, (7) piso abaixo do nível da rua ou terreno e (8) um estado geral de deterioração que requeria a reconstrução total (Acioly, 1990c).

Feito isso, foi possível elaborar as primeiras alternativas de um plano urbanístico primeiramente preocupado com a circulação viária e com o parcelamento do solo. As opções que demandavam maior número de demolições eram por conseguinte as alternativas mais dispendiosas para o PMBB e implicavam na relocação de um número significativo de pessoas. Aquelas que implicavam num menor número de relocações causavam menos ruptura na estrutura social e espacial, eram menos dispendiosas para o PMBB mas não permitiam soluções eficientes e racionais do ponto de vista da circulação e implementação das redes de infraestrutura. Ao saber a exata localização das casas em mal estado de conservação fui capaz de simular alternativas mais adequadas e menos dispendiosas, até chegar a uma opção final que seria apresentada aos moradores.

A participação dos habitantes tinha que ganhar peso e dimensão. A existência de líderes tradicionais em Cupilom de Cima favoreceu um certo tipo de participação comunitária e permitiu a formação de um conselho de moradores onde participavam moradores e membros

das organizações de massa sob o controle do PAIGC. O conselho passou a ser o interlocutor do bairro e era quem dialogava com o PMBB, explicando o que pensavam os moradores sobre a urbanização do bairro e assim foi possível confrontar-se as opiniões emanadas do conselho com as alternativas formuladas.

Por um lado, os moradores percebem perfeitamente os diversos problemas do bairro mas tem uma visão mais imediatista quando tratam de propor soluções pois carecem de uma visão integrada sobre as diversas facetas de um projeto de urbanização. Por outro lado, a postura do profissional de planejamento urbano não pode prescindir do saber popular, principalmente quando se trabalha na escala do bairro. O diálogo entre o técnico e o habitante revela uma relação de poder no qual o primeiro tem sempre a tendência de subjugar este último. Portanto, uma nova forma de planejar é aquela em que o planejador abre espaços para intervenção do principal sujeito e objeto de sua ação, contribuindo para que o habitante tome consciência de seu papel e responsabilidade no processo de urbanização de seu bairro.

Com estas idéias em mente, fui elaborando e re-elaborando o plano de trabalho e tratando de estimular a participação ativa dos moradores no processo de planificação e preparação da intervenção no bairro. O PMBB tratava de estimular a formação de um conselho que pudesse representar a pluralidade da população e pudesse transformar-se num verdadeiro parceiro nas obras de urbanização. O comitê do PAIGC no bairro preferiu assumir seu papel político e só intervia nos momentos de crise ou divergências. Vale a pena destacar a atitude da liderança do PAIGC em Cupilom, caracterizada por um total despojamento e imparcialidade na condução do processo, para o qual tenho grande apreço. Após várias reuniões, chegamos a um compromisso e elaboramos um contrato de execução onde estava explícito o papel do PMBB e do Conselho.

A mobilização dos moradores e o fornecimento de informação à população ficou como responsabilidade única do conselho que transformar-se-á num filtro por onde passará todas as decisões a serem tomadas. O conselho virá a transformar-se no interlocutor do PMBB no bairro durante todo o processo de planejamento e execução. De fato, cada ação ou intervenção no bairro foi sempre objeto de discussão e esclarecimento prévio com o conselho. A localização do escritório e estaleiro de obras bem como dos fontanários públicos também ficou sob a responsabilidade do conselho. Todas as questões técnicas ficaram sob a responsabilidade do PMBB, bem como a coordenação de todas as operações e obras, o apoio financeiro, técnico e logístico para a melhoria habitacional e de saneamento básico. Os aspectos institucionais do plano assim como o envolvimento da CMB também ficaram como atribuição do projeto. O processo decisório tinha que ser transparente. O diálogo entre o PMBB e os moradores tinha que ser eficaz e não dar margens para dúvidas e ambiguidades e para tal era imprescindível a utilização de instrumentos de comunicação bem mais trabalhados e refinados.

Construímos uma grande maquete de madeira do setor Sul, na escala 1:250, onde indicavam-se as casas cobertas de palha, as vias de acesso, as valetas de drenagem e as casas a serem relocadas. A maquete ajudou-nos no processo de planejamento mas transformou-se num instrumento de comunicação eficaz principalmente quando ocorriam reuniões públicas e atendimentos individuais. Foi possível a cada morador identificar o local de sua casa e no caso de relocação, identificar o novo local, os novos vizinhos, etc. Todos os materiais

visuais utilizados em Mindará foram aperfeiçoados de forma que as principais idéias pudessem ser bem assimiladas pelos habitantes. Utilizou-se diapositivos, transparências, posters e inclusive um filme em vídeo VHS falado em crioulo. A fim de não restar mais dúvidas sobre o processo de urbanização, os habitantes das casas reconstruídas em Mindará foram convidados a participar de uma reunião com os habitantes de Cupilom de Cima a fim de que pudessem dar seu próprio depoimento e relatar suas experiências com o processo de autoconstrução e relocação de casas. A discussão foi rica e naquele momento o PMBB passou de organizador a estimulador e expectador de uma discussão entre os habitantes de dois bairros. O plano só foi apresentado à CMB após ter sido aprovado pelo conselho de moradores e pelos habitantes das casas localizadas nos eixos de rua. Isto ocorreu em Outubro de 1989. Não houve qualquer objeção sobre o plano e a implementação iniciou-se logo a seguir mas o mesmo só veio a ser aprovado oficialmente ao final de 1991.

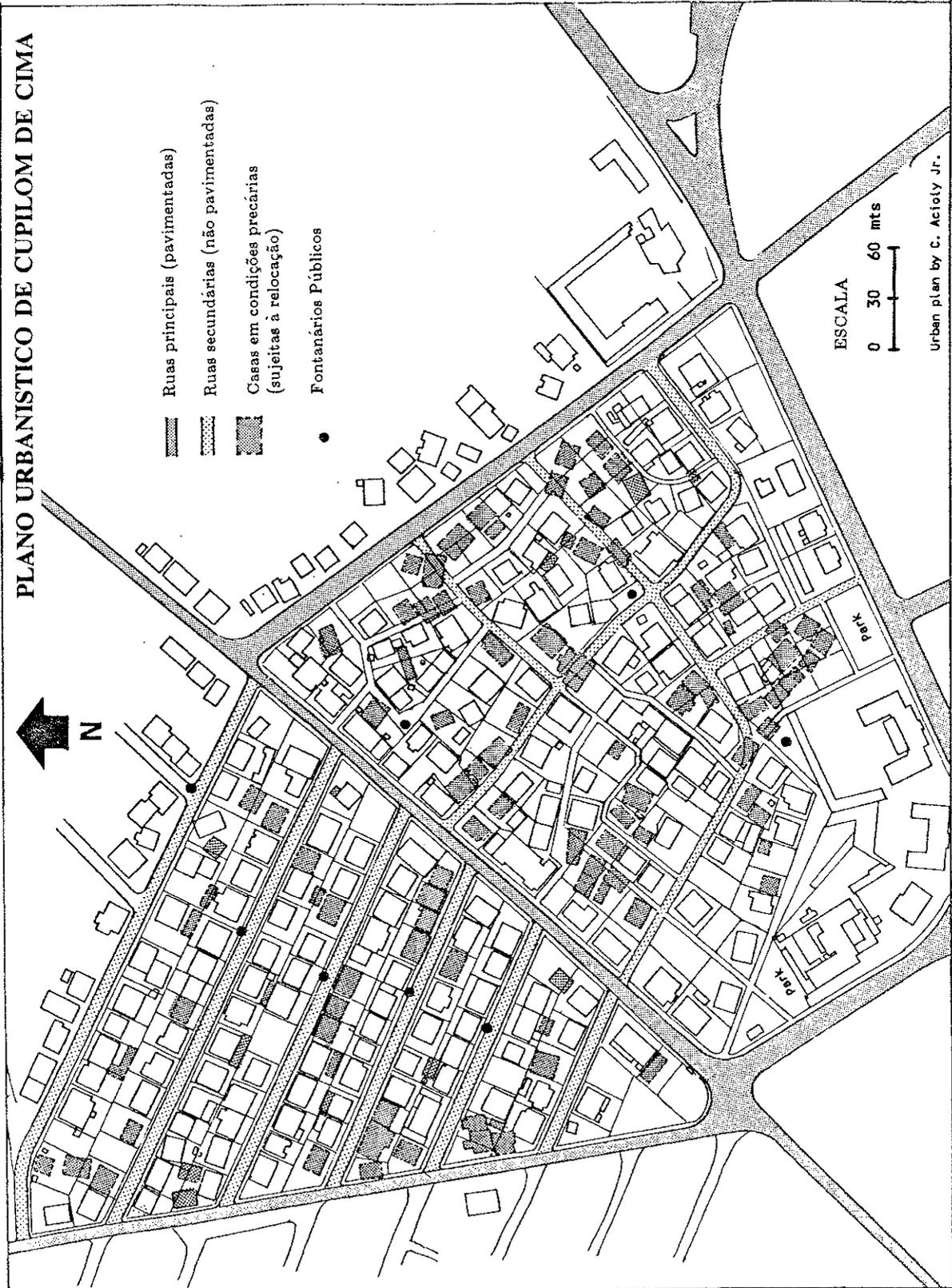
12.3 O PLANO URBANÍSTICO

A primeira versão do plano implicava na demolição de nove casas localizadas no eixo das ruas projetadas. Mais tarde quando o sistema viário foi alterado, outras duas casas foram incluídas neste grupo (ver **Figura 12.1**). A habitação era pensada como um instrumento que viesse a possibilitar a reestruturação urbana do bairro e ao mesmo tempo mobilizar e engajar os moradores no processo de urbanização e melhoramento do bairro através da demolição e reconstrução de suas casas. Com a abertura das ruas, criariam-se os espaços necessários para a implementação racional da rede de infraestrutura, definindo-se de uma só vez o sistema viário e as vias públicas de circulação. O sistema viário foi pensado de tal forma que pudesse integrar o bairro à malha urbana da cidade e facilitar o acesso aos seus espaços interiores.

Cada talhão seria acessível ao automóvel mesmo através dos acessos secundários. Estes foram projetados com 5,0 m de largura enquanto que as vias principais com 8,0 m. As vias secundárias privilegiam a circulação de pedestre enquanto que as vias principais os automóveis. Em sua segunda fase, o plano materializar-se-á gradualmente a medida que as casas forem sendo relocadas e reconstruídas em sua nova locação. As casas indicadas para relocação são, em sua maioria, aquelas classificadas como de má qualidade construtiva (ver **Figura 12.2**), cuja relocação será voluntária e dependerá das possibilidades dos proprietários e do poder de persuasão da CMB. O zoneamento e uso do solo proposto leva em conta as tendências verificadas no desenvolvimento do bairro e as atividades econômicas aí presentes. As grandes vias de circulação que circundam o bairro atraem continuamente as atividades comerciais e produtivas que normalmente ocorrem paralelamente à função residencial. Esta vocação é reforçada pelo plano em termos de uso e normas de ocupação do lote.

12.4 PRINCÍPIOS OU NORMAS PARA OCUPAÇÃO DO SOLO

São normas simples que ditam os afastamentos laterais mínimos que a edificação deve respeitar, taxas diferenciadas de ocupação do lote para função residencial, comercial, mista e institucional. A intenção é resguardar um espaço mínimo para atividades domésticas, ventilação, iluminação natural e acessibilidade para a limpeza de fossas. O limite frontal e lateral é estabelecido em 1,50 m e o posterior em 2,50 m. As construções poderão ocupar até a linha divisória de uma das laterais do lote desde que respeite um maior afastamento do lado oposto. Em termos de ocupação do lote, foi estabelecido um limite de 65 % e 45 %



de ocupação para as construções com um e dois pavimentos respectivamente, sendo que os lotes comerciais e institucionais receberam um tratamento diferenciado.

A formulação destas normas baseia-se no princípio de que ocorrerá uma transformação do estoque habitacional assim que o processo de urbanização se consolidar. A sua aplicação só poderá realizar-se gradualmente e concomitante ao processo de renovação urbana, legalização e regularização dos lotes. Ou seja, a aplicabilidade das normas e regulamentação propostas só poderão ser efetivadas no momento em que uma casa ou edificação puder ser reconstruída numa nova locação ou enquadramento dentro de um lote legalizado. Portanto a regulamentação urbanística a ser aplicada em Cupilom não tem um caráter de lei impositora mas sim orientadora. Para materializar-se depende da própria dinâmica de consolidação do bairro que por sua vez ditará o ritmo de transformação e desenvolvimento. É irrealista pensar que um proprietário irá enquadrar sua casa de acordo com a regulamentação do plano e a norma de ocupação do solo sem executar sua total reconstrução pois somente uma nova edificação poderá enquadrar-se nos critérios e novos parâmetros. Por isso mesmo é que a norma de ocupação dos lotes é pensada como um processo a longo prazo. Da mesma forma que seria ingênuo pensar que a CMB terá os meios para garantir a aplicabilidade da regulamentação oficializada junto ao plano. Mas porque a regulamentação urbanística é tão importante e afinal para quem e a que interesse serve ?

Como toda norma é reguladora, não há dúvida que ela irá tornar-se um obstáculo para os habitantes pois todos anexos e/ou extensões da construção terão que estar de acordo com as especificações, caso contrário estarão sujeitos a vários tipos de penalização. As novas construções e o processo de ocupação do espaço interno do lote terão que limitar-se aos afastamentos especificados. Isso é de fato o maior desafio do plano de urbanização; até que ponto as normas serão respeitadas e aplicadas ? Quem é que beneficia-se desta regulamentação ?

Considerando-se a excelente localização de Cupilom de Cima, é muito provável que a oficialização do plano e a regularização dos talhões estimulará a mobilidade social. Muitos moradores certamente não poderão arcar com os custos provenientes da legalização da ocupação do solo e da aplicação de impostos prediais e territoriais urbanos. Outros terão enormes dificuldades em ajustar-se às normas e especificações. Isto quer dizer que a urbanização pode levar à "expulsão" dos moradores cuja renda familiar não é insuficiente para absorver os efeitos trazidos pela urbanização e regularização do bairro. O estatuto legal do bairro oferece mais vantagens à CMB do que ao habitante, especialmente aqueles cuja renda familiar situa-se na base da pirâmide social.

Para a CMB, a institucionalização e materialização do plano significa a possibilidade para a organização de um cadastro urbano de Cupilom. Por um lado, as normas, o cadastro e os programas complementares de desenvolvimento comunitário serão os instrumentos de gestão do processo de desenvolvimento do bairro. A consequente aplicação de taxas e impostos possibilitará a geração de recursos financeiros e a formação de uma base para (re)investimentos para a urbanização do próprio bairro. Por outro lado, o respeito às normas poderá garantir a produção de um espaço de moradia de melhor qualidade e um meio ambiente mais saudável no domínio do lote. É muito provável que a melhoria de infraestrutura somada à oficialização do plano e a legalização da propriedade do solo

estimulará a atividade do setor da construção civil, a ponto de permitir uma transformação gradual do estoque habitacional, principalmente quando se leva em conta a localização privilegiada do bairro. Os mecanismos do mercado imobiliário também não podem ser ignorados quando se observa o processo de liberalização econômica a nível nacional e a intensificação de práticas inerentes a um capitalismo incipiente. Portanto, a mobilidade social torna-se uma questão de tempo caso o desenvolvimento do bairro não venha acompanhado de um aumento da renda familiar dos habitantes ou de maiores oportunidades para geração de rendas. Este é de fato o dilema que se confrontam a maioria dos programas de urbanização e regularização de bairros: poderá a população alvo do programa tirar proveito dos benefícios implantados em seus locais de moradia ou será ela a vítima das forças de mercado e da valorização fundiária? Tudo irá depender do efeito das políticas macroeconômicas e da forma como o desenvolvimento do bairro se processará, da eficácia dos programas complementares de desenvolvimento comunitário e do papel da CMB. Isso irá ocorrer durante uma terceira fase, a de consolidação da intervenção no bairro, no âmbito do processo de institucionalização do PMBB.

12.5 A EXECUÇÃO DO PLANO E O PROGRAMA DE AUTOCONSTRUÇÃO ASSISTIDA

Assim que o plano foi aprovado pelo conselho de moradores, pelos proprietários das 9 casas e pela CMB, deu-se então início às atividades da primeira fase da intervenção. As primeiras nove casas foram demolidas e reconstruídas sem qualquer problema com exceção de uma que teve sua reconstrução retardada em um mês. Um morador não aceitou perder parte de seu quintal, exatamente o local onde a casa em questão teria que ser reconstruída. Tal conflito com a família Batista causou uma intensa discussão e levou o PMBB à mesa de, sob os auspícios do conselho de moradores, que levou ao seguinte acordo: a casa seria reconstruída no local mas a forma e dimensionamento do lote teriam que ser alterados; um muro divisório teria que ser construído e ainda assim a família Batista receberia em troca uma nova cobertura para sua casa, financiada em condições especiais. Mais uma vez o PMBB via-se confrontado com a questão fundiária, foi quando percebi que nem a CMB nem tão pouco o conselho de moradores estavam aptos a garantir a aplicação das premissas do plano de urbanização do bairro. Ou seja, garantir o princípio de que se poderia alterar a função e uso do solo urbano segundo as diretrizes do plano de urbanização. Mais adiante voltarei à este tema. Os proprietários das casas localizadas no eixo das ruas receberam uma compensação financeira como "indenização" equivalente ao valor da construção na data da demolição. O inventário das construções deu-se durante a pesquisa de campo quando registrou-se todo o tipo de benefício, tipo de material, portas, janelas, pisos, etc. A avaliação levou em conta o custo unitário por bloco de adobe, m² de concreto, folhas de zinco por m², e assim por diante. O valor estipulado foi considerado como crédito concedido ao morador a ser diminuído de sua dívida assumida durante a reconstrução de sua casa.

Para a segunda fase da intervenção, não poderia haver retardamento devido a problemas envolvendo a propriedade do solo ou disputas sobre terrenos já que o PMBB preparava a execução de um plano ambicioso que implica a relocação de 43 casas num período de 5 meses. Para tal, o processo construtivo teria que ser contínuo e transparente, com cada habitante consciente de seu papel e responsabilidade e bem informado sobre o processo de urbanização. Esta fase acentuou a questão da capacidade de gestão de obra do projeto e

a necessidade de organizar-se um processo de cooperação entre o PMBB e cada proprietário.

Comparando-se com Mindará, as casas tornaram-se um pouco maiores, 165 m², dividida em seis quartos de 3,50 x 4,00 m e uma varanda de 1,60 m de largura rodeando toda a casa; pisos de betão, portas e janelas com caixilharia de madeira e folhas de zinco e ainda uma latrina individual para cada casa (ver **Figura 12.3**). A fim de ultrapassar as dificuldades com transporte e os problemas burocráticos para extração de cibes, o PMBB organizou um estoque de sibe como reserva e colocava à venda para cada proprietário somente 80 rachas. Para ter acesso à estes sibes o morador tinha que efetuar o pagamento à vista. Cada morador tinha que desembolsar uma quantia equivalente à US\$300,00 sendo que um terço ao assinar o contrato onde aceita as condições para demolição e reconstrução de sua casa e dois terços ao completar-se a estrutura da cobertura. A ratificação do contrato é feita previamente à demolição, e implica que o morador aceita a nova localização de sua casa, o tamanho do lote e sua demarcação assim como todas as responsabilidades que lhe cabem. Como forma de pagamento do financiamento da reconstrução, o morador compromete-se a arrendar ao PMBB um mínimo de 2 quartos durante 5 anos. Durante este período, o proprietário não terá qualquer direito sobre os mesmos. O PMBB alugará a qualquer interessado e esta é a forma de pagamento estipulada pelo contrato que é também ratificado pelo Conselho de Moradores e pelo Comitê do PAIGC de Cupilom de Cima.

Os moradores foram divididos em grupos de 5 a 7 indivíduos, de acordo com a localização de suas casas, e foram convocados para uma reunião onde todo o processo foi explicado e quando discutiu-se todas as implicações do programa. A localização geográfica das casas foi utilizado como critério para agrupamento dos moradores. Isto talvez viesse a facilitar um processo de ajuda mútua entre os habitantes pois. Como a maioria vivia no local há muitos anos, seria provável existir laços de vizinhança suficientemente fortes para favorecer tal processo. Os grupos foram mantidos em número pequeno a fim de permitir um contato intenso e direto entre a equipe do PMBB e os habitantes. As reuniões foram cuidadosamente preparadas e o animador social do projeto foi especialmente instruído e assistido na apresentação do programa e na explicação dos objetivos e as implicações da urbanização do bairro. Apresentou-se uma série de transparências e diapositivos de forma bastante pedagógica através do qual se explicou o porque da relocação de suas casas e as responsabilidades que lhes cabiam (ver **Tabela 12.1**). Houve sempre uma intensa discussão entre os presentes mas cada morador tinha um mês para refletir e discutir com sua família antes de tomar a decisão final, já que sua participação devia dar-se por livre e espontânea vontade. Desta forma todos poderiam dispor de um tempo para mobilizar os recursos financeiros necessários para participar do programa.

A construção de uma latrina para cada habitação foi uma pré-condição imposta pelo programa pois havíamos constatado que as latrinas tradicionais, comumente saturadas, deviam ser substituídas o quanto antes. O processo construtivo da latrina é muito similar ao programa de autoconstrução, ou seja, tanto o morador quanto o PMBB tem responsabilidades explícitas. Cabe ao morador a escavação dos dois poços de infiltração e o levantamento das paredes enquanto o PMBB deve fornecer os blocos para execução das paredes, executar o piso e fundação da latrina, as instalações hidráulicas e a cobertura. Para detalhes da latrina, ver **Figura 12.3**.

Tabela 12.1: Atribuições do PMBB e do morador no processo de autoconstrução assistida

A T I V I D A D E S	Morador	PMBB
Adiantamento e Pagamento de US\$ 100.00 em PG	x	
Assinatura do Contrato	x	x
Aquisição dos Painéis de Quirintim para Barraca		x
Construção da Barraca Temporária	x	x
Demolição da Casa		x
Limpeza e Preparação do Terreno		x
Demarcação do Terreno		x
Execução da Fundação		x
Fornecimento de Aterro para Enchimento dos Quartos	x	x
Enchimento e Compactação do Piso dos Quartos		x
Execução do Piso de Betão	x	
Produção dos Blocos de Adobe	x	
Construção das Paredes	x	
Pagamento de US\$ 200.00 equivalente em PG	x	
Fornecimento de sibes/madeira para a Cobertura		x
Fornecimento de 80 Rachas de sibes	x	
Pagamento equivalente a US\$ 48.00 p/ Rachas de sibes	x	
Lavragem e Preparação das Rachas de sibes		x
Execução do Madeiramento e Estrutura da Cobertura		x
Fornecimento das Folhas de Zinco		x
Colocação e das Folhas de Zinco na Cobertura		x
Execução e Colocação de 6 Portas e 6 Janelas		x
Fechaduras nas Portas dos Quartos Arrendados		x
Fechaduras nas Janelas dos Quartos Arrendados		x
Execução da Fundação e Piso da Latrina	x	
Instalação Hidráulica e colocação do Sifão da Latrina	x	x
Execução de 2 Fiadas de Blocos e Cobertura das 2 Fossas		x
Escavação de 2 Fossas		
Fornecimento do Material para Execução das Paredes		
Construção das Paredes da Latrina		
Execução da Cobertura da Latrina		

Fonte: Acioly, 1990c.

Figura 12.2: Cupilom de Cima após a intervenção do PMBB

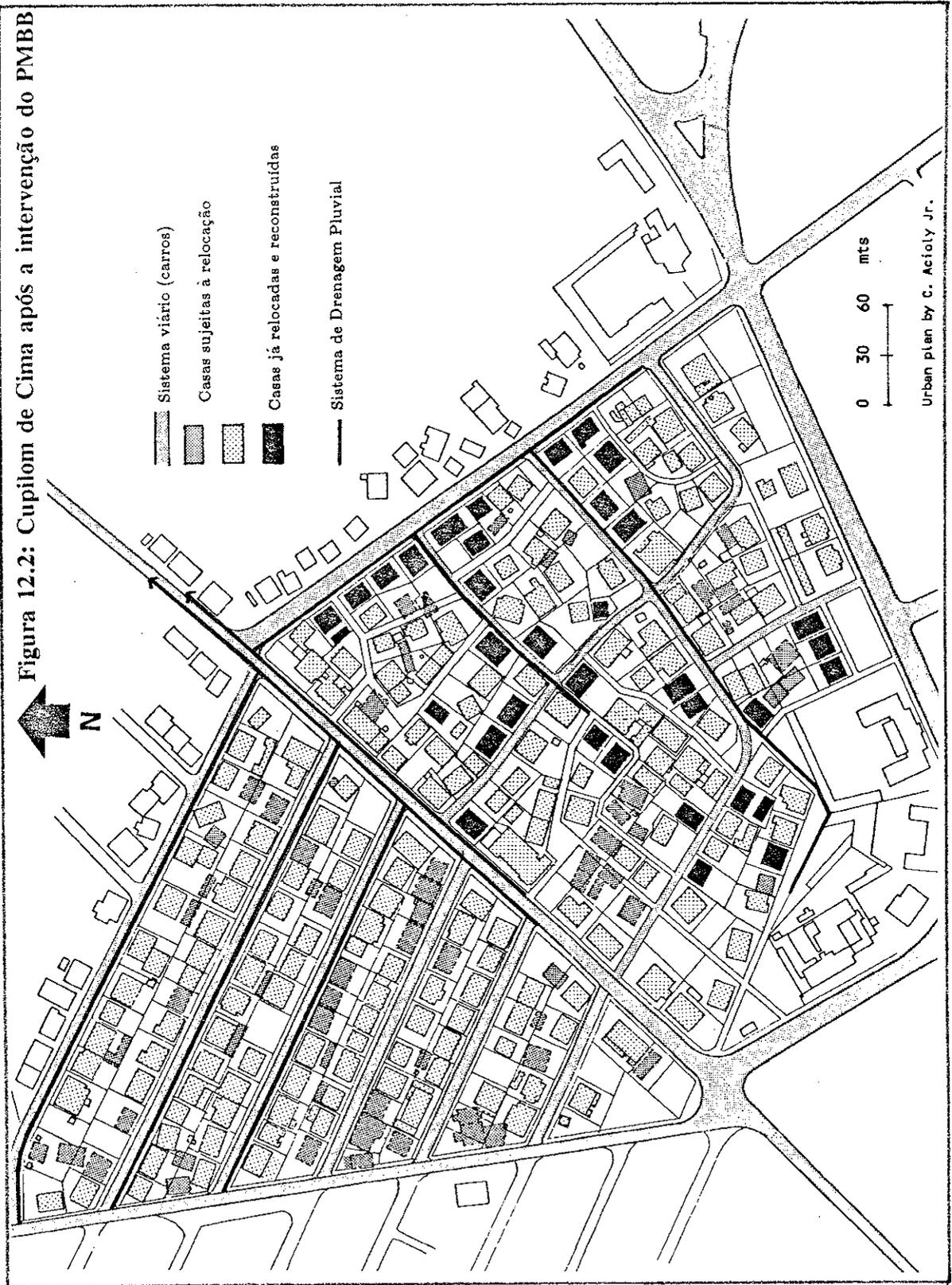
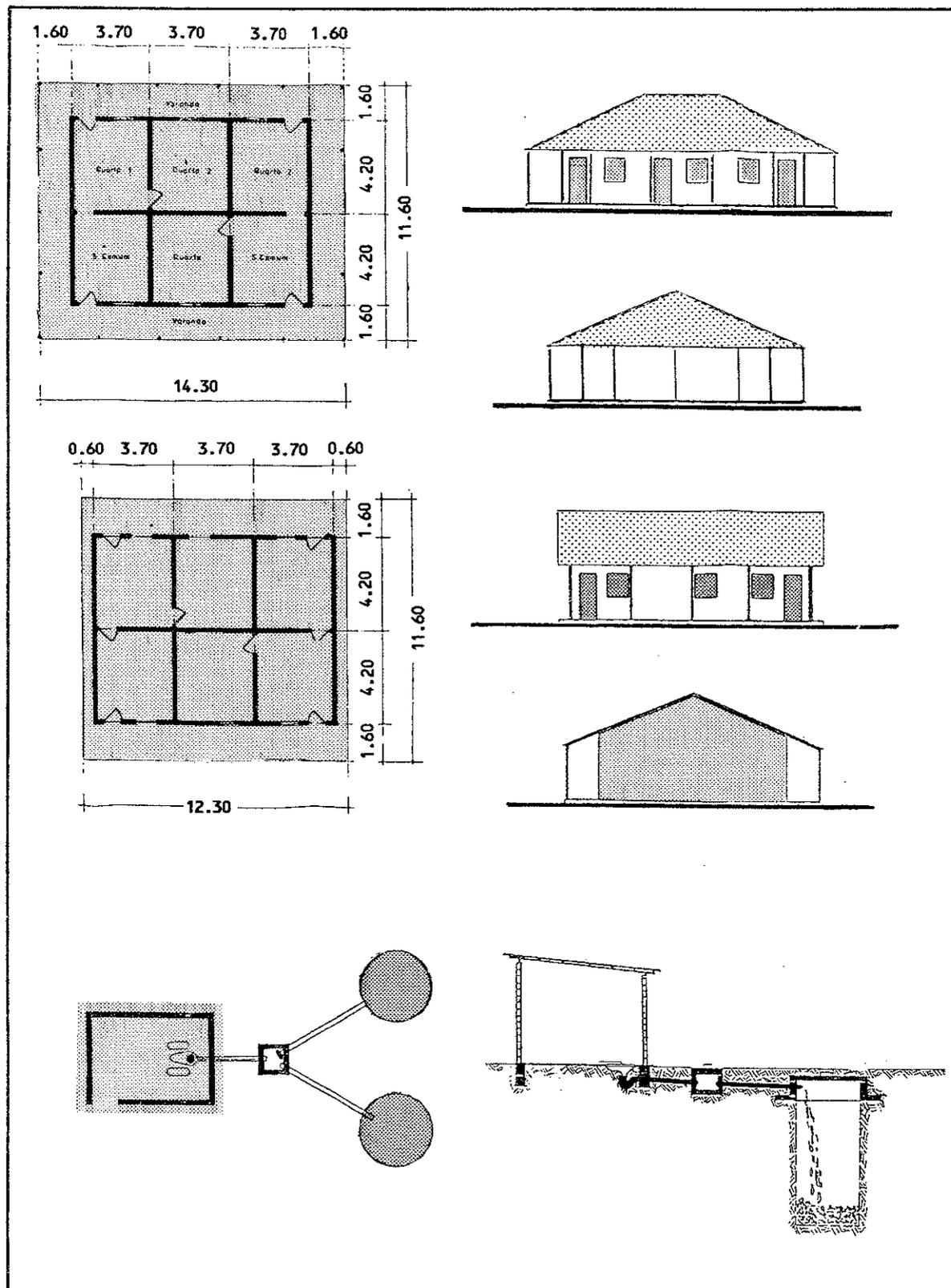


Figura 12.3: Detalhes do Desenho da Habitação e da Latrina



FOTODOCUMENTAÇÃO

Foto 1: Situação antes da intervenção do PMBB, durante as chuvas de 1989.

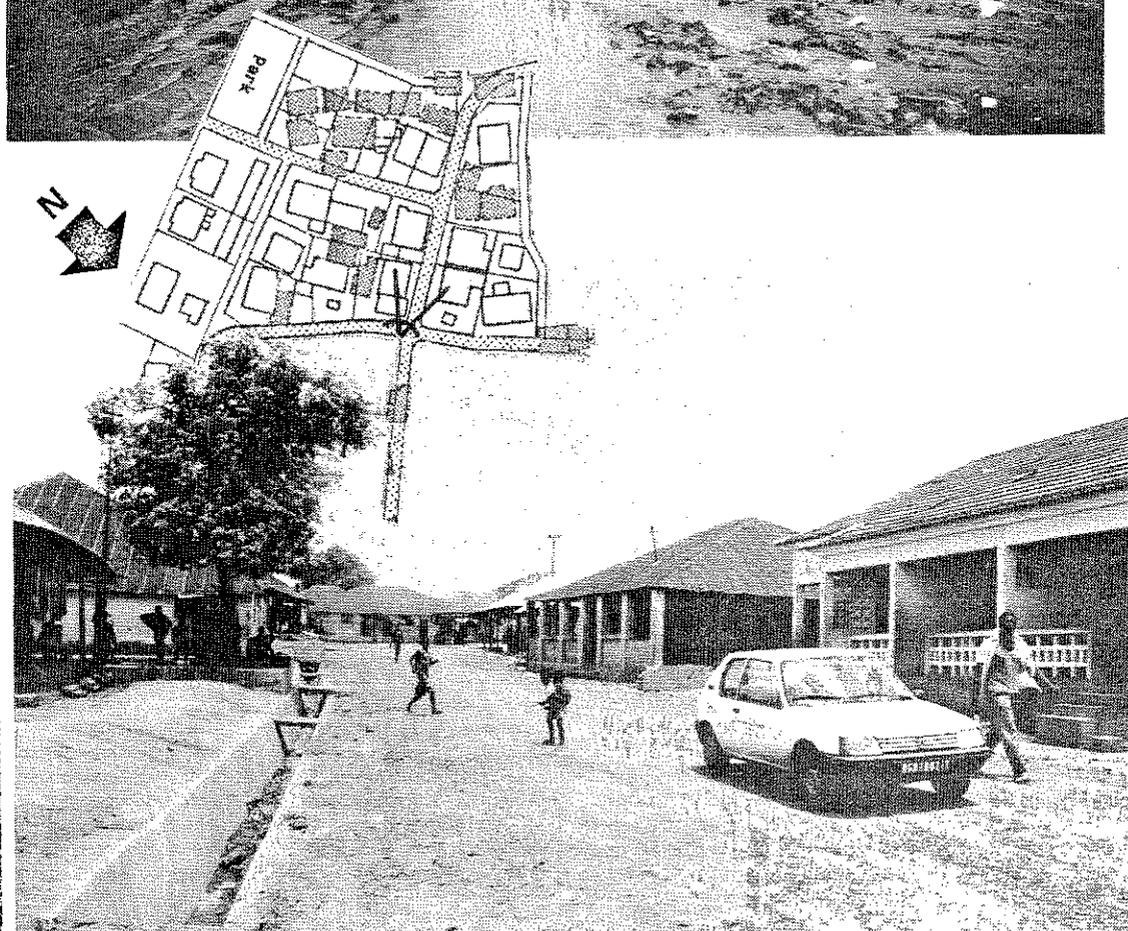
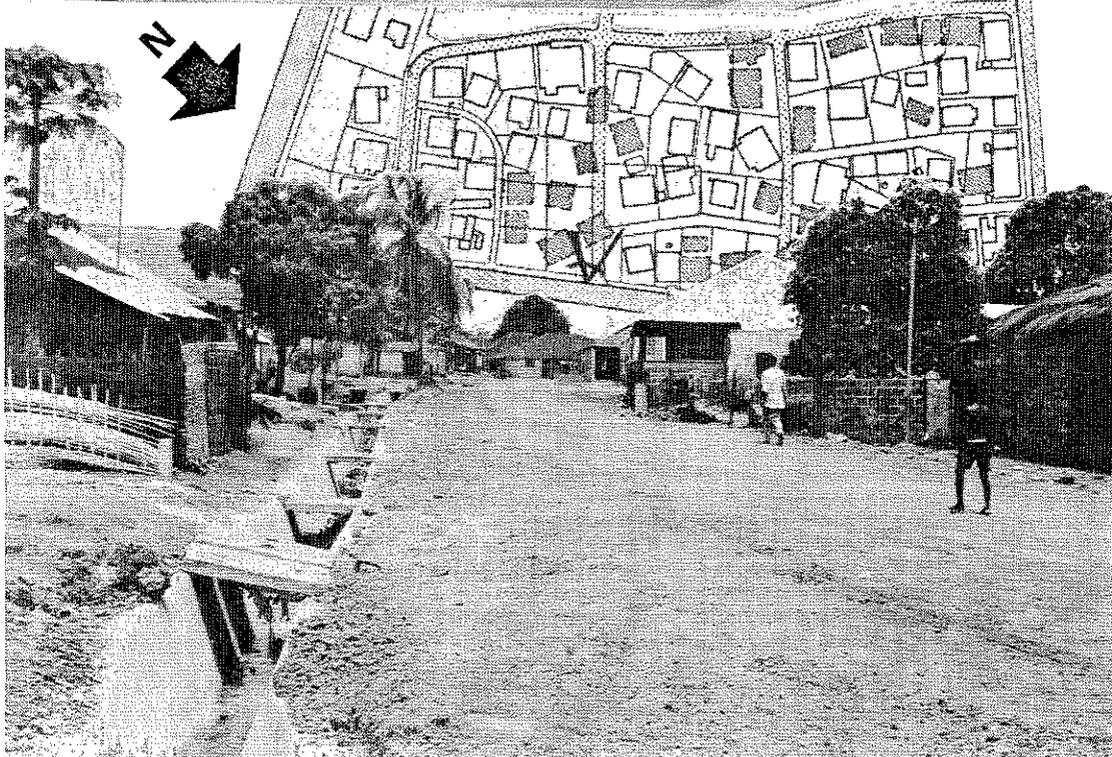
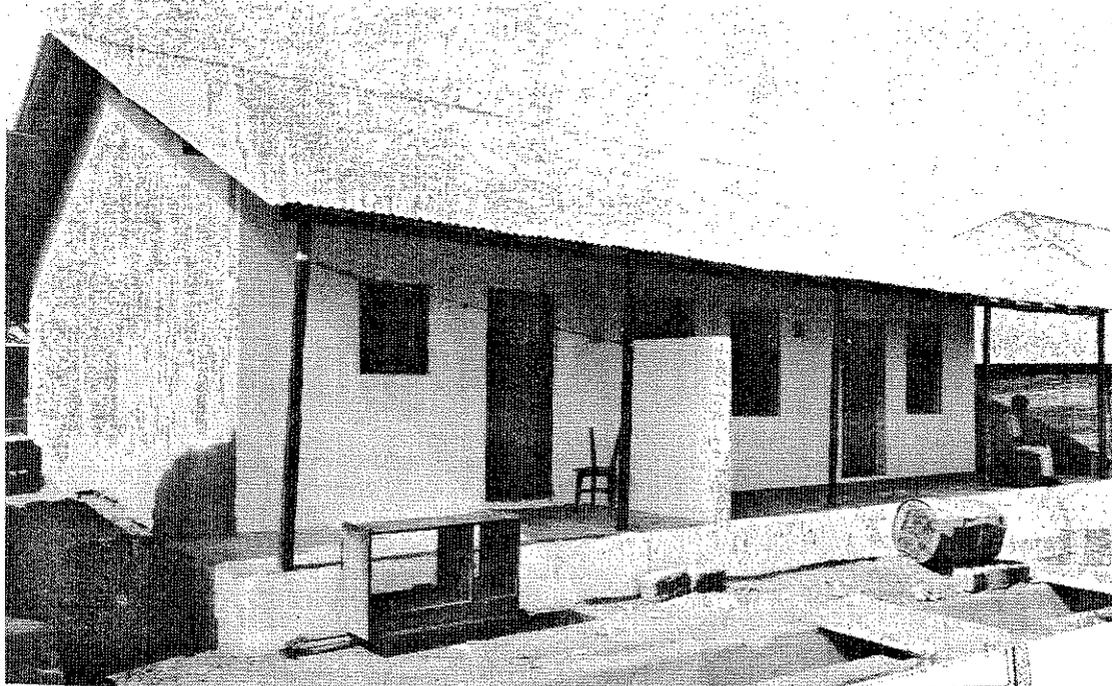


Foto 2: Situação após a demolição de 4 casas, abertura de uma rua e implementação de uma valeta de drenagem.

FOTODOCUMENTAÇÃO

Vista da casa 32, reconstruída no âmbito da intervenção em Cupilom de Cima. As paredes laterais foram construídas em adobe protegidas com telha de galinheiro. A melhoria foi feita pelo dono e inquilino.



Vista de uma nova rua em Cupilom de Cima, aberta após a demolição de três casas, a fim de melhorar a acessibilidade ao bairro e para executar o sistema de drenagem.

12.6 SINOPSE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

Durante um período de cinco meses, o setor sul do bairro foi transformado num grande canteiro de obras onde as famílias mantinham-se engajadas na produção de adobe e em várias atividades ligadas à demolição e reconstrução das casas. Do total de 43 casas inicialmente previstas, 26 foram demolidas o que significa dizer que o programa de autoconstrução envolveu um total de 35 famílias em Cupilom de Cima. A relocação dessas casas deu uma nova feição ao bairro. Muitos habitantes estavam dispostos à participar do programa mas não puderam mobilizar os recursos financeiros ou não sentiam-se capazes para realizar as tarefas que lhes cabiam no contrato. Alguns moradores chegaram a barganhar com o PMBB a fim de negociar parte de suas tarefas mas o princípio voluntário tinha que ser mantido à todo custo.

Todos os moradores produziram cerca de 3.000 blocos de adobe a serem utilizados nas paredes das casas, sendo que três deles contrataram os serviços do PMBB para a construção das paredes e da cobertura, a um valor de US\$ 1.000,00. Todos os três continuaram responsáveis pela aquisição de sibes, pela produção de adobe e compactação do piso. Outros quatro moradores ofereceram mais quartos ao PMBB, em troca das suas responsabilidades no processo de construção das paredes e coberturas, pois não puderam mobilizar os recursos humanos e financeiros para cumprir com suas atribuições.

Ao todo foram reconstruídas 19 casas segundo o contrato original e 7 casas tiveram as paredes e coberturas executadas pelo PMBB, por contrato ou através de negociação. Uma casa foi totalmente reconstruída pelo seu dono com exceção da fundação, piso, janelas e portas. Apesar de toda a preparação e do excelente canal de comunicação excelente existente entre o PMBB e os moradores, a execução do programa enfrentou muitos problemas. Durante o decorrer da obra muitos moradores passaram a reivindicar mudanças no acordo inicial e a pressionar o PMBB para que o mesmo alterasse as condições do contrato. Alguns desejavam uma casa com maior número de quartos e uma grande maioria exigia a inclusão da varanda no pacote de atribuições do PMBB. É bom frizar que a grande maioria dos moradores participou ativamente na construção das paredes apesar de que houve preferência pela contratação de pedreiros do local. Alguns executaram todo o trabalho por conta própria, sem a ajuda de terceiros. A padronização das portas e janelas facilitou a construção das mesmas e tornou o processo de colocação das esquadrias rápido e eficiente. O mesmo se aplica a cobertura e largura das varandas já que a maioria das casas tinha a mesma largura e comprimento.

Durante a execução da cobertura, o morador teve participação mínima devido à especialização deste componente da construção. A experiência de Cupilom de Cima veio a confirmar que um programa de autoconstrução não é capaz de estimular a solidariedade e ajuda mútua, mesmo num bairro tradicional onde os laços étnicos, culturais e de vizinhança são muito fortes. Isto ficou mais do que óbvio durante a reconstrução de três casas pertencentes a uma morança, localizada em Belém, cujo processo de reconstrução ocorreu simultaneamente às atividades de Cupilom de Cima. Apesar da origem étnica e dos laços familiares que uniam os habitantes da morança em questão, cada indivíduo estava preocupado apenas com sua própria casa e com seus próprios problemas mesmo ciente das dificuldades que seu vizinho e parente estava enfrentando. Não houve qualquer tipo de cooperação.

12.7 A QUESTÃO DO SOLO URBANO EM CUIPILOM DE CIMA

A demarcação dos lotes foi bastante problemática devido à carência de dados topográficos e plantas confiáveis. A falta de um cadastro topográfico provocou atrasos no processo de demarcação dos lotes e locação das casas em relação à situação existente. A falta de articulação entre o setor de obra e o setor de planejamento do projeto obrigava-me a estar constantemente no campo fazendo medições e elaborando croquis a fim de entregar as plantas de localização com os afastamentos e cotas o mais realista possível. As medições nem sempre tinham o rigor topográfico mas o suficiente para contornar eventuais dificuldades de locação. A demarcação dos lotes enfrentou um outro problema mais grave. Por um lado os proprietários não concordaram com os limites dos lotes durante o processo de demarcação embora tenha sido possível contornar o problema através de pequenos ajustes no local. Por outro lado, os moradores vizinhos contestaram a nova demarcação e limites criados pelo plano de urbanização pois não estavam de acordo com os hábitos e a propriedade tradicional até então respeitados.

O conselho de moradores nem sempre era capaz de resolver os impasses e muitas vezes tivemos que nos dirigir à CMB para que esta tomasse uma decisão final com base na sua autoridade a fim de que não pudesse ser contestada pelos habitantes. Mas de qualquer modo, todas essas situações iam me convencendo de que as premissas do plano não iriam ser realizadas por completo visto que tanto o conselho quanto a CMB tinham comportamentos dúbios. Numa situação era a propriedade tradicional que ditava os parâmetros mas em outros casos não era considerada um ponto de referência. Não havia um princípio norteador que pudesse ser aplicado indistintamente e o fato é que a cada decisão precipitada criava-se um precedente difícil de contornar pois era imediatamente utilizada como argumento por um outro morador tal como uma reação em cadeia. Tal processo tinha que ser estancado o quanto antes caso contrário não seria mais possível demolir e reconstruir casas nos espaços disponíveis dentro do bairro. Por trás de cada espaço de terreno disponível havia sempre um potencial proprietário pronto para reivindicar seus direitos sobre o solo em questão. O plano de urbanização estava sob perigo de tornar-se mais um documento a ser engavetado.

Os conflitos sobre a questão do solo urbano alcançaram seu clímax quando uma determinada família simplesmente negou-se a aceitar o parcelamento do solo proposto após a casa já ter sido demolida. A cada tentativa de demarcação gerava-se um grande problema para os trabalhadores do projeto. Todas as iniciativas e discussões envolvendo diretores e inclusive dois presidentes da CMB não foram capazes de demover os habitantes. Três reuniões, um termo de compromisso posteriormente negado, três propostas de parcelamento do solo e inclusive a contraproposta de uma casa com 8 quartos não foi suficiente para reverter a situação. O cerne da questão era um pequeno terreno que a família dizia ser proprietária embora tanto o conselho de moradores quanto o comitê de bairro negassem o fato. Mas as organizações do bairro não tinham qualquer poder de persuasão. A situação tornava-se tensa e discussões ríspidas eram frequentes pois a estação das chuvas aproximava-se e a família composta por mais de 30 pessoas permanecia morando numa barraca construída no meio da rua recentemente aberta. O presidente Nino Vieira ao visitar o bairro durante um fim de semana viu-se diante do problema e com os moradores forçando a situação de todas as formas possíveis, buscando alianças e articulações com pessoas de influência. Conjuntamente com o presidente da CMB, Victor Saúde Maria, visitei o local e mostrei-lhe

a extensão do problema mas não houve alteração na situação visto que a CMB não tomava uma posição firme que pudesse dar respaldo à posição do PMBB. A politização e a reorganização partidária já introduzia atitudes pragmáticas e nem um documento assinado pelo morador diante do PMBB, do diretor de urbanismo da CMB, do conselho e do comitê não foi capaz de reverter a situação. A discussão foi parar na Presidência do Conselho de Estado e discutida numa reunião presidida pelo secretário geral, Flávio Proença, ex-presidente da CMB e grande estimulador do PMBB. Todas as partes envolvidas chegaram a um acordo que acabou não se materializando pois os moradores mais uma vez impediam a demarcação. O pior é que impediam também a demarcação de um outro lote onde uma outra família devia ter sua casa reconstruída. Um novo presidente assumiu a presidência da CMB e imediatamente visitamos juntos o local do incidente. Após várias conversas e algumas reuniões, o novo presidente, Manoel Saturnino, conseguiu resolver o problema respeitando o plano de parcelamento do solo e revendo o termo de compromisso assinado pelo chefe da família Turé. As casas tiveram que ser construídas em tempo recorde com a participação de todos, moradores, PMBB, CMB, etc.

Este incidente ilustra a dimensão e complexidade do problema da propriedade do solo urbano. Mesmo as prerrogativas legais da CMB e do plano de urbanização aprovado por todos não foram capazes de solucionar um problema relacionado à uma única família. Não há critérios, nem leis ou regulamentações que possam ser aplicadas em casos desta natureza de forma a distinguir quando, onde e como uma propriedade de cunho tradicional deve ser desmembrada em lotes legais, bem como o direito de reivindicação que cabe ao proprietário. O governo vê-se envolvido na discussão da lei da terra e enfrenta sérios dilemas pois há muitas implicações quando se trata das diversas formas de propriedade tradicional pois cada grupo étnico possui suas particularidades.

12.8 TIPOLOGIAS HABITACIONAIS

Tanto o plano urbanístico quanto o projeto e tipologia das habitações sofreram alterações ao longo das duas fases de intervenção em Cupilom de Cima. Houve condições para se construir diferentes tipologias habitacionais a partir de discussões realizadas com 11 moradores que por motivo de falta de espaço deviam ter o modelo de suas casas alterado. Seis casas foram construídas com cobertura em duas águas e com paredes laterais & empenas executadas com blocos de betão. Esta solução em duas águas possibilitou maior flexibilidade na locação das casas em lotes mais estreitos devido a eliminação das varandas laterais. Esta solução também permitiu aumento do número de quartos para oito sem que houvesse uma alteração da área coberta e da projeção original da edificação ao diminuir-se a largura dos quartos para 3,20 m. Além dessas vantagens, a cobertura de duas águas consome menos folhas de zinco e menos rachas de sibe tornando-se uma opção bem mais barata em comparação ao modelo de 4 águas. Das seis casas construídas com cobertura em duas águas, duas possuem oito quartos.

As empenas laterais tornam-se o ponto crítico desta tipologia em duas águas pois dificulta a experimentação com a tecnologia do adobe cozido ao sol. As paredes de blocos de adobe não podem expor-se à chuva a não ser que tenham reboco de cimento, cal ou qualquer outro tipo de impermeabilização. Um reboco simples não é suficiente para garantir a durabilidade e longevidade das paredes de adobe pois o mesmo não tem grande aderência. Após um certo período, o reboco passa a soltar-se o que obriga o morador a estar

constantemente ocupado com a manutenção e reparos. Isto explica a preferência popular pela cobertura de quatro águas, mais cara e complicada, cujas varandas protegem muito bem as paredes externas. Este tipo de cobertura tem a cumeeira situada entre 2,35 e 2,50 m acima das paredes, dependendo da largura dos quartos, daí a explicação para o reduzido efeito das folhas de zinco em termos de absorção de calor para o interior da residência. As aberturas de ventilação entre as paredes e a cobertura propriamente dita permitem uma certa ventilação cruzada que ajuda a retirar o ar quente.

Nas tipologias de duas águas este detalhe é severamente reduzido o que me obrigou a buscar soluções alternativas que pudessem garantir uma boa qualidade ambiental dentro das casas. Foram introduzidas algumas pequenas aberturas de ventilação na parte superior das empenas laterais porém insuficientes para garantir a total expulsão do ar quente. Em duas casas, introduziu-se seis janelas de ventilação com caixilharia de madeira e dupla tela mosquiteira de náilon, medindo 20x20x40, situadas acima de todas as portas da frente e dos fundos. Desta maneira, mesmo que o morador execute um teto falso, a ventilação cruzada poderá continuar a existir. São pequenas tentativas para melhorar as condições de conforto ambiental dentro das edificações mas há muito o que fazer neste campo principalmente quando se consideram as limitações do setor da construção civil e o potencial da tecnologia da construção local. Isto aplica-se também às paredes de adobe.

A fim de melhorar o desempenho das paredes de adobe cozido ao sol executadas em edificações com cobertura em duas águas, o Centro de Tecnologia Intermediária da Inglaterra introduziu uma mistura interessante para tornar o adobe impermeável. Uma mistura de água com cola branca de madeira (utilizada por carpinteiros) foi aplicada em toda a superfície das paredes como se fosse uma mão de pintura, tornando-as impermeáveis e extremamente aderentes. Esta simples camada transforma-se numa pele sobre a qual o reboco de areia e cimento é aderido com um ótimo resultado. A solução foi aprovada por sua durabilidade e simplicidade, sem exigir qualquer técnica especializada (Parry, 1984:254) ou trabalhos de manutenção.

Entretanto, a equipe do PMBB preferiu optar por um solução experimental mais barata que o bloco de betão porém muito mais complicada quando comparado com a camada de cola de madeira. Duas casas tiveram suas empenas laterais construídas totalmente em adobe e receberam uma tela de arame galvanizado esticada ao longo de toda a superfície das paredes laterais e presos à estas através de vergalhões (varões de ferro). Por sobre esta tela, aplicou-se o reboco de cimento e areia que funcionaria como uma estrutura independente de argamassa armada no momento em que perdesse a aderência ao adobe. Esta solução parte do princípio que a argamassa irá perder a aderência ao adobe enquanto que a camada de cola com água cria esta qualidade para a parede de adobe. O resultado final foi razoável mas somente uma avaliação a longo prazo poderá julgar se a decisão foi correta ou não. O fato é que em uma das casas, o reboco soltou-se nos pontos onde a tela é fixada nos varões de ferro pois o morador removeu-os pela parte de dentro.

Uma outra casa foi construída com uma planta em forma de "U", com cinco cômodos e uma varanda central onde atualmente seu morador instalou seu atelier de alfaitaria. Inicialmente, a casa seria reconstruída em um local diferente de sua localização original todavia o morador insistiu em permanecer junto à casa de sua irmã, daí a solução um tanto peculiar.

12.9 INVESTIMENTOS POR HABITAÇÃO

a. Mindará

O custo final da casa padrão construída em Mindará atingiu o valor de US\$ 1.900,00. Como a edificação possui 120 m², o valor do metro quadrado da construção ficou por volta de US\$ 16,00 por m². É bom frisar que estes valores referem-se apenas aos dois componentes sob a responsabilidade do projeto, ou seja, a fundação de blocos de betão, as telhas de zinco e a mão de obra para executar os dois componentes. Não estão incluídos os custos incidentes em transporte e entrega de sibes que os moradores tiveram que buscar fora de Bissau, compra de pregos e alimentação para os trabalhadores. Tanto o cimento quanto as telhas de zinco foram importadas da Holanda isentos de taxas de importação, No caso das telhas, elas foram importadas a um preço unitário de US\$17,50 sendo que cada casa consumiu 75 folhas no total. Apesar disso, somente as folhas de zinco respondem por 78,32 % do total da construção.

O valor destes dois componentes em relação ao custo total da construção é marcante e mostra perfeitamente as dificuldades para se materializar uma política de habitação de baixo custo em Bissau. As dificuldades para aquisição de materiais de construção importados, as altas taxas alfandegárias e a especulação praticada por aqueles que conseguem importar tornam a questão da habitação um problema muito mais grave. Caso não existam formas de subsídio, baixas tarifas de importação, estímulo para a produção local e utilização de tecnologias populares e principalmente a oferta de créditos e programas de financiamento da habitação, ficará cada vez mais difícil aumentar-se a produção da habitação no país.

As casas foram reconstruídas com o compromisso de que os moradores ficariam submetidos a um sistema de crédito e pagamento durante um período de cinco anos. A fim de recuperar os investimentos feitos no local, o PMBB fixou o valor do aluguel de cada quarto em US\$ 3,75 por mês independente do mesmo ser ocupado pelo proprietário ou por um inquilino. Desta forma, o proprietário ficaria responsável pelo pagamento da mensalidade estipulada em US\$ 22,50. Sendo assim, cada casa retornará ao projeto um valor equivalente a US\$ 1.410,00 em Pesos Guineense sem levar em conta a inflação e a desvalorização da moeda local. Entretanto, o valor da mensalidade irá ser ajustado anualmente de acordo com os índices utilizados pelo Governo para reajuste dos salários e do custo de vida. Isto quer dizer que cada habitação retornará cerca de 74,1 % do valor investido.

Durante o primeiro ano, todos os moradores pagaram pontualmente seus débitos junto ao PMBB todavia os problemas apareceram quando o reajuste foi anunciado. A equipe do PMBB utilizou todos os meios para explicar o critério de aumento das mensalidades, referindo-se ao aumento do saco de arroz, o valor do saco de cimento e a variação do custo dos gêneros de primeira necessidade. Em vão! A partir desse momento, o PMBB assumiu a responsabilidade pelos quartos a serem arrendados e alugou-os diretamente a terceiros. Todos os seis proprietários arrendaram 3 quartos ao projeto com exceção de um morador que cedeu 4 quartos. No total, são 14 inquilinos e suas famílias residindo em 19 quartos.

b. Cupilom de Cima

O custo da habitação padrão utilizada em Cupilom de Cima aumentou significativamente em comparação com Mindará devido a melhor qualidade, maior área construída e aumento do número de componentes sob a responsabilidade do PMBB. A construção ficou por um custo de US\$ 3.500,00, quase o dobro de Mindará. Como os moradores realizaram um

pagamento de entrada no valor de US\$ 350,00, o valor total da habitação diminuiu para US\$3.200,00. O valor da construção é específico para o PMBB e não reflete os custos praticados no mercado de Bissau o que reforça o argumento de que uma habitação popular está praticamente fora do alcance da maioria da população dos bairros populares. Em relação ao valor total, cada componente representa o seguinte:

FUNDAÇÃO DE BLOCOS DE BETÃO	10,42 %
PISO DE BETÃO	8,52 %
PAREDES DE ADOBE	6,94 %
COBERTURA DE ZINCO	55,56 %
PORTAS E JANELAS	11,74 %

Esta cifras não incluem o valor da latrina, o equivalente a US\$300,00, nem tão pouco a preparação e limpeza do terreno feito com máquinas alugadas, transporte de areia e cascalho para enchimento dos pisos, mão de obra para produção de adobe, custos de transporte de sibes, custos administrativos e assistência técnica. O custo por m² sobe para US\$ 21,00 sendo que o valor da cobertura ainda representa mais da metade do valor total da construção apesar de ter sido usada uma folha de zinco de qualidade inferior à utilizada em Mindará. A casa padrão de Cupilom de Cima consumiu cerca de 160 folhas de 2,60 x 0,82 m e 350 blocos de betão de 20x20x40 cm respectivamente na cobertura e fundação.

12.10 MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO DOS CUSTOS

Em Cupilom de Cima, cada quarto cedido ao PMBB foi arrendado a terceiros por um valor mensal equivalente a US\$ 12,00 o que significa dizer que cada habitação retorna cerca de US\$ 24,00 por mês através do pagamento do aluguel referente a dois quartos. Decorridos o período de amortização de cinco anos, será possível arrecadar o equivalente a US\$ 1.440 por habitação, ou seja, apenas 45 % do valor do investimento caso não sejam considerados a inflação e a desvalorização do Peso Guineense. Caso tomarmos como referência uma inflação anual de 6 %, a quantia real recuperada é reduzida para US\$ 1.226,71, ou seja, uma perda de US\$ 213,29.

A recuperação total do investimento realizado em um contexto não inflacionário requer o prolongamento do período de amortização para 11 anos ou o aumento da mensalidade para US\$ 53,33 durante um período de cinco anos. Entretanto o aumento do valor do aluguel dos quartos é uma alternativa que está fora de cogitação considerando-se as possibilidades reais do inquilino típico do bairro. O aumento da mensalidade só é viável caso o proprietário assuma um ônus financeiro no processo de recuperação dos custos de sua habitação.

A intenção do programa de melhoria da habitação era criar um fundo rotativo para (re)financiar intervenções neste domínio nos bairros onde o PMBB realiza intervenções. Entretanto, o programa não consegue sustentar-se já que não leva em consideração os custos incidentes, o valor da mão de obra e a taxa de inflação. A fim de recuperar o investimento por habitação o PMBB teria sido mais realista caso tivesse estipulado um valor mais elevado da mensalidade que logicamente teria que ser dividido equitativamente entre o inquilino e o proprietário, ou seja, US\$48,00 ou US\$24,00 para cada um. Desta maneira, seria possível reaver o equivalente a US\$ 2.453,00 durante um período de cinco anos sob

um regime inflacionário com taxa anual igual a 6 %.

Estou sempre me referindo à recuperação total do investimento mas é lógico que o PMBB tem que considerar uma margem de subsídio a fim de viabilizar uma política de habitação popular. Caso seja estabelecido um teto de 20 % de subsídio então o valor a ser recuperado pelo programa diminui para US\$ 2.560,00, um valor muito próximo aquele em que tanto o proprietário quanto o inquilino assumem obrigações idênticas perante o PMBB. Mesmo que ambos participem do pagamento da mensalidade de forma equitativa, haverá sempre uma pequena diferença entre o valor investido e o valor a ser recuperado caracterizando-se assim o que chamamos de subsídio habitacional. O valor desta quantia depende da opção técnica com respeito à construção, do seu desenho e do tamanho da casa, mas sobretudo é uma decisão com implicações financeiras e políticas.

Se por um lado a recuperação dos investimentos realizados com a reconstrução de casas, por outro lado, os lotes comerciais possibilitaram uma arrecadação mais eficiente já que para cada quarto foi estipulado um aluguel mensal equivalente a US\$33,30. Isto quer dizer que cada construção sob esta condição deve reverter ao PMBB um valor mensal de US\$66,60, ou seja, US\$ 3.999,00 após um período de cinco anos sem levar em conta a desvalorização da moeda local. Apesar das casas localizadas em lotes comerciais permitirem uma recuperação mais efetiva do valor investido nas construções, a taxa de retorno do programa tal qual foi executado é baixa porque há uma disparidade entre o total investido e o valor que realmente pode ser recuperado. A margem de subsídio é ainda muito alta para permitir a consolidação de um fundo autogerido que venha a financiar futuramente um programa de habitação. Este é um dilema com o qual se defronta o PMBB e é de fato a questão fundamental que envolve o setor da habitação em Bissau.

Uma opção seria retirar alguns componentes da construção a fim de baratear o seu custo e baixar o padrão da habitação mas isto nos colocaria novamente diante da situação de Mindará, onde os moradores mostraram-se incapazes de melhorar suas habitações sem a ajuda do PMBB, especialmente no que diz respeito a portas e janelas. A cobertura continua a ser o grande problema. A única alternativa é baixar o padrão da qualidade da folha de zinco a fim de baixar o seu custo já que outro tipo de material de cobertura implica na sofisticação do madeiramento do telhado. A razão de não se utilizar telhas cerâmicas ou de fibro-cimento é porque estas demandam um madeiramento sem ondulações fato que elimina a utilização do sibe como ripas. Apesar de suas desvantagens em termos de conforto ambiental, a flexibilidade da telha de zinco permite a execução de toda a cobertura com rachas de sibe. Além disso, o sibe não requer qualquer tipo de tratamento contra o baga-baga, o eterno inimigo da madeira em Bissau.

A cobertura de palha está fora de cogitação devido ao perigo de incêndio, acúmulo de animais e insetos e a necessidade de constante manutenção. Além do mais, o custo da palha não é mais vantajoso quando se compara as vantagens que uma folha de zinco mais barata que embora seja de baixa qualidade possui uma vida muito mais longa que a palha. Portanto, qualquer diminuição do custo da cobertura por outro material que não seja o sibe resultará no aumento do custo do madeiramento já que requer o uso de madeira de boa qualidade. Baixar o custo da habitação através da diminuição de seu tamanho implica na execução de uma outra tipologia habitacional tal qual é utilizada por diversos países em desenvolvimento, ou seja, casas embrião, casas geminadas, habitação evolutiva, etc. Este

parece ser o melhor caminho para viabilizar um programa de habitação popular em Bissau mas enfrenta uma séria barreira: o tamanho e composição das famílias e a aceitação dos moradores.

Os habitantes dos bairros de Bissau não estão ainda totalmente integrados à cultura e vida urbana, carecem de informações básicas sobre o viver na cidade e as novas formas de morar em um contexto com sérias limitações de espaço e de recursos financeiros e materiais, onde há regras e normas a serem seguidas no processo de ocupação do solo urbano. A tradição e o modo de vida trazidos do interior para a capital ainda é um fator visível no modo de vida predominante nos bairros que levará tempo para transformar-se.

Um projeto piloto poderá levantar a discussão e informar aos habitantes que diante das dificuldades do país, há que se pensar em novas formas de produção da habitação e em outras maneiras de se morar no maior centro urbano do país. A habitação evolutiva ou progressiva pode oferecer muitas vantagens mas seu processo de produção deve ser muito bem compreendido, o papel dos diversos agentes envolvidos no processo deve estar muito bem explícito e acima de tudo deve haver um mecanismo ágil para mobilizar os recursos financeiros. Sem possibilidades de crédito para aquisição de materiais de construção, dificilmente o habitante terá condições para complementar a parte que lhe cabe neste modelo de produção da habitação.

Uma outra alternativa para baixar o custo final da habitação é exigir do habitante um pagamento de entrada de maior valor, colocar mais componentes da construção sob sua responsabilidade e combinar tudo isto com sua participação financeira no processo de recuperação do investimento juntamente com o inquilino. A experiência tem demonstrado a inconveniência desta abordagem. É possível cobrar-se do proprietário da casa uma mensalidade tal qual especulou-se anteriormente mas nem todos poderão mobilizar os recursos financeiros para arcar com os custos iniciais de um pagamento de entrada superior a US\$ 300,00 e nem tão pouco serão capazes de assumir um aumento das tarefas que já lhes cabem no processo construtivo. Tudo isso limita o impacto de um programa de habitação popular.

A última alternativa para manter o programa ao alcance da população dos bairros é combinar uma ou mais das alternativas anteriormente citadas com o prolongamento do período de amortização. O período de 5 anos foi definido com base no princípio de existência temporal do PMBB já que ele é resultado da cooperação entre o SNV e a CMB. Caso exista um instituição financeira que possa assumir a responsabilidade pelo financiamento e pela coleta das mensalidades, será possível viabilizar um processo de recuperação dos custos. Tudo indica que o poder aquisitivo da população não irá aumentar nos próximos anos, ao contrário, a tendência é ele se estagnar diante das restrições impostas pelo Programa de Ajustamento Estrutural. Isto significa uma restrição bastante séria que limita as alternativas para recuperação dos investimentos realizados pelo programa de melhoria habitacional. Portanto, resta a alternativa do aluguel e arrendamento de quartos como forma de pagamento. Esta forma peculiar de pagamento parece ser bem apropriada à Bissau. Primeiro porque o aluguel de quartos é uma prática aceita e muito comum nos bairros da cidade e em segundo lugar, há grande demanda reprimida por habitação, a maioria habitantes de baixa renda que buscam desesperadamente por uma moradia que o mercado informal não consegue dar conta. Em terceiro lugar, esta forma de pagamento não exige

grandes sacrifícios por parte do proprietário já que ele divide o pagamento com o inquilino. O único problema é que o proprietário fica obrigado a residir em apenas quatro quartos com sua família, submetendo-se a uma alta taxa de ocupação da residência durante o período de amortização.

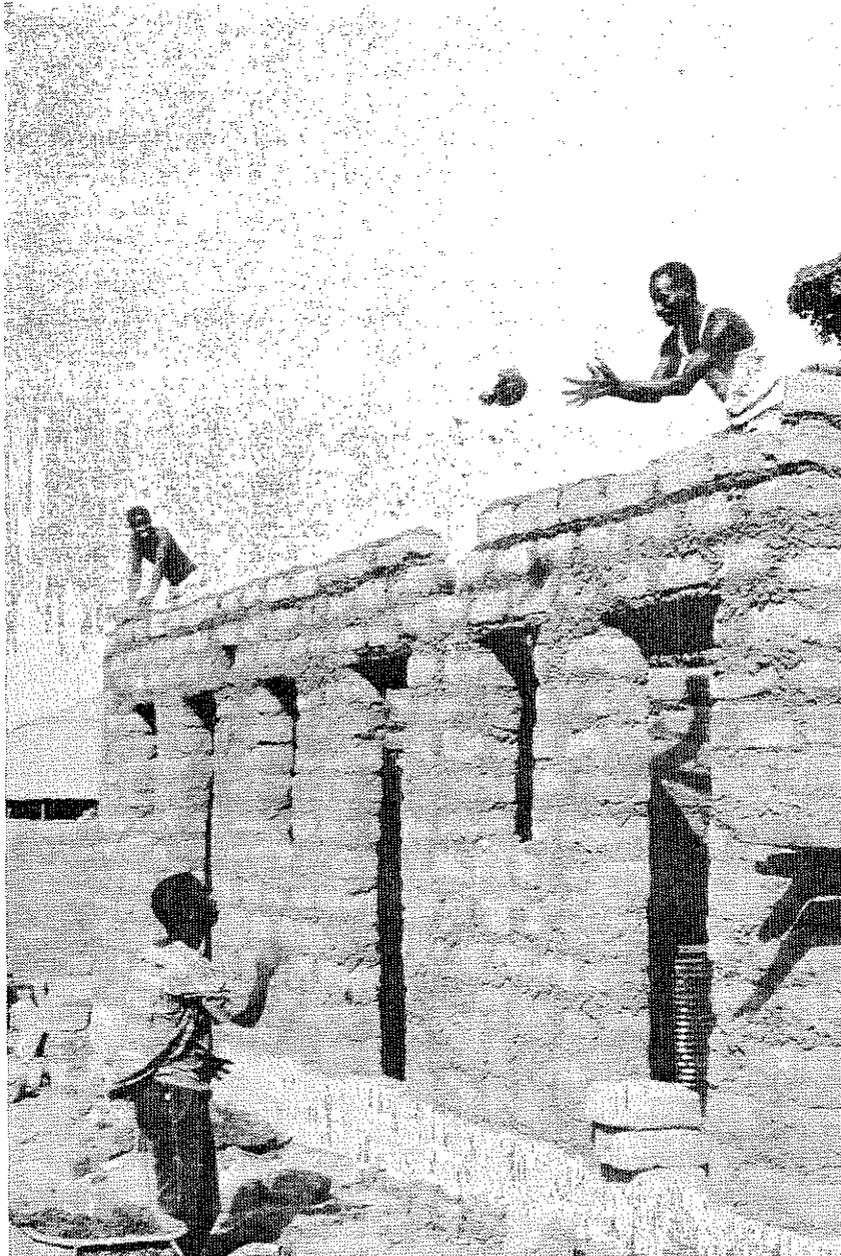
Vale a pena anotar que o programa de melhoria habitacional proporcionou ao PMBB a oportunidade para reduzir a pressão por habitação em um determinado setor da população apesar da pequena escala da intervenção. O programa colocou à disposição do mercado de aluguel um total de 115 quartos espalhados pelos três bairros, o que resulta em moradia para 57.6 famílias considerando-se a média de 2 quartos por família. A experiência tem mostrado que muitas famílias alugam apenas um quarto e em muitos casos os quartos são alugados pelo próprio proprietário a fim de acomodar membros de sua própria família, como em 14 casas em Cupilom. Levando-se em consideração que muitos inquilinos são solteiros, outros recentemente casados mas sem filhos e considerando-se a média de habitantes por habitação registrada em Cupilom de Cima, pode-se então estimar que mais de 1.000 habitantes foram beneficiados pelo programa de melhoria da habitação, o equivalente a quase 20 % da população de Cupilom de Cima. Pelo menos, uma habitação de qualidade acima da média existente nos três bairros já melhorados do ponto de vista da infraestrutura básica.



Vista da casa 79, reconstruída em Cupilom de Cima. Observa-se o melhoramento efetuado pelo inquilino: varanda, reboco, pintura, relógio de consumo e ligação elétrica.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÃO



Moradores em ação durante a reconstrução de casas em Mindará, 1989.

CONCLUSÕES FINAIS

As análises e os estudos de caso descritos nos capítulos anteriores permitem-me elaborar uma série de conclusões que certamente refletem tanto o exercício analítico quanto minha própria visão sobre os problemas urbanos de Bissau. Levando-se em conta a conjuntura do país e o contexto físico, social e econômico dos bairros populares, este estudo sugere que as estratégias aqui elaboradas devem fazer parte de uma política global de urbanização e reordenamento físico dos bairros da cidade. Todavia há vários pré-requisitos a serem preenchidos antes que uma política contínua de urbanização e regularização de bairros seja materializada a nível de governo. A implantação e operacionalização de uma política urbana com tal perfil depende do desenvolvimento de outros setores e da concretização de certos objetivos macropolíticos. Em outras palavras, depende da definição de uma política urbana e habitacional e da melhoria da gestão e planejamento da cidade de Bissau assim como do estabelecimento de uma instituição financeira voltada para a promoção e crédito no setor habitacional. O apoio da comunidade internacional também é imprescindível para que se consiga obter resultados palpáveis a nível das políticas públicas.

Existem ainda outros obstáculos inerentes ao setor habitacional que devem ser ultrapassados o quanto antes pois impedem a consolidação de uma política de urbanização de bairros. O primeiro obstáculo é a ausência de uma política urbana e de um plano de desenvolvimento urbano de Bissau. Carece o governo de uma base institucional que possa dar as diretrizes e criar as condições para o desenvolvimento dos vários subsetores urbanos, principalmente os setores da habitação e da construção civil. Isto certamente viria a estimular a execução de planos de ação e o aumento da produção da habitação popular. Esta é a base inicial para desenvolver-se programas de crédito e financiamento de materiais de construção, programas de financiamento e concessão de lotes urbanizados e/ou semi-urbanizados, etc. O segundo obstáculo é de ordem conceptual e acaba por criar um dualismo ao nível da própria política governamental. O governo carece de uma definição clara e objetiva sobre o que entende por habitação de interesse social, habitação de baixo custo ou habitação popular de forma a poder oferecer um referencial para as instituições encarregadas da questão urbana e habitacional. Devido a isso, a CMB permanece em sua posição dúbia e segregadora com relação às edificações construídas com materiais locais de forma que acaba por prejudicar também a política de legalização e regularização dos lotes onde existem este tipo de construção.

Ao não definir claramente o conceito de habitação popular, o governo torna-se incapaz de realizar alterações profundas nas regulamentações e códigos urbanísticos e de edificação herdados do período colonial, materializando-se assim o terceiro obstáculo. O quarto obstáculo está diretamente relacionado ao terceiro e diz respeito a CMB. A regulamentação existente e colocada em prática pela CMB impede a própria instituição de buscar formas para aumentar sua receita através da legalização, regularização, concessão de lotes e alvarás de construção. A reforma institucional e administrativa da CMB é portanto um dos pré-

requisitos para a concretização de uma política sustentável de urbanização de bairros.

A inexistência de uma instituição financeira cria o quinto obstáculo. A falta de um organismo que possa fomentar a produção da habitação e ofereça oportunidades de crédito para financiar os diversos programas de habitação impede o desenvolvimento do setor habitacional. Portanto a formulação e implementação de uma política urbana e habitacional, a definição de um conceito de habitação popular, a reformulação dos códigos de edificação e urbanismo, a reforma institucional e administrativa da CMB e a organização de um mecanismo de crédito habitacional são de fato os pré-requisitos para a institucionalização de uma política de urbanização e regularização de bairros. Satisfeitas estas condições poderá o governo então passar a preocupar-se com a formulação, organização e implementação de planos de ação com respeito aos bairros populares. A experiência e as várias lições apreendidas pelo PMBB durante a sua primeira fase de existência fornecem vários elementos para sua operacionalização. Principalmente quando se analisa o programa de autoconstrução assistida e se avalia o plano de ação integrada implementado em Cupilom de Cima.

13.1 A AUTOCONSTRUÇÃO

A experiência com a (re)construção de 50 casas durante um período de três anos pode ser vista como uma realização medíocre quando confrontado com a carência de habitação constatada na cidade de Bissau. Mas este julgamento é precipitado e equivocado pois não leva em conta que o total de casas reconstruídas pelo PMBB representa um terço do total das habitações construídas através de canais governamentais durante 16 anos de independência. Este número ganha uma outra dimensão, principalmente quando se leva em conta que o processo construtivo só pode ser realizado durante o período da seca que dura normalmente 7 meses por ano.

Longe de ser uma tábua de salvação, a autoconstrução deve ser vista como uma das várias alternativas para o governo aumentar a produção habitacional em Bissau. É um dos instrumentos de política capaz de facilitar a melhoria das condições de habitação da população mais pobre de Bissau. É inegável que a autoconstrução representa um trabalho extra na já sobrecarregada jornada de trabalho do habitante pobre da cidade, que nem sequer é paga com salário ou benefícios sociais. Entretanto, é um alternativa viável quando se observa o estágio de desenvolvimento econômico, social e tecnológico da Guiné-Bissau. A experiência analisada no âmbito deste estudo permite concluir que a autoconstrução possui um enorme potencial a ser explorado. Ela oferece uma série de vantagens como a identificação imediata do habitante com o produto de seu próprio trabalho, o grau de autonomia do processo construtivo bem como a flexibilidade e adaptabilidade do projeto e do esquema de trabalho. Todavia, caso não haja uma diminuição do custo de certos componentes da construção, principalmente daqueles que dependem de materiais de construção importados, torna-se praticamente impossível manter o custo final da habitação acessível às camadas populares da população.

Nos bairros onde o PMBB intervém será possível a este continuar a desempenhar o papel de intermediário na oferta de crédito de materiais de construção e a responsabilizar-se pela assistência técnica. Devido à escala das intervenções ao nível do bairro, não há muitos problemas para que o PMBB continue a exercer esta dupla atividade. Mas um programa

à escala da cidade anula esta possibilidade pois implica na definição de regras básicas, regulamentação e definição de atribuições das instituições responsáveis pela importação, distribuição e vendas no mercado local bem como pela assistência técnica necessária. Além disso, o governo terá que oferecer incentivos fiscais e baixas taxas de importação a fim de abastecer o mercado de forma contínua e estimular a oferta e variedade de materiais de construção que não podem ser produzidos localmente. Os efeitos de tal medida são imediatos: a manutenção de um preço equilibrado e o estímulo ao setor habitacional.

Um programa de autoconstrução em larga escala depende da vontade política do governo, da existência de recursos financeiros, de um esquema institucional eficiente e de uma campanha de mobilização e informação da população alvo. Isto requer a organização do setor da habitação e a existência de uma estrutura institucional onde estejam bem definidas as tarefas, atribuições e responsabilidades de cada instituição envolvida: o MOPCU, a CMB, Organismo de Crédito e Financiamento Habitacional, MRNI, Ministério das Finanças, etc.

13.2 A TECNOLOGIA LOCAL DA CONSTRUÇÃO

A utilização de materiais locais permite o engajamento imediato dos habitantes no processo construtivo que é flexível e adaptado ao seu ritmo e possibilidades. Essas peculiaridades não implicam necessariamente no atraso do cronograma de obra caso os habitantes estejam bem informados e possam contar com assistência técnica no local. A informação básica sobre o processo e a assistência técnica promovem a autoconfiança do morador durante o desempenho das tarefas que lhe cabem no processo de produção da habitação. A tecnologia do adobe cozido ao sol é de domínio popular. O tipo de solo argiloso é propício e de boa qualidade. Alguns testes no campo confirmaram a alta resistência dos blocos de adobe quando o barro foi devidamente misturado com água e os blocos posteriormente secos à sombra. As paredes das casas não apresentaram qualquer tipo de trincas ou rachaduras devido a qualidade do adobe mas principalmente por causa da fundação de blocos de betão introduzida na tipologia tradicional. Esta deu às paredes a necessária estabilidade. Vale a pena mencionar que esta inovação com a fundação foi apropriada por outros habitantes, registrando-se a construção segundo este modelo em outros locais da cidade e fora dela.

Entretanto, torna-se urgente desenvolver pesquisas com o objetivo de aumentar a durabilidade, resistência e impermeabilidade do adobe, especialmente quando se pensa em outras tipologias da habitação e tipos de construção que venham a expor as paredes de adobe à chuva e umidade. O governo, no caso o MOPCU, poderia lançar a idéia de um Centro de Pesquisa de Tecnologia da Construção cuja tarefa principal é o desenvolvimento e melhoria da tecnologia e materiais locais da construção, a produção e disseminação de informação aos técnicos, profissionais e à população em geral. A comunidade de doadores certamente iria sensibilizar-se com a iniciativa; outros centros similares em outros países poderiam dar uma colaboração inicial e certamente seriam captados os recursos financeiros necessários para realizar uma iniciativa desta ordem. O estímulo à execução de fornos comunitários para o cozimento do adobe e produção de blocos cerâmicos, a disseminação de informação básica através dos meios de comunicação de massa e o desenvolvimento de protótipos virão a causar um efeito positivo junto aos habitantes e certamente contribuirão para a melhora da qualidade das edificações.

13.3 O PLANEJAMENTO URBANO AO NÍVEL DO BAIRRO

A relocação das casas permitiu tanto a realização física do parcelamento do solo proposto quanto a implementação racional da rede de infraestrutura e o arruamento principal, que por sua vez facilitou a acessibilidade e propiciou a melhoria das condições ambientais em Cupilom de Cima. A intervenção integrada feita neste bairro fornece vários elementos que nos permite avaliar a viabilidade desta alternativa de urbanização de bairros e o seu impacto global. A mudança na malha urbana do bairro foi radical e deu uma nova feição ao setor sul do assentamento. Cupilom de Cima tornou-se um modelo e um ponto de referência para demonstrar a viabilidade de um determinado modelo de urbanização e regularização de bairro.

A mudança ocorrida nas condições do habitat urbano do bairro foi evidente assim que as primeiras chuvas torrenciais caíram sobre a cidade, em 1990. O sistema de drenagem demonstrou ser capaz de captar toda a água proveniente das chuvas. Tal fato demonstra a eficiência da rede de valetas de drenagem que permite agora a circulação de pedestres e automóveis mesmo durante as fortes chuvas que caem sobre a cidade após o mês de julho. O plano de ação de Cupilom de Cima e o parcelamento do solo oferecem as diretrizes para a legalização do propriedade do solo e a demarcação dos talhões individuais. A demarcação foi parcialmente executada. A estratégia de planejamento urbano colocada em prática no bairro tem um caráter gradual e processual, mesmo em seus termos reguladores, e tenciona anexar o bairro à estrutura urbana (oficial) da cidade, à sua rede de caminhos e circulação assim como também à sua rede de infraestrutura.

A intervenção em Cupilom de Cima demonstra a viabilidade técnica desta abordagem integrada e processual sob vários aspectos. (1) Houve uma intensa participação e envolvimento dos habitantes no processo de relocação e reconstrução de casas; (2) o uso da tecnologia e tipologias populares facilitou o engajamento dos moradores no processo de produção da habitação e permitiu a introdução de pequenas inovações; (3) a integração da habitação no processo de melhoramento do bairro ajudou ao habitante compreender os efeitos da urbanização; (4) através de um plano de ação integrado, foi possível executar-se a rede de infraestrutura de maneira racional e eficiente; (5) o plano de parcelamento e demarcação dos lotes permite lançar um programa de regularização e legalização da ocupação do solo à curto, médio e longo prazo. Apesar disso tudo, a intervenção realizada em Cupilom apresenta também uma série de limitações tal qual foi explicado no **capítulo V**, ou seja, o custo da construção ainda é demasiado alto e o processo de recuperação dos custos é ineficiente, o retorno dos investimentos feitos em infraestrutura ainda é incerto e a gestão dos benefícios implantados não está formalizada.

13.4 O PROCESSO GRADUAL DE MELHORIA HABITACIONAL

Um número significativo de moradores deu início a um processo de melhoria de suas casas poucas semanas após o término da última construção. Alguns implementaram a varanda, outros pintaram as portas e janelas, realizaram o reboco e alguns poucos executaram inclusive a conexão com a rede de energia elétrica. Várias árvores foram plantadas e alguns lotes receberam um tipo de cerca. Estas atividades de melhoria da habitação demonstram a dinâmica do modelo gradual e evidenciam a resposta por parte do habitante. Mas o que surpreende é o papel assumido pelo inquilino no processo de melhoria da habitação. Em muitos casos, é o inquilino quem executa a varanda, o teto falso, o reboco e até a instalação elétrica da parte que lhe cabe na edificação. Esta peculiaridade acaba por

criar fachadas de casas um tanto inusitadas já que o inquilino melhora sua parte enquanto o proprietário ainda permanece com a fachada original da edificação.

As edificações localizadas em lotes de uso misto foram objeto de melhorias significativas em sua parte comercial. Uma edificação cujo inquilino é um comerciante teve todas as paredes rebocadas e pintadas, e quatro dos seus quartos totalmente modificados, com teto falso, instalações elétrica e hidráulica a fim de alojar a atividade comercial (um bar e restaurante). Neste caso, o morador alugou para si os dois quartos sob a tutela do PMBB e alugou os outros quatro que lhe cabiam à um comerciante a um preço bastante superior ao praticado pelo PMBB. O certo é que todas essas empresas comerciais recém estabelecidas no bairro após a intervenção do PMBB dão uma outra perspectiva para a consolidação legal e física do bairro pois estimulam atividades de geração de renda e oferecem certos serviços e vendas de produtos básicos aos habitantes. O processo de melhoria da habitação cria um fenômeno interessante que favorece mudanças no perfil do bairro. Há novas oportunidades para habitação através da oferta de quartos e moradias e há também maiores ofertas de empregos no setor da construção civil já que o acabamento das construções realiza-se através de pequenos empreiteiros. A melhoria da infraestrutura básica torna o bairro bastante atraente para o pequeno comerciante e incipiente homem de negócios. Entretanto, a componente habitacional do PMBB possui uma séria limitação, ou seja, não é capaz de sustentar-se financeiramente enquanto programa já que a fonte de recursos é a rentabilidade dos aluguéis dos quartos. O subsídio por habitação ainda é muito alto fato que dificulta a total recuperação dos investimentos e inviabiliza a idéia do fundo rotativo, tal foi explicado no **capítulo V**. Além do mais, o PMBB não possui nem os instrumentos legais e nem tão pouco os recursos humanos necessários para persuadir e induzir o pagamento das mensalidades das casas.

13.5 RECUPERAÇÃO DE CUSTOS, FUNDO ROTATIVO E NOVAS TIPOLOGIAS DA HABITAÇÃO

Até o fim de 1991, o PMBB havia investido o equivalente a US\$ 90.000,00 e recuperado cerca de US\$ 13.000,00 ou seja 14,4 % do investimento. O mecanismo de recuperação de custos é certamente insuficiente para viabilizar um fundo rotativo já que as taxas de subsídio por unidade construída chega a mais de 50 % do valor unitário, tal qual foi explicado no **capítulo V**. O fundo rotativo depende do custo unitário da habitação, de seu padrão construtivo e da capacidade de pagamento dos moradores. O valor do financiamento está diretamente ligado à opção de projeto de habitação e as alternativas disponíveis em termos de tipologia habitacional. Apesar de ter-se adotado um padrão popular da construção e ter quase um terço do valor da edificação pago através da participação do morador tanto em moeda corrente quanto em mão-de-obra, a habitação continua ainda fora do alcance da maioria da população dos bairros populares de Bissau. O alto custo de uma habitação popular é causado pela utilização de materiais de construção importados e basicamente aplicados em três componentes: (1) a fundação, (2) a cobertura e (3) as portas e janelas, estes últimos valem para as casas construídas em Cupilom de Cima. Somente as folhas de zinco consomem cerca de 39,6 % do valor total da construção.

Por um lado, a recuperação dos investimentos através do aluguel e arrendamento de quartos é uma solução um tanto criativa pois permite ao mesmo tempo o aumento de oportunidades de moradia no setor informal e a transferência do processo de pagamento do proprietário

para o inquilino. A este último estará garantido a segurança de moradia por um período de 5 anos sob um regime de inquilinato regido por um contrato de aluguel. Mas por outro lado, o processo revela uma grande discrepância já que os inquilinos acabam sendo os únicos a sofrer a pressão do pagamento das mensalidades. O inquilino geralmente encontra-se empregado e dispõe, na maioria dos casos, de uma fonte de renda regular mas encontra-se numa situação habitacional muito mais vulnerável do que o proprietário da casa. Por um lado, o proprietário fica impedido de utilizar, pelo menos, 2 quartos de sua residência durante um período de 5 anos. Por outro lado, ele está numa situação bastante confortável em relação ao inquilino, já que não compromete nenhuma parte de sua renda familiar no processo de pagamento do financiamento. Considerando-se a média de habitantes por habitação em Cupilom de Cima não fica difícil avaliar as dificuldades de espaço a serem enfrentadas pelo proprietário e sua família.

Mantendo-se inalterado o período de amortização da dívida, definido inicialmente em 5 anos, e levando-se em conta uma taxa de retorno por volta de 80 %, a mensalidade deveria ter sido estipulada o equivalente em Pesos Guineenses a US\$ 48,00, dividida equitativamente entre o inquilino e o proprietário da casa. Dessa forma, ambos viriam a compartilhar os efeitos do processo de recuperação dos investimentos, tal qual foi explicado no **capítulo V**. Ou seja, cada um teria que pagar uma mensalidade equivalente a US\$ 24,00, valor que representa 36,3 % da renda familiar média registrada em Cupilom de Cima. Tal percentagem é bastante alta considerando-se a recomendação do Banco Mundial que estabelece 25 % como o limite máximo sustentável para o comprometimento da renda familiar para com os gastos com a habitação. Mas quais são as alternativas para implementar-se um programa de habitação popular que esteja ao alcance da população de baixa renda e viabilize ao mesmo tempo a formação de um fundo rotativo para financiamento da habitação? De fato a resposta abrange a combinação de várias medidas. Baixar o padrão e diminuir a área construída da habitação parece ser um resposta óbvia mas está longe de ser facilmente operacionalizada. Reduzir o tamanho da habitação cria um conflito tangível com o tamanho do núcleo familiar e com as tradições de moradia encontradas em Bissau. A redução do padrão da construção está condicionado às limitações da tecnologia do adobe, a dependência do material de construção importado, a regulamentação urbanística e de concessão de terrenos bem como aos parâmetros de urbanização utilizados pela CMB e o MOPCU.

A estratégia da habitação evolutiva cuja base é um núcleo, embrião ou célula construtiva, é largamente utilizada em muitos países em desenvolvimento mas pouco conhecida no país. Esta modalidade oferece enormes vantagens econômicas mas implica na mudança de comportamento da população, na introdução de uma nova tipologia habitacional e em alterações no modelo construtivo. Mas o principal obstáculo não é de ordem técnica mas cultural, ou seja, é a mentalidade e tradição dos habitantes dos bairros populares os quais estão pouco expostos à estes conceitos de habitação popular. Todavia, há experiências já levadas a cabo em países vizinhos tais como Gâmbia e Senegal que podem muito bem serem usadas como exemplos. Além disso, o projeto de lotes urbanizados Antulo Bono, a ser executado pelo MOPCU, Banco Mundial e PNUD, oferece uma oportunidade única para demonstrar as vantagens e desvantagens desta opção habitacional. Projetos pilotos, protótipos e campanhas junto aos meios de comunicação de massa certamente ajudarão a disseminar um conceito de habitação junto às camadas populares da população. No âmbito do programa de autoconstrução, ora implementado pelo PMBB, percebe-se que a habitação

com cobertura em duas águas obteve um bom resultado e catalizou o interesse da população dos bairros, em parte devido a sua aparência "moderna" e ao modo simples e econômico como a cobertura é executada.

Entretanto, as paredes e empenas laterais que ficam mais expostas às chuvas e intempéries permanecem como o principal foco de preocupação para o desenvolvimento de uma tipologia alternativa que faça uso da tecnologia do adobe cozido ao sol. O uso de blocos de betão nas paredes laterais eleva o custo das paredes e acaba por eliminar a economia em sibes e folhas de zinco conseguida com a execução de uma cobertura em duas águas. A alternativa encontrada pelo PMBB não parece ser ainda a mais viável. A tela de arame galvanizado, ou tela de galinheiro, tem um custo ainda elevado e a especialização da execução dificulta a autoconstrução. Além disso, sua eficácia ainda é duvidosa. Como foi dito anteriormente no **capítulo V**, há centros de pesquisa preocupados com este problema e há soluções mais simples e baratas como a aplicação de uma camada de cola de madeira misturada com água e que funciona como camada impermeabilizante.

Por isso gostaria de reforçar a sugestão feita neste estudo. O governo deve empreender esforços para estabelecer um centro de pesquisa que possa desenvolver estudos e apresentar alternativas tecnológicas com respeito a utilização do barro e do adobe na construção habitacional, tipos de cobertura, bem como alternativas para melhorar a qualidade ambiental da edificação.

Ao mesmo tempo, deve-se tomar medidas para baixar o valor do m² da construção civil, principalmente no que diz respeito ao custo das telhas e componentes importados. Incentivos fiscais para importação por parte do setor privado e apoio financeiro para o desenvolvimento da indústria da construção civil são dois pré-requisitos para aumentar a oferta de componentes manufaturados e elementos padronizados da construção e também para incentivar a produção habitacional na cidade e no país. Não se deve esquecer que o setor da construção civil é um dos termômetros da economia de um país pois é uma fonte geradora de recursos e de empregos para uma mão de obra não especializada, com contribuição significativa nos PIBs de muitos países. Ainda em resposta à pergunta formulada anteriormente, pode-se afirmar que a redução do padrão habitacional também implica na alteração dos parâmetros básicos de urbanização normalmente utilizado em Bissau. O lote de 20 m x 25 m (500 m²) gera um padrão de urbanização inviável do ponto de vista econômico já que implica numa baixa densidade populacional e habitacional e também eleva o custo das redes de infraestrutura a patamares insustentáveis para a cidade. Os novos parâmetros de lotes com testadas (largura ou medida frontal) de 13,0 e 15,0 m utilizados no projeto de lotes saneados Antula Bono devem ser vistos como um passo importante para se chegar à formas econômicas de urbanização. Por isso devem ser criteriosamente avaliados a fim de saber-se da viabilidade de reprodução em outros locais da cidade.

13.6 URBANIZAÇÃO DE BAIROS E FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE LOCAL

A cooperação holandesa e o SNV esperam que a experiência com o PMBB venha a consolidar e institucionalizar uma unidade de urbanização e melhoramento de bairros lotada na estrutura institucional da CMB totalmente independente de recursos ou doações estrangeiras. Desde 1989, a CMB dispõe de um grupo de profissionais capazes de assumir

a responsabilidade pela formulação de planos e projetos caso estes possam receber um treinamento apropriado e assistência técnica inicial durante o processo de trabalho. Mas isso só poderá realizar-se caso a CMB venha a contar com uma nova estrutura funcional e venha a oferecer melhores condições de emprego para seus funcionários, tal como foi analisado no **capítulo II**. O envolvimento da equipe de técnicos da CMB nas atividades do PMBB tem sido bastante limitada. Primeiro porque o PMBB vem funcionando bastante independente e periférico à estrutura da CMB, contando com muito pouca supervisão e engajamento desta instituição. A ponto de ter apenas um de seus técnicos (89-92) participando do processo de trabalho mas que infelizmente não se encontra mais lotado junto à CMB.

Em segundo lugar, este grupo de técnicos andam bastante atarefados com processos e pareceres restando pouco tempo para engajarem-se em suas reais atribuições profissionais. Além do acúmulo de processos, tal situação causa uma evidente desmotivação junto ao grupo de profissionais, na sua maioria arquitetos e engenheiros. Em terceiro lugar, o PMBB não oferece uma compensação financeira que possa garantir a eventual permanência destes técnicos junto às atividades do projeto. O envolvimento junto as atividades do PMBB implica em dedicação integral devido à intensidade e natureza do processo de trabalho, fato que diminui sensivelmente a margem de mobilidade e improvisação no que diz respeito a fontes extras de geração de renda. Não havendo uma compensação financeira por parte do PMBB que venha a cobrir esta necessidade imperiosa, a lotação junto ao PMBB torna-se pouco atrativa aos técnicos locais. O certo é que a consolidação de uma unidade responsável pela formulação e execução de uma política de melhoramento e urbanização de bairros depende da capacidade local em termos de recursos financeiros e humanos bem como da vontade política da CMB.

Há necessidade de se formar recursos humanos e aumentar a capacidade local em diferentes áreas de atividade e em seus diferentes níveis. Para tal, a experiência do PMBB oferece uma oportunidade única para um treinamento e aperfeiçoamento simultâneo ao processo de trabalho nas seguintes áreas de atividades: planejamento e desenho urbano, formulação de projetos e políticas de urbanização, execução de projetos, gestão financeira, processamento de informação e pesquisas sócio-econômicas, aplicação de computadores e informática, inquéritos e pesquisas de campo, topografia e cadastro e gerência de obras. No que diz respeito aos recursos financeiros, há uma necessidade imperiosa de aumentar a receita da CMB, melhorar a coleta de impostos e a geração de receitas que possam financiar as atividades de urbanização de bairros. O conceito de urbanização de bairros engloba a regularização da ocupação fato que possibilita a aplicação de taxas e impostos prediais e territoriais. Portanto o desempenho da CMB neste campo está intimamente ligado à formação de recursos humanos e à oferta de melhores condições de emprego, pois sem uma equipe qualificada e bem remunerada será impossível garantir esta fonte de recursos.

Mas só isso não garante a geração de recursos caso não haja uma reforma institucional que venha a alterar os diversos mecanismos de planejamento e gestão da cidade. O SNV deve considerar seriamente a questão de treinamento e formação de recursos humanos caso deseje consolidar o método de trabalho e os conceitos de urbanização e melhoramento de bairros desenvolvidos nos últimos 5 anos. Mas não deve negligenciar o aspecto institucional pois é uma pré-condição para a consolidação da política de urbanização de bairros. Recursos financeiros, treinamento e formação de recursos humanos, transferência de conhecimento, gestão pública e desenvolvimento institucional devem ser prioridades na cooperação entre

o SNV e a CMB.

13.7 A GESTÃO URBANA AO NÍVEL DO BAIRRO

Está claro que a habitação é considerada como um bem e comodidade individual prioritário por parte da população dos bairros. No caso de Cupilom de Cima e Reino-Gambeafada, a habitação ocupa as primeiras posições na lista de prioridades.

No que diz respeito aos bens urbanos coletivos, há ainda incertezas já que é muito improvável que o Conselho de Moradores de Cupilom de Cima seja capaz de assumir sozinho e garantir o processo de manutenção e gestão dos benefícios implantados.

O conselho deseja assumir algumas das tarefas e responsabilidades que cabem à CMB tais como a coleta de impostos de melhoramento e urbanização, taxas de água, drenagem e coleta de lixo a fim de criar um fundo de melhoramento a ser reinvestido no próprio bairro.

O conselho também tem intenção de organizar brigadas de moradores para manter o bairro limpo e para tal pretende apontar alguns habitantes para atuarem como inspetores em suas zonas de moradia. Devido a falta de uma organização mais consolidada e também devido a carência de conhecimentos básicos de gestão urbana e administração financeira, fica muito difícil prever a organização e consolidação de um fundo de urbanização a ser gerido ao nível do bairro pelo conselho.

Todavia, o bairro de Cupilom possui uma vantagem que o diferencia de outros bairros da cidade. A relativa homogeneidade étnica e a presença de líderes tradicionais, alguns com boa reputação e representatividade no seio do bairro, criam um cenário propício para desenvolver-se uma experiência piloto nesta direção. Caso o conselho possa contar com uma assistência técnica inicial ou mesmo um treinamento específico através de oficinas de micro planejamento que venham a envolver também grupos de habitantes, é possível que tal fundo se materialize pois existe uma vontade política por parte de diversos membros do conselho. Estas atividades devem estar embutidas numa visão global e estratégica de desenvolvimento comunitário. O PMBB ou o SNV poderia incentivar esta iniciativa e dar todo o apoio necessário a fim de testar sua viabilidade técnica, política e operacional. O ideal teria sido se as atividades de planejamento e urbanização do bairro tivessem sido acompanhadas por um processo de treinamento e micro planejamento à nível comunitário, a fim de amadurecer certos princípios de ação e desenvolvimento. Uma outra questão é saber se a CMB está disposta a assumir um processo de descentralização, renunciando assim à algumas de suas tarefas e atribuições e passar parte das atividades próprias de gestão urbana para uma entidade local de caráter comunitário. O conselho necessita de recursos financeiros para implementar uma política de manutenção e gestão da urbanização do bairro, e este é precisamente um problema crônico da CMB, ou seja, a falta de receitas. Como foi explicado no **capítulo II**, a geração de recursos através de taxas e impostos prediais e territoriais é uma das principais limitações da CMB. Por isso mesmo, é muito provável que a CMB não venha a renunciar em favor do conselho nesta matéria.

O atual presidente da CMB demonstrou bastante interesse para o problema da manutenção e gestão dos benefícios implantados pelo PMBB. Também demonstrou preocupação em relação à falta de capacidade de sua instituição para gerar seus próprios recursos financeiros. Ele tem manifestado seu desejo de alterar o comportamento negligente da população dos bairros em relação as melhorias introduzidas pelo PMBB, e deseja iniciar um processo de cobrança de taxas de urbanização. Como o plano de Cupilom de Cima oferece

oportunidades para a aplicação de certas taxas e impostos relacionados à infraestrutura e ocupação do solo, legalização dos terrenos, tudo indica que este bairro poderá ser o primeiro a ser objeto de uma política pública desta natureza. Mas qual será o impacto e o resultado prático desta política ?

Em primeiro lugar, não é possível garantir que as valetas e os fontanários públicos serão melhor utilizados e bem conservados como consequência direta do pagamento pelos serviços prestados. Em segundo lugar, até que ponto as obrigações financeiras poderão persuadir os habitantes e torná-los co-responsáveis pelo funcionamento e manutenção dos benefícios públicos instalados ?

É difícil responder com exatidão a estas perguntas mas a experiência me diz que os habitantes tem uma visão estreita sobre este assunto e dificilmente comprometem-se com obrigações financeiras envolvendo benefícios de caráter coletivo que extrapolam o domínio individual e/ou interesse familiar. A falta de uma cultura urbana e a carência de informação básica bem como a falta de tradição da autoridade municipal neste domínio de impostos colabora para a perpetuação de tal comportamento por parte do habitante dos bairros. A cobrança de taxas ou impostos de melhoramento/urbanização previamente à implantação dos serviços, tal qual foi realizado com a reconstrução de casas, apresenta um problema prático para o PMBB. A discussão e um eventual acordo entre o PMBB, o Conselho e os habitantes sobre o tipo e valor da tarifa a ser aplicada tende a consumir um tempo valioso que acaba por comprometer a realização das intervenções nos bairros dentro dos prazos estabelecidos pelos cronogramas de obra. Pode-se dizer que esta dificuldade é parte de um problema a nível nacional. A política fiscal e a coleta de impostos e taxas representam a principal falha do governo guineense no âmbito do programa de reestruturação econômica, a ponto de ter sido apontado como uma das causas para a retenção de um dos créditos especificados pelo PAE. Este é um problema crucial com que se defronta o país atualmente.

Uma outra questão diz respeito a capacidade de pagamento dos habitantes. Qual a percentagem máxima da renda familiar a ser destinada ao pagamento de taxas de urbanização e impostos prediais e territoriais urbanos ? Para os habitantes, cujas casas foram reconstruídas, restam poucas alternativas caso venham a assumir metade do pagamento mensal equivalente a US\$ 24,00 (valor hipotético mencionado no capítulo V, item 12.9, segundo a variante de recuperação de 80 % dos investimentos). Isto porque esses moradores terão que comprometer 36,3 % de sua renda familiar média. Portanto, o cálculo do valor dessas taxas deve estar bem afinado com a situação sócio-econômica dos habitantes a fim de não pressionar o rendimento das famílias.

13.8 URBANIZAÇÃO DE BAIROS E MOBILIDADE SOCIAL

Os três bairros e principalmente Cupilom de Cima possuem algumas vantagens em termos de sua localização e fácil acessibilidade aos locais de serviços, comércio e empregos. Isto certamente trará um estímulo extra para o desenvolvimento de atividades complementares à habitação e virá a torná-los bastante atrativos para o incipiente mercado imobiliário. A melhoria em termos de infraestrutura básica tende a reforçar essa tendência e a combinação de todos estes fatores virá a colaborar para a elevação do valor dos aluguéis e do custo da habitação e terrenos nessas localidades. No caso de Cupilom de Cima e Mindará tal fenômeno já pode ser facilmente verificado. O plano de Cupilom prevê um aparato legal

e a aplicação gradual de taxas e impostos relacionados com a legalização dos terrenos e a existência de infraestrutura básica. Portanto mais um componente a ser incluído nos gastos mensais das famílias. É muito provável que esses moradores já em dificuldades financeiras venham a sofrer com a pressão sobre seus orçamentos familiares, exercida pelo mercado e pelos impostos derivados da urbanização. Principalmente aqueles cujas casas foram objeto do programa habitacional do PMBB.

Este cenário é propício para o desenvolvimento de um processo de mobilidade social, especialmente para os moradores oriundos das camadas sociais menos favorecidas. Pode-se prever que os mecanismos de mercado passarão a ditar as regras do processo de desenvolvimento do bairro após a intervenção do PMBB, fato que desafia os próprios objetivos sociais do plano de urbanização do bairro. As peculiaridades e vantagens do bairro colaboram de forma marcante para a valorização das propriedades e dos terrenos, principalmente quando se leva em conta a baixa produtividade habitacional e a inércia do poder público no setor. Alguns moradores possivelmente tirarão partido de uma situação que estimula a especulação imobiliária mas fica difícil prever a dimensão de tal processo devido à homogeneidade étnica e ao tempo de moradia de grande parte dos habitantes.

O que resta saber é se a urbanização e regularização do bairro atende aos interesses das famílias pobres num contexto de capitalismo emergente num país em desenvolvimento ? Este é um dilema que afeta a maioria dos projetos e programas de urbanização desenvolvidos nos países em desenvolvimento. Pelas características do bairro, é muito provável que o ritmo do desenvolvimento físico e econômico de Cupilom venha a ser mais rápido em comparação aos outros dois bairros, apesar de Mindará contar com a presença do mercado de Bandim. E infelizmente, nem todos os atuais moradores poderão desfrutar do processo de melhoramento do bairro caso não haja uma alteração positiva de seus rendimentos.

13.9 URBANIZAÇÃO DE BAIROS E GERAÇÃO DE RENDA

Oportunidades de emprego e de geração de renda estão intimamente ligados aos mecanismos de produção da habitação e ao processo de consolidação dos assentamentos humanos. Um número significativo de pesquisas realizadas em diversos países revelam o estreito relacionamento entre desenvolvimento econômico e urbanização. O papel que cabe às cidades no processo de desenvolvimento macro-econômico torna-se cada vez mais evidente, a ponto de alguns centros urbanos serem responsáveis por uma parcela significativa do PIB. Daí a aceitação e o reconhecimento da importância do setor urbano por parte dos organismos internacionais e da comunidade de doadores. Os diferentes bairros e as várias atividades produtivas que aí se desenvolvem representam uma das fontes de geração de recursos financeiros. Apesar disso, tanto a questão do emprego quanto os processos de geração de renda não faziam parte da plataforma do PMBB. Historicamente, o PMBB sempre preocupou-se com a oferta de um pacote de melhorias em termos de infraestrutura básica e com o processo de organização e mobilização da população. Estes dois componentes eram considerados como pré-requisitos para realizar-se o melhoramento dos bairros e obter-se a manutenção e gestão dos benefícios implantados.

A execução das obras de urbanização era vista como uma forma de gerar oportunidades de emprego para os habitantes dos bairros devido a ser uma atividade baseada na mão de obra

intensiva mas falharam todos os esforços para concretizar este objetivo. Primeiro, porque a força de trabalho do PMBB foi composta por trabalhadores oriundos do MOPCU, principalmente aquelas funções mais especializadas tais como mestre de obras, condutores de máquinas e caminhões, armazenista, encanadores, ferreiros e inclusive vários pedreiros. Em segundo lugar, os habitantes locais não se sensibilizaram para o tipo de trabalho oferecido pelo PMBB, mesmo sendo considerados prioritários na escolha durante o processo de recrutamento. Além disso, deve-se reconhecer o pouco empenho do PMBB para alterar o comportamento dos moradores devido a três fatos: (1) a inexistência de uma política ou estratégia do projeto, (2) a indisponibilidade de tempo para realizar uma consulta mais consequente ao nível dos bairros e (3) e a incapacidade de mobilização das organizações de massa operando no seio dos bairros.

Apesar deste revés, pode-se perceber que o programa de melhoramento implementado nos três bairros veio a estimular o aparecimento de atividades econômicas e conseqüentemente aumentaram-se as oportunidades de emprego no mercado informal, principalmente ao longo das vias de acesso que foram regularizadas pelo PMBB. No setor sul de Cupilom de Cima, tal fenômeno é mais evidente. Após o término do programa de melhoria da habitação registrou-se nove novas atividades comerciais simultaneamente à função residencial tais como venda de produtos de primeira necessidade, cigarros, balas, roupas, bebidas, frutas, etc. A melhoria dos acessos e da drenagem pluvial, bem como a nova feição adquirida pelo bairro, certamente deram um estímulo às atividades de geração de renda. Pode-se afirmar que a urbanização dos bairros estimulou certas atividades econômicas sem que de fato fizessem parte da plataforma política do PMBB. A ação integrada realizada em Cupilom de Cima propicia as condições para o desenvolvimento futuro do bairro já que reforça algumas de suas vocações. Todavia, sem haver um estímulo às atividades econômicas, possivelmente através de créditos e mecanismos de apoio ao pequeno empresário, e sem haver a implementação de programas complementares de desenvolvimento comunitário, o desenvolvimento do bairro estará comprometido.

A agenda do PMBB alargou-se a partir da intervenção em Cupilom de Cima, aumentando o espectro de responsabilidades e tarefas para uma equipe técnica bastante limitada em termos de pessoal formado para desenvolver essas novas atividades. Não parece ser produtora incluir os componentes de geração de renda, empregos e desenvolvimento comunitário sem que haja a lotação de recursos financeiros, o aumento dos recursos humanos e a melhoria da capacitação profissional. Não se sabe também se o SNV está disposto a aumentar o custo de pessoal e assistência técnica a fim de possibilitar o desenvolvimento desta componente, que vai ao encontro da política atual de cooperação e desenvolvimento internacional da Holanda. Na verdade, este é o principal dilema que enfrenta o PMBB no período de transição da primeira (1986-1992) para a segunda fase (1992-1996).

13.10 A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO HOLANDESA E A URBANIZAÇÃO DE BAIROS

A nova política Holandesa de cooperação e desenvolvimento internacional tem como objetivo "a redução sustentável da pobreza assim como o desenvolvimento da população" (DVL/OS, 1991:13). Desenvolvimento este que deverá ser logrado pela própria população e para seu próprio benefício. O documento deixa claro a preferência por um modelo de

desenvolvimento que proporcione oportunidades para o desenvolvimento social, político e econômico das camadas menos favorecidas da população. A política holandesa opta por um modelo de baixo para cima através do qual os grupos a serem beneficiados pelos programas possam definir suas prioridades e o ritmo do processo de desenvolvimento. Como foi dito no **capítulo III**, algumas áreas prioritárias para alocar-se recursos financeiros são definidas pelo documento de política, entre as quais a redução da pobreza urbana, a questão ambiental, a posição da mulher na sociedade, o mercado informal e o desenvolvimento econômico através do estímulo à atividades de geração de renda e empregos.

O que interessa saber é como essas áreas de interesse serão traduzidas em objetivos específicos dos projetos urbanos financiados pelo governo Holandês. Isto parece ser o desafio com que se defrontam os formuladores da política neste momento. A participação da população alvo e de organizações de base tais como associações comunitárias e ONGs, o acesso ao solo urbano e à infraestrutura básica são pontos considerados fundamentais. Mas o documento deixa claro que serão garantidos recursos para os projetos e programas que criem oportunidades de emprego e possam gerar renda para os grupos menos favorecidos da sociedade. Processos que utilizem a mão de obra intensiva, micro empresas privadas e o mercado informal receberão atenção especial, sem esquecer a questão da mulher como grupo específico. A implantação da nova política e a utilização de novos critérios para aprovar o desembolso de recursos impõe mudanças em vários níveis. Para o PMBB implica uma mudança radical de seus objetivos, a alteração de sua estrutura de funcionamento e da composição da assistência técnica. A necessidade de mudanças tornou-se óbvia quando da visita da missão de formulação enviada pela Agência de Cooperação Bilateral-DGIS cujo objetivo era (re)formular uma nova proposta para a segunda fase (92-96) e efetuar um acordo com a Guiné-Bissau sobre o futuro do projeto.

A filosofia e abordagem do PMBB descritas até aqui, nesse estudo, foram objetos de severas críticas devido a ênfase dada à implantação de infraestrutura e a incapacidade de se implantar um mecanismo sustentável de recuperação de custos ao nível do bairro. De acordo com o documento emitido pela missão, a futura plataforma do PMBB deverá ser composta pelos seguintes componentes: a posição da mulher, geração de empregos, apoio a micro empresas privadas, pesquisa, associação com ONGs locais, formulação de planos urbanísticos e reforço da capacitação institucional. A avaliação da missão foi incapaz de perceber a evolução processual do PMBB que ocorreu sob condições específicas e em circunstâncias impostas pelo contexto macro econômico e político do país. Se observarmos a evolução do PMBB (ver **capítulo III**) fica claro que foi somente em Cupilom de Cima onde foi possível realizar um modelo integrado de melhoramento e urbanização de bairros, tal qual idealizado pelo governo Guineense. Foi um processo passo a passo, sobrepondo-se às dificuldades de toda ordem. Mas pouco a pouco e com cautela, o PMBB foi impondo-se como uma entidade em busca de um horizonte mais amplo, além da simples implantação de infraestrutura básica nos bairros. Esta abordagem processual faz parte da política de cooperação do próprio SNV.

Primeiramente, era importante e essencial demonstrar a viabilidade técnica, social, econômica e política da urbanização progressiva dos bairros e construir uma capacidade local de implementação. Algo até então pouco comum no país. Foi muito em função disso que o PMBB adquiriu uma respeitável reputação de um autêntico "executor" durante o último período (89-92) de sua primeira fase de existência. A partir da intervenção realizada

em Cupilom de Cima, foi então possível ao PMBB incluir outros pontos em sua agenda de trabalho. A coleta de tarifas, impostos urbanos e gestão local, legalização da propriedade do solo e a demarcação dos lotes são alguns dos objetivos a médio e longo prazos do PMBB neste bairro. Entretanto, ainda existem várias incertezas quanto a viabilidade de realização desses objetivos. (1) A capacidade institucional da CMB em termos de pessoal e de políticas urbanas bem como a falta de mecanismos de persuasão não permite visualizar mudanças de atitude à curto prazo; (2) a reforma política e administrativa do governo certamente trará alterações na relação do governo central com a autoridade municipal; (3) o processo de (re)organização da sociedade civil e o processo de democratização política leva tempo e está sujeito a tempos e contratempos; (4) é inviável pensar-se em processos autônomos no seio da população dos bairros dentro de um curto espaço de tempo; (5) as dificuldades econômicas tendem a acirrar certos conflitos e piorar as condições de vida nos bairros populares; (6) a capacidade do governo em prover infraestrutura básica para os habitantes da cidade está muito abaixo da demanda, prevendo-se uma piora da situação nos bairros populares; (7) descentralizar e dar maior autonomia aos bairros parece ser prematuro já que o amadurecimento das organizações de base, ONGs e da própria população dos bairros também está condicionada ao processo de desenvolvimento social, político e econômico do país.

Portanto, antes de mudar-se o curso da política de urbanização de bairros do PMBB é necessário considerar os aspectos mencionados anteriormente, e avaliar os diversos aspectos ligados a problemática urbana de forma direta ou indireta. Caso contrário, corre-se o risco de haver um retrocesso no desenvolvimento do PMBB e inibir um de seus maiores potenciais. A nova agenda de cooperação proposta pelo Governo Holandês apresenta uma série de recomendações para a formulação de estratégias de desenvolvimento, até certo ponto corretas, mas difícil de serem imediatamente operacionalizadas no contexto da Guiné-Bissau. A meu ver, a mudança de rumo do PMBB e a implementação da política de cooperação holandesa deve processar-se gradualmente e levando-se em conta as condições locais de desenvolvimento bem como a capacidade real das organizações governamentais e não governamentais do país.

13.11 A REDUÇÃO DA POBREZA E A URBANIZAÇÃO DE BAIROS

Em primeiro lugar é necessário definir o conceito de pobreza. Do ponto de vista da etimologia, a palavra origina-se do latim "**paupertas**" e quer dizer estado ou qualidade de pobre, falta do necessário à vida, penúria, escassez. Pobreza é a condição de estar sem a adequada alimentação, dinheiro, etc. Miséria, do latim **miséria**, significa desgraça, infelicidade, pobreza extrema, penúria, indigência, estado lastimoso, deplorável. A pobreza é medida de diversas maneiras e depende de quem mede, como mede e onde se dá a medição. O Banco Mundial define a linha de pobreza como aqueles que percebem uma renda anual abaixo de US\$ 370,00. Esta medida dá margens para especulações quando se consideram as diferenças culturais e os diferentes hábitos alimentares entre os vários países e regiões. A CEPAL define a linha de pobreza para aquelas famílias que percebem uma renda mensal abaixo do dobro da cesta básica alimentar. Esta definição parece ser mais adequada pois leva em conta as diversidades e peculiaridades locais existentes entre os vários países.

A pobreza manifesta-se de diversas maneiras e torna-se visível nos centros urbanos dos

países em desenvolvimento de maneira contundente. A grosso modo pode-se observar que há grandes seções do tecido urbano privados de uma mínima condição de moradia, carentes de infraestrutura básica, cujos habitantes não tem acesso aos bens e benefícios produzidos através do desenvolvimento urbano e vivem sob condições segregativas do ponto de vista social, espacial, político e econômico. Por outro lado, existem zonas da cidade que são claramente privilegiadas e são dotadas de serviços de alta padrão, fato que revela um contraste marcante em termos de padrões e níveis de vida. A segregação sócio-espacial é uma das características das cidades dos países em desenvolvimento. Isto é um reflexo dos modelos de desenvolvimento assumidos pela maioria dos governos no mundo em desenvolvimento, cujos efeitos são imediatos nos centros urbanos. Somente uma parcela da população consegue tirar proveito do processo de desenvolvimento e crescimento econômico, exatamente aqueles grupos que detém os modos de produção e os meios de capital e que participam direta ou indiretamente do processo decisório. As decisões políticas e de planejamento são tomadas normalmente em favor de uma elite e grupo minoritário da população, freqüentemente ignorando as necessidades e interesses da população urbana pobre. Tal situação revela a pobreza em suas mais diversas dimensões e facetas.

A dimensão física da pobreza refere-se ao acesso limitado aos benefícios urbanos tais como infraestrutura básica, habitação, bens de consumo doméstico, etc. Já a dimensão econômica diz respeito à desigualdade em oportunidades de emprego e geração de renda e na competição no mercado formal de empregos. Revela-se então situações de marginalidade, subemprego, escassez de recursos financeiros, baixo poder aquisitivo para manter um agregado familiar e a total informalização do processo de sobrevivência. A dimensão social revela as chances desiguais para ter acesso à escolaridade, aos serviços de saúde e aos benefícios sociais em geral, impondo condições de marginalidade e segregação social. A pobreza também possui uma dimensão internacional. A escalada da dívida externa dos países em desenvolvimento aumentou por um lado a dependência econômica e política em relação aos países industrializados. A dívida externa e as altas taxas de juro forçaram a maioria dos governos a adotar políticas de capital intensivo que possam gerar recursos financeiros imediatos e necessários para honrar os compromissos e serviços de suas dívidas. Por outro lado, a adoção de tais políticas acentuou a dívida interna social à medida que marginalizou setores sociais vitais tais como educação, saúde, habitação, etc. Na ansia de angariar recursos financeiros, os governos foram levados à marginalizar estes setores na lista de prioridades de investimentos públicos e/ou na dotação de recursos provenientes do orçamento do Estado.

Programas de Ajustamento Econômico passam a prevalecer em detrimento de políticas de desenvolvimento social e programas de desenvolvimento humano a fim de possibilitar o pagamento dos juros e serviços da dívida e garantir novos empréstimos e desembolsos. Sem levar em conta as conseqüências de tais medidas no seio da população. Os grupos mais vulneráveis são os que mais sofrem com essa dicotomia. Além disso, o controle sobre os meios de produção e tecnologia criam um círculo vicioso de dependência internacional os quais se expressam em novas formas de colonialismo cultural, tecnológico e econômico. Tudo isso vem contribuir para a perpetuação das diferentes facetas e dimensões da pobreza e colaboram para consolidar sociedades extremamente estratificadas nos países em desenvolvimento, sendo a população de baixa renda a principal vítima. Como pode a pobreza ser reduzida dentro deste cenário complexo onde se identificam as suas mais diferentes dimensões ?

As pessoas não vão a um posto de saúde e não procuram por um médico porque muitas vezes nem um nem o outro existem em seu local de moradia ou devido à questões financeiros implícitos à visita médica. As crianças não frequentam a escola porque muitas vezes não há escola ou não há vagas em escolas nos bairros onde habitam ou porque os pais não possuem os recursos financeiros para assumir os custos com matrícula, livros, roupas e transporte. Será que a situação de emprego deve ser primeiramente satisfeita a fim de garantir uma fonte de renda constante que permita à essa família assumir os custos advindos da educação e saúde ? Ou será que os governos devem ser pressionados para assumir suas responsabilidades sociais em relação à população de baixa renda ? Será que os habitantes devem ser estimulados a organizar-se, buscar alianças com ONGs e partidos políticos a fim de materializar na prática a redistribuição de renda em favor de suas necessidades básicas ? Isto se forem capazes de realizar ações coletivas emanadas de um processo de mobilização política. Se este for o caso, será que os governos e autoridades públicas estão preparados para aceitar este método de ação dos habitantes visto que estas ações estão imbuídas de uma conotação e conteúdo político ? Será que as ONGs existentes e as associações de bairro podem ser consideradas os canais próprios para iniciar e desenvolver um processo de baixo para cima ? Será que o emprego é mais importante que a habitação e infraestrutura ? Como é que podemos garantir a eficiente produtividade e reprodução da força de trabalho se os habitantes continuam a viver em situações precárias e subhumanas, privados de uma condição mínima de moradia ? Epidemias e problemas de saúde estão intimamente ligados às condições de moradia das pessoas. E mais recentemente, a relação entre saúde, habitação e desastres naturais tem evidenciado os perigos da degradação ambiental e poluição que colocam em risco os assentamentos humanos mais pobres. Será que o planejamento ambiental e o controle da poluição devem ser prioritários em relação aos programas de saúde e cuidados preventivos ?

Deve-se realçar que o acesso às condições mínimas de habitação e infraestrutura básica é um pré-requisito para a reprodução da força de trabalho nas cidades e é uma das condicionantes do desenvolvimento econômico e social. Não se pode priorizar a questão da renda e do emprego e negligenciar a questão do acesso às condições básicas de habitação e serviços de saúde e educação. Ao contrário, deve-se buscar uma ação integrada que consiga dar respostas eficazes às necessidades prementes da população de baixa renda. Isto implica também um diálogo franco e direto entre todas as partes envolvidas na luta contra a pobreza, a fim de poder apontar as prioridades e construir uma agenda de consenso. Esta ação integrada e consensual é condição sine-qua-non para um desenvolvimento sustentável e duradouro à partir da micro escala do bairro, e única forma de aliviar a pobreza urbana. Mas como pensam os habitantes dos bairros e como definem eles suas prioridades para melhoria das condições de vida em seus bairros ? Educação, emprego, infraestrutura, saúde, habitação, legalização da propriedade ?

Os habitantes de Cupilom de Cima definiram seis itens como essenciais para melhorar suas condições de vida, em ordem de prioridade são: (1) construir uma casa, (2) emprego, (3) melhorar a habitação, (4) aumentar a casa, (5) estudar no estrangeiro e (6) comprar ou reparar o automóvel. Os habitantes declararam que para melhorar o bairro, são estas as prioridades: (1) melhoria da habitação, (2) centro de saúde, (3) fontanários públicos, (4) a pavimentação das ruas, (5) eletricidade e (6) escola, (Menger, 1986). Já uma pesquisa mais recente revelou que os habitantes do bairro Reino-Gambeafada definem uma série de melhorias listadas em três listas de prioridade encabeçadas sempre pelo abastecimento d'água

e pela habitação. A combinação dessas três listas aponta o seguinte: (1) abastecimento d'água, (2) habitação, (3) centro de saúde, (4) eletricidade, (5) escola, (6) drenagem pluvial e coleta de lixo (Acioly, 1991a:21). Podemos especular sobre as razões que levaram os moradores a eleger cada uma das prioridades mas o certo é que caberá aos profissionais, responsáveis pela formulação das políticas e dos planos de urbanização, a justa interpretação e transposição dessas prioridades em ações concretas. Ações à nível de políticas de desenvolvimento e à nível de projetos, que estarão condicionadas por uma gama de variáveis, tais como as condições físicas existentes e a situação ambiental do assentamento; o nível de mobilização dos habitantes e o potencial existente para participar e cooperar junto ao processo de urbanização e melhoramento do bairro; a análise do custo e benefício em relação às opções de projeto e a disponibilidade financeira dos habitantes; os recursos humanos e financeiros disponíveis para implementar as ações; a existência de dados confiáveis sobre a situação física, social e econômica do bairro e de seus habitantes; a vocação do bairro e seu potencial de desenvolvimento em relação ao processo de urbanização da cidade como um todo.

Uma política de cooperação e desenvolvimento que tenciona dar diretrizes a nível local deve estar muito bem sintonizada com os anseios e necessidades da população pobre de um determinado bairro, de uma específica cidade de um determinado país a fim de não causar rupturas no processo de desenvolvimento. Não é minha intenção julgar se a nova política holandesa é boa ou ruim, nem tão pouco insinuar se a política atual do PMBB é correta ou equivocada. Penso que as diretrizes de uma política não podem ser cegamente traduzidas em diretrizes de projeto sem levar em conta uma série de fatores, especialmente as peculiaridades locais e o processo de desenvolvimento de um país como a Guiné-Bissau. Não é uma questão de **MANIQUEISMO** ou qualquer forma de dualismo radical mas sim uma questão de **PRAGMATISMO** ou uma certa coerência sucedida com experiência. Minha argumentação é a seguinte: a estratégia de urbanização e regularização dos bairros, descrita no âmbito desse estudo, revela-se como um dos instrumentos viáveis para aliviar a pobreza urbana visto que possibilita uma melhoria significativa das condições de vida dos habitantes dos bairros populares de Bissau. Portanto dá respostas à uma das dimensões da pobreza. Mas tal estratégia permanece como solução paliativa caso não se realize (1) formas de desenvolvimento sustentável e não se (2) altere a dimensão internacional da pobreza.

Sou da opinião que as ações levadas a cabo em Cupilom de Cima fazem parte de uma estratégia de urbanização apropriada para resolver os problemas imediatos dos bairros populares da cidade. É uma ação viável e embrionária em seus vários aspectos mas que possibilita o aparecimento de formas de desenvolvimento e gestão urbana ao nível do bairro. A implantação da infraestrutura básica, o plano estratégico de parcelamento do solo utilizado como instrumento orientador do desenvolvimento e da regularização dos lotes e os mecanismos de crédito para promover a melhoria habitacional devem estar bem posicionados na futura agenda do PMBB. Isto não quer dizer a negação total da nova política Holandesa de cooperação. Muito pelo contrário, sugere-se que ela seja operacionalizada gradualmente, até mesmo descentralizada e buscando alianças com os diversos agentes atuantes no processo de desenvolvimento urbano, tendo como referência a definição clara do projeto de melhoramento de bairros, sua filosofia, seus objetivos e estratégias de desenvolvimento.

13.12 O CONCEITO BÁSICO SOBRE URBANIZAÇÃO E MELHORAMENTO DE BAIROS

As mudanças propostas pela missão de (re)formulação do projeto, seguindo as recomendações da nova política holandesa de cooperação e desenvolvimento, não leva em consideração as análises formuladas anteriormente nesse estudo. O documento vem desprovido de uma visão gradual e processual de desenvolvimento que esteja sintonizada com as possibilidades e necessidades locais. A meu ver, há uma distorção do perfil do PMBB e de seu conceito básico como projeto de melhoramento de bairros. A forma como foi imposta a mudança acaba por revelar uma situação um tanto caricatural onde o país doador manipula seu poder e controle sobre os recursos financeiros ao definir de forma unilateral o que é bom e ruim para o país receptor: **"um alfaiate concebe uma roupa bem feita e com um bonito corte que deve caber no corpo do cliente de qualquer jeito, mesmo que este fique obrigado a sujeitar-se à uma dieta rígida, encolher se necessário, ou empreender todos os esforços para ganhar peso e altura a fim de que a roupa lhe caiba perfeitamente"** (Acioly, 1991c:29).

Esta metáfora pode ser um pouco exagerada mas retrata a forma como se deu a transição da primeira para a segunda fase do PMBB. Os princípios pelos quais se guiou a missão e o relatório final revelam claramente o vácuo existente entre a formulação da política de cooperação e a realidade nua e crua com que se defrontam os projetos. Caso o PMBB tenha que seguir as diretrizes sugeridas, sou capaz de afirmar que haverá um retrocesso do projeto e um revés de seu método de trabalho, sua capacidade de planejamento e execução construídos ao longo dos últimos três anos. Poderia dizer que por parte da missão há uma apreensão equivocada da natureza e da amplitude do PMBB como projeto de melhoramento de bairros. Mas qual é, de fato, o perfil do PMBB ?

Percebo o PMBB como um projeto diretamente comprometido com o habitat urbano cujo enfoque é a urbanização, melhoramento das condições de moradia e a participação comunitária no âmbito dos bairros populares de Bissau. Sua plataforma deve envolver o abastecimento d'água, drenagem pluvial, arruamento e acessos, habitação, saneamento e regularização fundiária, considerando-se que estes são os problemas mais sérios identificados nos bairros sujeitos à ação do PMBB. A prioridade de um componente em relação ao outro deve ser o resultado da confrontação entre o critério técnico e as necessidades dos habitantes definidas por eles próprios. A concepção do PMBB deve estar sintonizada com a visão de desenvolvimento progressivo que propõe a habitação como um processo gradual, cujo ritmo depende das possibilidades e disponibilidades dos beneficiários. Tal visão foi internacionalmente concebida como "squatter upgrading, slum upgrading ou neighbourhood upgrading". Isto quer dizer que a regularização e legalização da ocupação do solo em favor dos habitantes, o planejamento urbano, recuperação dos investimentos, a gestão ao nível do bairro e a participação direta dos moradores devem estar incluídos na agenda de trabalho do PMBB.

O baixo nível de renda dos habitantes e a situação de pobreza ajudam a definir o perfil sócio-econômico dos bairros que serão objeto da ação do projeto, e o envolvimento da população local durante todo o ciclo de trabalho deve ser visto como uma estratégia para estimular a formação de organizações comunitárias. E ao mesmo tempo desenvolver mecanismos que possam vir a criar uma gestão urbana autônoma ao nível do bairro. A

participação e organização comunitária, a disponibilidade de recursos financeiros e a assistência técnica do PMBB são os pré-requisitos para materializar essa plataforma.

O PMBB é um projeto de caráter comunitário mas não é um projeto de desenvolvimento comunitário devido a sua limitação de pessoal e restrito orçamento. Sem pessoal lotado para desenvolver essas atividades e um orçamento próprio destinado à financiá-las, fica difícil garantir a implementação de uma política consequente de desenvolvimento comunitário simultaneamente à execução das atividades de urbanização. Por isso é que as questões de saúde, educação, lazer, trabalho, segurança pública, etc. estão excluídas de sua plataforma de trabalho. Entretanto o PMBB deve buscar alianças com outros agentes públicos e privados, mobilizar recursos humanos e financeiros a fim de financiar e/ou implementar alguns desses componentes complementares ao processo de urbanização e regularização dos bairros. A experiência acumulada com a implementação de programas de urbanização de bairros informais realizados em várias partes do planeta reforçam o argumento em favor dessa abordagem integrada. Abordagem esta que tende a ampliar o impacto das ações do PMBB, dando-lhe substância e continuidade. Isso implica na alteração da composição da assistência técnica do SNV e do próprio orçamento do projeto de forma a não prejudicar as atividades já consolidadas e em pleno funcionamento.

Parte-se do princípio que uma estratégia de urbanização que visa a reforçar o processo de consolidação física, social e institucional dos assentamentos humanos deve necessariamente preocupar-se com a habitação, o planejamento urbano, a geração de renda, a participação do habitante e o desenvolvimento comunitário. Esta concepção levanta questões sobre o desenvolvimento futuro de um bairro sujeito à ação do PMBB, daí a necessidade de avaliar criticamente o impacto das intervenções já realizadas a fim de detectar as barreiras que impedem a realização dos objetivos iniciais do projeto. E isso só será possível através de pesquisas sistemáticas. Portanto, há de incluir-se a questão de monitoramento e avaliação constante das intervenções bem como acompanhamento do processo de consolidação dos bairros após o término dos trabalhos. No caso específico de Bissau, o aumento de oportunidades para geração de renda foi mais uma consequência incidental do que um resultado da ação premeditada do PMBB. Apesar disso, não sou partidário da idéia de incluir a questão de empregos e a política de geração de renda na lista de objetivos operacionais do PMBB. A não ser que sejam alocados recursos humanos e financeiros que possam possibilitar a implementação de programas específicos e paralelos à urbanização do bairro.

No que diz respeito à visão de planejamento urbano a ser explorada pelo PMBB, penso que devem ser ultrapassadas as limitações intrínsecas ao modelo ortodoxo que foi consolidado pelos planos diretores. A formulação de planos urbanísticos detalhados, com regulamentações e uso de solo, transformam-se em documentos obsoletos que restringem ao invés de estimularem o desenvolvimento urbano. O modelo ortodoxo tão popular nas escolas de arquitetura deve dar lugar a um modelo mais pragmático e flexível, passível de alterações ao longo do processo e suficientemente aberto à participação dos habitantes e dos diversos agentes públicos e privados. O planejamento urbano ao nível do bairro deve transformar-se num instrumento estratégico que viabilize planos de ação local articulados com as políticas de urbanização e habitação do governo. Nesse sentido, o PMBB poderá vir a transformar-se num instrumento de política e uma ferramenta prática para o desenvolvimento urbano de Bissau. Estou convencido que se o amadurecimento e

desenvolvimento do PMBB estiver bem articulado, em termos de política de governo, com a realização do projeto de lotes urbanizados Antula Bono, haverá enormes possibilidades para se institucionalizar uma política de habitação popular ao nível da cidade. A repetição de tais projetos e a institucionalização do melhoramento de bairros darão um impulso ao setor da construção civil e dinamizarão o setor da habitação. Entretanto, o sucesso de tal processo depende de uma estrutura institucional ágil e competente, da eficácia das políticas setoriais no âmbito da cidade bem como da reforma institucional da CMB.

13.13 POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE URBANIZAÇÃO E MELHORAMENTO DOS BAIRROS

A transformação do PMBB em uma entidade municipal autônoma com estatuto próprio deve ser visto como um dos poucos resultados positivos da missão de (re)formulação patrocinada pela DGIS. Houve intenso debate quando discutiu-se inclusive a possibilidade de se criar um arranjo institucional no qual o PMBB ficaria relacionado a uma ONG recentemente criada e denominada ALTERNAG, a qual contava com a simpatia e apoio do SNV. Esta fórmula foi totalmente rejeitada pela CMB e partiu-se então para a criação de uma Agência Municipal de Urbanização e Reordenamento-AMUR. Inspirada na ARRU-Agence de Rehabilitation et Renovation Urbane de Túnis, Tunisia, a AMUR terá uma área específica da cidade sob sua jurisdição bem como competências muito mais abrangentes do que o PMBB detinha até então.

Com um orçamento privilegiado em comparação com a fase anterior do PMBB e com um leque de responsabilidades bem mais amplo, a AMUR não ficará dependente dos recursos estrangeiros e da contrapartida guineense já que passará a gerar seus próprios recursos através da cobrança de impostos prediais e territoriais urbanos. O principal objetivo é criar mecanismos que possam materializar um fundo rotativo que venha dar autosuficiência à empresa e garanta ao mesmo tempo a institucionalização e continuidade de uma política sustentável de melhoramento de bairros. Em princípio, a área de jurisdição da AMUR envolve os nove bairros já selecionados para próximas intervenções do PMBB, ou seja, Mindará, Reino-Gambeafada, Cupilom de Baixo, Missirá, Sintra-Nema, Amedalai, Pefine, Róssio e Calequir, atingindo uma população estimada em quase 50.000 habitantes, um quarto da população da cidade. Entretanto, o apoio à concepção e execução de políticas locais nos bairros de Bissau e sua expansão está entre os objetivos da AMUR. Isto quer dizer que a agência poderá vir a expandir sua área de jurisdição.

A transformação do PMBB em uma agência municipal autônoma exige uma imediata definição das suas atribuições, de forma explícita e inequívoca, a fim de não entrar em choque com as atuais responsabilidades da CMB. Há que se evitar à todo custo a formação de uma estrutura paralela que certamente criará um conflito institucional e a duplicação de funções. A análise detalhada da documentação que trata da fundação da AMUR deixa transparecer algumas contradições já que os princípios de uma empresa de utilidade pública não se afinam com os de uma empresa com fins lucrativos. Ademais o caráter autônomo e privado que lhe é conferido (CMB, 1993:04) levanta sérias dúvidas sobre a institucionalização do PMBB como entidade permanente ligado à CMB (CMB, 1992:02).

Espera-se que a AMUR venha a dar apoio à reorganização e melhoria da capacidade de gestão da CMB através da elaboração de um cadastro e de uma política tributária, entretanto

a nova fórmula coloca esses objetivos em sérios riscos. De fato, abre um espaço para haver um maior afastamento considerando-se a complexidade e as atuais dificuldades operacionais da CMB, fatos nada estimulantes. Levando-se em conta que o PMBB vinha funcionando sempre de forma periférica e independente das estruturas governamentais, é muito provável que o seu substituto, já imbuído de um caráter autônomo, venha a desenvolver-se da mesma maneira e sem contribuir decisiva e eficazmente para a melhoria e desenvolvimento das instituições estatais responsáveis pela gestão da cidade.

Em suma, percebe-se que a AMUR dará atenção especial aos seguintes componentes: (1) a elaboração de um cadastro urbano, (2) a elaboração e implementação de uma política tributária, (3) a participação e desenvolvimento comunitário, (4) a formação de uma capacidade local, (5) a formulação de planos e projetos de assentamentos humanos e (6) a promoção do emprego e de melhores oportunidades à mulher em especial. Este último ponto é resultado da nova política holandesa de cooperação e desenvolvimento. A meu ver, a participação e desenvolvimento comunitário são as questões mais polêmicas envolvendo o estabelecimento da agência já que mudam a feição do PMBB como projeto de urbanização de bairros. O desenvolvimento comunitário pode ser considerado como um dos maiores desafios da AMUR considerando-se a sua limitada capacidade de pessoal e a ampliação de sua carga de responsabilidades. Isto sem falar na diversidade existente entre os diversos bairros populares. Como ponto de partida para discutirmos o futuro da AMUR é bom definirmos alguns conceitos.

13.14 A AMUR E A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

Em **primeiro lugar**, a noção de desenvolvimento é um tema bastante atual e controverso principalmente agora que o termo vem adicionado à idéia do desenvolvimento sustentável e duradouro. As três décadas de desenvolvimento estabelecidas pela ONU não resultaram nas taxas de crescimento e nos objetivos ambiciosos pré-estabelecidos. A princípio esperava-se que a assistência internacional viria a alcançar o patamar de 1 % do PIB das economias mais avançadas do planeta, e que os recursos transferidos viriam a transformar-se no motor de desenvolvimento dos países mais atrasados. Tal expectativa não se materializou e além do mais houve os choques do petróleo de 1973 e 79, fatos que contribuíram para que os países do Terceiro Mundo terminassem a década de 70 com uma dívida externa no valor US\$ 639 bilhões. A década de 80 terminou com estes países devendo um montante ainda maior, cerca de US\$ 1,3 trilhões, registrando-se piores condições de saúde, mais pobreza e mais analfabetismo do que havia no início da década. É de se indagar então, que modelo de desenvolvimento é esse? Será que a noção de desenvolvimento implica no progresso, na modernização, na transformação, evolução, revolução ou alteração benéfica?

O desenvolvimento deve ser entendido como um processo integrado e contínuo que implica no crescimento do PIB; um processo de mudanças sócio-econômicas diretas e a ampliação do bem estar coletivo, colocado ao alcance de todo cidadão.

Em **segundo lugar**, a noção de desenvolvimento sustentável - DS transforma-se num novo paradigma de desenvolvimento que corre o perigo de transformar-se num novo clichê ou numa nova retórica. Este conceito sintetiza a idéia de um processo que vá ao encontro das necessidades da atual geração de habitantes sem comprometer os recursos e as possibilidades de intervenção da geração futura. Significa um conjunto de políticas integradas, coerentes

e sustentáveis do ponto de vista físico, econômico, social, político, cultural, tecnológico e ambiental. O que nos leva a afirmar que DS é um conceito que extrapola a visão estreita preconizada pelos ambientalistas. Daí podermos afirmar que pragmaticamente o DS deve recuperar o crescimento e mudar a qualidade deste crescimento, assim como ir ao encontro das necessidades prementes da população: trabalho, alimentação, energia, habitação, água, saneamento. O DS deve reorientar as relações econômicas a nível internacional, reorientar o uso de tecnologias e tornar o processo de desenvolvimento mais participativo, e principalmente levar em conta a tendência de urbanização a nível global.

Partindo-se destes princípios, é de se esperar que o funcionamento e intervenção da AMUR venha transladar-se de uma esfera quantitativa para uma esfera qualitativa, baseado numa visão programática e com resultados a longo prazo. Mas isso entra em choque com a visão imediatista do habitante comum dos bairros e com o leque de problemas que urge ações imediatas tais como falta d'água, dificuldade de acessos, erosão, acúmulo de lixo, construções em estado de dilapidação, falta de recursos financeiros, degradação ambiental, etc. É provável que a AMUR possa chegar a um consenso com os habitantes e formular uma agenda de trabalho em comum acordo com suas organizações de base. Necessariamente, isto será o fruto de um processo participativo.

13.15 A AMUR E O CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

A questão da participação nos leva para a **terceira questão** conceptual com a qual a AMUR deverá trabalhar e que veio a tornar-se numa grande panacéia, principalmente à partir da Conferência do Habitat, realizada em 1976, em Vancouver, Canadá. Profissionais, governos locais, doadores, agências de cooperação internacional de diferentes credos e natureza política passam a colocar a participação da população beneficiária como ponto de destaque em suas agendas de trabalho. Daí concluirmos que cada qual percebe a questão de maneira diferenciada e que gera variadas interpretações e modalidades de participação. A participação não significa apenas ser informado, consultado ou ser chamado a manifestar-se à respeito de uma ação, atividade, programa ou projeto. Participação na elaboração de um projeto pode dar-se através de uma consulta, seja ela por escrito através do qual o indivíduo é visto como um respondente, ou através de uma assembléia em que cada indivíduo é convocado a opinar. Assim como a participação no processo de execução de um projeto pode se dar através do simples engajamento da população, como mão de obra envolvida com a fase de execução; ou como elemento decisório sobre o padrão, tipo de materiais, tempo, qualidade, etc.

A questão da participação revela uma relação de poder, questiona o processo de tomada de decisão e portanto coloca em discussão a própria natureza do planejamento tecnocrático, paternalista e centralizador. Coloca nas mãos do objeto da ação do planejamento o próprio poder de escolha, de definição de critérios, de processos e estratégias, transformando-o em sujeito da ação. A nova realidade guineense com o multipartidarismo e o processo de politização abre um espaço para o exercício da cidadania e que pode ter resultados positivos ao nível do bairro. É possível que a AMUR possa estimular a organização dos moradores mas a questão que se coloca é se os habitantes serão capazes de organizar-se suficientemente a fim de cumprir com um papel de tamanha importância. Será que a AMUR poderá encontrar um interlocutor que venha a assumir tal papel? Estará a AMUR preparada para dividir o poder de decisão pressuposto num processo participativo? Desenvolver o bairro

significa desenvolver um processo coletivo, comunitário, saído do consenso e da definição de prioridades comuns em um contexto onde predomina a diversidade étnico-sócio-política e econômica. Esta última característica é dominante nos bairros populares da cidade e põe em questionamento a aplicabilidade do conceito de comunidade às condições de Bissau.

13.16 A AMUR E A VISÃO DE COMUNIDADE

Em **quarto lugar**, é necessário definirmos o conceito de comunidade. Comunidade implica na definição de um espaço geográfico ocupado por um grupo de indivíduos com interesses comuns, compartilhando de uma mesma tradição e valores. Portanto comunidade caracteriza um fenômeno social homogêneo onde os indivíduos analisam juntos seus problemas e buscam formas de resolvê-los de forma conjunta através de um esforço coletivo, interagindo de tal forma que possam alcançar uma solução. Pode-se afirmar então que o processo de ação se dá em função de um objetivo comum e unidade de interesses que possivelmente se expressará em formas de solidariedade. O esforço coletivo só pode materializar-se caso os indivíduos tenham a capacidade e oportunidade de expressar e trocar idéias entre si. Isso implica dizer que o conceito de comunidade está intimamente associado à questão da participação. A comunicação, a troca de impressões, idéias e experiência fazem parte portanto do processo comunitário.

Ao aceitarmos estes princípios tenderemos a aceitar também a idéia de interesses convergentes e solidariedade orgânica que deve caracterizar uma comunidade. Entretanto, podemos perceber que existem conflitos em vários níveis já que os membros de uma comunidade possuem seus interesses individuais muito comum numa sociedade. Os movimentos sociais urbanos atuantes durante a década de 80 em várias cidades na América Latina, e principalmente no Brasil, revelam uma visão de comunidade totalmente diferente. Em função das dificuldades existentes em seus locais de moradia, os habitantes empreendem ações estratégicas em função de interesses comuns a fim de poder enfrentar as adversidades. Geralmente são as favelas, bairros de lata, loteamentos clandestinos, vilas misérias, áreas de invasão ou mesmo bairros populares, sujeitos à todo tipo de infortúnio, carentes de infraestrutura básica, vivendo sob péssimas condições de habitabilidade e sob constantes ameaças de erradicação ou relocação por parte dos governos locais.

A forma organizativa dos habitantes quase sempre originou as associações comunitárias ou conselhos de bairros os quais transformaram-se em instrumentos de ação política e de desenvolvimento comunitário. Os bairros populares de Bissau apresentam uma diversidade social complexa somada ao aspecto étnico e cultural. Os comitês de bairro cumpriram seu papel histórico e com o multipartidarismo, certamente serão substituídos gradativamente por organizações de caráter comunitário nascidas em um contexto urbano africano. A AMUR poderá assumir um papel de estimulador deste processo organizativo mas não se sabe se os habitantes serão capazes de alcançar um consenso sobre um plano de ação ou estratégia. A experiência com a autoconstrução mostrou que o habitante opera de forma bastante individualizada, mesmo quando está sujeito aos mesmos infortúnios que seus vizinhos. A visão de comunidade e solidariedade estará diretamente ligada à questão étnica, ao compartilhar de tradições e costumes. Nos locais onde se registre um certo grau de homogeneidade cultural, é muito provável que ocorram iniciativas com forte caráter comunitário.

13.17 A AMUR E O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

Havendo um consenso sobre a noção de desenvolvimento e o conceito de comunidade, como podemos definir então "desenvolvimento comunitário" ?

O desenvolvimento comunitário pressupõe um conjunto de processos e ações planejadas que contemplam as várias dimensões das necessidades vitais de uma determinada população, visando seu bem estar físico, espiritual, social e econômico. O desenvolvimento comunitário é um processo articulado que visa a execução de ações que abrangem questões referentes à educação, saúde, emprego, segurança e integridade física, lazer, cultura, direitos humanos e tudo mais que contribua para a realização pessoal do ser humano. É portanto um processo participativo que envolve pessoas e entidades (governo, ong, associações, etc.) partindo-se do princípio de um conhecimento básico da realidade e do esforço conjunto para resolver os problemas comuns identificados.

O desenvolvimento comunitário possui várias facetas e está condicionado por uma série de fatores tais como a coesão dos indivíduos objetos e sujeitos da ação, a participação direta dos beneficiários, a articulação dos diversos agentes envolvidos com o processo, a disponibilidade de recursos financeiros e de pessoal, o nível de informação e conhecimento dos problemas por parte de todos envolvidos no processo, a gestão eficiente e monitoramento do processo e uma boa coordenação. Ao assumirmos esse conceito podemos facilmente verificar que a AMUR expandiu consideravelmente suas competências, aumentou o número de tarefas e responsabilidades que não poderão ser realizadas eficazmente caso não haja uma expansão de sua força de trabalho e de sua capacidade financeira. A agência terá que articular-se muito bem com as outras políticas governamentais afetas à cidade e coordenar um trabalho integrado, coeso e participativo. A mobilização dos habitantes e o estímulo à organização deverá demandar tempo e energia da AMUR, sem que necessariamente se alcance os objetivos pré-estabelecidos dentro do cronograma pré-estabelecido, fato muito comum em processos participativos.

A participação do habitante, o desenvolvimento comunitário, a recuperação dos investimentos e a geração de recursos financeiros através da tributação do solo e edificação, a continuidade do processo de planejamento e execução de obras, bem como a consolidação física, financeira e institucional da agência apresentam-se como os maiores desafios da atual fase do PMBB. Entretanto, caso não existam mecanismos legais e jurídicos que possam garantir a aplicação de normas e critérios delimitando a propriedade tradicional do solo em áreas urbanas, é muito provável que a AMUR venha a encontrar sérias dificuldades para materializar seus planos de urbanização.

13.18 A QUESTÃO DA TERRA E USO DO SOLO

A inexistência de uma lei específica e regulamentações que possam definir critérios para a legalização de ocupações tradicionais em áreas urbanas continuam a ser as principais barreiras à execução de projetos de urbanização de bairros. A margem de tolerância da CMB é bastante flexível e abre espaço para decisões "ad hoc", dependendo de quem analisa o problema, de quem decide e de quem implementa a decisão. Tal fato acaba por criar precedentes no seio dos bairros, gera falsas expectativas junto aos habitantes e transforma a questão do solo num "barril de pólvora" a ser desativado no campo pelo PMBB. Os casos

das famílias Batista e Turé, em Cupilom de Cima, deixaram transparecer que será cada vez mais difícil a realização física de um plano urbanístico, principalmente por este apresentar mudanças no uso do solo e definir novos limites de propriedade e domínio privado das famílias. Verifica-se de fato um confronto entre as regras tradicionais de ocupação do solo e a legalização fundiária baseada em princípios do direito moderno.

O primeiro conflito obrigou o PMBB a fazer uma barganha em troca de uma nova cobertura e o último veio a ser discutido no gabinete do ex-presidente da CMB e secretário geral da Presidência do Conselho de Estado. Aquilo que parecia ser apenas mais um conflito envolvendo a questão da terra acabou se transformando num problema político bastante delicado, cuja solução a CMB não foi capaz de encontrar sozinha (ver capítulo V). O processo de liberalização econômica e a abertura política ampliaram os horizontes de negociação entre o governo e o habitante, e uma questão tão sensível quanto a habitação e a propriedade do solo virão a se transformar em peças de um novo jogo de interesses sujeito à todo o tipo de compromissos e alianças. A legislação que rege essa matéria permanece inalterada e é incapaz de prover à CMB de instrumentos ágeis e eficientes. Isto quer dizer que o PMBB opera desguarnecido de uma base estatutória que possa fornecer princípios para uma decisão criteriosa por parte da CMB, e o mesmo não dispõe de um instrumento jurídico que possa ser aplicado e respeitado em tais situações.

Tal fato ficou evidenciado com o problema da sra. Ducuré ocorrido recentemente no bairro de Mindará. Na verdade é a repetição de uma história já conhecida por parte do PMBB cuja solução requer bastante imaginação e uma incrível capacidade de negociação. Isto sem desfigurar o princípio do plano e nem tão pouco abrir precedentes para que outros moradores sintam-se no direito de fazer exigências semelhantes e criar assim um cenário difícil para a materialização do plano de urbanização. Só a criação de uma legislação não será suficiente para criar as condições propícias para a execução de planos urbanísticos e de parcelamento do solo se o PMBB e a população dos bairros não chegarem a um denominador comum sobre a questão do uso do solo urbano. O acesso a informação e a aceitação de um critério único a ser aplicado em todos os casos onde ocorram conflitos de interesses são a base para obter-se um consenso, e conseqüentemente o respeito às determinações e especificações de uma legislação nascida desse consenso. A informação é um pré-requisito para a participação comunitária efetiva, participação esta que não se limite aos líderes ou representantes de organizações, mas que consiga envolver e motivar o habitante comum. Só assim poderá o PMBB fazer valer de fato as especificações implícitas nos planos, efetivadas e apoiadas por lei regulamentar.

É fundamental que haja um padrão estatutório onde estejam definidos a área máxima de solo urbano, sob domínio da propriedade tradicional, que pode ser destinada a seu "proprietário" nos bairros onde ocorrem as ações de urbanização. Um quociente mínimo ou um princípio de desmembramento a serem aplicados nos casos de ocupações ou lotes tradicionais pode ser uma maneira de garantir um lote à seu ocupante, levando-se em conta os interesses da coletividade e do Estado. Caso um morador possua um terreno sob regime tradicional que exceda em área este quociente pré-estabelecido, parte de seu terreno será compulsoriamente desapropriado pela CMB e realocado em benefício da comunidade. O uso da(s) parte(s) desmembrada será definido pelo plano de urbanização e poderá envolver serviços públicos, ruas, ou mesmo outras habitações para aqueles cujas casas necessitam ser relocadas de seus locais originais. Pode ser que um morador venha a receber dois lotes caso seu terreno

exceda em muito o quociente mínimo e possa provar a necessidade de habitação de outros membros de sua família. Essas são algumas idéias que precisam ser melhor trabalhadas e discutidas no seio das organizações de bairro a fim de se chegar a um consenso o quanto antes. Sem um consenso e uma regulamentação básica que possa ser aplicada os projetos de parcelamento do solo propostos no âmbito dos planos urbanísticos jamais poderão ser fisicamente implementados.

13.19 COMENTÁRIOS FINAIS

Estou convencido que só uma abordagem multidisciplinar será capaz de construir um modelo executável de melhoramento e urbanização de bairros em Bissau. Mas tal modelo e a sua execução está diretamente relacionado com o perfil profissional dos técnicos envolvidos com sua formulação, execução e gestão. O grau de sensibilidade, discernimento e capacidade analítica da equipe do PMBB serão fundamentais para que se obtenha uma articulação entre os diversos agentes envolvidos no processo de melhoramento dos bairros.

As ações, métodos e conceitos que formam o cerne deste estudo, são o resultado de uma experiência prática adquirida com a formulação e implementação de projetos de urbanização de bairros. Coube a mim, como profissional arquiteto e planejador urbano confrontado com a problemática dos bairros de Bissau, buscar respostas, elaborar soluções e procurar realizá-las através de um processo de interação com o habitante e os demais agentes públicos e privados, no qual meu papel foi nada mais que o de um veículo estimulador da incrível capacidade da população local.

BIBLIOGRAFIA

- Acioly, C.C.Jr. (1989a) **"Térmo de Referência para a Elaboração de um Programa Piloto de Financiamento de Materiais de Construção para os Moradores dos Bairros de Mindará, Belém e Cupilom de Cima. versão preliminar"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C. C.Jr. (1989b) **"Relatório Preliminar do Plano de Reconstrução das Casas incendiadas no Bairro de Mindará"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C. C.Jr. (1989c) **"Draft Report on the Housing Improvement Project in Mindará"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C. C.Jr. (1989d) **"Eerste Ervaring Verslag, wijkverbeteringsproject"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1990a) **"O que é o Projecto Melhoramento dos Bairros de Bissau?"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C. C.Jr., Rui Barai (1990b) **"A Problemática dos Bairros Populares de Bissau: tendências e perspectivas. Resoluções Finais do Seminário"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1990c) **"Plano de Demolição e Reconstrução de Casas em Cupilom de Cima-Fase II"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr., H. Gijsselhart (1991) **"The Neighbourhood Upgrading Project of Bissau: a second phase proposal"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr., H. Gijsselhart (1991a) **"Proposta de Continuidade do PMBB: 2ª Fase (1992-1996)"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1991) **"Reflexões Acerca das Possibilidades e Limitações da Auto-construção na Guiné-Bissau, com base nas experiências do Projecto Melhoramento dos Bairros de Bissau"**. in Seminário sobre Política Nacional da Habitação, MOPCU. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1991a) **"Estudo Preliminar sobre o Bairro de Reino-Gambeafada"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1991b) **"Wijkverbeteringsprojekt te Bissau, Eindverslag 1989-1992"** SNV, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1991c) **"Breve Parecer sobre o Documento 'Amelioration des Conditions de Vie et D'Habitat à Bissau, FENU, PNUD'"**. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Acioly, C.C.Jr. (1993). **"Brasilia, from Plan to Metropolis: a critique from the perspective of low income housing policies"**, Journal of Urban Affairs, forthcoming, USA.
- ADB-Asian Development Bank and Economic Development Institute (1991). **"The urban poor and basic infrastructure services in Asia and the Pacific"**, volumes I, II e III, ADB, Philippines.
- ASDI-Swedish Agency for International Cooperation (1981) **"Arquitetura Tradicional na Guiné-Bissau"**. ASDI, Stockholm, Suecia.
- BM-Banco Mundial (1990) **"Africa Subsaariana. Da crise até ao crescimento"**

- sustentável", Banco Mundial, Washington, USA.
- Beek, C. (1991) "Samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de missie naar Guinee-Bissau van 30/8 tot 11/9/91", DGIS, Den Haag. (Mimeo).
- Bijsterveldt, T. (1990) "Wijkverbetering Bissau, project verslag 82-88". SNV, Bissau. (Mimeo).
- BKH Advies Bureau & IHS-Institute for Housing Studies (1983) "Wijkverbetering Guinee-Bissau. Korte Missie 1983". Holland. (Mimeo).
- BKH Advies Bureau (1984) "Melhoramento dos Bairros na Guiné-Bissau. Relatório". BKH, The Netherlands. (Mimeo).
- Cabral, A. (1973). "Verkondig geen gemakkelijke overwinningen. Over de bevrijdingsstrijd in Guinee-Bissau", Van Gennep B.V., Amsterdam.
- Cabral, A. (1977). "A arma da teoria. Unidade e Luta I", PAIGC e Empresa de Publicidade Seara Nova, SARL.
- Cabral, A. (1977a). "A prática revolucionária. Unidade e Luta II", PAIGC e Empresa de Publicidade Seara Nova, SARL.
- CESO-CAU (1990) "Estudo de uma Política Nacional para o Sector da Habitação". Vols. I, II e III. MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- CESO Consultores Internacionais (1991) "Assessoria Técnica à Câmara Municipal". PRI/MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1988) "Contrato para a Execução do Projecto Melhoramento dos Bairros de Bissau entre a CMB-Câmara Municipal de Bissau e o SNV-Serviço Holandês de Cooperação". CMB, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1988a). "Plano de Trabalho do PMBB", CMB/PMBB, (mimeo).
- CMB (1989) "Metodologia para a Realização do Cadastro Urbano". CMB, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1990a) "Tabulação Vivendas Bairro Mindará". CMB, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1990b) "Tabulação Vivendas Bairro Belém". CMB, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1992) "Contrato para Continuação do Projecto Melhoramento dos Bairros de Bissau". CMB, Bissau. (Mimeo).
- CMB (1993) "Regulamento da AMUR-Agência Municipal de Urbanização e Reordenamento". CMB, Bissau, minuta. (Mimeo).
- CMB (1993a) "Regulamento de Funcionamento Interno da AMUR". CMB, Bissau, minuta. (Mimeo).
- CMB (1993b) "Regulamento sobre Regime de Taxas e Impostos Municipais de Reordenamento". CMB, Bissau, minuta. (Mimeo).
- Conable, B.B. (1991) "Reflections on Africa. The priority of Sub-Saharan Africa in economic development". The World Bank, Washington.
- Costa Leite, Luiz E. (1991) "Saneamento Ambiental de Bissau. Relatório de Consultoria à Câmara Municipal de Bissau". CMB/PASI, Bissau. (Mimeo).
- Conradi, P. (1991) "Nederlandse Experts Derde Wereld Steden Bundelen Krachten". Overzicht, jaargang XXI, The Netherlands.
- The Courier (1993). Número 131. January-February 1993. EEC, Brussels.
- Delgado, A.M. (1990) "O Emprego em Bissau: perfil socio-económico da micro empresa e o sector informal. Resultados de uma Pesquisa". in Seminário A problemática dos Bairros populares de Bissau: tendências e perspectivas. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Dijkgraaf, C. (1985) "Verslag Missie Guinee-Bissau, 24-29 april/1985". IHS, The Netherlands. (Mimeo).

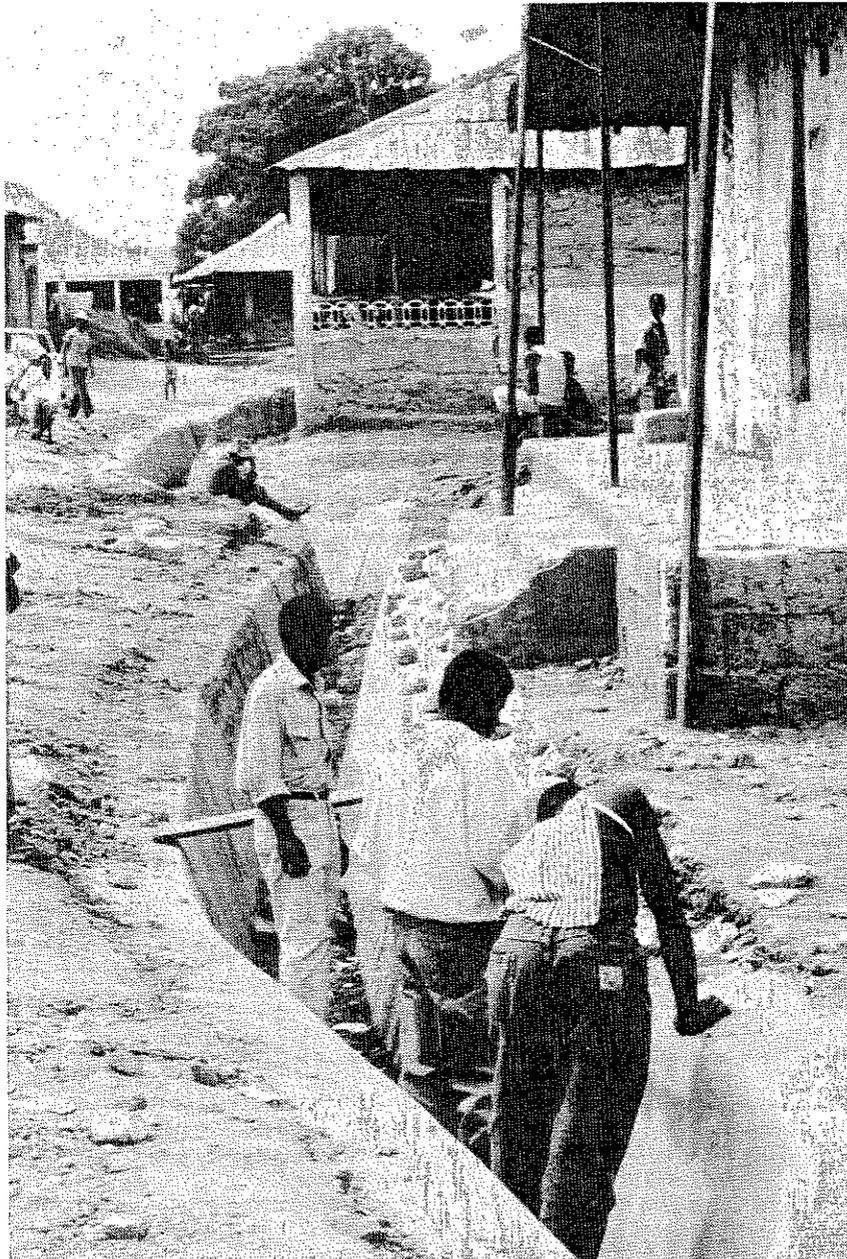
- Dijkgraaf, C. (1986) "**Relatório da Missão de Avaliação 3-10 outubro/1986**". IHS, The Netherlands. (Mimeo).
- Dijkgraaf, C. and Sjoukje Volbeda (1991) "**Stedelijke Armoed en Verarming op de Woningmarkt in de Derde Wereld**". In *Reacties op de Nota' Een wereld van verschil'*, DVL/OS, Den Haag, The Netherlands.
- Dunin, Ludomir F. (1988) "**Estudo de um Programa Piloto de Habitação**". MES, Bissau. (Mimeo).
- DVL/OS. (1991) "**A World of Difference; A New Framework for Development Cooperation in the 1990s, executive summary**". Netherlands Development Cooperation Department, The Hague, The Netherlands.
- Editora Abril (1991) "**Almanaque Abril 1991**". Ed. Abril, Rio de Janeiro.
- EIU-The Economist Intelligence Unit (1992). "**Guinea-Bissau, the country profile 1991 1992**", The Economist, England.
- Emielu, S.A. (1987) "**Tropical Africa. A Social & Economic Geography**". SAM-DUONAT Publication, University of Ilorin press, Nigeria.
- Eppink, D.J. and F. van Straaten (1991) "**Ongecontroleerd Hobbyisme Kenmerkt Ontwikkelingshulp**". NRC, weekeditie 19 November 1991.
- Espíndola, A. (1973) "**Ordenamento Rural e Urbano na Guiné Portuguesa**". Bissau, Imprensa Nacional da Guine.
- Feres, J.Bosco; Sarapu, V.C. e I. Loewenstein (1988). "**Africa atual: três histórias, várias questões**", in *Cadernos de Educação Popular* no. 14. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil.
- Giddings, Stephen (1989) "**Thoughts on Possible A.I.D. Interventions in Urban Development and Management in Guinea-Bissau**". USAID/RHUDO's memorandum, USA. (Mimeo).
- Gijselhart, H. (1991) "**Wijkverbetering, eindverslag Juli 1987 tot Juli 1991**". SNV, Den Haag. (Mimeo).
- Gijselhart, H. (1991). "**Financieele aspecten van het wijkverbeteringsproject te Bissau**". Zutphen. (Mimeo).
- Hamdi, N. (1991). "**Housing with houses**", Van Nostrand Reinhold, NY, USA.
- Hel, M. van der and Bas Vereecken (1991) "**Stedelijke Armoedebestrijding**". Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, The Netherlands.
- Hoogerbrugge, J. (1990) "**Inzetten in Stedelijke Projekten**". SNV, Den Haag, The Netherlands.
- Hugon, H. (1990) "**Assessoria à Elaboração do Plano Diretor de Bissau. Relatório de Missão**". MOPCU-DGHU/CESO, Bissau. (Mimeo).
- IHS (1983). "**Habitat and Development Co-operation. A Review of Past Experience and Future Options**". IHS. The Netherlands. (Mimeo).
- Imprensa Nacional da Guiné. (1960) "**Regulamento Geral das Edificações Urbanas, portaria no. 1228**". Provincia da Guiné, Bissau.
- Kater, H. (1986) "**Qualidade das Aguas nos Bairros de Mindará e Cupilom de Cima**". PMBB, Bissau. (Mimeo).
- Kunzel, Ronald A., Gunther J. Wehenpohl (1979) "**Inquérito Sócio Econômico em Mindará, Belém e Cupelom de Cima**". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- Kunzel, Ronald A., Gunther J. Wehenpohl (1980) "**Diretrizes para o Melhoramento dos Bairros em Bissau**". MOPCU, Bissau. (Mimeo).

- Kunzel, Ronald A., Gunther J. Wehenpohl (1981) "Projecto Piloto Cupilom de Cima. Proposta da realização em fases para Cupilom e continuação das intervenções em Mindará e Belém". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- Kuperus, P.J. (1991). "Identificatiememorandum, Wijkverbetering Bissau 3e Fase". De ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden.
- LNEC-Laboratório Nacional de Engenharia Civil. "Lei do Urbanismo e do Equipamento do Território da República da Guiné-Bissau: versão preliminar". LNEC, Lisboa. (Mimeo).
- Lopes, M. (1990) "Oferta de Lotes dos Terrenos em Bissau". in Seminário A problemática dos Bairros Populares de Bissau: tendências e perspectivas. PMBB, Bissau. (Mimeo).
- McAuslan, P. (1985). "Urban Land and Shelter for the Poor", IIED-International Institute for Environment and Development, Earthscan, London.
- Mengers, H. (1986) "Investigação Sócio-econômica no Bairro de Cupilom de Cima, Bissau" SNV, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1978) "Relatório do Inquérito Sócio-econômico no Bairro de Cupilom de Cima". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1981) "Relatório Concernente ao Melhoramento dos Bairros de Mindará e Belém na cidade de Bissau" MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1982) "I Plano Quadrienal 83-86". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1990a) "Resultado do Inquérito para o Plano Urbanístico de Bissau". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1990b) "Estudo das Diretrizes de Desenvolvimento da cidade de Bissau. Programa de Reabilitação de Infraestruturas". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1990c) "Projecto de Reabilitação de Infraestrutura-PRI. Seminário de Apresentação e Lançamento". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1991a) "Plano Geral Urbanístico de Bissau". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MOPCU (1991b) "Documentação e Conclusão sobre a Organização da Cidade de Bissau, Dossiê I". MOPCU, Bissau. (Mimeo).
- MP-Ministério do Plano (1989) "Seminário de Lançamento do PASI-Programa de Ação Social e Infraestrutural". MP/UG-PASI, Bissau. (Mimeo).
- Moreira, T.A. (1993). "Cortiços em São Paulo", palestra realizada no IHS em 14/4/93.
- Naerssen, T.van (1991) "Stedelijke Armoede: de discussie moet nog beginnen". In Reacties op de nota 'Een wereld van verschil'. DVL/OS, Den Haag, The Netherlands.
- Nientied, P. (1991) "Stedelijke Problematiek uit de Verdomhoek". In Reacties op de nota 'Een wereld van verschil'. DVL/OS, Den Haag, The Netherlands.
- Nimpuno, K. (1990) "Neighbourhood Upgrading Project of Bissau. Evaluation Mission Report". DERC/TU Delft-DGIS, Den Haag, The Netherlands. (Mimeo).
- NWR-Nationale Woningraad (1987). "1987, Jaar van de Daklozen", Woningraad Extra, NWR, Almere, Nederland.
- PAIGC (1974) "História. A Guiné e as ilhas de Cabo Verde". PAIGC, Paris, France.
- Parry, J.P.M. (1984) "Building Materials and Construction Systems", in G.Payne (ed) Low Income Housing in the Developing Countries, John Wiley & Sons, England.
- Pélissier, R. (n.d.) "Guinea-Bissau. Physical and Social Geography". (Mimeo).
- PMBB (1988a) "Relatório da Comissão para a Análise do Ponto de Situação". PMBB, Bissau. (Mimeo).
- PMBB (1988b). "Plano de trabalho, Projecto Melhoramento dos Bairros de Bissau". SNV, Bissau. (Mimeo).

- PMBB (1989) "Projecto de Urbanização de Cupilom de Cima". PMBB, Bissau. (Mimeo).
- PMBB (1990a) "Resumo do Inquérito das casas no Bairro de Mindará". PMBB, Bissau. (Mimeo).
- PMBB (1991) "Projecto de Urbanização de Cupilom de Cima - Volume II" . PMBB, Bissau. (Mimeo).
- PNUD-Programme des Nations Unies pour le Developpement & FENU-Fonds d'Equipement des Nations Unies (1991). "Document de Projet GBS/90 CO2 & GBS 90 007, Draft. Amélioration des conditions de vie et d'habitat à Bissau". (Mimeo).
- Poosma, C. (1982) "Rapport Missie Guinee Bissau, 24/8 - 8/9/82", DGIS, Den Haag, The Netherlands. (Mimeo).
- Sandbrook, Richard (1991). "Economic Crisis, Structural Adjustment and the State in Sub-Saharan Africa", in D. Ghai (ed) The IMF and the South. The social impact of crisis and adjustment, Zed Books Ltd., London.
- Saturnino, M. (1991). "Projecto de Antula Bono, Parecer". CMB, Bissau. (Mimeo).
- SNV (1986) "Het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid" in "Algemene Ontwikkelingsproblematiek", Reader voor SNV-ers. SNV, Den Haag, The Netherlands. (Mimeo).
- SNV (1987). "SNV Guiné-Bissau. Inzetbeleidsplan 1987-1991". SNV, Bissau. (Mimeo).
- SNV (1990a) "Jaarplan 1990". SNV, Bissau. (Mimeo).
- SNV (1990b) "Jaarverslag 1990". SNV, Den Haag, The Netherlands.
- SNV (1991) "Jaarplan 1991". SNV, Bissau. (Mimeo).
- SNV (1991b) "SNV Jaarverslag 1991". SNV, Den Haag, The Netherlands.
- Tablada, A.Diaz (1990) "Consideraciones sobre la ciudad de Bissau". IPF Cuba/CMB, Bissau. (Mimeo).
- Tablada, A.D. (1990). "Bissau, Programa de Desenvolvimento a Médio Prazo", CMB/IPF, Bissau, mimeo.
- Udo, Ruben K. (1982). "The Human Geography of Tropical Africa". Heinemann Education Books Ltd, Ibadan, Nigeria.
- UNCHS-United Centre for Human Settlements (1987). "Global Report on human settlements 1986", Oxford University Press, New York, USA.
- UNCHS-United Centre for Human Settlements (1991). "The Significance of Human Settlements and the Global Strategy for Shelter for the year 2000 to the Concept of Sustainable Development", with special emphasis on the relationship between economic development, improving the living conditions of the poor, and the management and planning of settlements. Commission of Human Settlements, UNCHS, Nairobi. (Mimeo).
- UNDP-United Nations Development Programme (1989). "Urban Transition in Developing Countries: policy issues and implications for technical cooperation in the 1990s", UNDP, New York. (Mimeo).
- UNDP (1990) "Human Development Report 1990". . Oxford University Press, New York.
- UNDP (1992). "Human Development Report 1992". Oxford University Press, New York.
- Vice versa (1980). 14e jaargang nummer 2, SNV, Den Haag, The Netherlands.
- World Bank (1989) "Republic of Guinea-Bissau. Social and Infrastructure Relief Project. Staff Appraisal Report No. 7606-GUB". Wasghinton, DC. (Mimeo).
- World Bank (1991a) "Global Economic Prospects and the Developing Countries". World Bank, Washington, DC.

World Bank (1991b) "World Development Report 1991. The change of development".
Oxford University Press, New York.

World Bank (1991c) "Urban Policy and Economic Development. An agenda for the
1990s". World Bank, Washington.



Uma brigada de trabalhadores do PMBB fazendo uma inspeção em uma valeta de drenagem em Cupilom de Cima, 1991.

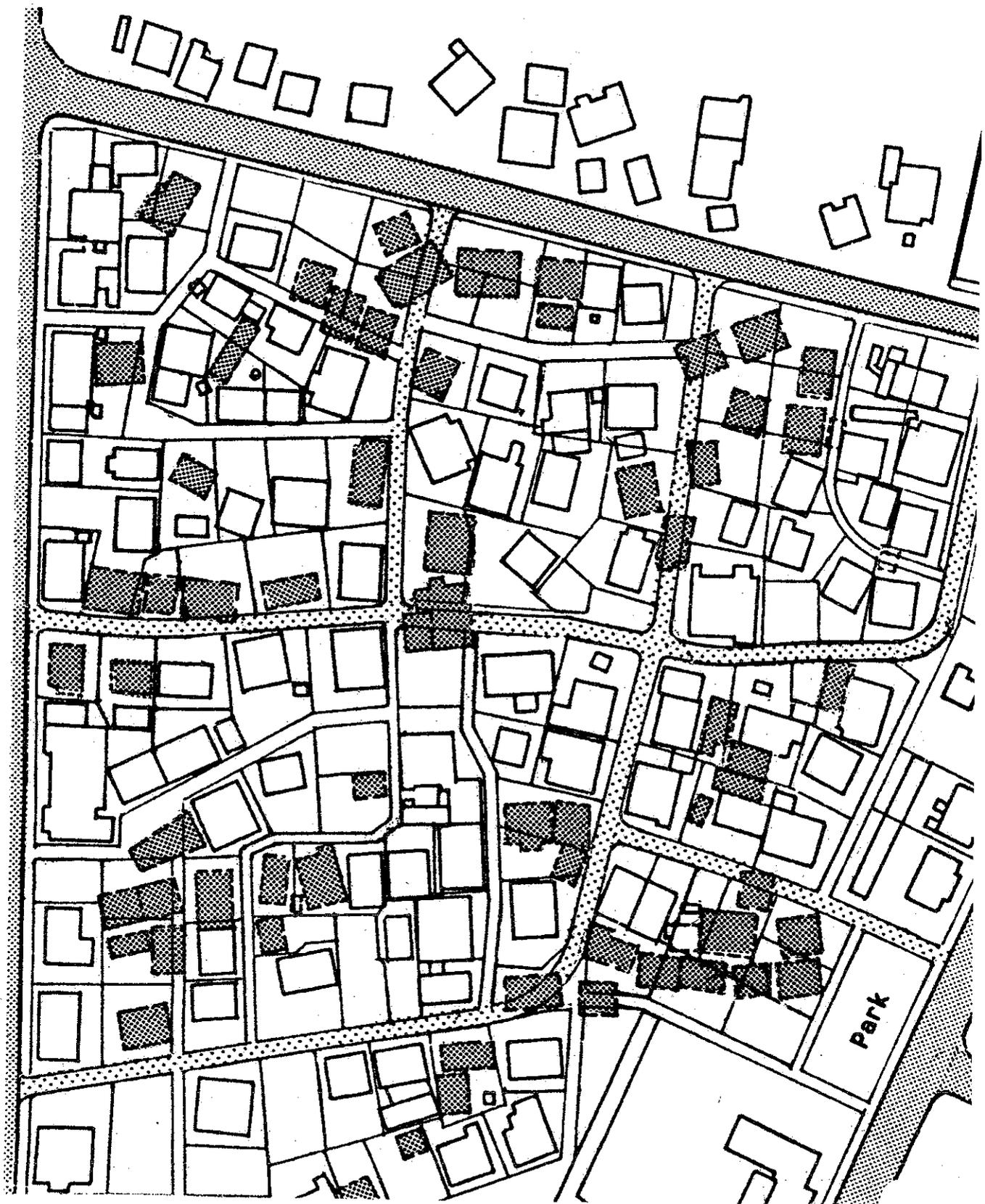
SIGLAS E ABREVIACÕES

ADB	Banco Asiático de Desenvolvimento
asna	estrutura básica de madeira que suporta a cobertura da casa, servindo de apoio para os rincões e ripas
baga-baga	denominação local para um térmita que ataca as madeiras e paredes de adobe
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
betão	mistura de areia, cimento e cascalho
bidon	uma folha de barril de óleo ou gasolina, amassado, utilizado nas coberturas das casas.
bolanha	local onde se planta arroz, geralmente cercado por um dique para manter o nível da água.
candongá	usualmente um caminhão ou cominhonete transformado em transporte coletivo.
casa de banho	local da casa onde localiza-se o sanitário, pia e chuveiro.
CEABIS	Companhia de Eletricidade e Água de Bissau
CECB	Comitê de Estado da Cidade de Bissau
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CMB	Câmara Municipal de Bissau
conco	denominação para um anexo de uma casa, realizado sobre a parte coberta da varanda
DGIS	Direção Geral de Cooperação Internacional do Ministério dos Assuntos Estrangeiros da Holanda
DS	Desenvolvimento Sustentável
EAGB	Empresa de Água da Guiné-Bissau
ECU	unidade monetária da CEE
estaleiro de obra	local onde funcionam as betoneiras, onde se produz o betão, peças pré-fabricadas, se armazenam ferramentas, ferrões, areia, cimento, etc.
<i>f</i>	florim, moeda holandesa. Em relação ao dólar americano, US\$ 1 = <i>f</i> 1,80 à <i>f</i> 2,0.
FARP	Forças Armadas Revolucionárias do Povo
favelas	denominação brasileira para os assentamentos humanos ilegais; autoconstruídos, carentes de infraestrutura básica e de serviços públicos em geral.
folha de zinco	tipo de telha galvanizada, flexível, feita em diversas dimensões
JAAC	Juventude Africana Amílcar Cabral, liga de jovens ligada ao PAIGC
moranças	grupamento de casas pertencentes à uma só família, geralmente um chefe de família.
MOPCU	Ministério das Obras Públicas, Construções e Urbanismo

MRNI	Ministério dos Recursos Naturais e Indústria
NHC	Comissão Holandesa do Habitat
n'pilon	fruta denominada pelos portugueses como mandípere, florescia no local onde situam-se os bairros de Cupilom de Cima e de Baixo. Nome papel que deu origem ao nome dos bairros.
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PAIGC	Partido Africano pela Independência da Guiné e Cabo Verde
PASI	Programa de Ação Social e Infraestrutural
PGU	Plano Geral Urbanístico
PIB	Produto Interno Bruto
PMBB	Projeto Melhoramento dos Bairros de Bissau
poço roto	tipo de fossa de infiltração para fontanários e fossas sépticas
PRI	Programa de Reabilitação de Infraestruturas
PvdA	Partido Trabalhista da Holanda
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
quartinho	denominação popular para um sanitário
quirintim	um tipo de paliçada, feita com bambu trançado, flexível; utilizado como cerca, teto falso, divisória.
RGB	República da Guiné-Bissau
sibe	ou cibe, madeira extraída em rachas de uma palmeira típica da região, utilizada em cobertura, como vigotas, como pilaretes.
SNV	Serviço Holandês de Cooperação
tabanca	aglomerado humano localizado no interior, em áreas rurais.
taipa	tecnologia utilizada na construção de paredes de barro compactadas com as mãos, geralmente de 40 cm de largura.
talhão	o mesmo que lote ou terreno, delimita a propriedade do solo de uma pessoa, denominação comum em Bissau.
testada do lote	limite frontal de um lote ou talhão, largura do lote.
UDEMU	União Democrática das Mulheres
US\$	dólar americano
WC	o mesmo que toilete ou casa de banho

SOBRE O AUTOR

Claudio C. Acioly Júnior é brasileiro, nascido no Rio de Janeiro em 27 de Fevereiro de 1957. É arquiteto, formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília-UnB. Em seus 10 anos de vida profissional, ele acumulou uma experiência considerável, especializando-se em projetos de habitação popular, urbanização e desenvolvimento de bairros informais e organização comunitária, temas com o quais esteve sempre envolvido desde seu período universitário. Foi presidente do Centro Acadêmico dos estudantes de Arquitetura e foi um de seus membros ativos em diversas atividades acadêmicas e políticas no âmbito da UnB. Ao formar-se, foi contratado pela Sociedade de Habitações de Interesse Social-SHIS, empresa pública subordinada ao Governo de Brasília e responsável pelo financiamento e execução do programa habitacional. A SHIS foi uma das ativas companhias de habitação do Sistema Financeiro da Habitação, gerenciado pelo Banco Nacional da Habitação-BNH. Como arquiteto da SHIS, veio a juntar-se ao GEPAFI-Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões, um grupo multidisciplinar criado pelo governo a fim de elaborar políticas, desenvolver programas e executar projetos e ações direcionadas à população residindo em favelas, invasões e acampamentos em todo o Distrito Federal. Ali desenvolveu projetos de habitação e urbanização de favelas, elaborou pesquisas e documentação de vários assentamentos, formulou documentos de política e gerenciou a execução de um dos maiores projetos do programa executado pelo GEPAFI. O programa de assentamento cobria uma população de 90.000 habitantes residindo em 85 assentamentos. Acioly foi co-fundador e membro ativo da Comissão Cidade do Sindicato dos Arquitetos de Brasília. Formada por vários arquitetos interessados na problemática da habitação, esta comissão procurava dar assessoria técnica às associações de moradores de favelas e cidades satélites, e tentava criar um fórum de discussão sobre a política urbana e habitacional em Brasília. Neste mesmo período, fazia parte da assessoria técnica à associação dos moradores da Vila Paranoá, maior favela de Brasília, cujos habitantes organizavam-se visando a fixação no local. Devido à sua experiência, foi selecionado para fazer um curso de pós-graduação no IHS-Institute for Housing and Urban Development Studies (antigo Bouwcentrum International Education), como bolsista financiado pelo Governo Holandês. Com base nos resultados alcançados no curso, foi convidado a retornar à Holanda para seguir, um ano mais tarde, um programa especial de pesquisa. Com base numa pesquisa de campo, realizada em dois assentamentos do programa do GEPAFI, retornou ao IHS e concluiu, com distinção, seu curso de pós-graduação avançada. Em 1987, foi classificado em primeiro lugar no concurso nacional de monografias para o ano internacional da habitação para os desabrigados, patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisa-CNPq do Brasil. Em fins de 1987, foi contratado pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Tecnologia de Delft, como assistente de ensino e seguiu adiante com suas pesquisas, incorporando a digitalização gráfica e a tecnologia de CAD-Computer Aided Design. Em 1988, suspendeu seu contrato e aceitou juntar-se à equipe do PMBB, como cooperante do SNV na Guiné-Bissau. Após ter cumprido seu contrato, juntou-se novamente à Faculdade de Arquitetura de Delft, onde publicou as duas versões de seu livro que trata de sua experiência africana. Atualmente, é membro do corpo docente do IHS e realiza sua pesquisa de Doutorado na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Tecnologia de Delft, sob a orientação do Prof. J. Rosemann. Possui várias publicações na Inglaterra, Holanda, Alemanha, Brasil e Índia.



ISBN 90-5269-