

A favela como patrimônio da comunidade

ENTREVISTA COM ENRICO NOVARA

HÁ MAIS DE DEZ anos atua no Brasil uma ONG criada na Itália denominada Associação Voluntária para o Serviço Internacional – a AVSI. Trata-se de uma entidade dedicada à cooperação técnica e econômica entre os países, que é abastecida com recursos de diversas procedências, sendo quase metade oriundos de projetos privados.

Em nosso país, são inúmeros os projetos desenvolvidos pela AVSI. Entre eles destacam-se o projeto da Ribeira Azul, que tem como propósito dar uma moradia saudável a mais de quarenta mil famílias, das quais mais de cinco mil vivem em palafitas numa região de mangue na cidade de Salvador. Em Belo Horizonte, outro projeto da AVSI tem recebido amplo apoio na capital mineira, inclusive entre urbanistas.

A intervenção da AVSI em algumas de nossas metrópoles apresenta inovações importantes diante do fenômeno das favelas. Em vez de tentar remover as favelas para áreas distantes, como se fazia no passado, os técnicos defendem que na favela há um patrimônio da comunidade que merece ser respeitado. O problema que se coloca então é o da adequação da favela a normas de urbanismo, resolvendo os problemas que surgem levando sempre em consideração as opiniões dos moradores e de suas associações.

Essa entrevista com o coordenador da AVSI no Brasil, Enrico Novara, foi concedida em abril, em Belo Horizonte. A seguir, um resumo da entrevista. (Marco Antônio Coelho)

ESTUDOS AVANÇADOS – O que é a AVSI, ou seja, a Associação Voluntária para o Serviço Internacional? Na Itália ela é ligada à Igreja Católica, ao governo de Roma ou às entidades sindicais?

Enrico Novara – Sou o coordenador para a América Latina de uma ONG internacional que surgiu na Itália em 1972 denominada Associação Voluntária para o Serviço Internacional – a AVSI. Ela atua por meio de organismos da sociedade civil, que começaram a desenvolver projetos

em países em desenvolvimento. Trata-se de uma associação leiga que tem como princípio a doutrina social da Igreja.

AVSI adere a uma associação chamada Companhia das Obras, que reúne quase vinte mil firmas, tanto no setor com fins lucrativos como naquele que não os possui. (Nós, obviamente, somos de um setor sem fins lucrativos.) A finalidade dessa companhia é incentivar a ajuda mútua entre os sócios em questões relacionadas ao trabalho e sobre formas de atuação na

sociedade civil. É comum na Itália, como no resto da Europa, que vários serviços sociais sejam geridos pelo terceiro setor.

Trabalhamos em várias partes do mundo e estamos presentes em trinta países. Construímos uma rede de 24 ONGS seja européias, seja sediadas nos países nos quais estamos presentes há mias anos. Por isso é que a AVSI é um dos membros do Conselho Econômico e Social da ONU, na qualidade de consultora. Podemos intervir nas reuniões desse Conselho em função dessa rede mundial e de nossa experiência de trabalho em favor do desenvolvimento humano.

É claro que, em nosso trabalho, nos encaixamos dentro da realidade local. Por isso, quando se inicia um projeto de desenvolvimento em determinado país, um representante da AVSI começa a acompanhar de perto a realidade local. Não somos uma ONG que simplesmente financia, pois também prestamos uma cooperação técnica. Isso é que nos permite conhecer essa realidade local e auxiliar cada um dos projetos com alternativas, soluções e hipóteses. Então, na verdade, realizamos uma grande troca cultural e um efetivo intercâmbio técnico-financeiro.

Somos uma ONG que trabalha em diversas atividades e que enfrenta vários problemas, tais como situações de pós-guerra ou desastres naturais (como na Venezuela, Honduras, Albânia, na ex-Iugoslávia etc.). Trabalhamos também no setor de saúde pública na África, como no norte de Uganda e no sul do Sudão.

Um outro setor muito importante para nós é o da educação. Nessa área dispomos de vários projetos, desde o atendimento a crianças mobilizadas para a guerra como soldados, na Uganda e no Sudão, até impedir que crianças sejam raptadas para servirem como guerrilheiros. Além disso, impulsionamos projetos

que objetivam criar empregos e trabalho, bem como aqueles que visam a melhorar a infra-estrutura urbana.

ESTUDOS AVANÇADOS – Qual orientação da AVSI para o apoio e a participação em projetos em nosso país?

Enrico Novara – No Brasil, alguns elementos são fundamentais em programas de atendimento aos pobres, como a questão da desnutrição e da fome, entendidas não tanto como o fornecimento de alimentos, mas principalmente voltadas para a educação da família, especialmente das mães, a fim de que aprendam a cuidar das crianças. Pois é difícil querer que elas cuidem das crianças se não sabem como fazê-lo.

Esse é o nosso ponto de partida. Há dez anos trabalhamos na melhoria da infra-estrutura urbana e da legalização de áreas das favelas. Concomitante a isso, empenhamo-nos na construção de equipamentos comunitários: creches, escolas para a educação infantil, postos de saúde, pequenas agências que facilitam a inserção dos pais no mercado de trabalho etc.

Desde 1994 começamos esses programas de integração urbana. Há uma grande diferença entre pensar um programa de legalização de favelas e de melhoria da infra-estrutura urbana e realizar um programa de integração urbana de uma favela onde vivem, em palafitas, mais de quarenta mil famílias, num subúrbio de Salvador.

O objetivo fundamental da AVSI é realizar intervenção em áreas de favelas nas cidades brasileiras, mas sempre com o propósito de contribuir para reduzir a pobreza no Brasil.

ESTUDOS AVANÇADOS – Quando começou o trabalho da Associação Voluntários para o Serviço Internacional – AVSI, da Itália, em Belo Horizonte?

Enrico Novara – Iniciamos nossas atividades na capital mineira em 1983, quan-

do Belo Horizonte aprovou uma lei chamada de Profavela.

Naquela época começamos a trabalhar num programa de melhoria de infra-estrutura de favelas e de regras para legalizar essas áreas, o que era uma forma de nelas intervir. Dando continuidade ao nosso trabalho, em 1994, começamos um programa, incluído no acordo de cooperação bilateral entre Itália e Brasil, chamado Programa Alvorada. Esse projeto – aqui em Belo Horizonte – foi um programa experimental e novo no panorama da intervenção em favelas. A administração de Belo Horizonte utilizou esse programa para estabelecer a política habitacional na cidade, programa que teve vasta repercussão na Conferência Internacional de Habitação, realizada em Istambul. Também esse programa foi visto como uma iniciativa muito importante pela Secretaria de Política Urbana, então subordinada ao Ministério do Planejamento do governo brasileiro.

Programas como o Guarapiranga (em São Paulo), Favela Bairro (no Rio de Janeiro) e, em certo sentido, o Singapura (em São Paulo) apresentam uma forma de atuação assemelhada ao nosso programa em Belo Horizonte.

Hoje, o Banco Mundial tem um amplo programa – a *Cities Alliance* – que visa a diminuir a pobreza e tem como meta, até o ano 2015, reduzir em cem milhões os pobres do mundo.

Dentro dessa linha de atuação, em Salvador, capital da Bahia, estamos administrando um programa em Ribeira Azul, numa área suburbana. Nele estamos dando um outro passo. Trata-se de uma área muito ampla no mangue, no chamado subúrbio ferroviário, onde vivem quarenta mil famílias, isto é, cerca de 140 mil pessoas.

Há uma grande diferença entre um programa de legalização de favela, acom-

panhada da melhoria de sua estrutura, e um programa de integração urbana. No primeiro caso trata-se apenas de consolidar uma determinada situação, o que pode levar a uma série de problemas ainda maiores. Está comprovado que, com a legalização da favela, nela aumenta o investimento da população, iniciando assim um processo de verticalização. O que, sem uma adequada estrutura urbana, cria ainda piores condições do ponto de vista do trabalho, da saúde e da violência na favela.

Em 1994, começamos a pensar a favela como algo que pode ser recuperado do ponto de vista habitacional, como um patrimônio das comunidades, patrimônio que pode ser melhorado com as políticas públicas. O que, parece-me claro, é válido para todas as cidades brasileiras. Em 1996, o governo federal criou uma secretaria de políticas urbanas a fim de trabalhar com esse objetivo. Diversos programas realizados no Brasil – como o Guarapiranga, Favela Bairro, Habitar Bid etc. – difundem essa lógica. Ou seja, intervir nas favelas para recuperar o patrimônio habitacional já existente. No entanto, isso deve ser feito de maneira a adequar os padrões urbanísticos. Por exemplo: ampliar as ruas a fim de que por elas possam passar ônibus; eliminar as áreas de risco, reconstruindo as casas em outros locais, mas dentro da mesma favela.

ESTUDOS AVANÇADOS – Como se dá essa intervenção? Qual é o comprometimento de vocês na elaboração de projetos e no financiamento dos mesmos?

Enrico Novara – O projeto urbanístico é o ponto final, porque nosso método de intervenção visa é o combate à pobreza. Temos no Brasil dois conceitos de pobreza. O primeiro é o conceito econômico, elaborado de forma muito precisa há cinco anos pelo Ipea. Daí de-

correm vários programas que objetivam reduzir o número de pobres – como bolsa-escola, bolsa-alimentação etc. – sempre com o propósito de redistribuir uma parte da renda. Sabemos que o pobre é aquele que ganha menos de um dólar por dia; no Brasil 32% da população estão abaixo da linha de pobreza. Sabemos ainda que a diferença entre a linha da pobreza e o valor médio da renda dos pobres é de vinte reais por dia. Se conseguíssemos distribuir essa quantia a todos os pobres, eles deixariam de ser pobres. Essa é a chamada dívida social brasileira.

É claro que ganhar um dólar por dia e alguns centavos não significa sair da pobreza e que também não é um programa auto-sustentável. Também não temos essa quantia para distribuir, pois uma parcela pequena multiplicada por cinquenta milhões se torna uma montanha de dinheiro. Assim, do ponto de vista dos estudos da definição da linha de pobreza e o monitoramento das políticas sociais e econômicas, em relação aos pobres do Brasil, penso que já se chegou a um bom nível de definição.

Uma segunda forma de definição da pobreza refere-se ao conceito de vulnerabilidade: inclusão e exclusão social. O principal indicador é o IDH, ou seja, o Índice de Desenvolvimento Humano, com três indicadores; renda, saúde (com a estimativa da esperança de vida), e educação (medida pela alfabetização e os anos de permanência na escola).

O programa Alvorada do governo FHC trabalhava justamente com o IDH, mais precisamente com o chamado IDH 14, porque são os catorze Estados do Brasil que têm hoje o IDH absolutamente insatisfatório. O IDH divide-se em quatro elementos: abaixo de 0,5 é baixo desenvolvimento; entre 0,5 e 0,8 é médio; acima de 0,8 é bom desenvolvimento. O

Brasil está na faixa intermediária, mas há grandes diferenças regionais. Os programas de redução da pobreza trabalhavam com esses indicadores.

Esses indicadores foram elaborados de forma diferente nas várias prefeituras. Em São Paulo, com a Erundina, foi elaborado o mapa da exclusão social. Belo Horizonte definiu o mapa da vulnerabilidade da cidade. O governo de São Paulo chegou a definir um mapa da vulnerabilidade no Brasil, identificando um conjunto de sete indicadores, mas tendo a preocupação de usar sempre fontes secundárias, principalmente o IBGE, para identificar esses sete indicadores,

Nas diversas situações temos que trabalhar com o que está faltando. O conceito de falta de dinheiro, de serviços, de inclusão é uma forma interessante para identificar o mapa, mas é menos interessante para indicar soluções. Nós somos operadores, construímos programas. Nosso problema é definir uma forma de conhecimento do problema que nos permita intervir.

A melhor forma para conhecer uma realidade é partilhar dela. Sabemos que se não participarmos não será possível entender a situação nem propor soluções. Isso porque não existe uma resposta se não existe uma pergunta. A primeira forma de intervir é ouvir efetivamente a pergunta e depois desenvolver junto com a comunidade uma solução, a partir das respostas dadas, que nem sempre são positivas. É o mesmo conceito de favela com potencial habitacional ruim, mas que existe dentro da cidade.

ESTUDOS AVANÇADOS – Vocês trouxeram uma equipe grande da Itália, ou de outros países, para realizar esse trabalho com as comunidades?

Enrico Novara – Estamos trabalhando, em função desse contato com as co-

munidades, com parceiros locais. Os nossos principais parceiros contam com mais de trezentos, funcionários diretamente envolvidos na realização das atividades programadas. Como já disse, a maioria dos nossos programas enquadram-se no acordo de cooperação entre os dois países que prevê, também, uma parceria técnica. Por isso estão trabalhando, na gestão dos projetos, dez pessoas oriundas da Itália, de acordo com os requisitos dos nossos financiadores. Elas são engenheiros, arquitetos, economistas e pedagogos.

Para gerar um projeto urbanístico usamos nossa equipe ou contratamos escritórios de engenharia e arquitetura. As pessoas que trabalham conosco diretamente estão alocadas nessas áreas e também na área social (assistentes sociais, sociólogos, psicólogos). Outra forma de ajudar no desenvolvimento é auxiliar as entidades do terceiro setor que atuam nessas áreas. Ou seja, agimos para que o terceiro setor crie ONGs, principalmente nos setores de trabalho, educação e saúde.

ESTUDOS AVANÇADOS – A AVSI está trabalhando no Brasil há dez anos. A quanto monta o investimento de vocês?

Enrico Novara – Estamos investindo de três a quatro milhões de dólares por ano. Quarenta e cinco por cento de nossos recursos provêm do setor privado (pessoas físicas e firmas) e o restante recebemos do público (de governos europeus, da União Européia, da ONU, dos bancos de desenvolvimento, além da cooperação descentralizada).

Cada projeto prevê o empenho de recursos locais, em geral igual ao valor disponibilizado pela AVSI. No caso do projeto de Ribeira Azul o valor do investimento total é de quase sessenta milhões de dólares, porque conta com a participação direta do Governo da Bahia, de projetos financiados com recursos do

Governo Federal e do Banco Mundial. Nossos investimentos, oriundos de um contrato com o Banco Mundial, são recursos estratégicos aplicados em parceria com os governos dos Estados e também com as prefeituras. As finalidades são duas: garantir sua uniformização (do ponto de vista urbanístico e também das diretrizes) e desenvolver programas sociais.

ESTUDOS AVANÇADOS – Houve alguma alteração nessa política governamental italiana, de cooperação econômica, com a vitória de Berlusconi na última eleição italiana?

Enrico Novara – Na Itália, está sendo discutida uma lei para atualizar os princípios da cooperação econômica com outros países. O compromisso de Berlusconi foi o de aumentar esses recursos. Uma das formas para investir de forma eficaz os recursos disponíveis é representada pelos programas multilaterais. O *Cities Alliance*, por exemplo, do Banco Mundial, destina recursos extraordinários. Nesse caso, o governo italiano saiu na frente dando continuidade a projetos anteriores. O monitoramento do programa, por parte da Cooperação Italiana, faz com que esta garanta que o projeto se desenvolva também no âmbito da própria política de cooperação no exterior.

ESTUDOS AVANÇADOS – A prefeitura de Belo Horizonte também entra com recursos para a realização do projeto que está sendo executado nesta cidade?

Enrico Novara – Entra. O programa Alvorada, por exemplo, provém de um acordo bilateral entre os governos da Itália e do Brasil, em que a prefeitura da capital é a principal parceira. Ela e a AVSI são os executores do programa. Inicialmente, Belo Horizonte deveria entrar com 50% dos investimentos (quatro milhões de dólares). Mas como esse programa ajudou a criar uma política educa-

cional da prefeitura, ela decidiu participar com recursos maiores. Na verdade, esse programa foi o carro-chefe para a criação de políticas nessas áreas.

Hoje, acredito que é a prefeitura de Belo Horizonte que no Brasil dispõe de mais instrumentos urbanísticos. Dentro do Programa Alvorada criamos um instrumento de planejamento urbano de áreas, usado pela metade das favelas de Belo Horizonte, onde estão praticando o Orçamento Participativo. Foi uma forma de amarrar o recursos da cidade com o plano, a fim de se garantir a continuidade do desenvolvimento urbano.

ESTUDOS AVANÇADOS – A comunidade entra com algum tipo de recurso no projeto Alvorada?

Enrico Novara – Ela está intervindo em todas as fases do planejamento: na fase do conhecimento das questões fundamentais, na fase da discussão (tanto do diagnóstico como das propostas); está intervindo depois a respeito do pagamento do impostos; e de forma muito precisa e muito útil estão intervindo no projeto as instituições e associações comunitárias.

Como exemplo, vou falar de uma comunidade chamada Jardim Felicidade. No total, há 23 associações na comunidade. Juntamos todas elas para criarmos um plano de desenvolvimento para resolvermos certas necessidades e para construirmos um patrimônio. As ações que desenvolvemos se referem à educação, à saúde, ao trabalho e à melhoria urbana (esta última está recebendo ajuda da prefeitura).

O caso mais interessante é o da saúde, pois tínhamos um posto e outras duas instituições que estavam trabalhando lá: uma comunitária e outra ligada à Pastoral da Criança. Conseguimos juntar as três para verificar a situação de desnutrição das crianças no bairro, fazendo um mapa cla-

ro de quantas eram as crianças desnutridas e qual o grau de sua desnutrição.

A comunidade pode intervir de várias formas, com a ajuda mútua. Em Salvador, dessas quarenta mil famílias, quase cinco mil moram em palafitas. Assim, precisamos reconstruir cinco ~~seis~~ mil casas, encontrando terrenos vazios dentro da área da comunidade e fora do mangue, em áreas que estejam sendo recuperadas. Mas só podemos construir pequenos núcleos habitacionais com 30 m². Paralelamente, criamos uma cooperativa de crédito na mesma área, a fim de financiarmos material de construção até o limite de R\$ 1.500,00.

ESTUDOS AVANÇADOS – A AVSI atua também em Vitória, na capital do Espírito Santo?

Enrico Novara – Não, mas o programa de Vitória é uma das práticas mais bem-sucedidas e foi levado também para Istambul. Hoje, em termos de recuperação de favelas, o Brasil é um país muito avançado, tanto em programas, como em tecnologias. O problema é como passar de um programa de redução de favelas para um de pobreza.

Uma outra forma que temos para intervir é a identificação dos fatores positivos que estão presentes na comunidade – o que chamamos de patrimônio. Isso é o contrário da vulnerabilidade. Quanto menos a família é vulnerável mais ela tem segurança. Entendemos o patrimônio como um conjunto de elementos que garantem uma possibilidade de desenvolvimento. A nossa forma de entender não é aquela de que pobre é quem não tem recurso, ou aquele que está excluído do processo. Pobre é aquele que não tem possibilidade de desenvolver os talentos que ele já possui.