

FERNANDA MAGALHÃES · FRANCESCO DI VILLAROSA, EDITORES

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

LIÇÕES APRENDIDAS NO BRASIL

**URBANIZAÇÃO DE
FAVELAS:
LIÇÕES APRENDIDAS
NO BRASIL**

Ficha técnica

Urbanização de favelas – Lições aprendidas no Brasil

Coordenação

BID: Fernanda Magalhães

Aliança de Cidades: Mariana Kara José

Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação

Caixa Econômica Federal

*Coordenação dos eixos temáticos e produção de relatórios de apoio
à preparação do livro*

Coordenador-Geral: Francesco di Villarosa

Eixo social: Francesco di Villarosa

Eixo arquitetônico e urbanístico: João Whitaker e Karina Leitão

Eixo institucional: Sérgio Magalhães e André Luiz Pinto

As imagens, quando não referida sua autoria, constituem parte do material produzido pelos coordenadores temáticos no âmbito da preparação dos relatórios de apoio.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

**URBANIZAÇÃO DE
FAVELAS:
LIÇÕES APRENDIDAS
NO BRASIL**

**Fernanda Magalhães e
Francesco di Villarosa**
Editores

©2012 Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C.. 20577

Copyright do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Este livro não poderá ser reproduzido no todo ou em parte, ou utilizado em qualquer meio eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia ou gravação, sem a permissão do BID.

www.iadb.org/pub

Os pontos de vista e opiniões contidas neste livro são dos autores e não representam necessariamente a opinião oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

**Catálogo na fonte proporcionada
pela Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Urbanização de favelas: Lições aprendidas no Brasil / Fernanda Magalhães e
Francesco di Villarosa, editores. 2012.

184 p. 16x23cm.

Apresenta referências bibliográficas.

ISBN 978-1-59782-156-8

1. Community development, Urban—Brazil. 2. Squatter settlements—Brazil.
3. Urbanization—Brazil. 4. Cities and towns—Brazil. I. Magalhães, Fernanda. II.
Notarbartolo di Villarosa, Francesco, 1960-. III. Inter-American Development Bank.

HT169.B6 U73 2012

Produção editorial: Letra e Imagem

Revisão: Katia de Almeida Rossini e Luís Henrique Valdetaro

Sumário

INTRODUÇÃO	IX
Objetivo e público-alvo	IX
Metodologia, foco da investigação, conteúdo e estrutura	XII
Breve resenha bibliográfica sobre assentamentos precários e urbanização de favelas no Brasil	XV
CAPÍTULO 1: Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos	1
Fatores que incidem na qualidade das opções técnicas de projeto urbano e arquitetônico	1
Fatores gerais e estruturantes	5
Aspectos técnicos específicos dos projetos	9
A dimensão local das decisões técnicas	18
<i>A dimensão urbana</i>	18
<i>A dimensão arquitetônica</i>	32
Equilíbrio entre a viabilidade financeira e a qualidade dos projetos	42
CAPÍTULO 2: Componentes sociais e participação	49
Processo de consolidação do componente social	49
Aspectos metodológicos	50
Trabalho social em apoio à intervenção física	52
Ações sociais intersetoriais para a inclusão social e/ou desenvolvimento	61
<i>Ações e políticas sociais</i>	62
<i>Arranjos para a intersetorialidade com o social</i>	65
<i>Processos para a intersetorialidade com o social</i>	70
<i>Estratégias de articulação intersetorial com o social</i>	72
<i>Trabalho e renda: um tema setorial presente e problemático</i>	74
Fortalecimento do capital social local	79

CAPÍTULO 3: Aspectos institucionais e de gestão	91
Eixos de análise dos aspectos institucionais e de gestão	91
Consenso, adesão e mobilização	92
Quadros técnicos compatíveis com o arranjo institucional	96
Possibilidade de intersectorialização	100
CONCLUSÕES	109
Lições e desafios	109
Legitimidade e institucionalidade	109
Integralidade e sustentabilidade	110
Qualidade e custo	111
Focalização e universalização	112
Presente e futuro	113
BIBLIOGRAFIA	117
ANEXOS	121
1. Ficha técnica do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – Prosamim (Manaus, AM)	121
2. Ficha técnica do Programa Pró Belém – Bacia do Una (Belém, PA) ..	125
3. Ficha técnica do Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – Procentro (São Paulo, SP)	131
4. Ficha técnica do Programa de Melhoria das Favelas em São Paulo – Cingapura/PROVER (São Paulo, SP)	134
5. Ficha técnica do Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense – Nova Baixada (Baixada Fluminense, Rio de Janeiro)	138
6. Ficha técnica do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP) – Favela-Bairro (Rio de Janeiro, RJ)	148
7. Ficha técnica do Programa Procidades/Aracaju ou PAC/Aracaju (Aracaju, SE)	155
8. Ficha técnica do Programa Procidades/Vitória ou Terra Mais igual (Vitória, ES)	157
9. Ficha técnica do Programa Procidades/Curitiba ou Programa de Urbanização de Favelas da COHAB-Paraná (Curitiba, PR)	159
10. Lista de entrevistados e participantes das reuniões e visitas de campo	161

ABREVIATURAS

- BID** Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNH** Banco Nacional da Habitação
- CDCC** Centro Comunitário de Defesa da Cidadania
- CEDAE** Companhia Estadual de Águas e Esgoto
- CESAN** Companhia Espírito-Santense de Saneamento
- Cingapura/PROVER** Programa de Melhoramentos das Favelas do Município de São Paulo
- CNI** Confederação Nacional de Indústrias
- CNPJ** Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
- COFIs** Comissões de Fiscalização das Obras
- COHAB-Paraná** Companhia Estadual de Habitação do Paraná
- COHAB-SP** Companhia Estadual de Habitação do São Paulo
- COMLURB** Empresa de Limpeza Urbana da Cidade do Rio de Janeiro
- CONSUL** Comissão Consultiva
- CONCRI** Comissão de Gerenciamento de Crise
- CRAs** Centro de Referência de Assistência Social
- ELOs** Escritórios de Gestão nos Locais
- ETEs** Estações de Tratamento de Esgoto
- Fapese** Fundação de Extensão da UFSE
- Fundat** Fundação Municipal do Trabalho
- GALs** Grupos de Apoio Local
- GEAP** Grupo Executivo de Assentamentos Populares
- HHB** Habitar Brasil
- IBAM** Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- LAC** América Latina e Caribe
- Nova Baixada** Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense – Rio de Janeiro
- ONGs** Organizações Não Governamentais
- OSCIP** Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PAC** Programa de Aceleração do Crescimento
- PACS** Programa de Agentes Comunitários
- PARU** Programa de Reforma Urbana da Universidade Federal do Pará – UFPA

PEMA Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Precários
PFI Plano de Fortalecimento Institucional
POUSO Posto de Orientação Urbanística e Social
Procentro Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo
PROAP Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – Favela-Bairro
Procidades/Aracaju Programa Procidades de Aracaju
Prosamim Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus
PSF Programa de Saúde da Família
Rio-Urbe Empresa de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.
SEDEC-PMV Secretaria de Desenvolvimento da Cidade – Prefeitura
Municipal de Vitória
SEGES Secretaria de Gestão Estratégica
SEHAB Secretaria Estadual de Habitação
SMH Secretaria Municipal de Habitação
Seplan Secretária de Planejamento
SUHAB Superintendência de Habitação do Estado do Amazonas
UFPA Universidade Federal do Pará
UGP Unidade Gerenciadora do Programa

INTRODUÇÃO

Objetivo e público-alvo

O objetivo principal deste livro é a disseminação de lições úteis extraídas de operações de desenvolvimento urbano e de urbanização de favelas financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (BID) e pelo Governo brasileiro. Espera-se que estas lições venham a subsidiar recomendações para o desenho de políticas públicas a respeito da matéria e melhorar a eficiência de programas específicos.

Para efeitos deste trabalho, utilizaremos, genericamente, para designar as várias formas de intervenção, em aglomerações urbanas, em inadequação habitacional e em irregularidade fundiária, o termo “urbanização de favelas”. Apesar das favelas serem a forma mais frequente de irregularidade presente nos casos analisados, o estudo também inclui situações de acortçamento, como aquelas encontradas no caso do Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo (Procentro), além de produção de habitação nova para alojar população oriunda de assentamentos irregulares, tais como nos programas da Companhia Estadual de Habitação do Paraná (COHAB-Paraná) e no Programa de Melhoramentos das Favelas do Município de São Paulo (Cingapura/PROVER).

Pretende chamar a atenção para aspectos críticos do desenho que devem ser levados em conta na preparação de projetos futuros, bem como na execução e manutenção dos investimentos, visando ainda indicar recomendações para a formulação de políticas para o setor.

O livro destina-se, prioritariamente, a profissionais técnicos de urbanismo e tomadores de decisão envolvidos no desenho de políticas e programas de desenvolvimento urbano e de urbanização de favelas.

Esta publicação nasce de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Aliança de Cidades, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, que se associaram com a intenção de consolidar conhecimento operativo.

Estas instituições acreditam que conhecimentos operativos, além de relevantes para o Brasil, podem também ser úteis para outros países e regiões sujeitas a processos semelhantes de urbanização, particularmente na América

Latina, África e Ásia; sobretudo, poderão vir a ser de mais-valia para o Governo brasileiro, nesta segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As instituições têm uma experiência significativa na promoção de programas de desenvolvimento urbano, sendo que o BID é a maior agência multilateral a financiá-los na região da América Latina e Caribe (LAC). O Banco conta ainda com reconhecimento internacional nos temas de urbanização de assentamentos precários, em parte construído pela notoriedade alcançada por alguns de seus programas desenvolvidos em parceria com o Governo brasileiro, como o Favela-Bairro e Habitar Brasil (HBB), que inspiraram o estabelecimento de políticas nacionais de Governo de urbanização de favelas, funcionando ainda como impulso crucial para o movimento nacional de melhoria de favelas.

A Caixa Econômica Federal é o principal agente promotor das políticas públicas do Governo Federal. Operacionaliza programas de repasse e financiamento para o desenvolvimento urbano em todo o território brasileiro, junto a estados, municípios e entidades sem fins lucrativos. Dentre estes, estão programas de urbanização de favelas, urbanização de áreas urbanas centrais, regularização fundiária e modernização da gestão pública.

Apesar de significativa literatura sobre o assunto, a qual inclui livros, teses acadêmicas monografias e artigos, ainda persiste no país uma deficiência de estudos empíricos, em particular daqueles cujo objetivo seja extrair lições de experiências de programas de desenvolvimento urbano e projetos de urbanização de favelas. Esta deficiência analítica é ainda maior no que tange a análises que tomem o ciclo completo de projetos implementados pelas agências nacionais e multilaterais, desde a etapa do desenho das operações, a execução, a operação e a manutenção.

O BID faz avaliações rotineiras de suas operações, dispondo de material publicado com esse conteúdo, mas pouco existente na linha de casos de estudo detalhados e estruturados metodologicamente, e enfocados em extrair lições. Este livro não pretende fazer uma extensa revisão da literatura existente, apoiando-se principalmente em informações primárias recolhidas junto aos *stakeholders* dos programas considerados e nos documentos de projeto disponíveis.

O estudo inova ao examinar o conjunto completo de todas as operações do BID em desenvolvimento urbano com componentes significativos de urbanização de favelas nos últimos dez anos – tanto em nível estadual como no municipal. A análise dos casos cobre um período de dez anos de atividade do BID no Brasil e representa a totalidade dos projetos e programas de urbanização de favelas do Banco no país. Inclui também projetos ou programas do Governo Federal, estadual e municipal. Os casos estudados têm uma amplitude regional, cobrindo cidades nas regiões Sudeste, Norte, Nordeste e Sul do Brasil.

Somente em um dos casos – o da Nova Baixada – ultrapassam-se, excepcionalmente, fronteiras municipais e engloba-se um conjunto de municípios do estado do Rio de Janeiro conhecido como Baixada Fluminense.

Esta publicação não pretende apresentar um conjunto de regras fixas ou um modelo, nem realizar uma resenha dos programas considerados. O seu foco está na identificação daqueles fatores críticos que facilitaram ou dificultaram o desenho, a execução, a operação e a manutenção destas operações, e que facilitaram ou impediram a obtenção de resultados. Não pretende fazer uma típica avaliação do desempenho ou dos resultados dos programas de urbanização de favelas no Brasil. Pretende, sim, como é característico das análises de estudos de caso, nas suas especificidades de contexto e de desenho, olhar de forma crítica, focada e seletiva para os dados empíricos e captar conhecimento operativo de forma a permitir um aprofundamento no entendimento de fatores-chave a ser considerados no desenho e na execução de operações desta natureza.

A obra oferece uma análise prática da evolução completa do ciclo de projeto, possibilitando revelar e conhecer melhor etapas-chave do processo de desenho e execução, seus principais atores e o impacto das condições institucionais e políticas encontradas.

Uma perspectiva que aqui se destaca por sua relevância e que agrega valor analítico ao estudo é a ênfase posta na questão da integração dos programas de urbanização de assentamentos precários. Assuntos ligados à **integralidade** e **intersetorialidade** dos programas, duas dimensões fundamentais das operações de urbanização de favelas, têm notável centralidade em todos os capítulos. Ambas as dimensões são consideradas neste estudo com base na seguinte perspectiva:

- Como fatores de conexão entre os aspectos físicos e outras dimensões dos programas, tais como saúde, educação, desenvolvimento econômico, etc.
- Como um processo de mudança nos objetivos dos programas, de forma a incluir objetivos mais ambiciosos e amplos, tais como desenvolvimento social e econômico.
- Como uma mudança no conteúdo dos componentes das operações financiadas pelo BID.

A análise dos casos é feita a partir do estudo daqueles componentes mais frequentes neste tipo de operação – os componentes físico, social e institucional.

Metodologia, foco da investigação, conteúdo e estrutura

O estudo estrutura-se em função de quatro perguntas gerais de investigação, que, durante o processo de pesquisa, conforme necessário, foram extrapoladas para incluir maior complexidade e detalhe:

1. *Que fatores contribuíram – positiva ou negativamente – para a obtenção dos objetivos especificados em cada um dos componentes – institucional, físico e social?*
2. *Quais são as melhores estratégias para maximizar as vantagens de uma abordagem integrada e, simultaneamente, diminuir as dificuldades impostas pelas limitações institucionais e pela complexidade crescente de gestão intersetorial?*
3. *É possível institucionalizar uma política pública de urbanização de favelas e, simultaneamente, permitir que esta ganhe escala e seja sustentável?*
4. *Que papel os governos e as agências de financiamento cumprem neste processo?*

A metodologia utilizada combinou a sistematização e análise de documentos, além de informações existentes sobre os programas, com os aprofundamentos e complementações obtidos por meio de entrevistas e oficinas com *stakeholders* dos mesmos programas.

Foi primeiro recolhida e analisada informação secundária disponível nos documentos de projeto do BID (documentos de projeto – POD; relatórios de andamento – PMRs; e relatórios de encerramento – PCR), em projetos e planos de intervenções financiados pelo PAC, em trabalhos acadêmicos (dissertações de mestrado e artigos) sobre os casos, e em outros estudos sobre o tema da urbanização de assentamentos precários no Brasil. Para cada eixo de análise, foram também utilizadas referências teórico-metodológicas relevantes e que constam da bibliografia apresentada ao fim deste livro.

A partir da análise da informação secundária, as perguntas gerais de investigação foram transformadas em perguntas específicas para cada programa e aprofundadas nas missões de campo. Sucessivamente, durante um período de três meses e meio, foram realizadas missões intensivas nas localidades dos estudos de caso.

Nas missões, foram contatados diversos *stakeholders* dos programas, como secretários e dirigentes de órgãos municipais ou estaduais (atuais e/ou da época dos programas), coordenadores dos programas, quadros técnicos

dos mesmos e das prefeituras/estados, equipes de campo, representantes das comunidades, consultores (especialmente arquitetos e técnicos sociais) e técnicos das gerenciadoras. Tais *stakeholders* foram entrevistados individualmente, ou foram realizadas oficinas, conforme fosse mais oportuno.¹ Para cada estudo de caso, realizaram-se também visitas de campo aprofundadas às obras e às comunidades beneficiadas.

A ênfase, nesta fase do trabalho, foi dada à reflexão coletiva sobre os obstáculos e facilitadores, sobretudo no que se refere à análise dos processos, buscando entender sua lógica; às características influentes do contexto (político, institucional, técnico, social etc.) e dos antecedentes dos programas; à averiguação de suas rotas críticas, fatores intervenientes e seus inter-relacionamentos. Os resultados das missões de campo foram registrados em relatórios. Estes resultados foram discutidos em oficinas realizadas no BID, na Aliança de Cidades, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal. As indicações oriundas dessas oficinas foram incorporadas, e esse material primário foi o que constituiu o principal conteúdo de trabalho e análise apresentado neste livro. Para recolher essa informação o Banco contou com uma equipe contratada de três consultores.

Os casos foram selecionados de forma a incluir a diversidade no que se refere ao ciclo de vida e à localização geográfica. Os nove casos analisados situam-se em sete cidades: Manaus, Belém, Aracaju, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, e em uma região da periferia do Rio de Janeiro – a Baixada Fluminense. Inclui programas financiados pelo BID, pelo Governo Federal do Brasil (PAC e HBB), assim como operações municipais (Terra Mais Igual, em Vitória, e Favela-Bairro, no Rio de Janeiro) e estaduais (COHAB-Paraná).

Estas operações possuem, em combinações e proporções variáveis, componentes de infraestrutura, habitação, desenvolvimento econômico local, inclusão social, proteção ambiental e reabilitação de centros históricos, entre outros. Em que pese o fato de que tal arcabouço de análise possa sugerir uma equalização possível de métodos e procedimentos nos nove casos, é necessário enfatizar a enorme discrepância entre as questões enfrentadas em cada caso – constituindo-se o conjunto de casos, na realidade, como exemplo significativo das mais variadas formas de enfrentamento dos desafios que as cidades brasileiras apresentam.

¹ Ver, no anexo 10, a lista dos entrevistados.

Os casos de estudo são os seguintes:

1. Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – **Prosamim** (Manaus, AM);
2. Programa Pro Belém – **Bacia do Una** (Belém, PA);
3. Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – **Procentro** (São Paulo, SP);
4. Programa de Melhoria das Favelas em São Paulo – **Cingapura/PRO-VER** (São Paulo, SP);
5. Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense – **Nova Baixada** (Baixada Fluminense, Rio de Janeiro);
6. Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP) – **Favela-Bairro** (Rio de Janeiro, RJ);
7. Programa **Procidades/Aracaju** ou PAC/Aracaju (Aracaju, SE);
8. Programa Procidades/ Vitória ou **Terra Mais igual** (Vitória, ES);
9. Programa Procidades/Curitiba ou Programa de Urbanização de Favelas da **COHAB-Paraná** (Curitiba, PR).

A análise dos casos de estudo, como já referido, foi estruturada em três eixos, cada um deles correspondendo a um capítulo: (i) componentes físicos, desenho urbano e arquitetura; (ii) componentes sociais e participação comunitária; (iii) aspectos institucionais e gestão.

As respostas às perguntas de investigação – baseadas nos resultados das análises dos casos – foram organizadas a partir desses eixos. Em cada capítulo, as experiências são analisadas em seu conjunto, e as evidências empíricas utilizadas para ilustrar as lições extraídas referentes a cada um dos eixos e suas perguntas de investigação específicas, sempre procurando identificar os obstáculos e dificuldades, assim como os elementos facilitadores (ou as boas opções) que fizeram parte do processo. As lições extraídas são apresentadas em caixas de texto e exemplificadas pelos casos de estudo. Informações detalhadas de cada projeto são apresentadas nas fichas técnicas nos anexos.

Apresentando brevemente os casos, pode-se referir que em todos houve financiamento do BID, embora sob modalidades e intensidade diferenciadas. Em Aracaju, Vitória e Curitiba, foram investigados políticas, programas ou projetos das respectivas prefeituras, nos quais houve uma participação do Banco através do programa HBB. Nesses três estudos de caso, houve também financiamento do PAC. Já nos casos do Prosamim, Pro Belém e Nova Baixada, a análise concentrou-se nos projetos financiados pelo BID. Enfim, nos casos

de Favela-Bairro, Cingapura/Prover e Procentro encontra-se uma combinação de programas financiados pelo Banco (e relativa contrapartida local) e ações financiadas pelas respectivas prefeituras – antes, durante ou depois dos próprios financiamentos do BID –, de forma que a análise pode-se concentrar nas trajetórias relativamente complexas de interação entre intervenções com financiamento internacional e intervenções com financiamento de outras fontes domésticas, dentro de um quadro não necessariamente de continuidade de políticas públicas urbanas municipais.

Para responder às perguntas-chave de investigação, considerando as características do financiamento internacional – seu peso, influência e inserção nas políticas locais de desenvolvimento urbano –, o foco da análise é obrigado a se “deslocar” entre dois níveis – o dos programas e o das políticas, e investigar as inter-relações entre os dois. Esse deslocamento de foco obriga a incluir uma quinta pergunta, que será discutida em maiores detalhes nas Conclusões: *Como uma ação constituída por programas e projetos de urbanização de assentamentos precários pode institucionalizar-se como política pública, ganhando escala e continuidade?*

Breve resenha bibliográfica sobre assentamentos precários e urbanização de favelas no Brasil²

As formas predominantes de moradia de famílias no Brasil urbano encontram-se em situação de inadequação habitacional e irregularidade fundiária: cortiços, favelas, loteamentos irregulares, ou mesmo conjuntos habitacionais, que, apesar de produzidos pelo poder público, encontram-se em estado de degradação e/ou irregularidade.

Esta presença maciça de **assentamentos precários** nas metrópoles brasileiras é decorrente das dinâmicas díspares que limitaram, historicamente, o acesso à terra urbanizada no país e refletem espacialmente a estrutura econômica e social extremamente desigual de nossa sociedade. Tais assentamentos são muito diversificados, variando em localização, tamanho, densidade, qualidade construtiva, grau de ilegalidade, situação de risco e nível de consolidação e integração. Porém, em comum, têm geralmente a ilegalidade da posse da terra ou da propriedade, a precariedade das condições de mora-

² Para efeitos deste trabalho, como referido no corpo desta introdução, foi utilizado genericamente, para designar as várias formas de aglomerações urbanas em situação de inadequação habitacional e irregularidade fundiária, o termo “urbanização de favelas”.

dia, a carência de infraestrutura urbana e a segregação em relação à cidade formal. Essa variedade de configurações dificulta a ação do Estado e o desenho de suas políticas públicas urbanas.

O poder público no Brasil, principalmente até a década de 1990, foi um agente ativo na promoção de políticas concentradoras de renda, que exacerbaram a segregação social e urbana e o déficit habitacional.

O acúmulo de conhecimentos técnicos para urbanização de assentamentos precários no Brasil é ainda recente, sendo a própria defesa da necessidade de sua urbanização e regularização também bastante nova, não ultrapassando duas décadas. A própria história do urbanismo brasileiro é muito mais pautada pelas reiteradas tentativas de sua erradicação do que pela busca de solução para os assentamentos precários.

No início do século XX, cortiços e favelas eram vistos como soluções provisórias e ilegais e, por esta razão, “ignorados” pelas políticas públicas (Abreu, 1994, e Lira, 1994). Na década de 1940, intensificaram-se as ações de erradicação.³ O longo e intenso processo de urbanização brasileiro iniciado na década de 1950 foi marcado pela expansão das favelas e da ocupação irregular das periferias nas principais cidades – mesmo que começassem a surgir, em meados dos anos 1960, algumas ações de melhorias pontuais e paliativas. Data deste período, inclusive, a experiência pioneira da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, urbanizada como resultado da mobilização popular contra sua remoção. Neste período, que se estende até os anos 1990, as políticas públicas foram caracterizadas, de forma paradoxal por uma complacência quanto ao aumento da precariedade habitacional e, simultaneamente, por sistemáticas ações de erradicação de favelas (Bueno, 2000), o que contribuiu, contraditoriamente, para um aumento inexorável dos assentamentos informais nas periferias.

Esta “lógica perversa” da urbanização brasileira tratava os assentamentos precários como um mero problema urbano, uma anomalia, a ser resolvido através de ações de cunho meramente físico, de ‘limpeza’. Com base nesta ótica, muitos aglomerados foram demolidos e a população, reassentada em conjuntos novos na periferia distante.

O problema não era abordado de um ponto de vista mais integral, equacionando suas dimensões econômicas e sociais e suas articulações com o modelo de desenvolvimento vigente, de alta concentração de renda e produtor de pobreza urbana (Ferreira, 2007).

³ Como no caso da demolição de mocambos no Recife e das expulsões e proibição de favelas no Rio de Janeiro (Melo, 1985, e Burgos, 2006).

Porém, ainda na década de 1970, com a pressão da população excluída da cidade formal, surgem as primeiras políticas de urbanização de assentamentos precários, trazendo soluções de infraestrutura no âmbito físico urbanístico e arquitetônico: asfalto, luz e saneamento básico e resposta à pauta tradicional de reivindicações.⁴ Esta mobilização se intensificaria, resultando, em 1979, na Lei nº 6.766, que regulou o parcelamento do solo e criminalizou o promotor de loteamentos irregulares. Esses loteamentos, feitos em larga escala na periferia das grandes cidades brasileiras, serviram, de forma irregular do ponto de vista urbanístico, para acomodar uma parte do contingente migratório que acudiu aos centros urbanos.

A redemocratização, a partir do final dos anos 1980, reforçou essa tendência das políticas públicas: vários municípios como o Rio de Janeiro, Recife, Diadema e Belo Horizonte (Ferreira e Motisuke, 2007) já haviam mudado seu enfoque de atuação, passando a considerar os assentamentos precários passíveis de integração à cidade e ampliando o escopo de atuação para integrar, nas ações de melhoria da infraestrutura urbana e habitacional, uma perspectiva intersetorial.

O Estatuto da Cidade da Constituição Federal de 1988 traz aos municípios a opção de usar instrumentos urbanísticos que possibilitam o cumprimento da função social da propriedade e que, incidindo diretamente nas políticas para os assentamentos precários, incorpora com mais ênfase, no nível das cidades, a questão da regularização fundiária, problema complexo que continua longe de resolução.

A intervenção para a urbanização de assentamentos precários passa a acumular experiência a partir dos anos 1990, permitindo um aprimoramento e uma maior institucionalização das políticas públicas de urbanização, tornadas prioritárias e mais abrangentes (Denaldi, 2009a), em particular nos níveis de governo municipal. Surge um novo cenário, em nível local, com maior presença de diagnósticos e planos para o setor, uma maior valorização do projeto e uma melhoria nos procedimentos de execução. Soluções técnicas específicas para os assentamentos precários começam a consolidar-se, ainda que de forma isolada, pelos ainda poucos municípios que as implementavam.

⁴ O Rio de Janeiro, entre 1968 e 1971, tinha ao mesmo tempo uma companhia destinada à remoção de favelas, a CHISAM – Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro, e outra para promover sua urbanização, a CODESCO – Companhia de Desenvolvimento de Comunidades, segundo Denaldi, 2003.

Na atualidade, importantes políticas federais de financiamento à urbanização de assentamentos precários⁵ colocam o tema em definitivo na agenda de governo das políticas públicas nacionais. Apesar da persistência de vários constrangimentos de ordem jurídica, institucional e orçamentária, já se detém, no Brasil, um acúmulo de conhecimento empírico a respeito do modo de concepção e execução das ações integradas de urbanização de assentamentos precários, conhecimento este que os casos estudados neste livro buscam fazer avançar.

Neste contexto, assume importância a reflexão apresentada aqui acerca dos aspectos operativos dos programas e projetos de urbanização, e se amplia a consciência da relevância de sistematizar conhecimento e retirar lições da experiência acumulada, de forma a melhor subsidiar o desenho de políticas de desenvolvimento urbano e de urbanização de favelas (Denaldi, 2003; Bueno, 2000; Uemura, 2000). Na sequência, os próximos três capítulos apresentam essas lições em cada eixo de análise.

⁵ Como as ações de urbanização de assentamentos precários inseridas no escopo do PAC lançado pelo Governo Federal em 2007.

Aspectos físicos, urbanísticos e arquitetônicos

Fatores que incidem na qualidade das opções técnicas de projeto urbano e arquitetônico

Os programas de desenvolvimento urbano em geral, e em particular os de urbanização de favelas, dedicam atenção substancial ao tratamento de problemas de caráter físico-urbanístico e arquitetônico por meio de componentes urbanos e habitacionais.

Vários fatores técnicos incidem de maneira direta na qualidade das opções de projeto tomadas no âmbito destes componentes. Entre estes estão, além das opções técnicas em si: questões de infraestrutura urbana (água, luz, esgoto, acesso viário, pavimentação), de integração urbanística e acessibilidade, de implantação das unidades; e as opções tecnológicas de projeto arquitetônico (qualidade e adequação dos sistemas construtivos e os materiais utilizados, funcionalidade das unidades, entre outros).

A qualidade de um programa de urbanização depende de sua capacidade, por oferecer não só a moradia em boas condições técnicas de uso, mas outras facilidades, como transporte público, disponibilidade de infraestrutura, de equipamentos sociais, saneamento, comércio, etc. A existência destas condições estão bastante vinculadas à **tomada de decisões políticas e programáticas dos governos**.

Portanto, o caráter técnico das soluções adotadas é determinado também por um **contexto político-institucional e de tomada de decisões** que, em parte, é específico a cada programa, ou a cada política de urbanização. As decisões são muitas vezes influenciadas pelas opções político-programáticas dos governos envolvidos, em todos os níveis, e são afetadas, sobretudo, por mudanças de gestão e pela descontinuidade.

A conjugação desta dimensão (Samora, 2010) aliada à meramente técnica, afeta e configura a qualidade das soluções técnicas. Tal associação

entre aspectos técnicos locais e aspectos institucionais decorrentes dos processos decisórios já havia sido apontada em 1999, em trabalho de referência sobre experiências de urbanização em várias cidades brasileiras (Labhab/Fauusp-Fupam/Finep/CEF, 1999). No meio acadêmico, a ideia de que os aspectos físico-urbanísticos possam ser tratados de modo independente dos aspectos institucionais em processos de urbanização de assentamentos precários está ultrapassada.

Estes aspectos relativos às **decisões**, tomadas à luz das relações e dos arranjos inter e intragovernamentais, assim como a interação com atores externos (órgãos de financiamento, sociedade civil e setor privado), afetam de forma transversal as soluções locais e todas as escolhas de projeto, desenho, implementação e gestão dos programas.

Existem ainda **fatores gerais e estruturantes**, que se referem a aspectos como o grau de prioridade dos mesmos dentro das diferentes esferas de governo, à independência e autonomia da administração na definição de suas políticas e à capacidade de negociação com os financiadores; ao grau de participação da população envolvida e à qualificação do quadro técnico, que pode influenciar também na qualidade físico-urbanística e arquitetônica final dos programas. Estes fatores afetam a qualidade do escopo inicial, a perenidade, a fluidez e coerência dos trâmites entre níveis de governo, a intersectorialidade, a escolha correta da área, o equilíbrio entre custos e qualidade dos projetos arquitetônicos e a eficiência e eficácia da operação e manutenção dos investimentos físicos realizados.

A qualidade **dos aspectos técnicos específicos dos projetos** aplica-se a duas escalas: a da intervenção urbana e a do projeto arquitetônico da unidade. Sob a primeira, incidem vários fatores, como a localização na malha urbana infraestruturada, a boa acessibilidade por meio de transporte público, o saneamento adequado, a provisão de habitação, ou a melhoria das mesmas, e a transcendência dos limites dos projetos para beneficiar não só os assentamentos, mas seu entorno imediato. Este parâmetro tem especial importância, já que programas com boas soluções técnicas tendem ainda a ser pontuais, mesmo que inseridos em grandes segmentos de informalidade urbana na cidade (Denaldi, 2009a).

A segunda enfoca a qualidade específica do projeto da unidade habitacional e está condicionada por requisitos de dimensionamento, habitabilidade, flexibilidade e identidade, ou imagem, dos projetos habitacionais.

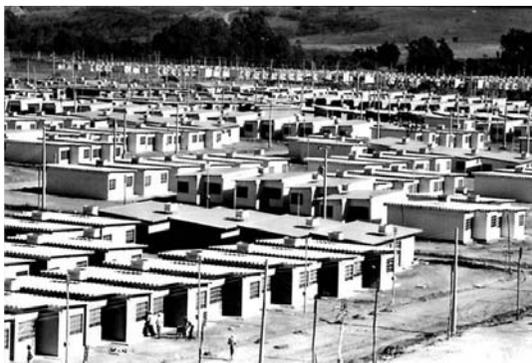
A **dimensão local das decisões técnicas** de projeto também é importante. Isto porque o processo de tomada de decisão envolve um volume considerável de variáveis, todas de grande imprevisibilidade. Por conseguinte, decisões locais acertadas em determinado momento podem-se mostrar equivocadas nos instantes seguintes, em razão, por exemplo, de uma variação imprevista do número de moradores por unidade, da assimilação das decisões tomadas em função de um nível de participação maior ou menor, do aumento de ocupações informais no assentamento no decorrer do projeto de urbanização e de disputas políticas locais e internas às comunidades.

Existe ainda um último fator a ser considerado, que diz respeito **ao equilíbrio entre a viabilidade financeira e à qualidade dos projetos urbanos e arquitetônicos**. A falta de qualidade não é decorrente apenas de decisões técnicas locais, do desenho da planta, ou da escolha de materiais. Em geral, decorre de uma contradição muito comum na atividade arquitetônica: a qualidade do projeto depende de maiores áreas úteis nas unidades e de materiais de construção de maior qualidade, que possam gerar boas condições térmico-acústicas de conforto ambiental e garantir menor necessidade de manutenção.

Porém, tais condições tendem a ser mais caras, sobretudo quando não se levam determinados aspectos em consideração, como a rápida depreciação e a necessidade de manutenção gerada pelo uso de materiais de baixa qualidade; do mesmo modo, a diversidade de projeto pressupõe menor possibilidade de padronização da obra e seu conseqüente encarecimento. A questão envolve uma série de outros aspectos, como a variação de valor do material de construção em cada região, a disponibilidade e o treinamento da mão-de-obra, o domínio da tecnologia, a redução de desperdício, etc. Além disso, um dos itens que mais pesam no custo final do projeto é o valor da terra.

A produção de habitações a custos controlados em programas de urbanização de assentamentos precários dão origem, muitas vezes, à utilização indesejável de soluções com unidades iguais reproduzidas de forma repetida, a casas de pequenas dimensões e plantas básicas, cuja implantação em grande escala implica deslocamentos de terra consideráveis, gerando erosão.

Uma maior qualidade das unidades habitacionais incide sobre os custos e, em conseqüência, reduz a quantidade de unidades produzidas, o que se contrapõe às proporções quantitativas do déficit habitacional brasileiro e gera custos políticos evidentes por causa da diminuição dos atendimentos habitacionais.



Exemplos de contradição entre quantidade e qualidade dos projetos, de cima para baixo: Bairro Samambaia, Brasília-DF, 1982 (Acervo Arquivo Público do Distrito Federal cedido por Rômulo Andrade de Oliveira) e conjunto COPROMO-Osasco, Mutirão, com projeto da Assessoria Usina, 1996

Este capítulo apresentará, a seguir, as lições aprendidas extraídas da análise dos programas e projetos de desenvolvimento urbano, ao se levar em conta os quatro fatores identificados:

- **fatores gerais e estruturantes;**
- **aspectos técnicos específicos dos projetos;**
- **dimensão local das decisões técnicas;**
 - *a dimensão urbana*
 - *a dimensão arquitetônica*
- **equilíbrio entre a viabilidade financeira e a qualidade dos projetos urbanos e arquitetônicos.**

Fatores gerais e estruturantes

São vários os fatores que incidem de forma estruturante nos projetos e afetam seu êxito. Dentre estes, os mais determinantes são o grau de comprometimento institucional e político, a independência, ou autonomia da administração pública, e sua capacidade de negociação; sua capacidade de construir um processo participativo; e a própria capacidade e competência dos seus quadros.

Grau de comprometimento institucional e político

A prioridade dada a um programa no bojo da gestão municipal ou estadual e o efetivo comprometimento das diferentes secretarias envolvidas – e a capacidade de construir pontes com os demais níveis de governo, sabendo superar diferenças político-partidárias – são fatores-chave.

O caso do **Prosamim** ilustra bem a questão da prioridade dada aos programas no próprio Governo, assim como a capacidade de estruturação interna entre secretarias e níveis de governo. Na prática, o programa constituiu-se na principal política habitacional para o município de Manaus, levada a cabo pelo Governo do Estado do Amazonas, com ampla participação de diversos órgãos estaduais e municipais. Um montante significativo (em torno de 13 milhões de reais) é destinado pelo programa aos órgãos envolvidos, sejam eles estaduais ou municipais, por meio do Plano de Fortalecimento Institucional. E vários documentos regulatórios da política urbana municipal vêm sendo elaborados com a participação e, às vezes, até o financiamento do Prosamim.¹

Também no **Favela-Bairro**, o comprometimento do Governo municipal foi absoluto, chegando a canalizar cerca da metade do orçamento da cidade para a Secretaria de Habitação, dando-lhe um papel político central na gestão.

No sentido oposto, o **Nova Baixada** destacou-se pela falta de articulação, prevista em contrato, entre o Estado, executor do programa, e os municípios da Baixada Fluminense, objetos de sua ação. As decisões relativas às obras e a opção pelas áreas a ser contempladas foram todas tomadas no

¹ Plano de Resíduos Sólidos de Manaus, Plano Local de Habitação de Interesse Social, Plano de Controle de Contaminação Industrial e Plano de Água e Esgoto.

âmbito interno das estruturas do Governo do Estado do Rio de Janeiro; os municípios envolvidos não exerceram papel importante no planejamento e na execução do programa; muitos dos projetos definidos eram conflitantes com propostas municipais já em desenvolvimento.

No caso do **Bacia do Una**, sob responsabilidade conjunta do Governo do Estado e da Prefeitura de Belém, as constantes disputas entre as partes refletiam-se na coordenação-geral e, ainda, conturbavam a aproximação dessa coordenação com as comunidades, embora tal cenário de embates tenha, por outro lado, permitido a retomada (por pressão da gestão municipal iniciada em 1997), que havia sido paralisada desde 1992 pelo Governo Estadual.

Autonomia da Administração

Independência e autonomia da administração na definição de suas políticas e a capacidade de negociação com os órgãos financiadores são fundamentais. A influência do financiamento externo é menor quando este complementa uma política municipal mais ampla.

A capacidade de negociação do Núcleo Gestor do **Terra Mais Igual**, com as agências financiadoras, revelou-se no ajuste² conquistado pela Prefeitura junto à coordenação do HBB, **com uma consequência direta para a qualidade físico-urbanística e, mais especificamente, arquitetônica**, já que afetou o tamanho das unidades. Originalmente foi estipulado um limite máximo de área de 32m² por unidade habitacional (a um custo de até 8 mil reais, em que não se permitia contrapartida da Prefeitura para ampliação de área). A Prefeitura conseguiu o aumento desse teto para 39m², mediante execução da área excedente ao limite do programa com recursos orçamentários próprios, revelando o potencial do Governo Municipal para adequar os parâmetros técnicos arquitetônicos externos às necessidades estabelecidas nas diretrizes locais da política de habitação.

O equilíbrio entre a influência dos executores dos programas, por um lado, e dos agentes financiadores, por outro, é delicado.

² Segundo Margareth Coelho, coordenadora do Núcleo Gestor do Programa Terra Mais Igual, em entrevista concedida em 26 de novembro de 2009.

A participação de técnicos com experiência de participação em outros programas traz correções importantes. Por outro lado, técnicos por demais engessados por outras experiências, ou mesmo por condicionantes próprias do financiamento, podem pressionar por soluções distantes da realidade local, afetando a qualidade físico-urbanística final, como no caso das miniestações de esgoto do Favela-Bairro, que acabaram abandonadas e degradadas, o que gerou até acidentes com moradores.

No Terra Mais Igual, a experiência dos técnicos, sua capacidade de negociação, ao lado da participação das comunidades nas fases pré, durante e pós-obras, permitiu que se modificassem as exigências padrão do programa HBB para adaptá-las às condições locais, no que se refere tanto à integração dos setores governamentais envolvidos no programa como àquela que diz respeito à adesão de 80% da população afetada.

A construção de uma abordagem participativa

A construção de uma abordagem participativa, que consiga envolver e considerar o papel da população beneficiada pelo programa, é fundamental para a qualidade do projeto urbano e arquitetônico, já que seu morador é o beneficiário e avaliador final. Uma casa pequena demais, pouco confortável termicamente, apresenta aspectos físico-arquitetônicos que afetam a qualidade de vida das pessoas.

No **Prosamim**, a alteração do projeto arquitetônico (conforme apresentado adiante), eliminando a tipologia em dois pisos e incorporando os lavatórios aos banheiros, típica solução técnica de cunho físico-arquitetônico, resultou do processo participativo de discussão e avaliação do projeto. Além disso, vários canais e instâncias de participação foram criados e se mantêm como instâncias necessárias à condução do programa, garantindo a boa qualidade físico-urbanística/arquitetônica dos conjuntos executados.

No **Terra Mais Igual**, segundo representantes das comunidades, provenientes dos bairros envolvidos na Poligonal 2, elogiou-se o fato de o Governo Municipal não ter apresentado às comunidades afetadas os projetos já prontos, mas sim de construí-los coletivamente, incorporando sugestões da população que foram hierarquizadas pelos próprios moradores e traduzidas em elementos projetuais.

Formação contínua de técnicos

A capacidade de promover a formação continuada de técnicos e disseminar conhecimentos que poderão multiplicar a experiência adquirida em novos programas é um fator de êxito.

A capacidade de formar equipes tecnicamente preparadas, capazes de conduzir as alterações necessárias no âmbito físico-urbanístico e arquitetônico, foi importante para as mudanças do projeto arquitetônico do **Prosamim**, conforme analisado mais adiante.

No **Terra Mais Igual**, a metodologia de projeto foi desenvolvida e adequada a seus objetivos por técnicos de diversas secretarias com experiência em urbanização integrada de assentamentos precários, muitos deles oriundos dos quadros de outros programas municipais em áreas de mangues e morros, desenvolvidos a partir do final da década de 1980 em Vitória. Os procedimentos de projeto foram sendo consolidados com base na experiência acumulada. Além disso, a equipe de técnicos formada pelo programa tem replicado a experiência adquirida, com vários técnicos tendo, inclusive, migrado para órgãos da esfera estadual e para municípios do interior do Espírito Santo.

No **Favela-Bairro**, a experiência de formação continuada de quadros técnicos, cujo comprometimento com a realidade dos assentamentos aprofundou-se ao longo da execução do programa, foi um elemento positivo. Embora muitos destes técnicos tenham tido sua permanência inviabilizada com as mudanças de gestão, o que foi negativo, eles passaram a integrar equipes em outros órgãos em todos os níveis de governo e em vários municípios e estados, ampliando o processo de disseminação do conhecimento. Este fato é essencial, já que tais programas contribuíram para a continuidade do acúmulo de experiências e para o sucesso dos novos empreendimentos de urbanização no país.

Entre os programas analisados, é interessante observar como a experiência de um deles, o Prosamim, foi devidamente aproveitada em outro, o Terra Mais Igual. A troca de conhecimento entre ambos os programas permitiu que o aprendizado do primeiro fosse transmitido ao segundo, de forma que Vitória não reproduzisse a modalidade de atendimento por bônus moradia, já que em Manaus observou-se uma tendência ao aumento dos preços dos imóveis em áreas centrais, o que, por conseguinte, obrigou-a a adquirir imóveis em zonas periféricas da cidade.

Aspectos técnicos específicos dos projetos

A escolha correta do um **escopo integrado** e da **área de intervenção dos programas ou do projeto**, dois fatores que resultam de decisões técnicas tomadas ao princípio do ciclo de desenho projetual, são determinantes para a qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos e programas.

Já é consensual, entre especialistas, que o êxito físico-urbanístico de programas de urbanização de assentamentos precários está condicionado a um **escopo** que trate de forma **integrada** todos os aspectos setoriais, como transporte e mobilidade, saneamento, habitação e regularização fundiária, tratamento das questões ambiental e social. Embora seja comum que cada um destes aspectos faça parte de políticas independentes, é desejável que sejam pensados de forma integrada. Quando o escopo de intervenção envolver o **reassentamento de famílias**, esta deve considerar com cuidado a escolha da área.

Esta possibilidade de uma ampla integração depende, além de ser encarada como prioridade em cada um dos níveis de governo envolvidos, de projetos que garantam que seus escopos sejam abrangentes e apresentem uma abordagem urbana e socioambiental multissetorial.

Escopo integrado e variado

Da análise dos casos, pode-se reiterar que o ideal é que as políticas de urbanização de assentamentos precários sejam integradas e também variadas nas modalidades habitacionais oferecidas, de modo a serem adequadas a cada contexto local.

O **Prosamim** é um exemplo de programa que partiu de uma concepção inicial muito abrangente e integrada em termos setoriais. Ao construir conjuntos residenciais centrais nas áreas de igarapés antes ocupadas por palafitas, o programa desenvolve tanto projetos urbanos como habitacionais – de excelente integração à malha da cidade, por estarem localizados em áreas centrais –, incluindo componentes viários, de saneamento e drenagem, de educação ambiental, de geração de emprego e renda e de gestão participativa.

A questão ambiental foi tratada no mesmo nível da habitacional, merecendo um setor especificamente ligado a ela, já que o programa, na sua origem, buscava enfrentar de forma integrada não só a demanda habitacional

dos moradores de palafitas, mas a recuperação ambiental dos igarapés. Não há dúvida de que isso gerou resultados excepcionais com relação à qualidade físico-urbanística dos bairros criados, muito bem inseridos na malha urbana, ofertando possibilidade de usos não-residenciais e oferecendo equipamentos de uso cotidiano importantes para a recuperação da qualidade de vida, como escolas, áreas recreativas e quadras esportivas, sob responsabilidade de outros órgãos de governo.

O programa destaca-se por gerenciar ações intersetoriais, e até de níveis diferentes de governo, assim como por se envolver de forma direta nas ações municipais de coleta de lixo e limpeza de igarapés, além de promover a discussão da política habitacional da cidade, mesmo tratando-se de um programa estadual.



Inserção na malha urbana – tratamento ambiental e diversidade de usos no Prosamim



Inserção na malha urbana – tratamento ambiental e diversidade de usos no Prosamim

No **Favela-Bairro**, a proposta era urbanizar as favelas selecionadas, integrando-as à cidade por meio de melhorias viárias e de infraestrutura, combinadas à instalação de equipamentos e desenvolvimento de ações sociais nas comunidades envolvidas. O escopo especialmente voltado para o tratamento integrado das questões urbanas, com certeza, foi uma das chaves para a ampla aceitação e conhecimento do programa. Porém, não se propunha a construir ou melhorar as moradias, o que teria sido mais um elemento de integração de ações setoriais qualificador do mesmo, conforme apontado por técnicos e arquitetos entrevistados. Ainda assim, o objetivo inicial de urbanização não impedia este eventual desdobramento em etapas posteriores, mostrando que a opção deliberada por priorizar investimentos no espaço público sem promover a provisão habitacional não se revelou, neste caso, um obstáculo para a sua solidez.³

Em compensação o **Bacia do Una** executado segundo a proposta original, limitou-se a ações de saneamento, drenagem e pavimentação na área de intervenção, que correspondem à maior bacia hidrográfica da cidade e compreendem zonas de “baixadas”, como são conhecidas as áreas alagáveis no município, historicamente ocupadas de maneira informal por populações de baixa renda.

³ O componente de melhoria habitacional foi incorporado à proposta do terceiro contrato de financiamento do Favela-Bairro junto ao BID, demonstrando sua capacidade evolutiva.

Neste sentido, a escolha por uma atuação com foco nesse problema específico veio ao encontro de uma demanda histórica dos movimentos formados por moradores da região, mas precisaria ter tido um caráter muito mais abrangente para dar conta de necessidades mais abrangentes – equipamentos urbanos e de regularização fundiária –, com as quais a região convive ainda hoje, e permitir resultados físico-urbanísticos mais completos. Mesmo considerando-se a baixa capacidade institucional do mutuário, que foi identificada desde a fase de preparação do programa, foi, provavelmente, um erro desconsiderar a questão da regularização fundiária, quando cerca de 50% dos domicílios municipais encontram-se em situação de irregularidade.

No caso do **Procentro**, a configuração inicial foi radicalmente distinta, e até certo ponto inovadora, mas também arriscada: optou-se por um escopo abrangente, atuando na região central da cidade com uma grande variedade de modalidades de intervenções, com grande intersetorialidade. Um caminho instigante, mas que, somado à própria complexidade da área central, exigia, para ter sucesso e ser sustentável, bastante comprometimento político futuro na sua implementação, exigindo ainda uma atuação pública sistêmica para o Centro. Ocorreu exatamente o oposto – o programa sofreu com a descontinuidade administrativa. Na prática, houve um desmonte decorrente de mudanças políticas da gestão municipal, o que o transformou em um amontoado de ações dispersas, um tanto desconexas e nada sistêmicas.

Já o **Cingapura/PROVER**, também em São Paulo, destacou-se pela ausência de integralidade. Focou-se quase que com exclusividade na provisão habitacional nova em edifícios verticalizados, com pouca ou nenhuma diversidade de propostas. Esta opção por uma única modalidade habitacional como eixo da política habitacional municipal respondeu de maneira inadequada à necessidade de variedade.

No entanto, teve o mérito de iniciar um tipo de intervenção que não removia a favela de seu local, mantendo o morador em blocos verticais construídos na área originária de sua residência. Porém, a impossibilidade de atender integralmente à demanda da favela, a gestão confusa da distribuição das unidades, que nem sempre priorizou os moradores da comunidade, e as dificuldades decorrentes da transição da moradia em favela para o condomínio vertical (que o Favela-Bairro preferiu não fazer), criaram dificuldades que tenderam a se ampliar com o tempo.

O caso do Bairro CIC, em Curitiba, é resultado da política habitacional intersetorial desenvolvida pela **COHAB-Paraná** há décadas. O bairro começou a ser urbanizado na década de 1980 e, desde então, foi se beneficiando de in-

tervenções em várias etapas. A concepção inicial partia justamente da valorização dos aspectos integrados, da variedade de tipologias habitacionais e de uso da ênfase na questão ambiental, evitando-se as terraplenagens, além do fato de que se procuravam criar a integração viária e a inserção das moradias e dos equipamentos em um contexto urbano planejado. Tais preocupações contribuíram para a qualidade urbana atual do bairro, que foge ao padrão habitual de “conjunto habitacional”, sendo mais um bairro da cidade, com variedade de usos e tipologias diversas, muito embora haja limitações consideráveis nos projetos arquitetônicos das unidades, como será comentado adiante.



COHAB-Paraná – integração viária e inserção adequada das unidades de moradia no Bairro CIC



COHAB-Paraná – integração viária e inserção adequada das unidades de moradia no Bairro CIC

Adequada escolha da área

Um programa em área corretamente definida terá maior potencialidade de sucesso e representará uma escolha mais racional de financiamento. O nível de integração de condicionantes diferentes é tão alto que, quanto mais condições favoráveis houver, mais efetivos serão os resultados físico-urbanísticos. Da mesma forma, a escolha de áreas com boas possibilidades de melhoria em um aspecto, mas muito prejudicadas em outros, pode levar à total ineficácia da política, uma vez que os aspectos negativos anularão os positivos com rapidez. Um exemplo são as obras de melhoria habitacional em áreas sem possibilidade de realização de obras de saneamento, ou mesmo de drenagem, que podem se reverter em um fiasco logo na primeira chuva.

O caso do **Nova Baixada** é ilustrativo, por exemplo, de uma situação em que a escolha de áreas com grande carência, porém “ilhadas” dos sistemas em rede, levou a uma descontinuidade das redes de infraestrutura que prejudicou severamente o programa. O Governo do Estado priorizou áreas caracterizadas por um maior grau de necessidade, definido a partir de um cruzamento de indicadores de carência urbana e densidade, para uma intervenção prioritária de saneamento, combinada à instalação de equipamentos sociais (creches, delegacias especializadas, postos de saúde).

Uma abordagem que parecia bastante racional e integrada, mas que geraria dificuldades: atuando em regiões periféricas de grande extensão e muito carentes, tal escolha criou “ilhas” (Hübner, 2002) com melhor infraestrutura – em meio a grandes áreas de assentamentos muito precários –, porém demasiadamente desconectadas entre si, sobretudo do ponto de vista da descontinuidade das redes de infraestrutura. Em cada município incluído no Nova Baixada foram urbanizadas duas ou três manchas de território, selecionadas de modo deliberado pelos órgãos executores como áreas contíguas, mas que, no entanto, não contemplaram a totalidade das sub-bacias envolvidas nem dos bairros atingidos, frustrando a expectativa de que a obra beneficiaria a todos da mesma vizinhança.

Unidades de planejamento para bacias

Em casos de saneamento de bacias como o do Nova Baixada, a unidade de planejamento utilizada deveria ter sido a das microbacias afetadas e, na impossibilidade de se atingir a sua totalidade, a intervenção poderia ter sido pensada em etapas graduais, planejadas para se iniciarem a partir do centro dos bairros, criando troncos de rede de infraestrutura, desde os quais se expandiria o alcance das obras de maneira paulatina.

Há situações em que a própria condição histórica dos assentamentos favorece a urbanização, em particular quando se trata de áreas inseridas na malha urbana da cidade formal. Este é o caso dos igarapés do **Prosamim**, em Manaus, do bairro Coroa do Meio, em Aracaju, e das poligonais do **Terra Mais Igual**, em Vitória, que correspondem a áreas centrais mais facilmente consolidáveis.⁴

Localização de reassentamentos

O reassentamento de moradores para áreas distantes de seus assentamentos originais, distanciando-os de seus trabalhos e vínculos urbanos e gerando longos trajetos de locomoção, é um dos piores efeitos físico-urbanísticos nas

⁴ Embora os programas de Manaus e Aracaju, assim como o Prosamim, também alimentem reassentamentos periféricos, devido à falta de estoque de terras públicas nas áreas mais centrais desses municípios.

políticas de urbanização de favelas. Inserir este critério na escolha dos programas, como é feito em operações financiadas pelo BID ou Banco Mundial, pode ser uma diretriz extremamente transformadora.

Porém, não se deve acreditar que a escolha de consolidação de áreas precárias dentro da cidade formal seja uma opção simples, já que, em geral, esta enfrenta o peso político da tradição segregadora de, preferencialmente, retirar a população pobre do centro e expulsá-la para a periferia. A perspectiva de integração de assentamentos precários à cidade, buscando soluções que focalizem tanto o assentamento como a sua envoltória, reforça o reconhecimento do direito mais amplo à cidade (Denaldi, 2009b).



Inserção urbana Programa Terra Mais Igual (Pref. Municipal de Vitória)



Prosamim



Prosamim (UGP-Prosamim)

O caso do **Prosamim**, merece um estudo mais detalhado a respeito deste quesito. De fato, se um dos seus aspectos estruturadores é justamente a possibilidade de oferecer, de maneira gratuita, novas moradias à população na própria área em que habitava. Esta ainda não é a alternativa mais comum entre suas modalidades de atendimento habitacional, sobressaindo-se as mudanças para outras áreas.

Os reassentamentos no próprio local representam apenas um sexto das cerca de 6 mil remoções já realizadas. Os técnicos do programa alegaram que as outras opções – recebimento de indenização com acompanhamento de compra de outro imóvel, ou a inserção em conjuntos habitacionais municipais – acabaram sendo mais práticas tanto para o executor, que evitou o dispendioso e trabalhoso processo de oferecimento de habitações provisórias, como para os moradores, que veem na indenização com compra uma solução muito mais rápida do que a espera pela construção do imóvel novo. Embora isto seja compreensível, acaba estimulando o deslocamento de moradores de baixa renda para áreas mais distantes, contribuindo para o processo de periferização. Por isso a importância de se levar – em mais uma faceta da necessária intersectorialidade – esta discussão para o Plano Municipal de Habitação, de responsabilidade não do órgão executor do programa, que, aliás, tem sido financiado com recursos do Prosamim, mas do município.

Ainda assim, cabe destacar que o programa talvez seja um dos poucos no país a oferecer, de forma gratuita, habitação no próprio local do assentamento original, inserida na malha urbana e com qualidade arquitetônica. Evidentemente, a perspectiva ideal seria conseguir que tal alternativa pudessem beneficiar toda a população dos igarapés.

A dimensão local das decisões técnicas

Conforme referido, os aspectos técnicos do projeto estão apresentados sobre duas dimensões: urbana e arquitetônica.

A dimensão urbana

Como regra geral, os projetos urbanos para assentamentos precários devem ser adequados ao contexto em que são desenvolvidos, não sendo possível utilizar parâmetros técnicos universais. Por isso, uma verificação simples de índices ou números, tomados de maneira genérica, raras vezes permite uma análise qualitativa adequada. Mas pode-se dizer que há aspectos técnicos determinantes da adequação das intervenções.

No âmbito urbanístico, vale observar que as situações encontradas nas intervenções exigem a adoção de políticas variadas, que podem envolver soluções técnicas diretas (intervenção com obras), mas também ações alternativas, como as de caráter social (subsídio para habitação provisória, remoção para novos conjuntos, etc.): uma favela em área com grande risco de inundação deve ser tratada de forma diferente de outra construída embaixo de um viaduto e sob risco de incêndio, que, por sua vez, deverá ter um conjunto de soluções muito distintas de uma favela implantada há décadas em área consolidada e inserida na malha urbana. Por isso, nem sempre todos os aspectos técnicos identificados neste livro estarão presentes em todos os programas.

A preferência por **localizações integradas à malha urbana infraestruturada e consolidada** com boa acessibilidade por transporte público, boa diversidade de usos e o **saneamento adequado**, e a transcendência dos limites dos projetos para beneficiar não só os assentamentos, mas o seu entorno imediato (Denaldi, 2009a), são elementos que compõem o que chamamos de parâmetros urbanísticos dos projetos.

O conceito de **integração à malha urbana** refere-se à capacidade para criar um ambiente construído capaz de ligar-se à cidade infraestruturada existente, em termos viários, de acessibilidade ao transporte público e de infraestrutura disponível. Como já dito na seção anterior, ela depende, antes de mais nada, do escopo do programa e da área escolhida. Intervenções em áreas periféricas já carentes de infraestrutura serão, por natureza, mais complexas do que em áreas próximas, ou inseridas na cidade formal.

Localização de reassentamentos

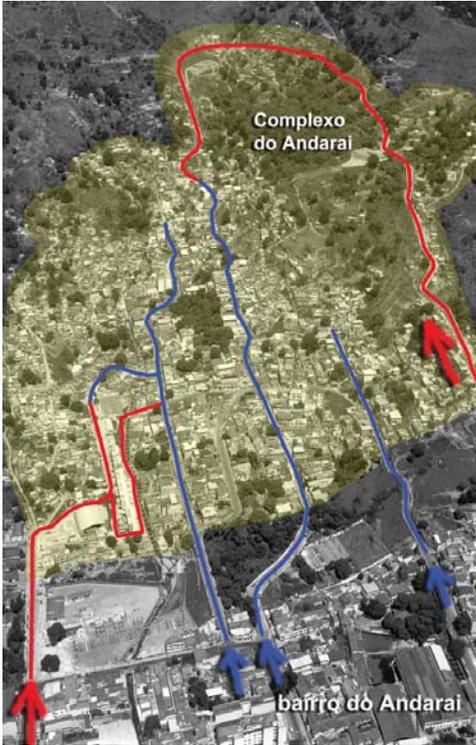
Em qualquer caso, é primordial a preocupação de que seja criado, com a intervenção, um conjunto edificado que não se destaque no ambiente do entorno, estigmatizando-o, mas que se potencialize como um bairro homogêneo e integrado aos bairros envoltórios. Além disso, é importante que se consiga uma transcendência dos limites dos projetos, que tenham ainda a ser pontuais, para beneficiar não só os assentamentos, mas o seu entorno imediato, ainda mais quando se trata de intervenções em áreas carentes de urbanidade.

A integração à malha urbana, que transforma o assentamento precário em um bairro integrado à cidade, é tão significativa para alcançar qualidade físico-arquitetônica que, por si só, foi suficiente para definir o eixo central de um dos programas estudados, o **Favela-Bairro**, cujo próprio nome explicita tal preocupação urbanística.

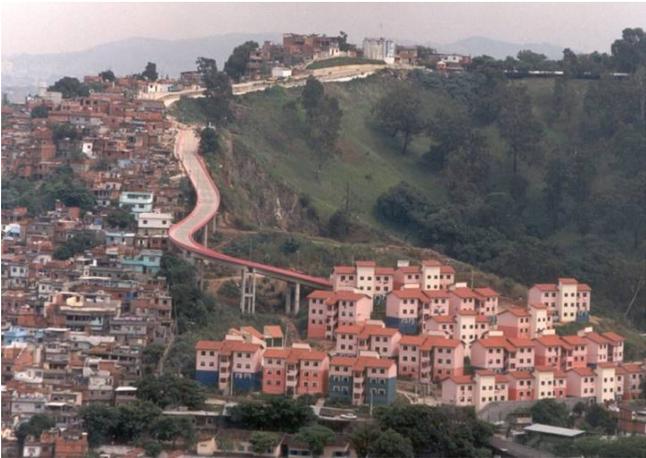
Sobretudo na primeira fase, a construção de vias carroçáveis era prioritária nos projetos de urbanização, embora o tenha deixado de ser durante a transição de gestão municipal ocorrida a partir de 2001, sob o argumento de que os altos custos não justificavam sua implantação.⁵ Trata-se de uma mudança que, sem dúvida, alterou a essência do programa, cujo eixo central era, por meio da integração viária e provisão de infraestrutura, reunificar trechos verdadeiramente segmentados do seu entorno, embora inseridos, em termos físicos, na cidade.

A abertura de ruas internas e sua integração com o sistema viário podem ser determinantes até para a diminuição considerável do poder do crime organizado, como ocorreu no caso da comunidade Chácara Del Castilho. A eficácia de uma intervenção puramente físico-urbanística ganhou força com a implantação concomitante, e a manutenção (até hoje) de um centro de apoio comunitário da Prefeitura, o POUISO (Posto de Orientação Urbanística e Social). O foco era, de modo acertado, promover a integração física das favelas com os bairros envoltórios, mesmo que sem a pretensão de diluir as fronteiras sociais.

⁵ Segundo Hélio Aleixo e David Lessa, que exerceram cargos técnicos e políticos na equipe de gestão do programa até 2001, e vários outros depoimentos colhidos em entrevistas, realizadas ao longo mês de agosto de 2009, com técnicos da Prefeitura e arquitetos que elaboraram projetos para o Favela-Bairro.



Dois exemplos de integração à cidade como motor da melhoria dos assentamentos informais – à esquerda, Favela-Bairro Andaraí e à direita, Parque Royal



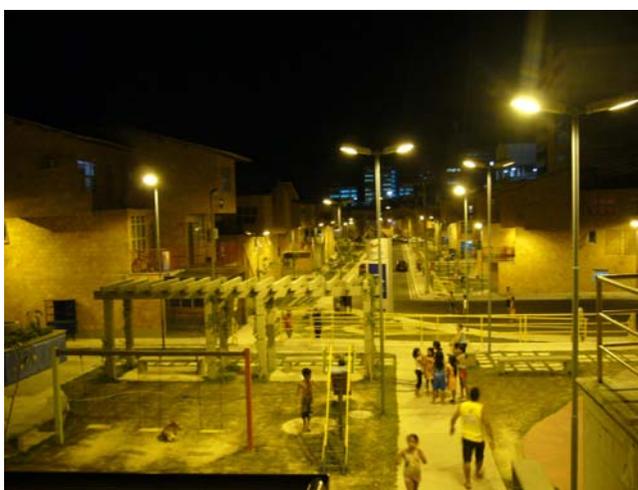
Favela-Bairro Mangueira – exemplo de boa integração urbana



Chácara Del Castillo – exemplos de boa integração urbana

Outro exemplo em que a integração à cidade ocorreu de forma harmônica ocorreu no **Prosamim**. Neste caso, as áreas precárias beneficiadas estavam inseridas na malha urbana infraestrutura, já que os igarapés em questão situam-se nas regiões consolidadas da cidade. Ainda assim, o programa destaca-se, mais uma vez, pelas opções feitas em sua concepção, já que poderia ter sido escolhida a opção pela retirada total dos moradores das beiras dos igarapés, transferindo-os para regiões periféricas mais remotas.

Ainda que tal situação até ocorra no âmbito do programa, como já comentado, a proposta de manter pelo menos parte das famílias na área do assentamento original garantiu a implementação de conjuntos extremamente bem inseridos à malha urbana, o que configura um ganho de qualidade físico-urbanística significativo. Os moradores dos novos conjuntos mantiveram-se próximos ao trabalho, puderam exercer atividades comerciais (dando vitalidade ao bairro pela variedade de usos) e se beneficiaram diretamente dos equipamentos de lazer e paisagísticos implantados (parques lineares, quadras esportivas). Equipamentos estes, vale dizer, que têm ainda o mérito de evitar a reocupação informal da área ou a utilização pelo mercado imobiliário.



Prosamim – bons exemplos de Integração à malha urbana (Fotos: Prosamim)

Assim como no Prosamim, o **Terra Mais Igual** teve como ponto essencial a construção das unidades habitacionais na área originária de moradia da população afetada. Nos casos em que existe a necessidade de reassentamento, as famílias são realocadas nas mesmas poligonais em que já moravam.⁶ Frequentemente inseridas em áreas de mangue e de morros, localizados em meio à zona urbana consolidada do município, as poligonais do Terra Mais Igual gozam de uma boa inserção no tecido urbano.

Os conjuntos de unidades habitacionais construídos nos morros, ou nas margens de mangues, têm excelente qualidade urbanística e são bem integrados ao entorno. Além disso, a ação quase que cirúrgica do programa, que com frequência não ultrapassa a instalação de cem unidades por conjunto construído, apresenta um resultado paisagístico muito interessante, mesmo com certas limitações no projeto, que serão comentadas quando for abordada a dimensão arquitetônica. Neste caso, a qualidade limitada do projeto arquitetônico das unidades habitacionais dilui-se no cuidado com o tratamento paisagístico conferido aos espaços urbanizados e parques instalados em meio às favelas, alavancando a integração destas últimas à cidade.



Terra Mais Igual

⁶ À exceção dos casos em que há riscos geológicos ou estruturais e restrições de ordem ambiental, quando o remanejamento para o exterior dessas áreas se faz obrigatório.



Terra Mais Igual

Qualidade compatível com o entorno

Os projetos em assentamentos precários pressupõem a adoção de parâmetros urbanísticos específicos e adaptados às condições peculiares destas ocupações, que em geral são muito densas (em torno de mil habitantes por hectare). É importante a adoção de soluções urbanísticas e paisagísticas, de redes de infraestrutura, de pavimentação e espaços públicos de qualidade compatível com aquela usualmente aplicada na cidade formal – seja para que a inserção ao entorno ocorra de forma harmoniosa, seja para melhorar a precariedade comum às áreas mais periféricas.

Embora o **Bacia do Una**, tenha sido ampliado durante sua execução⁷ e sua área de abrangência tenha alcançado grande extensão, promovendo, inclusive, uma boa conectividade da região com a malha urbana da cidade, as obras realizadas não resolveram por completo os problemas de drenagem, pavimentação e saneamento a que se propunham; muitas vias ainda sofrem com as constantes enchentes, o refluxo do esgoto, a incompletude das redes instaladas e a manutenção insuficiente das canalizações dos córregos.



Enchentes e condição de manutenção dos rios canalizados, assoreamento dos canais (Fotos: cedidas pelo sr. José Alexandre, membro da Comissão de Fiscalização de Obras do Programa Bacia do Una – Sub-Bacia 1, Vila Freitas)

⁷ A ampliação incluiu a construção de um conjunto para abrigar boa parte das famílias reassentadas e o desenvolvimento de ações de educação ambiental não incluídas na proposta original.

No âmbito do **Procentro**, dois projetos específicos destacam-se pela boa qualidade de integração à malha urbana envoltória. Foram construídos o Conjunto Olarias e a Vila dos Idosos, ambos pensados para públicos específicos (os sem-teto e os idosos, respectivamente – uma abordagem de especialização da oferta pouco comum no Brasil), com excelente implantação no terreno, localização favorável na malha do bairro e ampla conectividade com os sistemas de transporte público.



Procentro – Conjunto Olarias



Procentro – Vila dos Idosos

No **Procidades/Aracaju** ou PAC/Aracaju, a questão da importância da integração à malha urbana como parâmetro de qualidade físico-urbanística aparece de maneira bastante clara. A aplicação de um mesmo projeto arquitetônico em áreas diferentes levou a resultados finais opostos, o que poderia ser surpreendente.

A explicação está no fato de as unidades construídas na Coroa do Meio, em pequena escala e mais inseridas no envoltório existente, terem resultado em uma qualidade urbanística melhor do que a obtida no Bairro Novo, onde o enfileiramento de inúmeras casas realça a má qualidade do projeto arquitetônico e torna árida a integração urbanística.

Um acompanhamento técnico mais atento poderia verificar a diferença de qualidade trazida pela escala menor de implantação e a melhor inserção urbanística, levando à alteração do projeto de implantação do conjunto maior, dando um tratamento paisagístico e viário capaz de criar pequenos “bairros” com uma escala mais adequada, ou, na melhor das hipóteses, à produção de uma variedade de tipologias que dessem maior diversidade ao conjunto de 2.500 unidades.



Coroa do Meio (foto acima) e Bairro Novo (foto na página a seguir) – mesma tipologia com resultados urbanísticos diferentes (Prefeitura Municipal de Aracaju)



Coroa do Meio (foto na página anterior) e Bairro Novo (foto acima) – mesma tipologia com resultados urbanísticos diferentes (Prefeitura Municipal de Aracaju)

Até recentemente, era comum que programas de financiamento do Governo Federal, **impedissem a diversidade de usos**, gerando verdadeiras “cidades-dormitórios”, com decorrentes problemas de convívio social. Os financiamentos sob a rubrica “habitacional” não podiam incluir outros usos urbanos. Uma crescente conscientização da importância de se criarem múltiplos usos para garantir a qualidade e o dinamismo urbanos tem permitido que esta tendência venha, pouco a pouco, sendo superada.

Uso comercial

Em assentamentos precários, a permissão de uso comercial possibilita um maior dinamismo urbano, a permanência de atividades em períodos noturnos, promovendo maior segurança, e a criação de condições para a realização de atividades geradoras de renda, com oportunidades de trabalho para a comunidade.

A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, em um recente processo de reabilitação dos prédios do **Cingapura/PROVER**, optou pela permissão de instalação de estabelecimentos comerciais e de serviços nos andares térreos dos blocos reformados. Esta opção também ocorreu no caso do **Prosamim**, que prevê a reposição de estabelecimentos comerciais que já existiam antes do reassentamento.



Prosamim – diversidade de usos e pequeno comércio no térreo

Ainda no que diz respeito à questão dos parâmetros urbanos tecnicamente adequados, um dos problemas mais comuns nos programas estudados reside nas **modalidades técnicas de saneamento** adotadas. Mais uma vez, as respostas com relação à adequação ou não das soluções adotadas estão, invariavelmente neste caso, associadas a questões político-institucionais que se iniciam nas diretrizes do programa. Porém, as consequências expressam-se na concretude dos resultados obtidos em campo.

Modalidades adequadas de saneamento

Constatou-se, de maneira geral, a opção recorrente pela instalação de redes de drenagem e esgoto em sistema de separador absoluto, pois este é, segundo especialistas, o mais adequado aos regimes intensos de chuva em países tropicais. Entretanto, ficou claro, em diversas situações observadas, que este sistema tem enfrentado limitações.

No Nova Baixada, a opção pela modalidade de separador absoluto levou a situações como a de São João de Meriti, onde, segundo técnicos entrevistados, foi quebrada a rede informal de coletor único para que se instalassem sobre ela tubulações pluviais e de esgoto distintas. Porém, em meio a tanta precariedade (em uma região que é, inclusive, parcamente abaste-

cida de água), a impossibilidade de conexão à rede coletora e a incapacidade de tratar as microbacias por completo criaram “ilhas” com saneamento desconectado, que não interromperam os lançamentos nos cursos d’água.

Mesmo com a previsão de instalação, em algumas áreas do programa, de estações de tratamento de esgoto (ETEs), estas não foram apropriadas pela companhia de saneamento estadual, de modo que caíram em desuso e foram sucateadas, gerando até mesmo acidentes fatais e protestos, o que revelou um problema físico-urbanístico concreto: a rede entope-se com rapidez e se multiplicam as conexões clandestinas de esgoto à rede pluvial, anulando o esforço empreendido e os recursos utilizados, sem que haja benefícios à qualidade do assentamento.⁸

Somem-se a este erro de concepção do próprio programa e à definição limitada de suas manchas de intervenção os equívocos de execução das obras do Nova Baixada (Hübner, 2002). A elevação demasiada do nível de algumas ruas em relação às casas gerou problemas de drenagem e refluxo de esgoto ao longo das redes instaladas em determinadas áreas, sobretudo em períodos de chuva.

No **Terra Mais igual** as urbanizações também preveem a instalação de redes de drenagem e esgoto com sistema separador absoluto. Porém, neste caso, nas intervenções em áreas baixas da cidade, as redes são conectadas ao sistema integrado do Programa Águas Limpas, que já conta com tratamento do esgoto.

Nas áreas localizadas em morros, a rede de esgoto vai para estações de tratamentos locais e ainda não se conecta à rede do Águas Limpas, que passa ao pé dos morros. Mas existe a previsão de que isto ocorra, assim como a construção de ETEs, que, neste caso, serão mantidas pela Companhia Espírito-Santense de Saneamento – CESAN. Porém, vale observar que, conforme Secretaria de Desenvolvimento da Cidade – Prefeitura Municipal de Vitória (SEDEC-PMV), com base no Censo IBGE de 2000, Vitória está dentre as capitais brasileiras com maiores índices de tratamento sanitário: 89,78%, o que faz com que a previsão de conexão dos sistemas isolados de tratamento de esgoto das áreas urbanizadas no âmbito do programa seja bem mais factível.

⁸ “[...] sistemas de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto tendem a apresentar deficiências estruturais e operacionais que acabam resultando na veiculação de esgotos pelo sistema de drenagem urbana, tais como: ligações clandestinas, extravasores da rede e elevatórias de esgotos, instalações prediais cruzadas, e contribuições de esgotos de loteamentos irregulares e favelas” (Volschan Jr., 2008).

No **Favela-Bairro**, a questão não tinha tanta relação com modalidade de separador absoluto, também adotada, mas com a exigência feita, pelo órgão financiador, de instalação de ETEs, que também resultaram em equipamentos degradados (alguns ocupados para moradia). Isto porque a Companhia Estadual de Águas e Esgoto—CEDAE não realiza sua manutenção, uma vez que não trabalha com este tipo de sistema de tratamento de esgoto pontual e disperso, mas com uma lógica de coleta centralizada de esgoto.

A solução mais apropriada, defendida pelos técnicos entrevistados, em função da proximidade com a rede canalizada, teria sido a construção, mesmo que paulatina, de estações elevatórias que ligassem a rede das comunidades com o sistema dos bairros adjacentes. Neste caso específico, a sobreposição de uma exigência técnica inadequada mostrou-se prejudicial ao programa.

Além da questão das chuvas tropicais, a defesa do sistema separador absoluto baseia-se na maior facilidade, e menor custo, para tratar o esgoto por sistemas biológicos. No sistema de coleta único, a poluição difusa mistura metais e outros dejetos que requerem outro tipo de tratamento, outros tipos de estações de tratamento de esgoto que não existem hoje no Brasil. Vale observar que, por ser um dos itens mais caros das obras de urbanização, erros técnicos nas opções de saneamento adotadas podem significar um desperdício considerável de investimentos.

Modalidades adequadas de saneamento

Diante da falta de cultura das companhias estaduais de saneamento para tratar o esgoto de maneira descentralizada, além da ausência de redes abrangentes de coleta e tratamento de esgotos, os agentes financiadores deveriam estimular o estudo de alternativas de tratamento localizado, incluindo, eventualmente, sistema único de drenagem e esgotamento, opção encontrada em países europeus.

Em muitos dos casos analisados, poderiam ser estudadas soluções de aproveitamento e complementação das redes informais, coletando esgoto e drenagem ao mesmo tempo, sem separador, e, em áreas mais abrangentes, prevenindo extravasores e estações de tratamento, com a conexão com a rede coletora da cidade, mesmo que em um momento posterior.

A dimensão arquitetônica

A importância específica da qualidade do projeto da unidade habitacional é, muitas vezes, pouco considerada nos programas de urbanização de áreas precárias. Ela está condicionada a requisitos de **variedade tipológica e qualidade de execução, de dimensionamento e flexibilidade**, dos projetos habitacionais (em todas as escalas: da vizinhança, do edifício e dos ambientes da unidade habitacional) que possam proporcionar condições básicas de conforto.

É sabido que, em projetos habitacionais, a **tipologia das edificações deve ser adequada**, entre outros aspectos, às condições locais de conforto ambiental, à topografia e à forma do terreno – reduzindo os custos da obra, sobretudo com movimentação de terra, e os custos de implantação e manutenção dos conjuntos. A importância desta questão vem sendo desconsiderada no Brasil, em muitas ocasiões, e as melhorias observadas resultam com frequência de procedimentos realizados de baixo para cima, partindo dos técnicos de obra, que mantêm um contato mais próximo com os resultados efetivos do projeto arquitetônico.

Tipologia adequada dos conjuntos habitacionais

De maneira paradoxal, a necessidade de ganho de escala levou à produção de grandes conjuntos que, pela péssima adequação topográfica, muitas vezes ensejavam custos de implantação no terreno muito maiores do que se tivessem sido projetados com o devido cuidado. A construção de blocos de apartamentos em quatro ou cinco pavimentos, reproduzidos como “carimbos” em qualquer lugar, ou de casas, minúsculas e idênticas, implantadas às centenas em amplos terrenos periféricos, resulta de um padrão arquitetônico herdado da produção realizada pelo BNH – Banco Nacional de Habitação (Bonduki, 1998).

Um exemplo interessante de diferenciação tipológica de conjuntos habitacionais deu-se no **Procentro**, em São Paulo, no âmbito de componente habitacional intitulado “Morar no Centro”. Pode-se extrair uma série de considerações da utilização de tipologias diversificadas (neste caso, em três conjuntos residenciais direcionados à modalidade de locação social para baixa renda).

O Parque do Gato, por exemplo, empreendimento da Companhia de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), revelou elementos projetuais de melhor qualidade e flexibilidade quando comparados aos projetos padrão da companhia, embora com uma densidade às vezes considerada muito baixa (o que permitiu, por outro lado, espaços coletivos amplos).

A adoção de pilotis em um de cada dois prédios permitiu a criação de espaços comunitários cobertos no térreo, bastante utilizados pelos moradores. A inserção de porta-balcão e pequenos balcões nas salas de estar contribuiu para a melhoria da insolação e ventilação das unidades habitacionais, assim como para uma maior qualidade do espaço da sala.

O uso de cores rompeu com o padrão branco utilizado com frequência pela companhia. O projeto oferece, inclusive, condições de uso para portadores de necessidades especiais.



Procentro – Parque do Gato



Procentro – Parque do Gato

O caso do **Bacia do Una** também revela um aspecto interessante da diferenciação tipológica em projetos de urbanização. O primeiro projeto de conjunto residencial, destinado a reassentar cerca de 2 mil famílias, provenientes de vários bairros da bacia, foi desenvolvido por uma empresa de engenharia, mas recusado pela população a ser reassentada, o que reforça a importância da questão da participação como componente físico-urbanístico/arquitetônico.

Foi naquele momento que a população convocou o PARU (Programa de Reforma Urbana da Universidade Federal do Pará – UFPA), para desenvolver um novo projeto, e aceitou suas exigências de conduzir o processo por meio de assistência técnica à comunidade e de não executar projetos padrão. As exigências do PARU foram acatadas pelo executor ao conduzir com atenção individualizada o reassentamento da população em condição de deslocamento involuntário.⁹

Ao longo desse processo, 61,2% das famílias reassentadas optaram pela assessoria técnica da equipe da universidade, que elaborava os projetos com base em estudos de conforto ambiental e os discutia de acordo

⁹ Informação verbal concedida por Ana Kláudia Perdigão, em entrevista de 22 de setembro de 2009.

com a composição, as possibilidades de pagamento e as preferências das famílias que haviam recebido indenização. O valor médio desta, no âmbito do programa, era de 4 mil reais, ou seja, correspondia a um total limitado para a execução de um bom projeto, o que tornava a assessoria técnica imprescindível.

As unidades resultantes, implantadas em uma área que ficou conhecida como Conjunto Paraíso dos Pássaros, não foram isentas de críticas quanto ao resultado estético final, embora a extensão dos lotes fosse generosa para os padrões correntes – em média de 108m².

Entretanto, os resultados do processo demonstraram a diferença de qualidade quando da opção pela assistência técnica, que se preocupou com aspectos de conforto térmico e espaço. Com uma significativa limitação orçamentária de 4 mil reais, o projeto final mostra-se limitado, apesar de um processo participativo de concepção, o que demonstra quanto limitações na configuração do programa – neste caso, relativas ao aspecto orçamentário – têm consequências diretas na qualidade arquitetônica final.



Planta de urbanização do Conjunto Paraíso dos Pássaros aprovada pelo comitê participativo (Fotos e planta: COHAB/FADESP/UFGA)

No **Prosamim**, como referido, a qualidade dos projetos, tanto do inicial quanto de sua evolução, é bastante satisfatória. Embora se trate de uma tipologia única implantada de forma repetida, sua variedade volumétrica e o ritmo das fachadas conferem uma qualidade evidente. O projeto-base trazia elementos positivos: blocos com dimensionamento reduzido (até 24 unidades), evitando a construção de grandes lâminas, típicas de conjuntos habitacionais, e promovendo uma boa inserção volumétrica no bairro, como já visto; estrutura em cerâmica autoportante, adequada em termos estéticos e térmicos; boa qualidade nos arranjos interblocos, gerando uma implantação agradável; área envidraçada adequada, que gera boa iluminação; aeração da área por meio de elementos vazados; e plantas das unidades com boa configuração funcional.



Imagem bloco habitacional – primeira fase de execução do Prosamim e planta do segundo projeto (planta Prosamim)

Ainda assim, o projeto apresenta algumas limitações, em geral decorrentes de alterações de parâmetros projetuais ao longo da execução, como a opção pelo fibrocimento no telhado, material inadequado para a região, em vez de telhas cerâmicas, como previa o desenho original. O problema foi parcialmente corrigido na segunda etapa, com a construção de laje-forro. Houve também, conforme já citado, necessidade de adaptações das soluções projetuais, de acordo com o acompanhamento da satisfação da população: o lavabo separado do banheiro, solução inicial que parecia boa, teve de ser reincorporado ao banheiro no segundo projeto, por solicitação dos usuários.

Outro aspecto interessante observado nos projetos do Prosamim foi a qualidade elevada da execução da obra, a cargo de uma grande empreiteira. Ao contrário da prática comum em estados da região Sudeste, a empresa não terceirizou serviços e manteve o controle direto da produção. Tal fato deve-se, segundo informações obtidas nas entrevistas, à dificuldade da empreiteira para conseguir empresas qualificadas na região, o que a levou, por exemplo, a instalar por conta própria uma fábrica de blocos cerâmicos para suprir a obra. Neste caso, uma aparente dificuldade conjuntural levou a uma solução que gerou melhores índices de qualidade da obra.

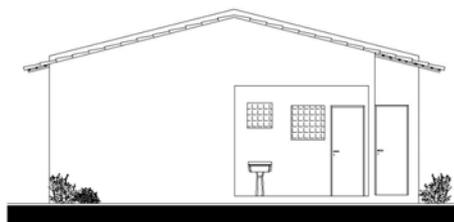
Em relação às tipologias de projeto em nenhum dos programas estudados houve previsão de ampliação das unidades para atender a possíveis necessidades futuras de seus usuários. Esta questão, tratada de maneira recorrente hoje em dia, sob o conceito de “evolutividade” do projeto, tem-se delineado como uma tendência atual prevista em intervenções que são reconhecidas por apresentarem uma boa qualidade.

Apesar da variedade tipológica de alguns dos projetos considerados, como, no Conjunto Paraíso dos Pássaros e no Prosamim, ainda identificamos certa monotonia. Mesmo entre programas em que a qualidade da urbanização foi bastante satisfatória, a qualidade do projeto não seguiu o mesmo padrão, prejudicando o resultado do programa na “ponta” final, a do usuário. Nestes programas, verificou-se a reprodução em escala de casas iguais, ou de blocos de apartamentos, de aparência muito simplista, que dão margem à conformação de uma paisagem urbana excessivamente monótona, que se diferencia do padrão mais diversificado da cidade como um todo e dá margem a preconceitos e à segregação visual contra os ditos “conjuntos habitacionais”.

É o caso do **Bairro Novo**, instalado em área periférica do município, com previsão de construção de mais de 2.500 unidades habitacionais divididas em duas únicas tipologias: casas geminadas e blocos de apartamentos. As unidades projetadas revelam um modelo arquitetônico muito básico, com dimensões reduzidas, acabamento insatisfatório e muita repetição, carecendo de maiores flexibilidade e margem para adaptação e ampliação.



PLANTA BAIXA



FACHADA LATERAL

Planta e fachada da unidade habitacional, Bairro Novo, Aracaju
(Planta e Fachada: Prefeitura Municipal de Aracaju)

Em Curitiba, apesar da consistência e perenidade da política habitacional, observou-se uma visível estagnação na evolução das tipologias habitacionais adotadas pela **COHAB-Paraná**. Em meio a implantações urbanísticas interessantes, sob forma de bairros razoavelmente integrados à cidade, reproduzem-se tipologias de tamanho razoável para as casas, porém bastante repetitivas. E, quando diferentes entre si, com pouca integração plástica. Os conjuntos habitacionais verticais seguem um mesmo padrão, sempre com o uso de janelas de meia-abertura e tratamento de fachadas simplificado.

Em Vitória, no **Terra Mais Igual**, a tipologia também é demasiado simples, com dimensões unitárias ínfimas, problema amenizado pela boa inserção dos conjuntos na malha urbana.



Conjunto Audi União e Bairro CIC da COHAB/Paraná –
pouca inovação e repetição de tipologias monótonas

No que se refere aos aspectos arquitetônicos das soluções habitacionais, o **dimensionamento das unidades** é fator determinante em termos de qualidade. A discussão sobre o dimensionamento das unidades habitacionais no país recoloca em questão a necessidade de equacionar a busca permanente pela redução de custos e a necessidade de se ampliar ao máximo o alcance do atendimento habitacional nos programas de urbanização.

Dada a diversidade de situações possíveis, não há como fixar áreas mínimas para as unidades habitacionais em projetos de custo controlado. No entanto, há toda uma discussão em torno da noção de “moradia digna”, que pressupõe, entre uma série de exigências funcionais da habitação, a construção de uma área mínima capaz de proporcionar boas condições de convívio, a integração da família e, em última instância, perspectivas de desenvolvimento humano.

Dimensionamento correto das unidades habitacionais

Intervenções habitacionais que pretendam contemplar os objetivos de proporcionar boas condições de convívio precisariam partir de um patamar mínimo mais generoso do que o que tem sido usado hoje, de 40m² a 45m² por unidade, menos do que no período áureo da produção do Banco Nacional de Habitação (BNH), quando havia uma diretriz para tamanho mínimo de residência que correspondia a 60m², considerando-se 12m² de área mínima por habitante, multiplicada pela composição média da família brasileira à época (cinco pessoas).

Nos programas analisados, a produção de unidades residenciais com menos de 40m² é uma prática generalizada, até mesmo em intervenções de boa qualidade urbanística. As unidades habitacionais geminadas duplex do Programa Terra Mais Igual, as residências do Projeto Coroa do Meio, em Aracaju, e os apartamentos duplex do Prosamim têm área total de 39m², 32m² a 35m² e 39m², respectivamente – dimensões bastante reduzidas para a vida familiar em condomínio.



Procidades/Aracaju - Coroa do Meio (Foto: Prefeitura de Aracaju, Sempla)



Terra Mais Igual (Foto: Prefeitura Municipal de Vitória)



Interior de unidade do Prosamim em construção

Em todos os outros projetos estudados, a área das unidades habitacionais não ultrapassou 45m^2 em casas e 48m^2 , nos apartamentos das unidades do Bairro Novo, em Aracaju. A maior exceção entre os programas selecionados ocorreu no caso da Bacia do Una, em Belém, em que, mediante forte pressão da população afetada pelo projeto de macrodrenagem e urbanização da área e, também, da intensa negociação junto ao Governo Estadual, conseguiu-se a fixação de uma área mínima de 90m^2 para os lotes, possibilitando a implantação de unidades acima de 50m^2 .

Equilíbrio entre a viabilidade financeira e a qualidade dos projetos

A necessidade de **ganhar escala** de produção não deve incorrer em excessivas repetições e padronizações das unidades e blocos, ou seja, os projetos devem ser flexíveis para que se adaptem às necessidades de seus futuros moradores. Os aspectos de **manutenção** são determinantes para a sustentabilidade de um empreendimento. Por isso, a consideração do período pós-ocupação na montagem de um programa de urbanização é um elemento central para seu sucesso, sem o qual somas importantes de investimentos públicos podem ser, muito facilmente, reduzidas a nada.

Evitar os efeitos perversos de reduzir custos

Os programas analisados lidaram de forma distinta com os efeitos perversos da necessidade incessante de redução de custos como mecanismo de atendimento a um número maior de famílias, apresentando, conseqüentemente, resultados projetuais diferenciados.

No caso do **Prosamim**, as cerca de 2 mil famílias remanejadas das margens dos igarapés e reassentadas na periferia longínqua da cidade,¹⁰ no âmbito de programas habitacionais do Governo do Estado ou do município, receberam unidades habitacionais de projeto arquitetônico limitado, em um padrão de mar de casas em monotipia, que contrasta com a qualidade arquitetônica dos parques residenciais construídos nas margens dos igarapés para as cerca de mil famílias que optaram por se manter no local.

Nota-se também uma experiência interessante na gestão da dicotomia quantidade *versus* qualidade. Inicialmente construídos em blocos compostos por casas no térreo e, sobre elas, apartamentos duplex (em composições que variavam entre 6, 9, 12, 20 e 24 unidades), a partir de um projeto arquitetônico de qualidade,¹¹ tal tipologia foi adaptada à necessidade de redução de custos, assim como às demandas da população. As alterações – promovidas pelos arquitetos do programa, porém sem alterar de forma sig-

¹⁰ Essas áreas periféricas chegam a uma distância de até 30 quilômetros do centro de Manaus, como no caso do Conjunto Nova Cidade, construído pela Superintendência de Habitação do Governo do Amazonas – SUHAB.

¹¹ O primeiro projeto dos parques residenciais do Prosamim é de autoria do arquiteto Luiz Fernando Freitas, da Cooperativa de Profissionais do Habitat do Rio de Janeiro, escritório com experiência de projetos em mutirão.

nificativa a solução arquitetônica do projeto inicial em termos de tipologia e volumetria do conjunto – resultaram em uma nova planta, com unidades em um mesmo nível e em incorporação dos lavatórios aos banheiros, que antes eram separados, respondendo, em ambos os casos, às reivindicações dos moradores.

Do ponto de vista dos custos, a nova tipologia excluiu o elemento em balanço do modelo da primeira fase, simplificando o processo construtivo e logrando um barateamento do custo final das unidades (de 52 mil para 39 mil reais), porém mantendo o mesmo aspecto geral dos blocos, agora limitados a, no máximo, 12 unidades, em resposta às dificuldades de gestão condominial verificadas nos conjuntos da primeira fase, que eram maiores. Mantiveram-se o sistema construtivo de alvenaria estrutural e a volumetria geral dos blocos, e acrescentaram-se lajes de forro, o que não ocorria na primeira fase, a fim de diminuir o impacto térmico da inadequada telha de fibrocimento.

Apesar de certa perda estética entre os projetos da primeira e da segunda fases, as novas tipologias mantiveram os principais elementos de qualidade (tamanho reduzido dos conjuntos, poucos andares, uso de blocos cerâmicos aparentes, entre outros), e pode-se dizer que a equação entre qualidade do projeto, custos e adaptação às demandas dos usuários foi muito bem resolvida.



Prosamim – Construção da nova tipologia com a antiga ao fundo



Prosamim – Nova tipologia em obras, e fachadas da nova e da antiga tipologia

Este é o caso, por exemplo, da lição aprendida ao longo do **Cingapura/PROVER**. Ação pioneira de reassentamento de favelas em edifícios em altura no país, estigmatizada pelo caráter polêmico das intervenções parciais, o programa deixou em sua fase inicial a marca de projetos de blocos residenciais iguais,¹² construídos com materiais de baixa qualidade, que se deterioraram com muita rapidez e foram reproduzidos à exaustão, independentemente do local onde eram implantados (e, por isso mesmo, exigindo altos custos de terraplenagem).

Nas fases mais recentes de execução do programa, a mudança da tipologia aportou mais qualidade aos projetos residenciais desenvolvidos, maior adaptação às necessidades de seus usuários e preocupação com as áreas livres e de lazer dos prédios.



Cingapura/Prover em São Paulo – 1ª fase (Foto: Guilherme Petrella)

¹² Na fase inicial, o programa previa a construção de apartamentos de 42m², em edifícios de cinco pavimentos, sem elevador. Em fases posteriores, chegou a fazer uso de tipologia com um, dois e três dormitórios, em edifícios de até 11 andares (Rodrigues, 2006).



Cingapura/Prover em São Paulo – 2ª fase

A qualidade de um programa de urbanização, por mais que seja elevada no momento de sua implementação, pode ser reduzida a nada em pouco tempo, caso não se dê a devida atenção às etapas posteriores e à **manutenção** dos empreendimentos. Deve-se lembrar que, muitas vezes, as populações beneficiadas pelas obras possuem hábitos de moradia que dificultam a adaptação à (exígua) vida condominial e suas regras. Além disso, a obtenção da casa não pressupõe inserção econômica e social, obtenção de trabalho, soluções de conflitos pessoais e domiciliares, aos quais as populações de baixa renda são mais vulneráveis. Por fim, entraves nos processos decisórios dos programas podem levar ao abandono dos equipamentos oferecidos, que se tornam perigosos para a população, e a inexistência de uma política integrada, como uma boa acessibilidade aos serviços de transporte, pode produzir verdadeiros guetos socioespaciais.

A necessidade de manutenção dos empreendimentos
Bairros urbanizados devem ser alvo de uma ação sistêmica e bem coordenada de manutenção, que envolve desde a manutenção arquitetônica das edificações, da infraestrutura e dos equipamentos, até ações de acompanhamento social e de incentivo à organização comunitária e condominial.

No **Procentro** observaram-se dificuldades de manutenção edilícia do Conjunto Olarias, em especial dos elevadores, assim como a descontinuidade da gestão de locação social do Parque do Gato, gerando inadimplência. Os conjuntos Cingapura da primeira fase, por sua vez, sofrem uma visível deterioração física, atestando a utilização de materiais de baixa qualidade. Tais problemas não são observados na Vila dos Idosos, também no sistema de locação social, que se mantém em excelente estado de conservação, atestada pela satisfação da população usuária.

No **Favela-Bairro** e no **Nova Baixada** o abandono de estações de tratamento de esgoto (que acabaram sendo depredadas) pela CEDAE mostrou-se problemático, sendo um típico exemplo da importância da manutenção, que, aliás, evidencia-se no papel fundamental dos POUOSs, no **Favela-Bairro** – até hoje em pleno funcionamento como referência cívica nos bairros urbanizados –, dos Escritórios de Gestão nos Locais (ELOS), do **Prosamim**, e dos Monitores Urbanísticos do **Terra Mais Igual**. Tais ações alavancam um processo de acompanhamento mais perene do período pós-ocupação.

No Nova Baixada, devido à falta de envolvimento dos municípios nas decisões que diziam respeito ao desenho e à implementação do programa, não raramente os próprios municípios recusaram-se a realizar a manutenção dos equipamentos doados pelo Governo do Estado, tais como creches, que não foram mantidas sob a alegação dos altos custos de manutenção de cada criança, ou postos de saúde, que não foram equipados.

No caso do **Bacia do Una** as disputas entre os governos municipal e estadual levaram ao atual absoluto descaso com relação aos compromissos de limpeza permanente dos canais e à conservação das vias pavimentadas pelo programa, uma irresponsabilidade administrativa para com os termos acordados junto ao BID, a qual chegou ao ponto de gerar investigações por parte do Ministério Público Estadual – por causa da manutenção inadequada das obras e, sobretudo, da não utilização dos equipamentos cedidos pelo Governo do Estado para o Governo Municipal, no âmbito do financiamento obtido.

CAPÍTULO 2

Componentes sociais e participação

Processo de consolidação do componente social

Os componentes sociais e participativos foram inseridos e estruturados de modo gradual nos programas de urbanização de favelas, acompanhando sua evolução. Um papel importante neste sentido foi desempenhado, no contexto da redemocratização do país, a partir do início da década de 1990, pelos bancos internacionais de desenvolvimento, BID e Banco Mundial, que promoveram a participação por meio de uma abordagem integrada de urbanização de assentamentos precários. Isso permitiu a construção de componentes sociais mais consistentes e profissionalizados, assim como a incorporação às operações de exigências formais de participação e consulta à população. Os vários casos deste livro, em particular o programa HBB, são exemplos representativos deste processo.

Esse processo de estruturação e consolidação – metodológica e operacional – dos componentes sociais e participativos tem sido comparativamente maior no trabalho social ligado à intervenção física. Neste quesito, mesmo com as devidas limitações, existe hoje um *corpus* de procedimentos que funciona, se aplicado de forma adequada. A variabilidade entre tais procedimentos, detectada em nossos estudos de caso, é relativamente pequena.¹ Já nos temas de articulação com os setores sociais, de fortalecimento do capital social local e da promoção da participação cidadã, não apareceram modelos consolidados e, sim, uma relativa multiplicidade de arranjos e estratégias; tampouco emerge alguma homogeneidade nos resultados. Em outras palavras, com a parcial exceção do trabalho social subsidiário às intervenções físicas, não existem ainda padrões metodológicos estabelecidos e codificados de intervenções sociais em urbanização de favelas, segundo os quais de-

¹ O que não deixa de ser, em alguns casos, uma limitação. Por exemplo, metodologias de negociação com a comunidade, aplicadas em pequenas obras, dificilmente se adaptam a obras de grande porte.

terminado tipo de ação corresponda a determinado resultado. Tais constatações são confirmadas por uma avaliação de experiências de urbanização de favelas realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) que observa que as dificuldades institucionais de articulação e coordenação, assim como as políticas de comunicação social e negociação de conflitos entre poder público, lideranças e população, estão entre os maiores problemas comuns aos programas analisados (IBAM, 2002, p. 24); no mesmo estudo, a gestão inadequada de parcerias, sobretudo com as organizações sociais e comunitárias, é sinalizada como um dos principais fatores de risco dos mesmos programas (IBAM, 2002, pp. 29-30).

Confirmação análoga vem de uma recente oficina sobre Trabalho Técnico Social em Habitação de Interesse Social. Em sua apresentação na oficina, Rosana Denaldi (2009b) destacou, entre os desafios atuais do trabalho social em urbanização de favelas, a integração intersetorial para inclusão social e a ampliação da participação. Na mesma oficina, Rosângela Paz (2009) inclui entre tais desafios o fortalecimento das organizações locais de forma autônoma em relação ao poder público.

Aspectos metodológicos

Neste capítulo, são apresentadas e discutidas, no que diz respeito aos componentes sociais e de participação, as principais indicações oriundas dos nove estudos de caso. Esta análise foi elaborada a partir de três eixos:

- **Trabalho social em apoio à intervenção física**
- **Ações sociais intersetoriais para a inclusão social e/ou desenvolvimento**
 - *Ações e políticas sociais*
 - *Arranjos para a intersetorialidade com o social*
 - *Processos para a intersetorialidade com o social*
 - *Estratégias de articulação intersetorial com o social*
 - *Trabalho e renda: um tema setorial presente e problemático*
- **Fortalecimento do capital social local**

No primeiro eixo, estão inclusas, normalmente, ações de levantamento de dados, diagnóstico e cadastro da população a ser atendida; mobilização e organização da mesma, comunicação social e educação sanitária e ambiental; negociação das intervenções físicas a ser realizadas; acompanhamento de

famílias nas frentes de obras, reassentamentos, remoção temporária, auto-construção ou melhoria habitacional; e seguimento no pós-obra. Trata-se de uma variedade de atividades, instrumentais à viabilização e sustentabilidade das intervenções físicas, que convergem para um conjunto de objetivos comuns: adaptar os projetos, na medida do possível, às necessidades locais; facilitar a execução da obra e suas eventuais complementações individualizadas; garantir a adequada operação e manutenção dos investimentos realizados, assim como a convivência em contextos que podem representar uma novidade (prédios, por exemplo) para a população atendida, sobretudo a reassentada.

No segundo eixo, estão compreendidas ações setoriais em áreas como saúde, educação, geração de trabalho e renda, assistência social, segurança pública, etc., que visam a promover a inclusão, o bem-estar ou o desenvolvimento social e, em muitos casos, econômico, de grupos marginalizados ou vulneráveis, incluindo os beneficiários diretos e indiretos das intervenções físicas. São, portanto, ações setoriais paralelas àquelas do trabalho social vinculado à intervenção física, atendendo basicamente à mesma população-alvo desta última, mas com finalidades distintas. Agora, a relação entre físico e social do eixo anterior se inverte: a intervenção física torna-se aqui “porta de entrada” para uma ação mais abrangente de desenvolvimento humano.

No terceiro eixo, estão incluídas atividades de identificação de lideranças formais e informais, mobilização, cadastramento e diagnóstico de entidades comunitárias e da sociedade civil, fortalecimento organizacional, formação de redes e capacitação em temas ligados; por exemplo, gestão, elaboração de projetos e captação de recursos, prestação de contas e contabilidade, ou em assuntos setoriais ligados às atividades-fim das próprias organizações locais (por exemplo: saúde, educação, etc.).

Enfim, **o fomento à participação** é, com frequência, transversal aos demais eixos, pois busca, entre outros aspectos, fortalecer a capacidade da comunidade para decidir, ou ao menos influenciar, as decisões relativas às intervenções físicas e sociais, tanto dos poderes públicos quanto das próprias organizações da sociedade civil. Idealmente, o objetivo de dar voz efetiva (“empoderamento”) à comunidade e a suas representações deveria ultrapassar o escopo do programa de urbanização de favelas, tendo uma vertente política mais explícita de transformação das relações, inclusive de poder, de promoção da cidadania, da transparência e do controle social, e de potencialização e autonomia da sociedade civil.

Essa transversalidade é particularmente acentuada em relação ao eixo do fortalecimento das organizações da sociedade civil, de tal maneira que os dois eixos se tornam indistinguíveis. Quando os programas são colocados em prática, muitas vezes as ações voltadas para o fortalecimento da capacidade de organização e interlocução das entidades da sociedade civil coincidem com as ações que buscam criar ou potencializar instâncias participativas.

Mas tal sobreposição tem também bases teóricas sólidas. O conceito de capital social, na definição que talvez seja a mais conhecida, a de Robert Putnam (Putnam, Leonardi, Nannetti, 1993), atribui *valor* às relações sociais organizadas, à medida que são capazes de proporcionar dois tipos de benefícios interligados: (a) ação coletiva, induzida por interesses compartilhados, e (b) fortalecimento da democracia, impulsionado pelo engajamento cívico. Na perspectiva do capital social, portanto, o crescimento do tecido associativo das organizações da sociedade civil e o desenvolvimento participativo e democrático da sociedade estão intimamente ligados.²

Por estas razões, este capítulo analisa a consolidação das organizações da sociedade civil e da promoção da participação em conjunto, sob o denominador comum do fortalecimento do capital social.

Trabalho social em apoio à intervenção física

Consolidacao do trabalho social

O trabalho social em apoio às intervenções físicas é, entre os diversos eixos dos componentes sociais de programas de urbanização de favelas, o único que conseguiu se consolidar e sistematizar parcialmente, a partir de um processo de aprendizagem institucional.

A Prefeitura de Aracaju, por meio do **Procidades**, representa um caso exemplar neste sentido. O primeiro projeto de urbanização integrada na cidade ocorreu no bairro da Coroa do Meio e foi, inicialmente, financiado em 2002 pelo HBB. O HBB contribuiu também com inovações nos procedimentos, já usadas na capital de Sergipe para urbanização de favelas, como a exigência

² A ligação entre associativismo e democracia defendida por Putnam pertence a uma linha de pensamento cujas origens remetem ao século XIX – lembremo-nos de autores como Tocqueville e Madison.

de que o reassentamento fosse próximo ao local de origem das famílias. Por ser a primeira intervenção de urbanização integrada em Aracaju, dela foram extraídas lições para sucessivas intervenções e para a própria política pública municipal de desenvolvimento urbano, principalmente no que diz respeito à necessidade de integrar o físico e o social e aos procedimentos para a condução deste último.

A experiência da Coroa do Meio também permitiu incorporar lições importantes para reger o trabalho social, como: a importância de uma boa estratégia de comunicação durante o cadastramento das famílias, para que seja esclarecido que a intervenção traz benefícios diferenciados (por exemplo: melhorias habitacionais *versus* reassentamento em novas casas); a necessidade de integrar arquitetos às equipes de cadastramento – em geral formadas por especialistas sociais –, para que haja coincidência entre registros do cadastro social e a localização de ruas e imóveis nos mapas; a exigência de um congelamento efetivo da área onde as famílias serão reassentadas.³

Como resultado deste processo de consolidação, foi produzido um *Manual de Procedimentos do Programa Moradia Cidadã*, em que constam as diretrizes e os instrumentos a ser utilizados, por exemplo, para cadastramento das famílias, elaboração e atualização de um – PEMA (Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Precários), com critérios para priorização das áreas de intervenção, uso de indicadores sociais, georeferenciamento das informações, controle social, etc.

Documentos normativos semelhantes foram produzidos por outras prefeituras, como as de Vitória e Curitiba. Neste sentido, no cenário nacional, a trajetória de Aracaju, embora exemplar, está longe de ser única.

Grau de influência das comunidades

O grau de influência das comunidades nas decisões relativas a investimentos físicos é variável e depende de algumas contingências da região, como a qualidade das equipes locais, que pode ser exigida e positivamente influenciada por meio de mecanismos adequados de sele-

³ Em Aracaju, o processo de aprendizagem institucional e consolidação de práticas de trabalho social acoplado à intervenção física foi favorecido pela continuidade de governo – é a terceira administração municipal liderada pelo mesmo grupo, e o ex-prefeito é o atual governador do Estado.

ção e capacitação, além do grau de maturidade e organização das representações comunitárias. Em muitos dos estudos de caso aqui analisados, a comunidade conseguiu influenciar de alguma forma o desenho das intervenções físicas a ser realizadas. Embora variável, tal capacidade de participar das decisões referentes aos projetos e às obras também pode ser considerada um resultado relativamente consolidado do trabalho social ligado às intervenções físicas.

As pressões conjuntas, da comunidade e do financiador, podem ampliar o espaço de influência da comunidade sobre o desenho das intervenções físicas. E mesmo com esta influência, as intervenções dificilmente ultrapassarão o escopo do programa e não se traduzirão de maneira automática em um empoderamento ou uma democratização em um sentido mais amplo. Para que isso aconteça, outros elementos devem ser considerados, conforme veremos no estudo dos casos.

No **Terra Mais Igual**, há consenso de que a comunidade influenciou de modo significativo o desenho arquitetônico – embora muitos não tenham, de início, acreditado que apresentar projetos abertos a sugestões da população funcionaria. Como consequência, estes sofreram ajustes para contemplar as demandas da comunidade, conforme detalhado no capítulo anterior.

No **Favela-Bairro** havia regras claras em relação à participação da comunidade nas decisões ligadas às intervenções físicas. Os projetos eram elaborados calmamente, e as primeiras versões eram apresentadas em painéis e discutidas. Agentes locais eram recrutados e contratados pelo programa para mobilizar a comunidade e apoiar na mediação de conflitos. Os desenhos tinham de ser aprovados em assembleias – por exemplo, no Complexo do Sapé, em Madureira, chegou-se a ter uma assembleia com cerca de 2 mil participantes. Havia também o acompanhamento, pela comunidade, juntamente com os arquitetos, da execução da obra. Inicialmente, a participação nas decisões a respeito das intervenções físicas não foi muito formalizada, mas, em um segundo momento, foram introduzidos *workshops* que estruturaram melhor o processo. Entretanto, há consenso de que o grau de influência das comunidades nos projetos foi relativamente limitado, dependendo da capa-

cidade e da atitude das equipes (arquitetos contratados e empreiteiras) e da força das associações locais.

No **Nova Baixada** os comitês gestores previstos no desenho do programa, compostos por representantes da comunidade, influenciaram algumas decisões de investimento, sobretudo a substituição de algumas obras de infraestrutura originalmente previstas. Em Belford Roxo, por exemplo, um Centro Comunitário de Defesa da Cidadania (CDCC), que estava previsto para ser construído no bairro de Xavantes, mas que, por problemas na desapropriação do terreno, seria cancelado, foi transferido para o bairro de Heliópolis por pressões da comunidade.

No **Bacia do Una**, uma das instâncias representativas previstas, o Comitê Assessor, composto por representantes dos poderes públicos e da comunidade, a princípio pensado para apoiar exclusivamente o processo de reassentamento, por pressões da comunidade e do BID, teve seu escopo ampliado para incluir também a discussão das intervenções físicas, chegando a influenciar as decisões a respeito do tamanho dos lotes para reassentamento e da localização de pontes. Ainda conseguiram a ampliação da área a ser atingida pelas obras e o asfaltamento de vias marginais aos canais saneados.

Na fase de reformulação do **Cingapura/PROVER** a comunidade influenciou nos projetos dos conjuntos habitacionais, especificamente no que diz respeito à instalação de lojas e atividades comerciais no térreo dos prédios.

Qualidade das equipes sociais

Equipes sociais de campo qualificadas, motivadas, multidisciplinares e compostas por técnicos oriundos de diversos órgãos são um elemento central para o sucesso do trabalho social ligado às intervenções físicas.

É fundamental potencializar a capacidade e a autonomia das equipes e instâncias locais, para que o maior número possível de demandas sociais possa ser atendido e solucionado – por exemplo, as Comissões de Crise do Prosamim e a assistência técnica à autoconstrução do Bacia do Una. É no reassentamento involuntário que o trabalho social assume a máxima centralidade e enfrenta os temas mais sensíveis em termos sociais.

No **Prosamim** o reassentamento de famílias é a principal tarefa social do programa. Quatro alternativas de reassentamento foram apresentadas: indenizações; bônus moradia; relocação para conjuntos habitacionais distantes do local de origem; e relocação em unidades habitacionais de boa qualidade, em solo criado, próximas ao local de origem (os chamados “parques residenciais”).

Os resultados do processo de reassentamento do Prosamim foram excelentes, em razão do volume de famílias reassentadas (6.313), do tempo relativamente curto em que foi realizado, da qualidade das novas habitações construídas e da pequena proporção de reclamações e conflitos. Até a presente data, só oito famílias reassentadas nos parques residenciais deixaram suas novas casas.

As razões deste sucesso são as seguintes:

- a) na fase de preparação do programa, houve uma discussão intensiva, internamente no Governo e junto à população (32 audiências públicas, individualizadas por igarapé), para seleção das tipologias habitacionais a ser construídas;
- b) o trabalho social foi planejado em detalhes, com planos específicos para cada igarapé, diagnósticos e cadastros de qualidade, e sucessivamente atualizados; cada poligonal de intervenção foi desenhada com base nas informações coletadas pelas equipes sociais em campo, considerando-se condicionantes técnicos e de custos; foi criado o Comitê de Representantes da Comunidade, cuja principal função é facilitar a entrada do programa nas áreas e manter a comunicação com as comunidades;
- c) houve um forte trabalho de comunicação – há um setor na Unidade Gerenciadora do Programa (UGP) exclusivamente dedicado a essa tarefa –, e ações informativas e de educação ambiental foram dirigidas a cada família;
- d) a execução do trabalho social foi realizada por equipes locais qualificadas, motivadas e no *timing* certo em relação ao ritmo das obras;
- e) o acompanhamento pós-reassentamento inclui também atividades psicossociais com as famílias e atividades complementares (como as campanhas de vacinação e de apoio ao desenvolvimento econômico das famílias);
- f) o processo de reassentamento foi gerido de forma descentralizada, basicamente pelas equipes locais; estas foram complementadas por membros da comunidade selecionados, capacitados e organizados

em grupos de apoio locais e em agentes de vizinhança (este últimos, para fomentar a participação na pós-ocupação);

- g) para resolução de conflitos, o Prosamim criou um arranjo inovador: a Comissão de Gerenciamento de Crise (CONCRI), que tem a função de apoiar a comunidade na resolução de conflitos decorrentes do reassentamento e que, para isso, fornece orientações jurídicas para que as atas das reuniões da comunidade tenham valor legal.

Trata-se de um arranjo eficaz, que desburocratiza os procedimentos tradicionais, agiliza as soluções através da descentralização para o campo, e, principalmente, oferece à comunidade produtos concretos, imediatos e úteis, por meio de uma dosagem equilibrada de elementos técnico-jurídicos e participativos.

No **Terra Mais Igual**, destaca-se o investimento de tempo e dedicação necessário, em alguns casos, para a construção da comissão de moradores, que tem funções semelhantes àquelas vistas em Manaus, sendo a porta de entrada na comunidade e o dispositivo para acompanhamento das obras pela população; ela atua também na resolução de conflitos e no controle para impedir novas invasões. Em um contexto como o de Vitória, no qual há – diferentemente dos igarapés de Manaus – um tecido de associações comunitárias preexistente ao programa e bastante desenvolvido, o Terra Mais Igual executou um trabalho minucioso e gradual de convencimento e capacitação das diversas lideranças locais e de hierarquização dos problemas comuns aos diversos bairros que compõem a poligonal de intervenção, identificados no diagnóstico, para que diferentes associações, cada uma representando um bairro, unam-se em uma única comissão.

No **Bacia do Una**, na área de reassentamento denominada Paraíso dos Pássaros, houve uma experiência importante de autoconstrução assistida. A Universidade Federal do Pará (UFPA) foi chamada por movimentos sociais para auxiliar no processo de reassentamento e autoconstrução assistida. O pessoal da UFPA montou um barracão no Paraíso dos Pássaros e passou a atuar na área de forma continuada, oferecendo atendimento individualizado a cada família que quisesse apoio (65% das famílias foram assim atendidos), visando humanizar a área, resguardar a dimensão afetiva e simbólica e as relações de vizinhança. Vale a pena lembrar que a criação das Comissões de Fiscalização das Obras (COFIs) foi exigência do BID, que, a partir de 2001, passou a exigir do Governo do Estado maior participação das comunidades.

Em Curitiba, as associações envolvem-se desde a preparação do mapeamento e do cadastramento inicial. Também neste caso, é eleita uma comissão de moradores e comissões de acompanhamento de obras. Chamam a atenção algumas iniciativas da **COHAB-Paraná** em apoio às associações envolvidas no reassentamento: (i) os gastos para realização das assembleias são cobertos pela COHAB-Paraná, para desonerar as associações; e (ii) anteriormente ao processo de mobilização da comunidade, a COHAB-Paraná realiza um treinamento para formação de lideranças, sobre o funcionamento das comissões locais e os mecanismos dos processos licitatórios, de maneira que as lideranças possam acompanhar com discernimento as fases que levam à execução das obras. Entre as lições identificadas pela COHAB-Paraná, observou-se que um número excessivo de eventos com a comunidade pode ser prejudicial.

O **Cingapura/PROVER** apresenta lições interessantes, tanto negativas como positivas. A modalidade inicial de escolha do tipo de apartamento para as famílias a ser reassentadas foi a autofocalização, em que, basicamente, as famílias avaliavam suas necessidades de moradia e sua capacidade de pagamento das prestações da casa, escolhendo o tipo de apartamento no qual seriam reassentadas. Entretanto, os parâmetros previamente estabelecidos para a autofocalização não foram seguidos, e o resultado foi que muitas famílias foram morar em apartamentos não adequados, com consequentes problemas de convivência e inadimplência, agravados pela descontinuidade no trabalho social da pós-ocupação, que atuou de forma pontual e esporádica após o encerramento do financiamento do BID, entre 2001 e 2005.

A partir de 2005, o trabalho social foi retomado de modo intensivo, a autofocalização foi abandonada e substituída por um processo de cadastramento cuidadoso das famílias e de negociação assistida, do tipo de unidade habitacional mais adequado às características das famílias e a sua capacidade efetiva de pagamento. O processo de cadastramento foi melhorado, uma vez que se constatou que apenas uma visita inicial era insuficiente, sendo determinado que seriam necessárias, no mínimo, três visitas. Em geral, após uma fase de relativo abandono, o trabalho social na pós-ocupação foi retomado e intensificado, visando recuperar a manutenção dos empreendimentos realizados pelo Cingapura/PROVER, assim como reduzir a inadimplência no pagamento das prestações dos condôminos (que passou de 60-80% para 20%).

Reassentamento

O envolvimento da população e de suas organizações é fundamental, e quanto mais cedo isso ocorrer, melhor – se possível, desde a fase de preparação do programa.

O cadastro é o principal instrumento e deve ser muito bem feito; sugere-se que seja realizado por equipes multidisciplinares (de especialistas sociais e arquitetos/urbanistas) e atualizado com frequência.

O *problem-solving* (como a mediação de conflitos) deve ser descentralizado – é melhor que os problemas sejam identificados e solucionados em campo, para que as respostas sejam rápidas e efetivas, sem burocracia; as equipes locais devem ter um suporte técnico adequado para isso.

A pós-ocupação deve compreender um período de tempo extenso, sobretudo em situações de degradação física dos empreendimentos, dificuldades de convivência e inadimplência elevada.

O trabalho social para reassentamento necessita, em todas as suas dimensões, de um investimento considerável de tempo (ex.: horas-pessoa), com capacitação intensiva, especialmente no atendimento às famílias em termos individuais cuja assistência técnica deve ser permanente.

Na maioria dos casos, as equipes são formadas por integrantes dos quadros da Prefeitura ou do Estado; no caso da Prefeitura de São Paulo, este serviço está sendo terceirizado, com bons resultados, para uma empresa especializada no assunto. Já em Vitória, embora no início do **Terra Mais Igual** o cadastramento das famílias também tenha sido terceirizado para uma empresa, tendo um bom desempenho, preferiu-se, sucessivamente, que essa tarefa fosse executada pelas mesmas equipes da Prefeitura – mesmo que por meio de técnicos contratados –, que realizariam o restante do trabalho social, a fim de que fosse garantida a continuidade entre as diversas etapas desse último. No **Procidade/Aracaju**, as equipes da Prefeitura são apoiadas pela Fundação de Extensão da UFSE (Fapese), contratada por ela.

As equipes sociais são frequentemente compostas por técnicos oriundos de diferentes órgãos da Prefeitura e/ou do Estado. O trabalho social é de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e da Fundação Municipal

do Trabalho (Fundat), através de convênios com a Secretaria de Planejamento (Seplan) – que podem, ou não, prever repasse de recursos, conforme necessidade. Embora o foco da Fundat sejam as atividades para geração de trabalho e renda, seus técnicos estão treinados e atuam também em atividades tais como o cadastramento de famílias. No **Prosamim**, o reassentamento de famílias é executado por técnicos da UGP do programa em colaboração com profissionais da SUHAB. Em Vitória, há equipes sociais do **Terra Mais Igual** ligadas às obras e equipes das diversas secretarias, para desenvolvimento de ações intersetoriais (educação ambiental, grupos de mulheres, trabalho e renda) – as “equipes ampliadas”.

Motivação da equipe social

A participação e motivação dos técnicos são elementos fundamentais para o sucesso do trabalho social. Seria recomendável que procedimentos de seleção e qualificação do pessoal da área social que trabalha em campo se tornassem uma exigência comum a todos os programas de urbanização de favelas.

Vitória destaca-se pelo investimento feito na seleção e capacitação das equipes de campo, cujos técnicos precisam ter um perfil e um histórico pessoal adequados, sendo escolhidos por meio de um processo seletivo rigoroso, que inclui testes psicológicos.

Por meio do trabalho social de pós-ocupação, é possível resolver parcialmente esses problemas. Por exemplo, nos prédios construídos pelo Cingapura/PROVER desenvolve-se em conjunto com os moradores um trabalho de construção coletiva de regulamentos condominiais, para permitir maior cuidado com os espaços de uso público dos prédios. Em Aracaju, para os futuros moradores de condomínios, foram preparados e distribuídos uma *Convenção* e um *Manual do Morador*, acompanhado de um intensivo trabalho social focado na convivência.

Ações sociais intersetoriais para a inclusão e/ou desenvolvimento

Programas como pontos de entrada para políticas

À medida que os programas de urbanização de assentamento precários se tornam mais integrados, maiores são as expectativas de que funcionem como “portas de entrada” para políticas de inclusão social e redução da pobreza. A estratégia normalmente adotada é a inclusão, no programa, de ações de diversos setores sociais, tendo como foco ou ponto de irradiação o mesmo território onde ocorrem as intervenções físicas.

A intersectorialidade a que se refere este capítulo deve-se à articulação com setores sociais, cuja finalidade é deslanchar processos de inclusão social e desenvolvimento no território, ou seja, a referência é voltada a setores e finalidades que estão significativamente distantes do setor de desenvolvimento urbano, ou habitação, e de suas competências e objetivos institucionais.

Em Vitória, Curitiba e Aracaju, mesmo com a existência de planos locais de boa qualidade, que, juntamente com as intervenções físicas, preveem um amplo leque de ações sociais, todos os técnicos envolvidos na elaboração e implementação desses planos são unânimes em indicar a persistência de dificuldades operacionais na execução intersectorial das ações sociais previstas.

De fato, a articulação com programas e políticas públicas de setores sociais tende, em geral, a apresentar dificuldades ligadas à setorização e verticalização do *modus operandi* da administração pública, e à dificuldade de operação de arranjos matriciais, e especificamente para o social, à elevada “latitude”⁴ das ações sociais e à prioridade normalmente dada às obras físicas.

A seguir, são apresentados e discutidos os principais pontos críticos que apareceram nos estudos de caso em relação ao tema da integração de ações sociais com programas de urbanização de favelas, considerando-se: a relação entre tais ações e as políticas públicas locais; os arranjos, processos e estratégias para operacionalização de tal integração; e o caso exemplar do subcomponente social relativo à geração de trabalho e renda, em que a integração é especialmente problemática e o desempenho, fraco.

⁴ A “latitude” é definida como “a característica de um projeto (ou tarefa) que permite aos planejadores e operadores do próprio projeto moldá-lo, ou deixá-lo oscilar, em uma direção ou em outra, sem ter que considerar as ocorrências externas” (Hirschman, 1967, p. 86).

Ações e políticas sociais

Para Dirce Koga (2009), as ações sociais em programas de urbanização de favelas precisam ser, ao mesmo tempo, localizadas – enquanto focadas em determinado território que é objeto de intervenção física – e conectadas às políticas públicas e à cidade. Existe, portanto, uma tensão intrínseca entre as intervenções sociais de um dado programa em um dado território e as políticas sociais mais amplas do município ou do estado.

Recursos para as ações sociais

As ações sociais do programa devem estar inseridas nas políticas sociais instituídas pelos governos locais. Entretanto, é fundamental garantir aos programas de urbanização recursos específicos – sobretudo nos componentes de fortalecimento institucional – que possam ser usados como incentivos para as secretarias sociais priorizarem e agilizarem o atendimento às demandas das comunidades contempladas pelo programa (Koga, 2009).

A evidência dos estudos de caso mostra situações diferenciadas no que diz respeito à relação entre as ações sociais financiadas pelos programas e as políticas locais correspondentes.

As intervenções sociais do **Favela-Bairro** tiveram continuidade com e fizeram parte de políticas públicas mais abrangentes da Prefeitura do Rio de Janeiro. Mais do que isso: pela centralidade que tinha na atuação da Prefeitura, o programa tornou-se o catalisador de diversas políticas sociais. Por exemplo, um programa de construção e operação de creches nas favelas teve absoluta prioridade dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social, sendo iniciado antes do primeiro empréstimo do BID ao Favela-Bairro, com recursos próprios da Prefeitura. Em geral, no entanto, o orçamento desta secretaria foi prioritariamente voltado para as áreas de intervenção do próprio programa. A Secretaria de Educação executou o projeto Escola e o Favela-Bairro, tendo sido estruturada uma equipe de profissionais de diversos setores, com o objetivo de possibilitar a inserção de 190 escolas no programa, por meio de métodos e conteúdos educativos que promovessem a conscientização, nos alunos, do significado e das implicações da incorporação da condição de bairro à favela.

No **Terra Mais Igual**, as equipes sociais de campo são chamadas de “ampliadas”, justamente por serem compostas por técnicos de diversas secretarias. Elas executam ações sociais que fazem parte da política da Prefeitura, independentemente de ocorrerem ou não obras. Quando há obras, o que acontece a mais é a busca ativa das famílias mais excluídas, que são o alvo prioritário da intervenção de urbanização integrada.

No **Procidades/Aracaju**, as intervenções sociais dos projetos de urbanização estão articuladas com as políticas mais amplas da Prefeitura. Com base no levantamento das demandas locais, nos projetos físicos estão previstos os espaços necessários para novos equipamentos. Por sua vez, a dotação de equipamentos sociais é determinada por parâmetros preestabelecidos acerca do número de instalações por habitantes. Tais parâmetros são definidos por lei, o que torna vinculantes os investimentos em equipamentos sociais, principalmente em bairros pobres com crescimento rápido. Por exemplo, todos os bairros periféricos da cidade, tendo ou não intervenções urbanas, têm pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAs) – há 22 CRAs em Aracaju. Caso uma secretaria não possa atender a tais parâmetros pré-fixados, deverá justificar a razão; se o problema é a falta de recursos, cabe à Secretaria de Planejamento, que é responsável pela coordenação dos projetos de urbanização, buscar fontes para os mesmos.

Em São Paulo, a Diretoria Social da Secretaria Estadual de Habitação (SEHAB) articula-se com as demais secretarias setoriais para construir o orçamento anual, indicando necessidades e negociando prioridades para os empreendimentos sob sua responsabilidade, inclusive os do **Cingapura/ PROVER**.

Focalização geográfica

A concentração das ações sociais nas mesmas áreas de intervenção das ações físicas (e eventualmente em suas proximidades) é uma condição necessária para que, em termos operacionais, ocorra articulação entre ações do programa e políticas públicas sociais do município ou do estado. A implantação, ou fortalecimento de instrumentos de focalização geográfica com recursos do próprio programa de urbanização, pode representar um incentivo à articulação intersetorial. Em contextos adversos, a estratégia de focalização geográfica deve ser complementada por critérios de escala e de acumulação progressiva de investimentos sociais.

Na focalização geográfica, os grupos-alvo de um projeto ou ação devem ser identificados com base na concentração espacial de determinadas características relevantes. Sistemas de informação geográfica, que integrem diversos indicadores espacializados, sociais e de infraestrutura e equipamentos, são de grande ajuda para apoiar a focalização geográfica.

A presença de instrumentos normativos que vinculam os investimentos em equipamentos ou serviços sociais a parâmetros territoriais pré-fixados como é o caso de Aracaju – também pode ser um fator que favorece a operacionalização de investimentos sociais no território dos programas de urbanização de favelas.

Manutenção dos equipamentos sociais

A efetiva articulação com as políticas sociais locais pressupõe que os compromissos relativos à operação, manutenção ou expansão dos equipamentos sociais instalados sejam garantidos.

Às vezes, falhas na assunção de responsabilidades de operação, manutenção ou expansão de investimentos sociais não se devem apenas à baixa capacidade institucional, técnica ou financeira dos setores envolvidos. Erros de condução também podem ter um peso importante.

Não é inusitado que estados ou prefeituras resistam quando se trata de assumir a operação e manutenção de equipamentos sociais construídos e equipados com recursos dos programas de urbanização de favelas.

No **Nova Baixada**, algumas das prefeituras participantes assumiram com relutância – e apenas em decorrência das pressões do estado e do BID – os custos das creches e unidades de saúde implantadas pelo programa; além disso, agentes de saúde e agentes ambientais que tinham sido selecionados e capacitados pelo programa jamais foram contratados pelas prefeituras. Em geral, porém, um pressuposto no desenho do programa era que as intervenções focalizadas criassem “áreas modelo” em que estivessem integrados infraestrutura física e equipamentos sociais, a ser replicados pelas prefeituras, por meio da captação de novos recursos. Esta estratégia não se concretizou, devido à incapacidade de endividamento das prefeituras. O resultado, no que diz respeito aos investimentos sociais, foi a instalação de serviços e equipamentos sobrecarregados de demandas e que representam “ilhas” em um território quase sempre carente.

Intersetorialidade da administração pública

É preciso envolver, desde a fase de desenho do programa, assim como ao longo da implementação do mesmo, as secretarias sociais na tomada de decisões.

No **Nova Baixada**, o Governo estadual, mutuário do financiamento do BID, nunca procurou, através da UGP, promover um envolvimento autêntico das prefeituras nas decisões de planejamento e de execução. Em Belford Roxo, constatou-se que os técnicos das secretarias de Saúde e de Educação da Prefeitura só acompanharam as respectivas obras quando elas se encontravam em fase de conclusão.

No **Bacia do Una** a Prefeitura – que estava presente na UGP com duas subgerências sob seu comando – apenas começou a envolver-se nas decisões depois de cinco anos de execução do programa. O distanciamento da Prefeitura do centro de decisões do programa contribuiu para gerar indefinições a respeito das respectivas responsabilidades daquela e do estado pelos equipamentos sociais a ser construídos em espaços vazios que foram preparados nas obras de urbanização, por projetos de inclusão socioambiental e pelo atendimento à demanda por feiras livres feita pela população reassentada. Em nenhum destes casos tais iniciativas chegaram a ser executadas.

Em ambos os programas, observa-se uma desproporcionalidade, nas funções dos co-executores, entre participação nas decisões (baixa) e responsabilidade de implementação (elevada). A falta de envolvimento de algumas das partes na tomada de decisões inibe as mesmas de assumirem seus papéis na execução de ações do programa, mesmo que estejam formalmente sob sua responsabilidade.

Arranjos para intersetorialidade com o social

Nos estudos de caso analisados, veem-se três tipos de arranjos no que diz respeito ao tipo de articulação com os setores sociais do governo local:

- a) O programa é o catalisador de ações territorializadas dos setores sociais, mas a articulação do programa com estes se dá em conformidade com os arranjos – normalmente matriciais – já existentes na Prefeitura (Favela-Bairro; Terra Mais igual).*
- b) A articulação com os setores sociais é promovida pelo órgão gestor do programa, fora de arranjos preexistentes no governo local; em alguns*

casos, o próprio programa contribui para a construção de um modelo de intersectorialidade com o social (Prosamim; Procidades/Aracaju; Procidades/Curitiba; Cingapura/PROVER).

c) As ações sociais do programa são “horizontalizadas” entre secretarias sem uma subordinação entre si, buscando uma teórica convergência para objetivos comuns (Procentro).

Cada modelo de arranjo tem características específicas:

a) O programa é o catalisador de ações territorializadas dos setores sociais, mas a articulação do programa com estes se dá em conformidade com os arranjos – normalmente matriciais – já existentes na Prefeitura.

A Prefeitura do Rio de Janeiro, nos primeiros anos do **Favela-Bairro**, e a de Vitória, na atual gestão do **Terra Mais Igual**, contam com arranjos que visam a promover a articulação desses programas com os demais setores sociais das administrações locais. Melhor: os programas de urbanização tornam-se os eixos articuladores da ação social no território.

No Rio de Janeiro, na primeira administração de César Maia (1993-1996) e no Governo seguinte, comandado por Luiz Paulo Conde, a atuação da Prefeitura esteve organizada por macrofunções, em que as secretarias de determinada área – no nosso caso, a área social, composta pelas secretarias de Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Habitação, Cultura, Esporte e Trabalho – reuniam-se regularmente para realizar o planejamento e o acompanhamento de ações sociais setoriais, com foco territorial comum.

O Favela-Bairro foi o catalisador da macrofunção social. As ações sociais para o programa eram planejadas, na medida do possível, em sintonia com as atividades já em andamento na Prefeitura. Nas reuniões de macrofunções, eram definidas as ações, assim como os respectivos responsáveis e os cronogramas. As macrofunções introduziram no programa dimensões (saúde, educação etc.) que não estavam sob o controle da Secretaria de Habitação, que era o órgão gestor do Favela-Bairro. Abaixo das reuniões dos secretários, havia um grupo técnico com responsabilidades operacionais.

Em geral, a articulação do Favela-Bairro com os setores sociais foi resultado de um processo de aprendizagem institucional, em que as ações sociais já existentes da Prefeitura foram sendo catalisadas pelo programa; e tal processo foi influenciado de maneira positiva pelo fato de a Secretaria de Habitação ter sido formada, em parte, por técnicos oriundos da Secretaria de

Desenvolvimento Social, que já estavam acostumados a trabalhar as problemáticas da urbanização de favelas a partir de uma perspectiva também social.

Em Vitória, a articulação intersetorial com o âmbito social é, historicamente, uma prioridade da Prefeitura, que vem sendo trabalhada pelas diferentes administrações desde o primeiro programa de reassentamento de famílias de áreas de manguezal e urbanização, o Programa São Pedro (1978-1996), e em seguida no Programa Terra (1998-2005), até o atual Terra Mais Igual. Ao longo desta trajetória, houve continuidade de diretrizes, mesmo com mudanças de governo, e aprendizagem institucional. A discussão sobre integração e intersectorialidade foi amadurecendo conforme ficaram evidentes as dificuldades de operacionalização (a intersectorialidade “não se dá por decreto”), e os arranjos foram sendo redesenhados, de modo progressivo, à medida que ficou claro que o Terra Mais Igual e a Prefeitura como um todo teriam que adotar uma nova abordagem com relação à gestão participativa e intersectorial.

O Terra Mais Igual, que na administração anterior estava ligado à Secretaria de Planejamento, hoje está ligado à Secretaria de Gestão Estratégica (SEGES), diretamente articulada com o prefeito. O atual arranjo institucional da Prefeitura de Vitória para a intersectorialidade com o social é relativamente parecido com o das macrofunções da época inicial do Favela-Bairro. Em Vitória, existem os comitês temáticos, entre os quais há um comitê de políticas sociais que agrupa diversas pastas da área social e o próprio Terra Mais Igual. O *Manual de Normas e Procedimentos* codifica o programa no âmbito da política da Prefeitura, definindo as responsabilidades dos órgãos do Terra Mais Igual e das setoriais. Abaixo do comitê, existem outros níveis de gestão, mais técnicos, para operacionalização das decisões políticas do próprio comitê.

b) A articulação com os setores sociais é promovida pelo órgão gestor do programa, fora de arranjos preexistentes no governo local; em alguns casos, é o próprio programa que contribui para a construção de um modelo de intersectorialidade com o social.

No **Prosamim**, a UGP do programa possui, não formalmente, mas de fato, *status* de secretaria, e a articulação intersectorial é feita pela subgerência de relações institucionais da própria UGP, de acordo com as necessidades e as demandas que aparecerem (por exemplo, se, em um reassentamento, surgir a demanda para colocar 40 crianças na escola, essa demanda é negociada pela UGP com as escolas locais, e, se necessário, com a Secretaria de Educação). Esse arranjo interno à UGP libera da tarefa da articulação as demais subgerên-

cias técnicas, que, dada a pressão das tarefas do dia a dia, teriam dificuldade em dar prioridade à articulação.

No **Procidades/Aracaju**, o programa municipal de urbanização de assentamentos precários é coordenado pela Seplan. Esta última possui um *status* especial dentro da Prefeitura. A Secretaria de Planejamento (Seplan) capta e aloca os recursos, mas não é executora de nenhuma ação, embora tenha um setor de habitação que coordena as intervenções de urbanização. É também a articuladora de ações de outros setores, como a saúde e a educação; tal se dá com base nas demandas que surgem e é, hoje, considerada uma prática consolidada, cuja intervenção só ocorre quando é preciso resolver problemas eventuais.

Entretanto, a sintonia entre as diversas secretarias não é fácil nem natural, já que elas não procuram umas às outras de maneira espontânea. Em termos operacionais, para cada projeto é criada uma comissão com representantes das secretarias setoriais envolvidas, que atuam como facilitadores dentro das respectivas secretarias. O prefeito convoca os secretários para que estes aloquem seus adjuntos nos respectivos projetos.

Em Curitiba, é a **COHAB-Paraná** que coordena o programa de urbanização de favelas e busca a articulação com os setores sociais, de acordo com as demandas que forem levantadas em cada projeto na fase de diagnóstico e as consequentes negociações com as secretarias setoriais para definição das respectivas responsabilidades. Não existem arranjos específicos para isso, mas uma prática bastante consolidada, em que há consenso de que a intervenção física é a porta de entrada das demais ações setoriais.

Também, neste caso, houve aprendizagem institucional: nos primeiros programas de urbanização de favelas, era a Assistência Social que ordenava as despesas. A partir do PAC, é a COHAB-Paraná que coordena não apenas as ações físicas, mas as intervenções sociais ligadas aos projetos urbanos. É importante ressaltar, no contexto de Curitiba, o protagonismo, do ponto de vista político e institucional, que os setores de planejamento urbano e habitação tiveram no decorrer das diferentes administrações nas últimas décadas, mantendo, historicamente, os temas ligados a esses setores como prioridade na agenda política da cidade.

Nos empreendimentos do **Cingapura/PROVER**, a SEHAB investe esforços na articulação intersetorial, por meio de “pactos” com as demais secretarias. Resultados relativamente melhores são obtidos com os setores da saúde e da educação, enquanto na geração de trabalho e renda os resultados ainda não são os esperados. Falta escala, as articulações intersetoriais tendem

a ser pontuais e acontecerem somente após a entrega dos imóveis, ao invés de na fase de diagnóstico e planejamento.

c) As ações sociais do programa são “horizontalizadas” entre secretarias sem uma subordinação entre si, buscando uma teórica convergência para objetivos comuns.

Um claro exemplo deste tipo de arranjo é representado pelo **Procen-tro**, em São Paulo. Nesse programa, que é coordenado pela COHAB-SP, mas cuja implementação é de responsabilidade de 11 órgãos municipais co-executores, a partir de 2008 o orçamento, que antes era centralizado na COHAB-SP, foi pulverizado entre os co-executores. Embora seja provável que esta decisão tenha sido motivada pelo baixo ritmo de implementação do programa, o resultado não foi positivo. Há dificuldades para harmonizar prioridades e *timing* das diversas secretarias, e o foco do programa diluiu-se ainda mais. E o fato de o gasto estar sendo executado principalmente por duas secretarias (a de Assistência e Desenvolvimento Social e a de Cultura) deve-se mais a contingências (como as relações historicamente estreitas entre COHAB-SP e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social) do que a um planejamento explícito. Algumas lições podem ser extraídas da análise dos três tipos de arranjos para articulação com os setores sociais.

Arranjos institucionais

Os arranjos não devem ser meros produtos de gabinete; eles devem emergir da experiência e da aprendizagem institucional, e devem ser prioritários na ação do Governo – devem constituir no programa do prefeito ou governador. É relativamente secundário, do ponto de vista da maior ou menor efetividade na articulação com os setores sociais, que o programa esteja inserido em arranjos que promovam tal articulação, ou que seja ele próprio seu promotor. Em ambos os casos, o resultado é o mesmo, e o programa consegue tornar-se o eixo catalisador das ações sociais no território.

Desta perspectiva, parece ser importante que a coordenação, assim como o controle do orçamento, esteja concentrada no órgão gestor do programa, ao invés de serem diluídos entre os setores sociais que, supostamente, devem-se articular com o mesmo.

Processos para a intersectorialidade com o social

Processos para a intersectorialidade com o social

Normalmente, as demandas por intervenções sociais são capturadas em campo, junto à população, e com frequência durante as fases de cadastro e/ou diagnóstico. Associações representativas e atuantes também podem ser canais eficazes de expressão de demandas da comunidade por serviços sociais. Os técnicos de campo dos programas são os mesmos que atuam no trabalho social ligado às intervenções físicas.

O processo de tramitação das demandas deve ser simples e direto, com um número reduzido de passos necessários e de níveis administrativos para análise e decisão. Por exemplo, no Prosamim, o contato é feito diretamente entre a UGP e a secretaria para onde determinada demanda seria encaminhada (considere-se, entretanto, que o *status* da UGP do Prosamim pode não ser replicável com facilidade).

Já foi referido que no **Terra Mais Igual**, as equipes de campo são compostas por técnicos oriundos de diferentes secretarias. Uma vez identificadas as demandas, tais equipes tentam atendê-las localmente, diretamente com as escolas, CRAs, unidades de saúde e outros serviços sociais da região. Uma vez terminadas as obras de determinado projeto de urbanização – ou seja, já na pós-ocupação –, as equipes ampliadas saem da localidade, e parte de suas funções é assumida pelas câmaras territoriais. Estas são instâncias compostas por todos os representantes dos serviços e equipamentos presentes na região – a cidade está dividida em oito regiões, com cada uma delas se reunindo mensalmente sob a presidência de um secretário municipal.

As câmaras territoriais foram criadas visando operacionalizar a intersectorialidade “na ponta”. Na opinião dos técnicos da Prefeitura de Vitória, as câmaras territoriais ainda são “uma aposta”. Em algumas delas, ou para alguns setores da Prefeitura, começam a haver aberturas interessantes para que as articulações com os setores sociais se operacionalizem já no nível local. Por exemplo, o setor de saúde – que já atua há tempos com equipes de campo, no Programa de Saúde da Família/Programa de Agentes Comunita-

rios (PSF/PACS) – está relativamente pronto para este processo de territorialização e articulação com outros setores na ponta. O setor de educação, porém, mostra mais resistência, mais dificuldades em adotar uma perspectiva territorializada.

Em Curitiba, na fase de preparação dos projetos de urbanização, é elaborado um diagnóstico aprofundado pela equipe social da **COHAB-Paraná**, que agrega as secretarias setoriais presentes nas regionais e as associações locais. Também nesta cidade, a intenção é tentar resolver o maior número possível de demandas localmente, por meio das regionais, onde há representantes de todas as secretarias setoriais. Entretanto, reconhece-se que isso ainda não acontece plenamente.

Tanto em Vitória como em Curitiba, boa parte das demandas por ações sociais identificadas em campo são encaminhadas para as secretarias competentes do nível central da Prefeitura. É frequente que as demandas sociais identificadas em campo não consigam ser atendidas localmente, sendo, por conseguinte, encaminhadas para as secretarias ou para as instâncias competentes, na Prefeitura ou no Estado.

Composição multidisciplinar das equipes

A composição multidisciplinar, intersetorial, “ampliada” das equipes de campo, favorece a articulação com os setores sociais, na medida em que demandas específicas possam ser identificadas com maior facilidade pelos técnicos e encaminhadas para os setores competentes. Entretanto, são diferentes as situações em que: (i) os técnicos são alocados pelas diversas secretarias dentro da equipe de campo do programa de urbanização (como nas equipes “ampliadas” de Vitória); (ii) os técnicos das diversas secretarias fazem parte de estruturas locais sobre as quais o programa de urbanização não tem controle direto (como nas regionais ou nas câmaras territoriais).

Nesse segundo caso, dificuldades maiores tendem a aparecer na hora de operacionalizar a articulação de ações. Tais dificuldades operacionais tendem a se agravar quando as demandas da comunidade, para serem atendidas, “sobem” pela estrutura administrativa da Prefeitura, esbarrando em atrasos e ineficiências burocráticas.

No **Terra Mais Igual**, só parte das ações sociais propostas são debatidas nas câmaras temáticas. Mesmo que os secretários das pastas envolvidas estejam convencidos da necessidade de integração – ou seja, mesmo que haja vontade política de efetivar a integração –, ainda há problemas operacionais e de execução, ligados ao *modus operandi* setorializado dos quadros técnicos. Enquanto alguns manifestam entusiasmo em relação a esta nova abordagem, outros acham que há discussão em excesso. Uma vez que as demandas “de baixo” entram nos processos internos à Prefeitura, ocorrem ineficiências e excesso de burocracia. O resultado é a demora nas respostas aos anseios da comunidade, o que, por sua vez, pode afetar a credibilidade do programa. Reconhece-se que o modelo de articulação interno da Prefeitura não funciona por si só – necessita de promoção e capacitação contínua. Em geral, contudo, a conclusão de alguns dos técnicos de Vitória é que “a intersectorialidade precisa de estruturas eficientes, senão é um obstáculo a mais”.

Em Curitiba, o diagnóstico feito em campo é encaminhado para o setor de projetos da **COHAB-Paraná**, que identifica os espaços necessários para novos equipamentos. Depois, as demandas sociais são levadas para as secretarias competentes, que, com frequência, mostram resistência para responder, sobretudo em tempo útil – há uma dificuldade generalizada para se fazer um planejamento estratégico para inclusão social. Para que haja respostas ágeis, muitas vezes são necessários incentivos adequados. A COHAB, através dos recursos de seus projetos de urbanização, tenta proporcionar tais incentivos, por meio da compra de equipamentos, treinamentos, etc. A participação de técnicos de diversas secretarias na fase de mobilização e diagnóstico foi considerada positiva, pois ofereceu segurança à comunidade em relação a para onde encaminhar suas demandas.

De maneira semelhante, no **Procidades/Aracaju**, a Secretaria de Planejamento operacionaliza as articulações com as demais secretarias por meio de convênios, com ou sem repasse de recursos, dependendo da disponibilidade das mesmas.

Estratégias de articulação intersetorial com o social

Além dos arranjos e dos processos, há um terceiro elemento – talvez o mais relevante – para a articulação intersetorial com o social nos programas de urbanização de favelas: a estratégia utilizada para a sua operacionalização.

Estratégias de articulação

Nos programas integrados e intersetoriais de urbanização de favelas, está quase sempre presente um dilema, de abrangência *versus* governabilidade – até onde se deve estender a inclusão de ações sociais no programa?

A resposta depende, claramente, de vários elementos do contexto, entre os quais os arranjos ou os processos discutidos acima. Uma boa dose de pragmatismo é recomendável – afinal de contas, um programa de urbanização de favelas não pode pretender executar tudo o que é necessário, do ponto de vista social, em sua área de intervenção.

O **Prosamim** e o **Procentro** representam dois exemplos opostos nesta matéria. O primeiro, apesar de ser um programa bem-sucedido, não prevê, *a priori*, uma forte articulação com o social; à medida que as demandas surgem da comunidade, o programa encaminha pleitos para as secretarias competentes. De modo mais específico, no Prosamim a articulação com o social é (i) focada em algumas atividades estruturais críticas para o eixo central do programa, que é representado pelo reassentamento (por exemplo, a geração de trabalho e renda para os reassentados), ou (ii) é voltada para a resolução de problemas pontuais (por exemplo, negociação de vagas nas escolas para as crianças das famílias reassentadas). Assim, são ativadas algumas articulações, focadas conforme as diretrizes do programa e absolutamente necessárias ao bom funcionamento do mesmo, assim como ao alcance dos seus resultados; porém – pragmaticamente – dentro do espaço de governabilidade do programa.

O Procentro é um programa com grande complexidade de arranjo institucional e de ações. Em seu desenho inicial, estava previsto um leque de cerca de 160 ações a ser realizadas por 11 subexecutores. Desta forma, o grau de governabilidade do executor – a COHAB-SP – sobre os responsáveis por essa multiplicidade de ações era reduzido. Somou-se a isso a pulverização do orçamento do programa, que limitou ainda mais o controle do executor sobre as ações sociais programadas. Neste caso, a falta de foco inicial do programa está associada à excessiva abrangência das ações. As consequências foram o grau reduzido de governabilidade do executor e o baixo desempenho do programa.

Timing da articulação

O *timing* da articulação com os diversos setores sociais está intimamente associado ao tema da abrangência versus governabilidade. Nos estudos de caso aqui analisados, a abertura gradual para um número crescente de setores sociais contribui para fortalecer a governabilidade. Mais do que isso: começar em uma escala relativamente pequena, nos lugares, nos temas e nos setores onde as chances de sucesso são maiores e, como consequência desse sucesso, ampliar de maneira progressiva a abrangência na base da popularidade e da adesão parece ser uma estratégia apropriada.

No **Favela-Bairro**, foi explícita a opção de priorizar as alternativas mais viáveis, seja nas obras ou no âmbito social, no qual ocorreu, em particular, uma integração progressiva ao programa de ações em curso (das secretarias de Desenvolvimento Social, Trabalho e Educação).

No **Prosamim**, há consenso de que a credibilidade e a visibilidade adquiridas pelo programa, com base em seus resultados, são elementos fundamentais para o fortalecimento de parcerias com os outros setores.

Em Curitiba, a integração intersetorial foi ganhando abrangência e escopo de modo gradual – hoje há 12 secretarias atuando nos projetos da **COHAB-Paraná**, mas este número de parceiros e o volume de ações foram construídos aos poucos.

Trabalho e renda: um tema setorial presente e problemático

Na maioria dos programas aqui analisados, está presente um componente de geração de trabalho e renda. A frequência com a qual tal componente se encontra em programas de urbanização de favelas deve-se (i) à urgência do problema do desemprego ou subemprego e da baixa renda nas comunidades atendidas, e (ii) ao interesse, por parte dos financiadores e gestores dos programas, em que a população atendida consiga assumir despesas que previamente não tinha (como o pagamento das parcelas da habitação, das tarifas de água e esgoto, etc.).

Essa frequência, entretanto, não corresponde a uma consolidação de experiências de sucesso. O que se observa é uma multiplicidade de iniciati-

vas pontuais, sem escala nem sustentabilidade. A sensação é que há pouca acumulação de conhecimento e experiência, com muitas tentativas e erros, e que o tema é tratado, na maioria dos programas, como acessório e sem a devida ênfase.

Geração e renda

Nos trabalhos de geração e renda é preciso identificar as vocações locais, e os mercados potenciais, e, a partir destes, promover iniciativas *ad hoc*, e não usar pacotes pré-fixados.

Nos empreendimentos do **Cingapura/PROVER**, na área de geração de trabalho e renda, os resultados ainda são bastante tímidos. Foi constatada pelas equipes da SEHAB a escassa utilidade de cursos padronizados, e é realizada em cada área uma pesquisa que visa identificar vocações e potencialidades, a partir da qual são ativados os cursos do sistema "S", que são as organizações associadas a Confederação Nacional da Indústria (CNI), as quais podem ser realmente relevantes. Para facilitar o acesso aos cursos, o transporte dos participantes é pago pela SEHAB.

No **Terra Mais Igual** foram realizados vários cursos para geração de trabalho e renda, com alguns resultados, mas chegou-se à conclusão de que falta educação básica e que, portanto, é preciso acoplar à capacitação profissionalizante a educação de jovens e adultos. Houve, por parte das equipes de campo, uma busca ativa de demandas ligadas à geração de trabalho e renda, com relativo encaminhamento aos órgãos competentes para participação nas atividades padrão desses últimos (cursos, microcrédito, etc.). E, em determinadas áreas de intervenção onde se formaram grupos suficientemente numerosos, foram desenvolvidas ações de geração de trabalho e renda específicas – um exemplo deste tipo foi o apoio fornecido pelo programa a uma cooperativa de marisqueiros.

A abordagem é diferente em **Aracaju**, onde o órgão responsável pelas ações de geração de trabalho e renda é a Fundat. O foco da Fundat são cursos profissionalizantes simples (informática, salão de beleza, associativismo, microcrédito, etc.). Há consciência de que o impacto efetivo para geração de trabalho e renda é limitado; mas o objetivo imediato é tirar as pessoas "do estado inerte".

Processos de avaliação

É fundamental implantar processos efetivos de avaliação das iniciativas de geração de trabalho e renda, de seus *outputs* e *outcomes*. Caso contrário, corre-se o risco de continuar desenhando, financiando e executando ações de geração de emprego e renda com base em impressões subjetivas. Os resultados nesse componente não são imediatos. É preciso trabalhar com continuidade, dentro de uma perspectiva de médio-longo prazo, eventualmente apoiando políticas públicas que ultrapassem a vida do projeto.

Nos relatórios de conclusão ou de andamento da maioria dos programas analisados, estão disponíveis dados quantitativos dos números de beneficiários das diversas atividades voltadas à geração de trabalho e renda. Entretanto, em nenhum caso existem avaliações do que ocorreu com tais beneficiários – se tiveram acesso mais qualificado ao mercado do trabalho, em quanto tempo, se ganham mais, etc. Portanto, não se sabe que efeito as ações empreendidas tiveram. Uma forma de avaliar o impacto seria a seleção de uma amostra aleatória de beneficiários do programa que participaram de suas atividades de geração de emprego e renda e de um grupo de controle, e acompanhar a evolução da situação profissional e econômica de ambos os grupos.

Reassentamento de famílias

Em particular nos programas que preveem o reassentamento involuntário de famílias, é preciso apoiar a reconstrução de seus negócios e de um mercado local para permitir a manutenção dos rendimentos familiares.

Na área de reassentamento denominada “CDP”, no **Bacia do Una**, foi realizada uma pesquisa com as famílias reassentadas (Figueiredo Costa et al., 2006). Entre os principais resultados aparecem uma melhora na moradia e no acesso aos serviços, mas também uma piora na ocupação e na renda e um aumento dos custos, estes últimos devido, respectivamente, à perda dos pequenos negócios e seus relativos mercados na área de origem, e aos gastos com a prestação da casa, água e esgoto, os quais, previamente, não existiam. A combinação da diminuição da renda com o aumento dos custos pode levar as famílias reassentadas a se mudarem, possivelmente para outras áreas de invasão, anulando assim os benefícios ligados à habitação e aos serviços.

Por estas razões, no **Prosamim** prioriza-se a reinstalação das atividades econômicas deslocadas pelo reassentamento, por meio de indenizações, crédito, capacitação profissional e formação de novos empreendedores, individuais ou reunidos em associações. Tais ações são executadas por intermédio de entidades parceiras contratadas (Universidade do Estado do Amazonas, Instituto Federal do Amazonas e Instituto de Tecnologia, Pesquisa e Cultura da Amazônia). Esta foi uma escolha baseada em pesquisas de opinião feitas na comunidade e na necessidade de tornar as famílias reassentadas aptas a assumir os novos custos de água, esgoto, etc. Além disso, tem-se o objetivo de não criar enclaves de absoluta pobreza no centro da cidade, em unidades habitacionais de qualidade das quais moradores muito pobres acabariam sendo expulsos. As ações foram definidas conforme as características e necessidades da economia informal local – por exemplo, como muitos vendem alimentos, ministrou-se um curso de higiene no manejo do produto. Em geral, a intenção foi fortalecer o que já existe na economia informal local.

No **Cingapura/PROVER**, como comentado, foi prioridade explícita da comunidade que, no nível térreo dos prédios que receberam as famílias reassentadas, fossem deixados espaços disponíveis para instalação de lojas, justamente para atender àquelas famílias que perderam seus negócios em decorrência do reassentamento.

Desenvolvimento econômico local

Iniciativas de geração de trabalho e renda precisam estar inseridas em estratégias de desenvolvimento econômico local, articulando diversos atores e diversas estratégias produtivas.

A preocupação, presente em muitos programas de urbanização de assentamentos precários, de integrar a favela à cidade formal nos aspectos urbanísticos e de acesso aos serviços, não está presente, com igual frequência ou intensidade, nas dimensões econômica e produtiva. Existe um consenso relativo de que a melhor estratégia para alavancar o desenvolvimento econômico de áreas com predominância de economia informal é sua inserção nos circuitos da economia formal, ou seja, no mercado da cidade. Para promover esse tipo de inserção, é necessário implementar uma estratégia bastante articulada que, muitas vezes, depende de políticas de desenvolvimento econômico local.

Nos estudos de caso aqui analisados, apenas o **Favela-Bairro** desenvolveu uma estratégia desse tipo, à qual, entretanto, não foi dada continuidade devido à mudança de administração na Prefeitura do Rio de Janeiro.

No Favela-Bairro, a Secretaria Municipal de Trabalho ativou iniciativas em diversas frentes, como:

- a) inserção do Programa Federal Brasil em Ação nas Favelas;
- b) ações para aumento da escolaridade em parceria com a Fundação Roberto Marinho;
- c) capacitação profissional para o emprego;
- d) pesquisa (miniPNAD) e censo de empresas;
- e) capacitações várias, para pequenas e microempresas;
- f) um programa forte de microcrédito (cuja agência executora tornou-se, sucessivamente, subsidiária do Unibanco para o microcrédito);
- g) centros de informática;
- h) apoio ao trabalhador autônomo (comercialização de serviços, assistência técnica – a executora tornou-se uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)).

Tais ações foram iniciadas antes do segundo empréstimo do BID e usadas como base para o desenho do componente de trabalho e renda deste último, com valor orçado em 35 milhões de reais; foi acrescentado ainda um sistema de *voucher* para capacitação profissional. Contudo, na mudança de governo municipal, esse componente do Favela-Bairro deixou de ser prioridade e acabou, praticamente, não sendo implementado.

Características dos componentes de geração e renda

Um nível mínimo de educação básica é condição para qualquer ação de geração de trabalho e renda; a articulação com programas do setor de educação é altamente recomendável.

Eventuais componentes de geração de trabalho e renda devem ser dotados de recursos técnicos, financeiros e institucionais à altura da complexidade da tarefa. Pacotes predefinidos ou ações pontuais e desarticuladas produzem resultados muito limitados. O componente deve (i) ser planejado com base em diagnósticos aprofundados feitos por especialistas; (ii) financiar ações compatíveis com vocações e mercados previamente identificados; (iii) buscar a articulação com o mercado formal; e (iv) ser objeto de avaliação rigorosa.

Fortalecimento do capital social local

Na primeira seção deste capítulo foi apresentado o conceito de capital social, cuja utilidade, do ponto de vista analítico, fundamenta-se em sua capacidade de considerar, ao mesmo tempo, dois componentes dos projetos de urbanização de favelas que, conforme a hipótese subjacente, estão estreitamente ligados – o fortalecimento das organizações da sociedade civil e a promoção da participação. Nesta seção, tal hipótese é testada e suas implicações são discutidas com base nas indicações que surgiram da análise dos estudos de caso.

Fortalecimento do capital social

Há uma forte associação, ou até sobreposição, entre os componentes de fortalecimento das organizações da sociedade civil e de fomento à participação. Nos programas analisados, aparece uma correlação quase constante entre associações ou lideranças locais e instâncias participativas promovidas pelo programa. De uma perspectiva de fortalecimento do capital social, tal associação pode ser correta. No entanto, o peso respectivo dos dois componentes varia caso a caso e as relações entre eles não são necessariamente lineares.

No *Nova Baixada*, foram implantados comitês gestores compostos por representantes da comunidade, com funções de apoio ao planejamento participativo das intervenções do programa, acompanhamento das mesmas, monitoramento dos serviços prestados, conscientização da população e, em geral, comunicação com os poderes públicos. De acordo com Guaraná e Fleury (2008), o programa fomentou a conscientização e capacitação dos membros dos comitês, seja em assuntos técnicos ligados a obras públicas, seja em assuntos institucionais e políticos.

Informações recolhidas indicam que as reuniões ocorriam semanalmente nos bairros e, uma vez por mês, na sede do Governo do Estado. Encontramos alguns membros de comitês nos bairros de Xavantes e Heliópolis, no município de Belford Roxo. Em Xavantes, o presidente da associação de moradores é também presidente do comitê gestor – este último não está juridicamente formalizado, sendo que a representação “oficial” da comunidade é feita pela associação que tem registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Hoje, o comitê participa da co-gestão da unidade de saúde, por meio de reuniões mensais. Em Heliópolis, a presidente do comitê deixou de atuar na

associação local de moradores (que, inclusive, não está mais funcionando), devido a interferências político-partidárias nesta última. Por isso, o comitê gestor de Heliópolis foi formalizado e passou a dispor de CNPJ.

O **Favela-Bairro** atuou tanto em loteamentos como em favelas, e a participação foi mais intensiva nos primeiros, onde já havia uma história de mobilização, por meio dos Núcleos de Regularização Fundiária, desde os anos 1970, inclusive com o apoio de alguns procuradores de justiça. Nos loteamentos, os moradores – que compraram os seus lotes – têm mais interesse em se mobilizar para obter a regularização do que os moradores das favelas; além disso, nas favelas, a influência do tráfico ou das milícias é mais forte. Conforme referido, até o segundo empréstimo do BID, a participação nas favelas não foi muito formalizada, ocorrendo consultas e oficinas, mas sem que fossem instalados os comitês previstos no desenho do programa. No Favela-Bairro, as bases do processo de participação não foram instâncias formais, mas, sim, as lideranças.

Em alguns casos, o impacto do Favela-Bairro sobre o capital social foi explícito. Por exemplo, na Vila Carioca, que era dominada pelo tráfico, este último foi expulso e fomentou-se uma nova geração de lideranças, que contribuiu para a promoção da operação e manutenção dos investimentos feitos e chegou a criar uma biblioteca comunitária. As lideranças das primeiras 16 favelas atendidas pelo programa constituíram uma associação própria, o G-16, depois formalizada como Organização Não-Governamental (ONG). Em geral, as ações sociais e de participação chegaram, em vários casos, a criar lideranças novas, que depois acompanharam todo o programa, e a fortalecer associações. Porém muitas dessas experiências não tiveram continuidade, como veremos mais adiante.

É interessante observar uma peculiaridade do Favela-Bairro, relativa aos tipos de organização da sociedade civil que foram escolhidos como parceiros do programa. A princípio, existiam duas opções: (i) trabalhar com, e fortalecer, as pequenas associações locais; (ii) contratar ONGs grandes e conhecidas. Devido à influência do tráfico sobre as associações locais, a segunda opção teve de ser privilegiada, com as ONGs terceirizando mão de obra para as pequenas entidades locais.

No **Bacia do Una**, previu-se um arranjo complexo, que incluiu as seguintes instâncias de participação: (i) um comitê assessor, composto, entre outros, por representantes do Estado, da Prefeitura, da comunidade (um para cada sub-bacia do rio Una) e de outras instituições. Esse comitê foi criado por meio de um processo amplo de cadastro e seleção de entidades das áreas de intervenção; (ii) Comissões de Fiscalização das obras (COFIs), criadas por exigência do BID, que tinham um total de mais de mil membros, representantes eleitos

para cada logradouro atingido por ações do programa. Estes eram voluntários que se reuniam com regularidade e se remetiam aos representantes de cada uma das sete sub-bacias do Una, membros do comitê assessor. Ao final do projeto, as COFIs ficaram subordinadas ao (iii) conselho gestor, criado no final do programa para dar sustentabilidade e continuidade a suas realizações, tendo a função de procurar órgãos públicos para atenderem às demandas da bacia. As bases de formação desse conselho também foram as associações locais.

No **Prosamim**, também foram estruturadas várias instâncias de gestão participativa do programa, voltadas, sobretudo, para o reassentamento de famílias. E, da mesma forma, o ponto de partida e a base para criação dessas instâncias foram as associações locais. No início do programa, foi criada a Comissão Consultiva (CONSUL), com 40 membros, provenientes da sociedade civil, da Prefeitura de Manaus e do Estado. A CONSUL participou do desenho do programa e foi extinta quando este foi aprovado. Após a dissolução da CONSUL, realizaram-se as audiências públicas. Elas foram conduzidas em cada igarapé, em grandes reuniões (com até 700 pessoas) nas quais foram selecionados delegados que votaram para escolher uma das alternativas de tipologias habitacionais propostas pelo programa.

Na mesma época, criou-se o Comitê de Representantes da Comunidade, formado por representantes das associações das áreas de intervenção e do seu entorno, a partir de um cadastramento de entidades, de reuniões da equipe do programa com as mesmas e com as federações de entidades de Manaus, e de eleições em cada área. Este comitê continua funcionando. A principal função dele é facilitar a entrada do programa nas áreas e manter a comunicação com as comunidades.

Em razão da escassez de associações na área central da cidade, onde atuou a primeira etapa do Prosamim, o programa resolveu criar os Grupos de Apoio Local (GALs). As equipes sociais do Prosamim fizeram reuniões com a comunidade em todos os trechos dos igarapés atendidos, convidando pessoas da comunidade que apresentavam determinado perfil para atuar (de maneira voluntária); uma vez identificadas tais pessoas, a escolha delas foi validada em assembleias.

Este processo contribuiu para formar novas lideranças locais e, eventualmente, novas associações. Da mesma forma, para apoiar a pós-ocupação nos parques residenciais que foram construídos próximos aos igarapés para reassentamento de parte das famílias que moravam nestes últimos, foram selecionados agentes de vizinhança. Trata-se de pessoas escolhidas pela comunidade em cada bloco dos parques, com funções de mobilização e fomento

à criação de associações. Decidiu-se adotar o uso de agentes devido ao baixo nível de participação das famílias depois do reassentamento nos parques. Nas outras áreas de reassentamento que não os parques residenciais, foram criados fóruns de desenvolvimento local para promoção das associações. Em geral, reconhece-se que esse processo de fomento às associações e à participação nas áreas de reassentamento ainda é tímido.

No **Terra Mais Igual**, a participação comunitária é trabalhada por meio do envolvimento das associações tradicionais e da promoção de novas lideranças. Já vimos que, em Vitória, existe um rico tecido de associações comunitárias e que o Terra Mais Igual atua de forma minuciosa para engajar e, onde for necessário, unir as associações existentes, visando a criação de comissões de moradores com a função de facilitar a entrada do programa nas comunidades e acompanhar as obras. O processo participativo é reforçado através da capacitação dos conselheiros da comunidade. Também em Vitória, portanto, há uma forte justaposição entre as instâncias criadas pelo programa e as associações existentes, que – segundo os técnicos da Prefeitura que foram entrevistados – continuam sendo referência para a população e saem fortalecidas desse processo, com líderes mais capacitados e mais pessoas se envolvendo nas discussões.

Em Curitiba, as associações locais também são identificadas e mobilizadas desde o início dos projetos, e são formadas – a partir dessa mobilização – comissões de moradores e de acompanhamento de obras. Além disso, a **COHAB-Paraná** realiza treinamentos para formação de lideranças.

No bairro de Heliópolis, em São Paulo, nos empreendimentos do **Cin-gapura/ PROVER**, existe um rico tecido de associações locais atuantes, que conta com recursos não só do setor público, mas do setor privado. Também neste caso, as associações formaram a base para a criação de um fórum local.

Instâncias participativas

As instâncias participativas fomentadas pelos programas tendem a replicar as práticas de representação, composição e decisão das organizações da sociedade civil, assim como as relações entre estas e os poderes públicos.

Na maioria dos casos, as instâncias participativas dos programas de urbanização de favelas têm como base as associações comunitárias locais. Estas últimas, por sua vez, tendem com frequência a reproduzir, dentro das mesmas instâncias, os próprios modelos de representação, composição e decisão. Em alguns casos, estes modelos têm conotações claramente negativas.

Sinergias entre instâncias participativas

A ação conjunta dos programas para criação de instâncias participativas e fomento das associações locais produz sinergias principalmente através de: (i) capacitações das lideranças existentes em decorrência de sua seleção como membros de instâncias participativas; (ii) promoção de novas lideranças para preencher as novas instâncias participativas; (iii) estímulo à formação de novas associações para incrementar o nível de participação; ou (iv) o fortalecimento da capacidade de “atração” da comunidade pelas associações devido ao novo papel que elas assumem dentro das recém-criadas instâncias participativas, inclusive de interlocução com os poderes públicos (para entrada destes nas comunidades, ou para encaminhamentos de demandas das próprias comunidades para os órgãos competentes).

Contudo, os contextos locais podem apresentar obstáculos ao fortalecimento do capital social que o programa não consegue superar, sendo necessário estabelecer medidas para o fortalecimento dos processos participativos. A reticência quanto à participação nas favelas em relação aos loteamentos no Favela-Bairro, ou a necessidade de recorrer a ONGs grandes e externas no mesmo programa são exemplos de alguns dos obstáculos encontrados

Medidas para fortalecer os processos participativos

Promover o acesso amplo e irrestrito a informações relevantes e não confidenciais, e garantir a implantação de procedimentos transparentes e democráticos de seleção/eleição dos membros das instâncias.

Respeitar os prazos estabelecidos para os mandatos e eleições e tornar obrigatória a rotatividade dos representantes eleitos, assegurando a participação efetiva e paritária nas decisões de todos os representantes eleitos.

Permitir o acompanhamento da execução das ações pelos representantes eleitos e tornar obrigatória a prestação de contas periódica, e não limitada aos prazos eleitorais, dos representantes aos representados.

No **Nova Baixada**, segundo Guaraná e Fleury (2008), houve uma hierarquização na composição dos comitês gestores, com uma “elite” apropriando-se dos mecanismos de tomada de decisões e das informações; além disso, os procedimentos internos dos comitês foram pouco transparentes e a participação da população foi reduzida (principalmente pela falta de uma estratégia adequada de comunicação). Alguns técnicos entrevistados reconheceram que os comitês gestores “como todas essas instâncias, são facilmente cooptáveis”, e que existe, de fato, um dilema em relação à remuneração dos seus membros – por um lado, por se tratar de pessoas pobres, é em teoria justificável que o tempo deles seja remunerado; por outro, é claro que, desta forma, limita-se bastante a capacidade crítica dos próprios comitês. Em Xavantes, o comitê foi formado de acordo com as indicações das entidades comunitárias, seguidas pela eleição da diretoria. Depois desta primeira eleição, não houve outras, o que indicaria a “elitização” do comitê. Sete dos vinte dentre seus membros originários continuam participando. Em Heliópolis, a formação do comitê gestor seguiu os mesmos procedimentos adotados em Xavantes.

No **Bacia do Una**, os métodos de eleição dos representantes do comitê assessor não foram previamente definidos pelo programa, de maneira que a escolha foi coordenada pelas lideranças locais, sem controles externos e sem garantia de legitimidade. Sabemos também que os representantes inicialmente eleitos ficaram no cargo até o final do programa, ou seja, durante dez anos. Para a construção do comitê gestor, foram realizadas conferências em cada uma das sete sub-bacias do Rio Una e na área de reassentamento do Paraíso dos Pássaros, e foram escolhidos delegados para a Conferência da Bacia do Una, que criou (“por consenso”, isto é, sem eleições dos membros) seu conselho gestor. A legitimidade da indicação dos membros e do presidente do órgão foi muito questionada. O comitê foi composto por oito representantes da comunidade, um da Prefeitura e um do estado; logo a Prefeitura retirou o seu representante, e, em seguida, também o estado, de forma que o conselho ficou restrito aos representantes da comunidade.

No **Prosamim**, os membros do comitê de representantes da comunidade deveriam ficar no cargo por dois anos, mas o programa avaliou, durante o funcionamento inicial do comitê, que este era um período curto demais, e o mandato foi estendido. Embora a decisão possa ser justificável do ponto de vista técnico-operacional, corre o risco de legitimar os representantes eleitos e os próprios processos de eleição. Já os processos de seleção dos componentes dos grupos de apoio local e dos agentes de vizinhança parecem ter ocorri-

do sem ingerências externas e sem que as associações se “apropriassem” dos mesmos de maneira não legítima.

Em Heliópolis, São Paulo, na área atendida pelo **Cingapura/ PROVER**, as equipes da SEHAB conseguiram reunir as associações locais em um fórum, mas elas continuam divididas conforme linhas político-partidárias.

No que diz respeito ao **Procentro**, o Instituto Pólis e Brasil Care realizou um estudo (Cymbalista et al., 2008) sobre controle social, em que uma das dimensões analisadas foi a participação nas decisões relativas às ações do programa. As conclusões do estudo são que, mesmo em duas administrações diferentes como as de Maluf/Pitta (2001-2004) e Marta Suplicy (2004-2008), as instâncias proporcionaram uma participação restrita, que se restringiu ainda mais a partir da gestão Serra/Kassab (2005-2008), quando os canais formais de participação previstos foram modificados, com a saída de representantes da sociedade civil. As informações levantadas em campo confirmaram este quadro.

No **Procidades/Aracaju**, no **Procidades/Curitiba** e no **COHAB/Paraná** não apareceram exemplos marcantes de “ocupação” não transparente das instâncias participativas pelas associações locais, ou de cooptação destas últimas pelos poderes públicos. Nessas localidades, existem práticas de participação e parceria com as entidades comunitárias que fazem parte de políticas públicas institucionalizadas. Por exemplo, em Aracaju, a participação no projeto da Coroa do Meio e nos demais projetos de urbanização beneficia-se das estruturas, práticas e lideranças mobilizadas pelo orçamento participativo, sobretudo para a organização de audiências e consultas. Na Prefeitura de Aracaju, há a Secretaria de Participação Popular, cujo foco é justamente o orçamento participativo; entre 60 e 70% das intervenções feitas em programas de urbanização originaram-se deste último, e sua execução é sucessivamente cobrada pela comunidade. Em Curitiba, não existe uma “política” escrita, mas sim normas e regras que vêm sendo elaboradas e consolidadas desde os anos 1980, as quais representam referências fortes e são institucionalizadas para evitar “latitudes” sujeitas ao desejo dos governantes.

É manifesta, nestes exemplos, a influência do contexto político-institucional sobre as características e o funcionamento das instâncias participativas promovidas pelos programas de urbanização de favelas e sobre as relações entre tais instâncias e as associações cujas bases elas representam. Há casos em que essa influência é positiva, e outros em que é negativa. Nestes últimos, não aparecem trajetórias de crescimento do capital social.

Sustentabilidade das organizações locais

Ações que visam garantir a sustentabilidade das organizações da sociedade local devem ser implementadas sob uma perspectiva realmente operacional – não só por meio das típicas capacitações em elaboração de projetos e captação de recursos, mas ajudando de maneira prática na identificação das possíveis fontes financiadoras (inclusive no mercado), na articulação e negociação com as mesmas, na gestão de novos projetos assim financiados, etc.

Estas ações de fortalecimento de entidades da sociedade civil inseridas nos programas devem estar articuladas com iniciativas da mesma natureza e de longo prazo, existentes dentro das políticas públicas locais; ou, caso tais iniciativas não existam, que seja incentivado seu desenvolvimento através de ações de fortalecimento institucional dos programas.

Em geral, e especialmente nos contextos desfavoráveis ao fortalecimento de uma participação genuína aliada ao surgimento de representações efetivas da sociedade civil, seria de se esperar que um programa, independentemente da fonte financiadora, pretendesse, entre as suas condicionalidades, padrões mínimos de transparência, representatividade e democracia das instâncias participativas por ele fomentadas – como é o respeito aos prazos dos mandatos e das eleições, à rotatividade dos membros eleitos, à participação ampliada nas decisões e ao controle dos eleitos pelos eleitores.

Desenho dos programas

Difícilmente, no desenho dos programas, entra-se no mérito dos métodos de seleção dos representantes comunitários ou dos mecanismos de decisão das instâncias participativas. A ausência, na formatação dos programas, de parâmetros ou *benchmarks* de participação definidos de maneira institucional, faz com que, em contextos desfavoráveis a uma participação genuína, predominem comportamentos incompatíveis com o exercício da cidadania, o engajamento cívico e a educação à democracia, e que pou-

co ou nada seja feito pelo programa para modificar esse quadro.

Para ultrapassar estas limitações, é necessário que os financiadores nacionais e internacionais apoiem, com seus programas, a sistematização, normatização e – especialmente – inclusão, nos procedimentos de formatação dos programas de urbanização de favelas, de princípios operacionais que garantam condições mínimas para uma participação autêntica. Cabe ressaltar que uma normatização deste tipo já foi elaborada e é obrigatoriamente aplicada, quando oportuno, como salvaguarda na formatação dos programas internacionais, no que diz respeito ao reassentamento involuntário.

No caso dos programas financiados pelo BID, como no **Bacia do Una**, às vezes há pressões do financiador para que sejam ampliados os espaços de participação. Mas são ações pontuais e com abrangência limitada, não institucionalizadas e inconstantes. E, mesmo que se obtenha, como foi o caso em Belém, uma maior participação da comunidade nas decisões relativas às intervenções físicas do programa, não haverá nenhum impacto mais abrangente e duradouro sobre o fortalecimento do capital social local, já que as modalidades por meio das quais tais decisões foram geradas reproduzem modelos incompatíveis com isso.

Horizonte temporal para o fortalecimento

A promoção da ação coletiva baseada no fortalecimento das organizações da sociedade civil e em instâncias participativas necessita de um horizonte que ultrapasse o tempo de um programa. As instâncias participativas, assim como as entidades comunitárias fomentadas pelos programas, tendem a se enfraquecer, ou até a desaparecer, após o encerramento destes últimos.

A experiência já referida, da Vila Carioca no âmbito do **Favela-Bairro**, onde foi criada uma biblioteca comunitária por novas lideranças promovidas pelo programa merece destaque. Vale a pena também fazer referência aos casos de cooperativas locais fortalecidas, como na favela Ana Gonzaga. Exis-

tem evidências, entretanto, de que essas experiências esvaziaram-se com a conclusão dos programas. Em geral, os atores envolvidos com o Favela-Bairro apontam para alguns casos de sucesso, pontuais, no fortalecimento de associações locais, mas alertam que, para que estes se sustentem e ganhem escala, seria preciso uma ação de longo prazo – ação que foi interrompida pela mudança de governo e pela intensificação da atuação do tráfico (fatores que se encontram fora da governabilidade do programa).

No **Bacia do Una**, a instância que deveria garantir a continuidade e sustentabilidade dos legados do programa, o conselho gestor, foi progressivamente deixando de se reunir com regularidade; com o encerramento do programa e o término do apoio institucional, o conselho foi se esvaziando. Continua existindo, mas sua atuação é muito tímida, inclusive pela falta de tempo e recursos de seus integrantes. O programa também apoiou o fortalecimento de entidades comunitárias, como uma cooperativa de catadores – que se desfez depois que sua liderança se retirou –, uma associação de costureiras e centros comunitários. Porém, não há informações sobre o destino atual da maioria destas entidades, sendo provável que tenham já deixado de funcionar.

No **Prosamim**, prevê-se com a implantação do programa a desativação gradual das instâncias de participação e o gradual fortalecimento das associações comunitárias, que deverão dar continuidade ao trabalho com a sociedade civil. Há consultores contratados para promover e fortalecer este processo, que ainda está no início; por isso, não há como avaliar o fortalecimento e, principalmente, a sustentabilidade das entidades comunitárias.

Nos programas de São Paulo – **Procentro** e **Cingapura/PROVER** – identificou-se a presença de ONGs que fornecem serviços à população e que se autofinanciam, sobretudo por meio de contribuições do setor privado. O apoio dos programas e do setor público em geral é mínimo, ou nulo. Nesta situação, dificilmente replicável em contextos fora do Sul/Sudeste, a sustentabilidade das organizações da sociedade civil torna-se independente do ciclo dos programas ou das administrações locais.

Instancias participativas

É normal que as instâncias participativas ligadas a determinado programa acabem juntamente com ele – a não ser que confluem dentro de arranjos participativos permanentes e institucionalizados da Prefeitura ou Governo.

Tais instâncias, em realidade, estão frequentemente limitadas na abrangência temática a assuntos internos aos programas de urbanização de favelas. Entretanto, por meio do próprio exercício da participação, contribuem para a promoção de uma consciência cidadã entre os integrantes da comunidade.

É fundamental que existam outros espaços mais perenes e institucionalizados que possam “acolher” as demandas de participação estimuladas.

É recomendável que, como nos exemplos de Aracaju, Vitória e Curitiba, haja articulação entre as ações de promoção de participação dos programas e políticas mais amplas, no que se refere a este campo, por parte das prefeituras. Em paralelo, também é recomendável a opção de fortalecer as organizações da sociedade civil buscando sua sustentabilidade depois que os programas acabarem

Desta perspectiva, o trabalho do **Prosamim** parece promissor, embora não haja ainda evidência concreta de seu sucesso. De modo geral, ficou manifesto nos estudos de caso que é elevada a mortalidade das organizações da sociedade civil, depois de concluído o apoio dado pelos programas. Mesmo que tais organizações continuem funcionando, a efetividade de suas ações – e, portanto, a qualidade dos serviços prestados à comunidade – reduzem-se significativamente após o encerramento dos projetos.

CAPÍTULO 3

Aspectos institucionais e de gestão

Eixos de análise dos aspectos institucionais e de gestão

Este capítulo aborda os arranjos institucionais e de desenho de gestão. Foi organizado a partir de três eixos prioritários:

- **consenso, adesão e mobilização;**
- **quadros técnicos compatíveis com o arranjo institucional;**
- **possibilidade de intersectorialização.**

O estudo dos nove programas e projetos permitiu estabelecer um quadro sinótico do que poderíamos chamar de bons exemplos institucionais e de gestão construído a partir da evidência empírica de cada um dos elementos em análise.

Constituem **aspectos condicionantes** as preexistências sociais, culturais e políticas que, ao interagirem, são capazes de estabelecer um núcleo de **desejo coletivo** em prol do enfrentamento dos problemas identificados, que constituem o objetivo do programa ou do projeto. Assim, quando o programa, ou o projeto, se estabelece em bases relativamente consensuais, constitui-se num importante atributo construtor de sucesso. Foi esta condição que, neste capítulo, chamou-se de *desejo social* ou *coletivo*, o que se constitui num compartilhamento de expectativas entre sociedade, segmentos diretamente envolvidos e governos.

Da análise, foi possível depreender o importante papel desempenhado pelas instituições internacionais de financiamento como instrumentos que não se limitam à obtenção de recursos financeiros, mas, em especial, estimulam a definição de estruturas organizacionais compatíveis com os objetivos em causa.

Consenso, adesão e mobilização

A fase de concepção é um momento crítico e, desde então, é necessário pensar as ações de modo a estabelecer um quadro positivo para a condução do desenho das intervenções.

Consenso, desejo coletivo e adesão

Os projetos ou programas são mais bem sucedidos quando o enfrentamento do problema já faz parte do desejo coletivo – sociedade e governos – e pode vir a se estabelecer como consenso. Quanto mais desenvolvidos a partir de um comprometimento já existente, de um desejo social anterior a sua execução, maiores são as possibilidades de êxito em suas ações.

A adesão da sociedade contribui também para a criação de um quadro favorável à continuidade. Seu respaldo inibe a descaracterização, ou interrupção, por causa de mudanças político-administrativas, e mantém certo grau de comprometimento político com o projeto que ajuda a preservar uma estrutura de conhecimento e de execução das ações.

O *Favela-Bairro*, segundo se depreendeu, foi concebido em sintonia com o desejo coletivo de enfrentamento do problema secular das favelas cariocas. Teve, durante sua execução, o apoio e a adesão da sociedade e dos sucessivos governos. De forma consensual, havia um movimento amplo em direção ao desenvolvimento de ações específicas para a questão da habitação e das favelas.

Este movimento apoiou-se nas lutas sociais, na ação política e nas diversas experiências anteriores de atuação em favelas. Uma exemplificação desse movimento se deu com a realização, pela Câmara dos Vereadores, de um seminário sobre habitação que provocou a inclusão do tema no programa de governo, levando à criação de uma comissão do Poder Executivo (Grupo Executivo de Assentamentos Populares – GEAP), encarregada de formular as bases para a política habitacional a ser seguida pelo município. Posteriormente, resultou na criação da Secretaria Municipal de Habitação.

No Favela-Bairro, ainda em andamento, perpassam cinco mandatos políticos. Com momentos mais e outros menos positivos, o programa se confirma exitoso também nesta dimensão de comprometimento dos governos e da sociedade. Estabeleceu-se um círculo virtuoso (apoio-êxito) que permitiu a construção coletiva de um programa que é paradigmático no âmbito das políticas sociais latino-americanas.

No **Prosamim** o quadro positivo de adesão prévia da sociedade e dos governos também se mostra determinante para o sucesso da intervenção. Já havia uma demanda social histórica, e mesmo afetiva, pela resolução dos problemas de ocupação dos igarapés de Manaus.

A partir da década de 1970 ocorreram diversas tentativas de pôr em prática projetos que dessem conta desta importante questão ambiental, as quais, porém, não foram bem sucedidas. Isso resultou em certa desconfiança inicial da população quanto ao alcance do programa, pela falta de credibilidade que as instituições públicas auferiram com os projetos anteriores. Foi necessário superar a desconfiança com o próprio andamento do programa. Uma vez superada, a adesão foi geral, garantindo um quadro de apoio fundamental para o sucesso do mesmo. Além de ter o desejo da sociedade, o Prosamim conta com a adesão e o comprometimento de diferentes níveis de governo, superando diferenças político-partidárias.

Assim como Manaus, a cidade de Vitória também confirma o desejo prévio da sociedade como peça fundamental para o sucesso deste tipo de ação. O **Terra Mais Igual**, é fruto de um movimento histórico, de ações populares e governamentais com o objetivo de resolver os problemas das áreas pobres da cidade. Este quadro proporciona um ambiente muito positivo para o desenvolvimento do projeto, que resulta de um consenso com relação à importância do mesmo para a sociedade e para as diversas correntes políticas. Este fato apoia-se na formação histórica dessas bases políticas, que surgiram nos movimentos sociais da Igreja Católica a partir da década de 1970, mas também no reconhecimento e no apoio da população local.

Os trabalhos realizados ao longo de mais de quatro décadas pela **COHAB-Paraná** também podem ser considerados programas desejados pela sociedade. Embora não se desenhe propriamente como um programa, ou mesmo um projeto, nos moldes dos demais objetos deste estudo, a ação desenvolvida em Curitiba tem um propósito claro, que persiste ao longo do tempo, chegando a acumular um expressivo acervo de realizações. Voltada para a promoção da habitação popular, no modelo de conjuntos residenciais, a COHAB-Paraná construiu, segundo suas estimativas, cerca de um quinto do

total de domicílios existentes na cidade e continua apresentando ação contínua e consistente ao enfrentamento da questão habitacional.

Este modelo parece ser parte da compreensão coletiva, do senso comum, sobre o modo de enfrentar as dificuldades sociais relacionadas à moradia. Em Curitiba, a COHAB-Paraná faz o papel de Secretaria de Habitação e, eventualmente, de Secretaria de Urbanismo.

Outros projetos apresentam quadros menos favoráveis no que diz respeito ao entendimento anterior e à consciência efetiva do desejo de resolução do problema, além de à adesão e ao foco dos governos e da própria sociedade.

O **Nova Baixada** é um exemplo que obteve um resultado menos positivo. Embora haja uma grande demanda por obras de urbanização, a resolução de tais problemas na região da Baixada Fluminense ainda não foi contemplada com a concepção de uma política voltada para seu enfrentamento.

Neste caso, porém, talvez seja indispensável considerar uma questão conceitual e de escala que não está presente nos demais programas em estudo. Enquanto, nos outros casos, os objetos a ser abordados enquadram-se na exceção, ainda que possam ser tratados como problemas de massa, no caso da Baixada Fluminense trata-se da regra. É o próprio modelo urbanístico de ocupação e crescimento da Baixada que se caracteriza por loteamentos carentes de infraestrutura e equipamentos sociais.

Assim, o Nova Baixada talvez não devesse ter o objetivo de atender a uma fatia específica do problema local, mas ao problema como um todo. Não se trataria, então, de um projeto ou programa, mas de uma política. Nesta questão, ao mesmo tempo conceitual e de escala, pode ser que resida, em parte, a dificuldade de adesão política da sociedade aos trabalhos do Nova Baixada, a qual se reflete na mudança de orientação metodológica experimentada ao longo dos prazos de implementação e até mesmo na troca de nome do programa.

Essa questão conceitual também se explicita na concepção do programa, como tentativa de reprodução das ações estabelecidas pelo Favela-Bairro, à ocasião em franco desenvolvimento e sendo bem sucedido. Porém, a matriz urbanística e histórica das áreas pobres da Baixada Fluminense é diferente da matriz das favelas cariocas. Na Baixada, as áreas pobres configuram-se em uma cidade informal que se espalha com baixa densidade, similar ao fenômeno conhecido como *sprawl*, em loteamentos irregulares, em geral de topografia plana e sem infraestrutura, que constituem a *moda* urbanística na região.

As favelas cariocas, por sua vez, são assentamentos mais pontuais e estabelecidos historicamente, além de serem, em geral, mais densas e muitas vezes localizadas em encostas de morros. Embora frequentes, as favelas são *exceção* no tecido urbano. E há ainda uma diferença cultural significativa entre as duas realidades, decorrentes do regime fundiário. Nos loteamentos, as parcelas são compradas, enquanto nas favelas, em geral e até pouco tempo atrás, os terrenos são ocupados.

Estas ponderações sugerem dificuldades para a adesão prévia da sociedade em relação ao Nova Baixada, dada a implantação dele como excepcionalidade em um território ordinariamente ocupado pelo mesmo modelo urbanístico, mas que não é contemplado com investimentos.

O Nova Baixada ajuda a entender que o conceito de **prévio desejo da sociedade** em relação aos programas não se esgota na parcela social diretamente beneficiada pelos investimentos. É claro que aqueles que serão diretamente beneficiados hão de apoiá-los. Mas é o desejo maior, do conjunto social, que será capaz de dar sustentação política aos investimentos excepcionais e que alcançam apenas uma parcela do todo.

Para ilustrar esta hipótese, vejamos o caso de outros projetos que nasceram em função de reivindicações específicas, pressionando os gestores governamentais no sentido de atuarem na resolução do problema.

O **Bacia do Una** teve adesão governamental muito tímida, o que fez com que se estendesse por mais de dez anos, com o início efetivo dando-se cinco anos depois da assinatura do contrato. Uma informação colhida na ocasião da pesquisa é que a resolução dos problemas das áreas alagadas de Belém não seria uma prioridade compartilhada amplamente pela sociedade, sendo vigorosa apenas entre a população envolvida de forma mais direta. Apenas após o resultado, foi possível a compreensão da importância da medida. Mesmo assim, sem a dimensão da potencialidade que o projeto indica em seu escopo.

Já o **Procentro** e o **Cingapura/PROVER** são exemplos diferenciados. Ambos estão supostamente montados sobre bases sólidas quanto à demanda da sociedade e ao interesse governamental de atuar no seu enfrentamento.

Mandatos

Os programas estudados perpassaram administrações, e a cada novo mandato o direcionamento do foco principal das ações também muda, ajustando-se aos novos interesses. Esta prática, muito comum na administração governamental brasileira, mostrou-se contraproducente para o desenvolvimento dos programas em questão. É justo admitir que tais mudanças possam ter ocorrido por razões distintas, entre administrações politicamente dissonantes.

No caso do **Procentro**, não houve uma adesão prévia integral da sociedade e um consenso, pois tudo indica terem divergido os vários segmentos sociopolíticos sobre seus objetivos. Esses segmentos divergentes compunham-se, fundamentalmente, de movimentos populares interessados na ampliação e garantia de oportunidades de moradia na área central; e de grupos empresariais, ou da sociedade, interessados em recuperar certa centralidade econômica, imobiliária, política, social ou cultural para a área.

Embora não obrigatoriamente em conflito, parece que não chegou a haver explicitação de acordos amplos. Tal indeterminação deu margem a ajustes de percurso ao longo da implantação do programa, inclusive com a dispersão dos recursos por inúmeros projetos pontuais, sem, necessariamente, contribuírem de maneira direta para seus objetivos.

Já no **Cingapura/PROVER** a divergência parece ter sido somente com relação ao interesse de apropriação político-partidária, não quanto aos objetivos do programa. A troca de nome de Cingapura para PROVER parece ter resumido essa necessidade de mudança. No PROVER, tudo indica que tenha persistido o apoio, apesar das trocas político-administrativas. As críticas recolhidas referem-se mais à abrangência dos trabalhos do que propriamente a sua concepção e aos objetivos finais.

Quadros técnicos compatíveis com o arranjo institucional

Costuma-se avaliar que a boa gestão para a execução de um projeto ou programa pode ser garantida com uma boa organização institucional. No entanto, tais processos são condicionados essencialmente pelas pessoas. Trata-se

de uma dupla condição. Embora seja indispensável um suporte institucional compatível com os desafios apresentados, sua existência, por si própria, não será capaz de garantir o êxito.

Capital humano

O desenvolvimento dos programas e projetos bem-sucedidos indica que, concomitantemente às boas estruturas operacionais, o êxito se dá em função das pessoas envolvidas nas tomadas de decisão e das lideranças que participam do processo, agregadas à capacidade dos quadros técnicos que os executam. Os atores diretos condicionam as ações quando atuam em organizações estruturadas de maneira apropriada.

Experiências como a do **Prosamim** permitem um bom entendimento dessa dupla condição. Desde logo, o órgão financiador avaliou de forma negativa a capacidade administrativa e gerencial da estrutura pública existente, indicando a necessidade de criação de uma entidade própria, a UGP. Esta unidade recebeu o apoio prioritário e o comprometimento do governador, tendo este exercido um papel muito presente, atuando como uma espécie de catalisador de todo o processo.

A criação da UGP permitiu também a aquisição de um quadro técnico muito qualificado, suprindo o déficit de técnicos preparados, e garantiu a motivação necessária à equipe para desenvolver o trabalho com qualidade. Registre-se que, segundo os depoimentos, a UGP foi a forma de viabilizar a competitividade do Governo junto ao mercado de trabalho. Proporcionou também a contratação de técnicos experientes e qualificados por salários compatíveis, já que aqueles estabelecidos dentro do órgão público não são competitivos. A possibilidade de um retorno financeiro positivo é destacada como um dos fatores que também contribuem para a motivação e o comprometimento permanente da equipe técnica.

Assim, Manaus mostra, por meio da criação de uma Unidade de Gerenciamento, como a influência das pessoas envolvidas de maneira direta no processo pode reverter um quadro gerencial definido inicialmente como frágil, garantindo um quadro qualificado, motivado e comprometido.

No caso do **Bacia do Una**, o corpo técnico qualificado dispôs de uma estrutura leve, com um regimento interno próprio e autonomia financeira e

administrativa. Toda a gestão do programa foi centralizada, o que foi visto como um ponto positivo pelos atores envolvidos no processo.

Outra experiência diferenciada é a do **Favela-Bairro**. O programa não contou com uma estrutura institucional específica; no entanto ele nasceu na concepção de uma política habitacional municipal que deu origem à criação da própria Secretaria Municipal de Habitação – SMH, encarregada de sua execução.

Os quadros técnicos foram compostos por profissionais oriundos de outras secretarias municipais que tinham experiência na atuação em obras públicas nas áreas carentes. E serviram como núcleo de uma ampla gama de arquitetos, engenheiros, assistentes sociais e outros profissionais que foram chamados a colaborar por meio de equipes/escritórios de projetos selecionados por concursos públicos. As equipes multidisciplinares tiveram a capacidade de responder às questões formuladas no âmbito da coordenação do programa, sob responsabilidade dos quadros permanentes da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O fato de a SMH ser a gestora do programa e de ter sido formada por funcionários de carreira permitiu estabelecer, dentro da instituição, um quadro muitíssimo mais qualificado e experiente. Apesar disso, é de se ressaltar a inicial rejeição das principais lideranças desse quadro de funcionários à decisão de contratar equipes externas para a elaboração dos projetos e o acompanhamento das obras. O volume de serviços contratado e o vulto das ações desenvolvidas, no entanto, fez com que a realidade se impusesse à prevenção. Ao cabo de alguns meses, a realidade demonstrou que a soma dos esforços foi não só capaz de ampliar bastante a capacidade de atuação da Prefeitura como permitiu que seus quadros permanentes pudessem ser qualificados em termos profissionais, assumindo posições de coordenação e gerência.

Incorporação de capital humano externo

A participação de equipes externas, selecionadas pelo mérito, traz vantagens, por possibilitar uma renovação do olhar sobre a questão, na medida em que outras experiências foram envolvidas e outros métodos, adquiridos. A lição que fica é de que, mesmo sem alterar a estrutura institucional, a continuidade de um programa depende fundamentalmente da manutenção das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisão.

O **Favela-Bairro** também se constitui como mais uma evidência da dupla condição necessária entre *estrutura institucional/quadros e lideranças*. Isso ficou claro na ocasião em que ocorreu em 1996 uma mudança política na Prefeitura e houve uma descontinuidade relativa. O novo prefeito substituiu parte significativa dos quadros mais graduados e deu nova orientação quanto à interlocução com as comunidades. Com a mudança política na direção, tanto da secretaria como do programa, assim como com a chegada dos novos técnicos – sem o perfil e a larga experiência agregada dos anteriores, muitos deles oriundos de outras secretarias, mas habituados a desenvolver trabalhos de natureza diversa –, houve modificações substanciais em vários parâmetros do programa. O Favela-Bairro mudou significativamente de ritmo. Os prazos de implantação alongaram-se para mais do que o dobro do previsto.

O importante a reter desta experiência é que a Prefeitura não foi capaz de garantir a manutenção do programa segundo seus princípios de obtenção sucesso ao longo dos oito anos precedentes. Mantida a mesma estrutura institucional, porém com mudanças nas pessoas envolvidas nas tomadas de decisão, apresenta-se uma nítida descontinuidade.

A experiência paulista do **Procentro** e do **Cingapura/PROVER** remete a algumas ponderações. Já foi dito que o apoio direto dos governantes é essencial para o sucesso das ações, e estes dois programas obtiveram o apoio dos diversos prefeitos que se sucederam.

Mudança de escopo e objetivo

Nos casos estudados, o apoio dado por cada prefeito esteve submetido a modificações que significaram mudança de escopo e objetivos. Na opinião de alguns entrevistados, a mudança foi feita para permitir que o novo desenho pudesse identificar o programa com o novo titular do Governo. Tais modificações, até mesmo de rumo, geraram instabilidades que dificultaram o desenvolvimento dos processos.

Não se trata de avaliar o mérito de quaisquer propostas. Identifica-se, apenas, a importância do protagonismo dos quadros condutores do processo em contraponto ao arcabouço institucional correspondente.

Segundo depoimentos, no caso do **Procentro**, embora este tenha sido recebido de forma positiva pelo órgão financiador, os procedimentos de contratação estenderam-se até quase a conclusão do mandato do governante que o propôs. Com a mudança (não prevista) do titular do Governo, a administração seguinte resolveu modificar o escopo e ampliar o território abrangido, alterando ainda a caracterização de alguns componentes. Uma nova mudança de governante exigiu alguns outros ajustes para que o programa, afinal, pudesse entrar em operação, tornando-o irreconhecível face ao desenho original.

No **Terra Mais Igual**, também se observou claramente a influência das pessoas envolvidas na tomada de decisão. Neste exemplo, vê-se o comprometimento dos prefeitos que se sucederam no cargo, e este quadro se dá, ao que parece, por conta de haver uma mesma base em sua formação política, sendo esta relevante para a manutenção relativamente homogênea das ações estabelecidas. É provável que, se houvessem descontinuidades e discordâncias, como o ocorrido em São Paulo, o resultado não fosse o mesmo, e a Prefeitura, como instituição, poderia não ter sido capaz de sustentar a manutenção coerente do projeto.

Possibilidade de intersetorialização

Conexões intersetoriais

O êxito de um programa ou projeto é condicionado pela capacidade de gerir conexões intersetoriais, que podem apresentar-se com tempos políticos e responsabilidades específicos. Se o papel dos quadros técnicos e políticos na direção dos processos assume relevo, ele é especialmente fundamental na execução de ações intersetoriais. Neste caso, o entendimento da necessidade de atuar em conjunto e o comprometimento com o mesmo fim são fundamentais para o sucesso das ações.

Mas também é necessário, como observado em depoimentos nas cidades de **Aracaju** e **Curitiba**, que a decisão institucional para a criação da intersetorialidade seja fundamentalmente política, por intermédio do prefeito ou do governador. A sintonia entre os diversos órgãos públicos não é fácil nem natural, não é uma questão de organograma institucional, “mas a úni-

ca condição fundamental para garantir a intersetorialidade são as pessoas, a ação efetiva das pessoas”¹ nos diversos níveis de decisão.

Os quadros gerenciais médios e de ponta no **Terra Mais Igual**, em Vitória, apresentaram um grande compromisso com o projeto e possuíam o apoio de uma política de governo. Assim, acabaram sendo os catalisadores do processo e garantiram um quadro de intersetorialidade ao projeto. Nos depoimentos, registrou-se que as pessoas envolvidas no processo atuaram muitas vezes como “educadores de governo”, mantendo um permanente esforço para desenvolver o quadro de intersetorialidade.

Mecanismos para a intersetorialidade

Existem mecanismos institucionais capazes de ajudar na difícil tarefa de garantir a intersetorialidade, entre os quais se encontra a centralização da gestão dos recursos.

Contudo, quando um projeto envolve diversos setores e níveis da administração pública com múltiplas instituições envolvidas, e ações intersetoriais interdependentes, fazem-se necessárias a gestão efetiva dos processos, a clara explicitação das respectivas responsabilidades e a observância dos respectivos tempos políticos, assegurando o comprometimento dos diferentes atores institucionais e mantendo os encaminhamentos definidos inicialmente, mesmo passando por mudanças político-administrativas.

A intersetorialidade pode se dar em dois níveis diferentes. O primeiro, dentro da própria instituição responsável pela execução, Prefeitura ou Governo do Estado, refere-se à relação entre secretarias e empresas públicas de um mesmo nível de governo. A outra situação é quando esta interdependência se dá entre diferentes níveis de governo, em geral muito mais problemática, podendo ainda acontecer em meio a diferenças político-partidárias.

Na primeira situação, um exemplo significativo é o do projeto **Terra Mais Igual**, que adotou a questão da intersetorialidade como política de governo, dando toda prioridade necessária para a concretização das ações de forma integrada. Esta linha iniciou uma nova cultura de gestão, em que se procura enfrentar o desafio de integrar e articular as políticas setoriais no ter-

¹ Depoimento colhido na entrevista em Curitiba.

ritório. Este foco ganhou tanta importância que, segundo depoimentos, houve um momento, no decorrer do processo, em que o projeto tornou-se exemplo de promoção da intersectorialidade no Governo.

Com o passar do tempo, houve, entretanto, uma mudança de concepção na administração: a intersectorialidade deixou de ser uma questão do projeto e passou a ser, de fato, uma estratégia de governo. Para chegar a este ponto, foi necessário promover uma educação do próprio Governo, um trabalho de convencimento, de assumir compromissos em função de um norte comum, estabelecendo os consensos possíveis. Com esta estratégia, apoiada diretamente no chefe do Executivo, a SEGES ficou responsável por garantir a manutenção deste compromisso do programa, fazendo a coordenação do Governo e participando de um modelo de gestão administrativa diferenciado, em sinergia com as atividades ligadas tipicamente ao planejamento.

O modelo de gestão que apoia a promoção da intersectorialidade neste programa é bastante interessante. São colocadas “células” do projeto em cada área envolvida no processo, ou seja, cada secretaria que atua dentro do projeto tem um grupo de profissionais que trabalham para fazer essa interligação, ficando a cargo de cada secretaria o estabelecimento das ações de forma integrada, sob supervisão da SEGES.

Supervisão e intersectorialidade

A supervisão é necessária, porque, para desenvolver a integração necessária ao desafio da intersectorialidade, o caminho não é fácil e, em certos momentos, os pactos são feitos, mas não são cumpridos. Diversas são as razões, e por isso tem de haver negociação o tempo todo, e é este embate que vai construindo as possibilidades dentro de cada competência; assim, o embate vai subindo de instância conforme os problemas surgem, até equacioná-los.

No **Terra Mais Igual** a ação da SEGES acabou por torná-la uma espécie de “educadora de governo”, tendo o intuito de garantir o maior diálogo entre as secretarias e as áreas e níveis de governo, buscando promover a aproximação entre estes, que são, em geral, compartimentados, cada um desenvolvendo sua própria política sem interagir com os outros. O papel que lhes cabe é estabelecer um espaço de interlocução entre os diversos níveis, viabilizando o diálogo, otimizando e aprimorando as políticas públicas e fazendo

com que cada secretaria se perceba em sinergia com as ações das outras. Mas ainda há caminhos a percorrer para ampliar este entendimento no Terra Mais Igual. E, mesmo em um suposto quadro de completa adesão e ação, o mero entendimento da alta gerência não é suficiente.

Diálogo interno

Para que possa existir um diálogo interno no Governo, no sentido de permitir a intersetorialidade, é fundamental que haja também a partilha do entendimento do processo por parte da média gerência e do gestor local; a ponta tem de estar envolvida. “Quem faz efetivamente a política é a ponta, por isso é importante estar integrado nos diversos níveis.”² Para alcançar tal objetivo, foi preciso disseminar uma visão de governo, uma forma de trabalhar e, assim, contaminar a todos com o entendimento de que a política pode ser mais eficaz se houver a compreensão do que se está fazendo e quanto isso influencia ou é influenciado pela ação do outro.

Um outro modelo de estrutura gerencial para a promoção da intersetorialidade de forma eficaz foi adotada no **Prosamim**. Neste exemplo, todo o processo é centralizado pela UGP; os diferentes níveis do processo acontecem dentro da unidade, que também faz o gerenciamento das respectivas relações intersetoriais entre os diferentes níveis de governo e parceiros institucionais.

No **Prosamim**, foi possível identificar um engajamento muito forte entre todos os atores envolvidos, o que nem sempre acontece quando há diferenças político-partidárias. Nos depoimentos, levantou-se que um dos fatores que levaram a esta condição foi o fato de o programa ter uma estrutura bem concebida no seu desenho e ser uma demanda existente muito forte; então, só restou aos diversos grupos políticos juntarem-se e participarem do esforço de maneira conjunta. Com este quadro favorável, o gerenciamento das ações intersetoriais entre as diversas instituições envolvidas torna-se muito mais produtivo e resulta em realizações de sucesso dentro do programa.

O **Favela-Bairro** foi um programa com significativas ações intersetoriais bem-sucedidas, englobando secretarias como as de Saúde, Educação,

² Depoimento colhido na entrevista em Vitória.

Desenvolvimento Social e Trabalho, além de empresas públicas como a Empresa de Limpeza Urbana da Cidade do Rio de Janeiro (COMLURB), a Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE) e a Empresa de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (Rio-Urbe).

Institucionalmente, a política habitacional estava submetida a um conselho intersetorial, do qual participavam os titulares das secretarias envolvidas e das referidas empresas públicas, sob a coordenação do secretário de Habitação. Este conselho tratava, basicamente, da alocação dos recursos de acordo com as tarefas distribuídas, assim como de dirimir eventuais divergências. O controle dos recursos foi um instrumento importante para a condução das funções de desdobramento intersetorial.

No âmbito do Governo municipal, o processo se deu de modo satisfatório, mas, quando a dependência perpassava outros níveis de governo, houve problemas significativos para garantir a execução das ações necessárias. Estes problemas estiveram, basicamente, concentrados na omissão da empresa pública responsável pela operação e manutenção dos sistemas de água e esgoto construídos, tanto pela precariedade na capacidade de ação quanto por questões político-partidárias, prejudicando bastante a sustentabilidade dos investimentos feitos.

O **Nova Baixada** experimentou questão semelhante. Neste caso, houve dificuldade para garantir a atuação intersetorial no mesmo nível daquela do Governo, com problemas de operação e manutenção dos sistemas construídos e dos rios atingidos pelo programa. Além disso, a relação entre o executor do Nova Baixada, no caso o Governo do Estado, e as prefeituras das cidades-alvo dos investimentos na Baixada Fluminense era, em geral, frágil, e estas, na grande maioria, não tinham estrutura que comportasse as novas demandas de trabalho instaladas a partir do projeto executado.

No caso do Nova Baixada, a desproporcionalidade institucional e política entre os agentes envolvidos nas tarefas intersetoriais é, em grande parte, responsável pelo papel passivo e, de certo modo, despreocupado com que as municipalidades participaram do processo.

No **Bacia do Una** o quadro de intersectorialidade também não foi simples. Os entraves se deram devido às diferenças político-partidárias entre Governo do Estado e a Prefeitura, mas também por conta da falta de estrutura operacional da administração pública para responder às próprias responsabilidades dentro do processo – ações como pavimentação de ruas e operação e manutenção dos investimentos feitos ficaram aquém das possibilidades, resultando em um quadro frágil de sustentabilidade.

No **Procentro** houve dificuldade para gerir as responsabilidades das ações intersetoriais, sobretudo por conta do número excessivo de co-executores. A direção do programa não atuou com efetiva capacidade institucional sobre os co-executores, apenas como repassadora de verbas acordadas em nível superior de decisão do Governo. Para conduzir o processo de melhor forma, tentou-se criar uma agência, que, todavia, não prosperou.

Ainda na capital paulista, o **Cingapura/PROVER** caracterizou-se pela mesma dificuldade nas relações intersetoriais, havendo certa desconexão entre os diversos atores da municipalidade, o que criou problemas com relação à manutenção e à apropriação irregular dos espaços públicos. As praças, por exemplo, foram ocupadas, por causa da falta de fiscalização do poder público. A população carente via a ocupação das áreas livres como uma possibilidade futura de ser contemplada pelo programa.

Analisando as experiências estudadas, pode-se concluir que a garantia para se realizar um projeto ou programa de fato intersetorial depende do apoio do Poder Executivo, prefeito ou governador, atuando como um catalisador deste processo complexo. Entretanto, somente a participação e o engajamento de todos os atores, em seus diversos níveis, podem dar resultados de fato positivos. É um trabalho complexo, que não pode ser subestimado e que requer um amadurecimento político das instituições, que alcança até mesmo o próprio processo eleitoral, com seus desdobramentos relativos à máquina pública.

Assim, retoma-se ao tema inicial de que o sucesso de um processo depende, fundamentalmente, das pessoas, das lideranças e dos quadros técnicos, em estreito vínculo com a capacidade institucional dos órgãos executores.

Fortalecimento e continuidade

No âmbito do conjunto de experiências estudadas, o fortalecimento institucional apresentou-se em geral de forma muito débil, ou foi praticamente inexistente, limitado algumas vezes ao aparelhamento das instituições com a compra de equipamentos dos mais variados.

É necessário também o fortalecimento dos quadros técnicos das instituições, ação que permite ampliar a possibilidade de continuidade dos projetos ao longo dos tempos políticos, viabilizando um legado intrainstitucional proporcionado pela experiência qualificada.

A experiência do **Favela-Bairro** é um bom exemplo, pois investiu na qualificação dos quadros fixos da Prefeitura, obtendo um crescimento significativo de suas capacidades técnicas. O que demonstra este entendimento é o fato de uma parte considerável dos profissionais envolvidos no período de maior êxito do programa estarem hoje em cargos de maior destaque, na Prefeitura do Rio de Janeiro ou em outras instituições.

Outra evidência da qualificação dos quadros técnicos da Prefeitura se dá com a avaliação do crescimento dos investimentos públicos sob a coordenação da SMH. Nos oito primeiros anos de implantação do programa, os recursos financeiros envolvidos na política habitacional foram multiplicados. Do primeiro ao quarto ano, multiplicaram-se por 30, e permaneceram neste patamar pelos quatro anos seguintes. No entanto, o número de funcionários municipais lotados na Secretaria de Habitação permaneceu o mesmo. A qualificação profissional e o suporte de equipamentos tecnológicos foram o que possibilitou tal ampliação de responsabilidades sem aumento de quadros.

O Favela-Bairro tem outro aspecto positivo. Como os projetos foram realizados a partir de concurso público, houve uma inserção no mercado de um número significativo de jovens profissionais que se especializaram no tema e que formaram um quadro técnico ímpar, contribuindo bastante para o desenvolvimento do pensamento e das ações relativas às comunidades faveladas no Rio de Janeiro e em outras cidades.

Outra experiência positiva veio do projeto **Terra Mais Igual**, que continua uma preocupação com a formação de técnicos efetivos, visando a manutenção da memória e da compreensão do processo tal como estabelecido, e criando assim alguma garantia de manutenção das ações frente a possíveis mudanças de governo. Existe uma preocupação com relação a um possível legado.

Porém, ainda há um quadro de técnicos contratados muito superior ao de efetivos, o que coloca em dúvida a garantia da continuidade no que se refere ao entendimento das ações por meio do fortalecimento institucional. Nesta experiência, os quadros envolvidos têm esperança de que este modelo de gestão seja absorvido pelos quadros fixos, e, ao que parece, o modelo de gestão que promove a intersectorialidade criando "células" do projeto dentro de cada setor envolvido pode ser uma ferramenta interessante para promover a transferência de saberes entre os quadros contratados e os fixos.

No **Prosamim** também existe uma preocupação com o investimento no fortalecimento institucional. Para isso, várias ações foram previamente montadas, por meio do Plano de Fortalecimento Institucional (PFI), formado

a partir do diálogo entre as várias instituições envolvidas e pelo estabelecimento das demandas para execução, operação e manutenção do programa. Para garantir a sustentabilidade do processo, várias ações de fortalecimento institucional foram estabelecidas, como: atividades de formação dos quadros; preparo de planos e estudos variados, garantindo informação para ações do programa; e compra de materiais e equipamentos que visam fortalecer a estrutura das instituições envolvidas no processo. Com isso, o quadro técnico que atua no programa apresenta, como um todo, um acréscimo em sua qualificação e em sua capacidade de ação.

Apesar do êxito do Prosamim, o modelo de execução através de uma unidade de gerenciamento temporária apresenta-se, em geral, bastante eficaz para a realização de projetos, caracterizando-se por ações e prazos muito bem definidos e limitados.

No entanto, quando se trata de programas mais complexos e processuais, com prazos muito mais alargados e definição de ações bastante mais elásticas e adaptáveis, este modelo de estrutura de execução acaba por apresentar algumas dificuldades frente ao quadro político, em que há sempre a possibilidade de mudanças, pondo em risco, por vezes, a manutenção de uma estrutura estabelecida, podendo dificultar o desenvolvimento de um processo que se sustente em longo prazo e a manutenção dos profissionais envolvidos.

Como visto, há experiências que garantem a estrutura gerencial do projeto, ou programa, a partir da criação de unidades de gestão específicas, estabelecendo assim equipes com competência técnica para desenvolver as ações em questão. É preciso possibilitar uma transferência de saberes destes quadros contratados, normalmente temporários, para os quadros fixos das instituições envolvidas. Desta forma, é possível uma maior possibilidade de continuidade das ações, mesmo em ocasiões de mudanças governamentais. Em casos em que se faz realmente necessário uma adequação dos programas, ou projetos, são os quadros qualificados que podem assegurar as remodelações convenientes e coerentes, com base na experiência obtida durante os processos.

É verdade que também existem experiências que merecem destaque por conta do incentivo à formação dos técnicos envolvidos, com a elaboração de estudos e planos de apoio aos processos. Apesar disso, nem sempre as ações estiveram focadas nos quadros fixos, acarretando, em alguns casos, a reduzida consolidação do conhecimento dentro das instituições.

Em **Aracaju**, a situação é de restrições nos quadros fixos da Prefeitura, o que levou à previsão de contratação de pessoal para realização de novos pro-

jetos financiados. Em contraponto, houve importantes investimentos no fortalecimento institucional, que incluem a compra de equipamentos para aparelhamento dos órgãos envolvidos, o desenvolvimento de estudos que criaram a base de informação necessária para a elaboração dos projetos – como estudos sociais e de viabilidade – e, por fim, e talvez mais importante, a realização de ações de formação para as equipes, com a promoção de cursos de pós-graduação nas áreas de urbanismo e meio ambiente.

Levando-se em conta os depoimentos, que afirmam que a Prefeitura de Aracaju aprendeu e se aperfeiçoou durante o processo, o fato de haver uma dedicação especial à formação dos quadros envolvidos é, sem dúvida, uma prática que permite a acumulação de experiências e aprendizagem, o que contribui de forma significativa para a continuidade das linhas de ação.

Já nas experiências do **Bacia do Una** e do **Cingapura/PROVER**, os investimentos no fortalecimento institucional foram muito restritos, em geral focados em compra de equipamentos, ou mesmo de peças, para operação dos sistemas implantados. Ainda assim, o processo em si, como em todos os outros exemplos, permitiu a qualificação dos quadros técnicos envolvidos, estruturando positivamente as instituições participantes, embora com um grau de perda significativo no aprendizado proporcionado pelas experiências e uma redução no grau de sustentabilidade dos investimentos feitos.

As experiências estudadas permitem afirmar que é fundamental garantir investimentos no fortalecimento institucional como forma de estruturar as equipes institucionais, proporcionando uma melhor qualificação das pessoas. A boa organização institucional é um instrumento indispensável, embora dependente das condições da liderança política do governo e do programa, bem como da qualificação da equipe como um todo. Entre os aspectos decorrentes, destacam-se a motivação dos entes envolvidos, a capacidade de intersetorialização e o fortalecimento institucional, que, por fim, constituem-se como elementos geradores do bom resultado.

É preciso desenvolver modelos de gerenciamento que permitam uma troca eficaz de saberes entre os quadros contratados e os fixos para que haja um desenvolvimento natural das equipes técnicas das instituições quando estas não tiverem o preparo necessário para desenvolver os processos estabelecidos por projetos ou programas.

O resultado é um melhor desenvolvimento dos processos, apoiados em quadros mais qualificados, valorizados e comprometidos, garantindo a sustentabilidade e o sucesso dos investimentos.

CONCLUSÕES

Lições e desafios

As lições e desafios que emergem com maior força das análises apresentadas neste livro merecem ser ressaltadas em função de sua potencial contribuição para a formulação de políticas urbanas. Nesse sentido, este capítulo conclusivo destaca quatro grandes áreas que são apresentadas aqui em pares de oito temas inter-relacionados – por vezes de forma paradoxal, em outras, complementar: **legitimidade e institucionalidade; integralidade e sustentabilidade; qualidade e custo; e focalização e universalização.**

Legitimidade e institucionalidade

Duas precondições fundamentais para o bom desempenho de qualquer programa são: possuir legitimidade, constituída com base a uma demanda social amadurecida, e um contexto político-institucional favorável.

O compromisso do poder Executivo, governador ou prefeito, é um fator catalisador fundamental para o sucesso dos programas. A participação e a adesão dos principais atores envolvidos é um aspecto-chave para garantir um comprometimento efetivo do governo, influenciando bastante o nível de envolvimento dos atores públicos e determinando a continuidade política das ações executadas. Esta base sociopolítica é muito importante para a ratificação de um panorama de adesão, tanto da sociedade como dos governos, frente às propostas do projeto ou programa. Este quadro consensual, entre sociedade e governo, deve ser retroalimentado pela própria experiência que constitui a intervenção e, por conseguinte, permitir a formulação de novas demandas atreladas aos resultados.

Além disso, o envolvimento dos quadros executivos fortalece particularmente a possibilidade de formação de uma estrutura institucional de apoio ao desenvolvimento do processo, viabiliza a agregação de lideranças qualificadas e comprometidas dentro de uma estrutura de gestão capaz de conduzir os trabalhos de forma intersetorial e eficaz, e permite estabelecer ações de fortalecimento institucional abrangentes. Este fortalecimento deve

incluir a formação e/ou aquisição de quadros de ponta, de modo a manter a equipe sempre motivada e comprometida com as políticas públicas, programas e projetos que se desejam executar.

A formação desta estrutura aumenta a possibilidade de um legado institucional mais qualificado, que transborda os limites das ações de intervenção estabelecidas nos projetos e pode “contaminar” de maneira positiva outras estruturas governamentais, criando um círculo virtuoso. Um bom exemplo disso é o Favela-Bairro, que, ao garantir essas duas condições – de **legitimidade e institucionalidade** –, conseguiu sobreviver a cinco mandatos com mudanças de orientação política.

A existência deste par de condições possibilita o desenho adequado de processo, permitindo consolidar um quadro de adesão mais amplo e estabelecer um círculo virtuoso entre apoio↔êxito e garantindo uma maior possibilidade de sucesso.

Integralidade e sustentabilidade

O objetivo das políticas urbanas para o setor deve ser **integral e sustentável**. Os programas que visam enfrentar problemas de pobreza urbana devem ser concebidos também de forma integral, internalizando ao máximo as variáveis que incidem sobre o problema. Isso implica, em especial, que sejam multissetoriais e socialmente inclusivos. Tal enfoque é crítico para a sustentabilidade destas iniciativas, já que soluciona simultaneamente os principais problemas de insalubridade e habitabilidade, além de fortalecer o capital social das comunidades beneficiárias. Como contraponto, basta mencionar que o saneamento, embora seja uma das maiores carências urbanas e um “direito social mínimo”, não deve ser tratado de forma isolada nos programas de urbanização. Merece, sim, um tratamento por meio de abordagens integrais, que incluam outras infraestruturas, como pavimentação, drenagem etc., além de melhorias habitacionais, aspectos de lazer e esporte, entre outros.

Mais um fator vital para a sustentabilidade é a continuidade dos serviços prestados à população beneficiária. Os programas urbanos e habitacionais devem atentar para os arranjos de manutenção de obras e serviços implantados e para a pós-ocupação de habitações populares, sob o risco de comprometer seus resultados finais. Poucos programas são exitosos neste aspecto. Os casos dos POUSOs, no Favela-Bairro, dos ELOs do Prosamim e dos monitores urbanísticos, em Vitória, devem ser destacados como bons

exemplos de continuidade pós-projeto. A presença do controle urbanístico no local, por um período razoável após a entrega do empreendimento, orientando a construção e a ampliação de edificações e exercendo um controle do uso do solo, é fundamental para a sustentabilidade ambiental das operações.

A falta de manutenção dos equipamentos e serviços urbanos é outro elemento que compromete a integração física da favela à cidade. Há ainda uma necessária, e paulatina, reconstituição de tecidos sociais dilacerados que deve ganhar uma importância quase tão grande, nos programas, como a fase de implantação do projeto e das obras, sem os quais estas podem simplesmente ter seu efeito reduzido a nada.

Qualidade e custo

A qualidade física – urbanística e arquitetônica – é uma questão da maior importância em termos de política pública. A monotipia, unidades com dimensões por demais reduzidas, sem possibilidade de evolução e ampliação, com iluminação escassa, materiais com pouco conforto térmico-acústico e durabilidade limitada, são aspectos que devem ser evitados. Entretanto, a frequente necessidade de contenção de custos em projetos de habitação social faz com que, muitas vezes, desconsiderem-se os aspectos de qualidade. Em muitos aspectos construtivos, tais como a escolha dos materiais, quanto menor for a necessidade de manutenção futura, melhor será para os moradores. Este é um tema da maior relevância para os moradores de baixa renda, que contam com pouca disponibilidade de recursos para tal fim.

Dos projetos analisados, o Prosamim se destaca por demonstrar a viabilidade de aplicar um padrão elevado de desenho e conforto à habitação popular, dentro de parâmetros de custos aceitáveis.

Esta questão é tipicamente de política pública, pois não é aceitável no contexto brasileiro, por exemplo, como no caso do HBB, limitar a área de uma habitação unifamiliar nova a 32m² por unidade, e tampouco é possível aceitar, em outros programas, argumentações de ordem orçamentária para justificar a redução de parâmetros projetuais que comprometem o cumprimento dos objetivos das operações, e oneram os custos de manutenção e, em consequência, sua sustentabilidade.

As políticas e os programas de habitação em geral, e de urbanização de favelas em particular, em especial aqueles que se beneficiem de financiamento externo, deveriam servir de referência e fomentar uma melhoria da

qualidade projetual da habitação social no Brasil. Para aumentar a qualidade de projetos, poderia ser incentivada a participação de arquitetos especializados em edificações de interesse social nas equipes de preparação e execução das operações, estimulando o desenvolvimento de novas tipologias. Os concursos públicos de ideias e projetos arquitetônicos relativos ao tema são outra forma de fomentar a inovação e melhorar a qualidade dos projetos. A experiência bem-sucedida do concurso de ideias do Favela-Bairro, que fomentou a formação de escritórios e desenvolvimento de *know-how* para atuação em favelas no Rio de Janeiro e no Brasil, é uma excelente referência na matéria.

A normatização também pode ser um recurso eficiente na promoção de uma maior qualidade. Neste sentido, a elaboração, aplicação e exigência de respeito a padrões ou parâmetros, por exemplo, para garantir uma melhor qualidade arquitetônica e urbanística, representariam um avanço considerável. Não é aceitável que *standards* sejam exigidos, monitorados, medidos e julgados considerando-se apenas os aspectos de custo, ou aplicados somente a determinados componentes um tanto especializados ou de elevado conteúdo tecnológico.

Focalização e universalização

O trabalho social focado nas intervenções físicas, sobretudo em assuntos diretamente inseridos no *core business* dos programas de urbanização de favelas, está institucionalizado como um procedimento operativo local. Isso se deve ao fato de possuir um corpo próprio de conhecimento e procedimentos de metodologias de atuação, construído a partir de programas e projetos financiados com apoio das agências multilaterais e incorporados a programas de governo. Em todos os casos analisados a focalização territorial está presente; a grande dificuldade se constitui na dificuldade de universalização.

São encontrados exemplos de problemas sociais em aberto nos estudos de caso: (i) o mau uso de espaços de uso coletivo – essa questão persiste nos empreendimentos do Cingapura/PROVER mesmo após a retomada e intensificação do trabalho social de pós-ocupação; (ii) a disposição inadequada do lixo pela população, apesar dos investimentos em educação ambiental e mesmo com sistemas de coleta de lixo estruturados – esse problema foi enfatizado no Prosamim e no Bacia do Una, mas está presente na grande maioria dos estudos de caso; (iii) a convivência entre vizinhos em prédios onde foram reassentadas famílias acostumadas a morar em casas unifamiliares, ou o pa-

gamento por essas famílias do consumo de água, medido por hidrômetros coletivos (Cingapura/PROVER).

A universalização de políticas sociais por meio do trabalho social, para que este possa ir além do apoio à execução de obras, contribui para resolver os problemas sociais, gerar desenvolvimento, inclusão social, cidadania, democracia, e tem de estar incorporado a políticas públicas que o posicionem como “porta de entrada” em comunidades locais até então marginalizadas.

Aqui emerge uma questão crítica e central. *Até que ponto podem operações – projetos e programas específicos focalizados territorialmente – alcançar, de forma sustentável, objetivos mais amplos – tais como desenvolvimento humano, participação e fortalecimento da sociedade civil – sem que estejam apoiados em uma política social integrada e institucionalizada?*

A abrangência e competência dos programas para executar ações sociais são limitadas e dependem não só do grau de prioridade deste na agenda de governo, mas da existência de políticas de governo. Em situações em que estas políticas públicas já existem – nos níveis federal, estadual e/ou municipal –, a dificuldade é universalizar, integrando o programa ou projeto à política.

As evidências compiladas indicam a necessidade de se criar uma estrutura de incentivos para que os setores competentes do governo ampliem suas responsabilidades, por meio de ações sociais intersetoriais e de fortalecimento do capital social que venham a integrar as ações específicas de programas e projetos.

Uma estratégia pode ser a de ir gradualmente articulando setores sociais, começando por aqueles cujas ações tenham mais chances de sucesso e ampliando de forma sucessiva o espaço de governabilidade ou influência com base nos ganhos obtidos de credibilidade e visibilidade. Uma operacionalização efetiva da integração requer, além de ações específicas, o fortalecimento institucional dos setores correspondentes. Assim, o desenho dos programas que se pretende que sejam integrados deve contemplar este fortalecimento dos setores responsáveis pelos componentes sociais.

Presente e futuro

O entendimento neste livro é que, frente às experiências estudadas, as lições aprendidas, quando absorvidas de forma adaptada a cada particularidade, podem vir a ser um futuro apoio para a reflexão, definição e desenvolvimento de políticas públicas.

A experiência brasileira, vista através da análise dos nove programas, demonstra, entretanto, que muitos desafios ainda precisam ser superados para que se possa alcançar o desenvolvimento de ações de urbanização integradas, eficazes e capazes de criar espaços urbanos e habitacionais dignos. Ainda assim, os programas também mostraram um número consistente de acertos. O livro procurou identificar os acertos e obstáculos, indicando algumas diretrizes para sua superação, ficando patente que a evolução das políticas públicas no setor se deu de maneira gradual e incremental.

A análise dos casos demonstrou que a adoção, por parte dos diferentes níveis de governo, de políticas urbanas integrais pode ser influenciada por bons exemplos de projetos bem-sucedidos.

No entanto, em muitos casos, falta transcender o nível pontual de atuação, a fim de articular os projetos de intervenção com uma política habitacional e urbana pensada para o conjunto da cidade (e não só para os assentamentos irregulares). Há dificuldades para ganhar escala, garantir continuidade e assegurar sustentabilidade aos processos, devido, sobretudo, a deficiências técnicas dos municípios.

Obviamente, apareceram diversos resultados positivos, mas ainda é difícil institucionalizar ao nível da política os procedimentos e dinâmicas que levaram a resultados específicos no nível de programas e projetos. Tal orientação é válida tanto para setores específicos (pensar a provisão habitacional integrada à política municipal de habitação, o saneamento como parte da rede da cidade, ou melhorar a acessibilidade por transporte público, não só para os assentamentos, mas para todo o bairro circundante, etc.) como para as ações intersetoriais.

Uma política urbana consistente deve combinar a urbanização de assentamentos precários com a produção de novas moradias e apoio à construção progressiva, em especial para os grupos de mais baixa renda. Esse aumento da oferta de moradias, por sua vez, depende do estabelecimento de uma política fundiária e urbanística que amplie o acesso à terra urbanizada de baixo custo e promova o mercado de imóveis para os níveis de renda intermediários e baixos. A disponibilização de terras urbanizadas faz-se necessária não só para promover uma ampliação do mercado nos níveis de renda intermediários e baixos, mas também, quando necessário, para o reassentamento de famílias moradoras das favelas beneficiadas pelos programas.

O país alcançou um nível de amadurecimento em que é necessário pensar em reduzir o déficit habitacional sem sacrificar a sustentabilidade e a qualidade das cidades. As políticas públicas devem dedicar especial aten-

ção aos aspectos gerais de durabilidade e integralidade da resposta, dando ênfase particular a aspectos específicos de localização, padrões construtivos, impactos ambientais, eficiência no uso dos recursos naturais e outros, de maneira que as soluções propostas para os problemas urbanos e de habitação sejam compatíveis com o objetivo de elevar a qualidade de vida e ambiental das cidades.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, Maurício de Almeida. Reconstruindo uma história esquecida, *Revista Espaço e Debates*, 34, 1994.
- BID. Programa Integrado de Desarrollo Urbano e Inclusión Social del Municipio de Aracaju (BR-L1084), Borrador de Propuesta de Préstamo. Washington D.C., 2008.
- _____. Project Completion Report (PCR), Proyecto de Drenaje, Vías, Agua y Alcantarillado en Zonas Bajas de Belém (BR-0055), Washington D.C., 2005.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0055, Belém: Drainage and Roads, (i) June 2004 and (ii) December 2004. Washington D.C., 2004.
- _____. Proyecto de Drenaje, Vías, Agua y Alcantarillado en Zonas Bajas de Belém (BR-0055), Propuesta de Préstamo. Washington D.C., 1991.
- _____. Programa de Mejoramiento de Favelas en São Paulo (BR-0210), Resumen Ejecutivo, Washington D.C., sd.
- _____. Project Completion Report (PCR), Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo, Empréstimo 938/OC-BR, Projeto BR-0210. Washington D.C., 2005.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0210, Favelas São Paulo Rehabilitation Program. Washington D.C., 2003 e 2004.
- _____. Rio de Janeiro Urban Upgrading Program “Favela Bairro”, Stage II (BR-0250), Executive Summary. Washington D.C., s.d.
- _____. Project Completion Report (PCR), Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro – PROAP (BR-0250). Washington D.C., s.d.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0250, Urban Improvement Rio de Janeiro II. Washington D.C., 2004.
- _____. Programa de Mejoramiento de Barrios Habitar Brasil (BR-0273), Propuesta de Préstamo, Washington D.C., 1998.
- _____. Project Completion Report (PCR), Mejoramento de Bairros Habitar Brasil (BR-0273). Washington D.C., 2009.
- _____. Programa de Mejoramiento de Barrios del Estado de Rio de Janeiro “Baixada Viva” (BR-0242), Resumen Ejecutivo. Washington D.C., s.d.

- _____. Project Completion Report (PCR), Programa Nova Baixada. Washington D.C., 2006.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-0242, Nova Baixada Program. Washington D.C., 2006.
- _____. Programa de Rehabilitación del Área Central Del Municipio de São Paulo – PROCENTRO (BR-0391), Propuesta de Préstamo. Washington D.C., 2003.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project 1479/OC, Downtown São Paulo Rehabilitation Procentro, (i) December 2006 and (ii) July 2008. Washington D.C., 2006 e 2008.
- _____. Programa Social Y Ambiental de Los Igarapés de Manaus (BR-L1005), Propuesta de Préstamo. Washington D.C., 2005.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-L1005, Igarapés de Manaus Environmental-Social Program, (i) December 2006 and (ii) July 2008, Washington D.C., 2006 e 2008.
- _____. Programa de Desarrollo Urbano e Inclusión Social de Vitória (BR-L1057), Propuesta de Préstamo. Washington D.C., 2008.
- _____. Project Performance Monitoring Report (PPMR), Project BR-L1057, Vitória Urban Development and Social Inclusion Program. Washington D.C., 2008.
- Bueno, Laura Machado Mello. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP. São Paulo, 2000.
- Burgos, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: Zaluar, A. e Alvito, A., (orgs.), *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- Cymbalista, Renato et al. *Políticas públicas para o centro: controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis, 2008.
- Denaldi, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP. São Paulo, 2003.
- _____. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: *Ministério das Cidades. Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília, 2009a.
- _____. Habitação e trabalho social. Apresentação na Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação São Bernardo do Campo, 2009b.

- Ferreira, J. S. W. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.
- Ferreira, J.S.W. e Motisuke, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: Bueno, Laura Machado de Mello e Renato Cymbalista (orgs.), *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento*. São Paulo: Annablume, 2007.
- FigueiredoCostaM.D.G.,ValenteJ.,RodriguesO.,LopesS.S.(Orgs.),ImpactosSócio-Econômicos do Projeto de Macro-Drenagem: o reassentamento CPD e os rebatimentos diferenciados em homens e mulheres, Editora Graphite, FASE e UFPA/PARU, Belém, PA, 2006.
- Guaraná, Juliana e Fleury, Sonia. *Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada*. Revista de Administração de Empresas, vol. 48, n. 3, 2008.
- Hirschman, Albert O. *Development projects observed*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1967.
- Hübner, Cristiane Fonseca. *Intervenções urbanas na periferia: uma análise do Programa Baixada Viva/Nova Baixada e da proposta de urbanização integrada*. Dissertação apresentado ao IPPUR–UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.
- IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). *Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*. Rio de Janeiro, 2002.
- Koga, D. Território, intersetorialidade, políticas públicas integradas e trabalho social em HIS. Apresentação na Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação, São Bernardo do Campo, 2009.
- Labhab/Fau-usp-Fupam/Finep/CEF,(LaboratóriodaHabitaçãoeAssentamentos humanos da fau–usp). *Parâmetros técnicos para urbanização de favelas*. labhab-fau–usp. São Paulo: fupa/caixa/finep, 1999.
- Lira, José Tavares Correia. A romantização e a erradicação do mocambo, ou de como a casa popular ganha nome. Recife, década de 1930, *Revista Espaço e Debates*, 37, 1994.
- Melo, Marcus André. A cidade dos mocambos: Estado, habitação e luta de classes no Recife, *Revista Espaço e Debates*, 14, 1985.
- Putnam, R.,Leonardi R. E e Nannetti, R. Y. *Making Democracy Work: civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Paz, Rosângela. Participação, cidadania, pluralidade dos sujeitos em HIS. Apresentação na Oficina de Trabalho Técnico Social em Habitação. São Bernardo do Campo, 2009.

- Rodrigues, Soraya. *Casa própria ou apropriada? duas abordagens: o FUNAPS Comunitário e o Projeto Cingapura*. Dissertação apresentada à FAU-USP. São Paulo, 2006.
- Samora, Patrícia. *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade*. São Paulo, 2010.
- Uemura, Margareth. *Programa Guarapiranga. Alternativa para a proteção dos mananciais?* Campinas. Dissertação de mestrado apresentada à PUC-CAMP. Campinas (SP), 2000.
- Volschan Jr, Isaac. *Controle da poluição por esgotos sanitários: captação em tempo seco*. In: *Anais do debate sobre propostas para implementação de ações em bacias hidrográficas do estado do Rio de Janeiro*. Realizado pela abes rio em 8/12/2008. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.abesrio.org.br/control_e_polui_esgotos_sanitarios.doc. Acesso em 15/1/10.

ANEXOS

1. Ficha técnica do Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus – Prosamim (Manaus, AM) (N. de projeto: BR-L1005)

Valor total:

Primeira fase – US\$ 200 milhões (US\$ 140 milhões empréstimo do BID, US\$ 60 milhões contrapartida do Governo do Estado do Amazonas) – 2006.

Segunda fase – US\$ 110 milhões (US\$ 77 milhões empréstimo do BID, US\$ 33 milhões contrapartida do Governo do Estado do Amazonas) – 2009.

Terceira fase – US\$ 400 milhões (US\$ 280 milhões empréstimo do BID, US\$ 120 contrapartida do Governo do Estado do Amazonas) – aprovado em Dezembro 2011.

Mutuário: Governo do Estado do Amazonas.

Executor: Unidade de Gerenciamento do Programa Social e Ambiental dos Igarapés (UGPI).

Período de execução: 2005 – em andamento.

Contexto local: A cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, situada nas margens do Rio Negro, enfrenta um conjunto de problemas urbanos, próprios de um processo de crescimento urbano rápido e desordenado. Sua população quintuplicou entre 1970 e 2003, passando de algo mais de 300.000 habitantes a pouco mais de 1,5 milhões de habitantes, em um ritmo de crescimento muito mais intenso que o resto das cidades do país no mesmo período. Este crescimento acompanhou o desenvolvimento das atividades de produtivas e comerciais, vinculadas à instalação da Zona Franca de Manaus, e o desenvolvimento dos serviços públicos e as atividades de governo. A cidade concentra mais da metade da população do Estado. O rápido crescimento populacional não foi acompanhado pelos investimentos de infraestrutura necessários, nem por controles sobre o uso e ocupação do solo, que combinado com a falta de alternativas de áreas habitacionais urbanas acessíveis, principalmente para os grupos de baixa renda, provocou o aparecimento de assentamentos informais em áreas precárias, ambientalmente vulneráveis, em particular nas margens dos igarapés. Em alguns trechos dos

igarapés a densidade ocupacional é tão grande, que o curso d'água tem sido totalmente obstruído mediante a construção de habitações tipo palafitas com acessos por meio de passarelas. Os habitantes dessa área estão sujeitos a inundações frequentes, e as palafitas correm riscos de serem derrubadas, quando o curso d'água alcança velocidades elevadas. Estima-se que na Bacia do Educandos Quarenta, cerca de 7.000 famílias (36.000 pessoas) vivam em condições de risco.

Objetivo do Programa: Contribuir para resolver os problemas sociais urbanísticos e ambientais, que afetam a cidade de Manaus, e em particular os moradores da Bacia Educandos – Quarenta. Mais especificamente, (i) melhorar as condições ambientais e de saúde da área, através da reabilitação e/ou implantação dos sistemas de drenagem, abastecimento de água potável, coleta e disposição final de resíduos líquidos e sólidos, recuperação ambiental das áreas de cabeceiras dos rios; (ii) melhorar as condições de vida da população residente na área, mediante o ordenamento urbano, a regularização e ordenamento do solo, soluções habitacionais adequadas, implantação de áreas de aterro sanitário e educação sanitária e ambiental para população; (iii) aumentar a capacidade operativa e de gestão das entidades envolvidas no Programa, assim como a sua capacidade para incorporar a participação da comunidade no processo de tomada de decisões.

Componentes do Programa (Prosamim I):

COMPONENTE 1 – MELHORAMENTO AMBIENTAL, URBANÍSTICO E HABITACIONAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Macro e micro drenagem, reordenamento urbano e reassentamento, parques e vias, infraestrutura sanitária.</p> <p>Canais Previsto: 4.600 m.</p> <p>Galerias Previsto: 4.042,60 m.</p> <p>Unidades Habitacionais Previsto: 1.956.</p> <p>Parques Previsto: 5.</p> <p>Avenidas e Vias Urbanas Previsto: 17.300 m.</p> <p>Ponte Restaurar.</p> <p>Rede Coletora de Esgoto Previsto: 53.000 m.</p>	<p>Até Agosto 2009 foram alcançados os seguintes resultados:</p> <p>Canais Executado: 4.600 m.</p> <p>Galerias Executado: 1.511,65 m.</p> <p>Unidades Habitacionais Executado: 969. Em execução: 372.</p> <p>Parques Executado: 3.</p> <p>Avenidas e Vias Urbanas Executado: 10.900 m.</p> <p>Ponte Restauração inaugurada em 25.09.08.</p> <p>Rede Coletora de Esgoto Executado: 31.598 m.</p>
Investimento Previsto: US\$ 154 milhões	Investimento Executado: 160 milhões

COMPONENTE 2 – SUSTENTABILIDADE SOCIAL E INSTITUCIONAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Participação comunitária, comunicação social, educação ambiental e sanitária, desenvolvimento institucional focado no ordenamento territorial/AEIS, controle de contaminação industrial, resíduos sólidos, previsão de enchentes.</p>	<p>6313 famílias remanejadas dos igarapés Manaus, Bittencourt e Mestre Chico, Quarenta e Cachoeirinha com as seguintes soluções: indenizações 2289; bônus moradia 1986; casas no conjunto habitacional 1111; unidades habitacionais 969.</p> <p>Reinstalação de atividades econômicas – 97 indenizações para reposição das atividades comerciais; 45 financiamentos juntos a AFEAM; 35 novos empreendedores – Feira Artesanal do Parque Residencial Manaus.</p> <p>Acompanhamento pós-reassentamento – Capacitação de 60 Camareiras; Alfabetização de adultos 50; Informática para jovens e mulheres – 198 inscritos; Preparação para o Vestibular de 63 jovens e adultos.</p> <p>90 Famílias orientadas através do Curso de Higiene Pessoal e Manipulação de Alimentos. 75 Cursos de capacitação oferecidos em formação profissional. 1875 pessoas capacitadas.</p> <p>Educação Ambiental e Sanitária – Ações de Sensibilização Ambiental: IV Semana do Meio Ambiente do Prosamim; Curso de Capacitação em Meio Ambiente, Saúde Pública e Educação Ambiental; 40 multiplicadores; Caminhada Ambiental e Mutirão de Limpeza.</p> <p>Monitoramento ambiental Alerta de Cheias; QSSMA das obras e dos processos; Análise de água.</p> <p>Controle de zoonoses Desratização: processo de eliminação e controle.</p> <p>Resgate de fauna Resgate, reabilitação e devolução ao habitat.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 5 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 7,9 milhões</p>

2. Ficha técnica do Programa Pró Belém – Bacia do Una (Belém, PA) (N. de projeto: BR-L0055)

Valor total: US\$ 152,550 milhões (US\$ 76,275 milhões empréstimo do BID, US\$ 76,275 milhões contrapartida do Estado do Pará).

Mutuário: Estado do Pará.

Executor: Companhia de Saneamento do Estado do Pará.

Período de execução: 1993-2004.

Contexto local: A localização geográfica de Belém e seu clima fazem com que 1/3 da cidade esteja em áreas alagadiças. Seu rápido crescimento populacional nas últimas décadas fez com que estas áreas fossem ocupadas informalmente sem nenhuma infraestrutura. A cidade é composta por cinco bacias hidrográficas e a Bacia do Una é aquela mais criticamente afetada e aonde vivem 511.207 pessoas, das quais 34% são diretamente afetadas pelas inundações, constituindo-se num problema social e de saúde pública.

Objetivo do Programa: (i) solucionar o problema das inundações das zonas baixas da Bacia do Una, através da instalação de um sistema de drenagem eficiente, cujo destino final é a baía de Guajará; (ii) dotar todos os habitantes da Bacia do Una de uma infra-estrutura adequada em termos de vias de acesso, cobertura das redes de água potável, esgoto sanitário e pluvial e coleta de lixo, para proporcionar a esta população condições ambientais mínimas que melhorem suas condições de vida.

Componentes do Programa:

COMPONENTE 1 – DRENAGEM	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>MACRODRENAGEM (canais e comportas): 22,2 Km de abertura e ou melhoramento de canais, sendo; 8,92 Km sem revestimento; 13,28 Km com revestimento dos quais; 7,54 Km em gabião de pedra; 12,12 Km em concreto; 3,62 Km em placas de argamassa; Instalação sistema de comportas na desembocadura dos canais Jacaré e Una.</p> <p>MICRODRENAGEM (rede pluvial): 69 Km de rede em tubo de concreto; 6,2Km em galerias de concreto armado; 1.070 poços de visita; 2.310 bocas de lobo; 1.190 caixas coletoras; 19,5 Km de meio-fio/sarjetas; 90 Km de canaletas em concreto pré moldado.</p>	<p>MACRODRENAGEM (canais e comportas) 24,9 km ampliados e melhorados, sendo; 15,1 Km sem revestimento; 9,78Km com revestimento dos quais; 0,48 Km em gabião de pedra; 7,64 Km em concreto; 1,32 Km em concreto armado; 0,52 Km em tubo ARMCO; Instalação concluída de comportas hidráulicas de 7 unidades no Canal Jacaré e 18 unidades no Canal Una.</p> <p>Serviços executados e não previstos: Aquisição e implantação de equipamentos eletromecânicos e hidráulicos para operação, limpeza e manutenção das comportas.</p> <p>MICRODRENAGEM (rede pluvial): 109 Km de rede em tubo de concreto armado; 0,34 Km em galerias de rede de concreto armado; 2.768 poços de visita; 2.018 bocas de lobo; 5.876 caixas coletoras; 127 Km de meio-fio/sarjetas; 128 Km de canaletas em concreto armado.</p> <p>Serviços executados e não previstos: 45 Km de drenagem pluvial em tubos de PVC; 26 Km de coberturas de canaletas em placas de concreto pré-moldado.</p> <p>Aterros de Quintais (trata-se de uma atividade não prevista no plano original do Projeto): Iniciado em julho de 2000 e concluído em final de 2004, o Projeto ofereceu 556.555 m³ de material areno-argiloso, ferramentas como ás, carinhos de mão, luvas de borracha e orientação técnica, para o aterro dos lotes das áreas alagadas ao longo dos canais e diretamente afetadas pelas obras de drenagem e construção das vias, beneficiando aproximadamente 8.500 lotes. A mão de obra para esse programa foi fornecida pelos beneficiários.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 79,2 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 81,7 milhões</p>

COMPONENTE 2 – SANEAMENTO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>ESGOTO SANITÁRIO Construção de um sistema sanitário baseado em fossas sépticas individuais e coletivas, coleção do iodo sanitário e tratamento em leitos de secagem, servindo 100% da população da Bacia do Una.</p> <p>31,0 Km de rede coletora principal; 127 Km de rede coletora domiciliar; 1,35 km de interceptores; 24 tanques imhoff; 19,6 Km de rede coletora auxiliar; 13.286 tanques sépticos domiciliares; 873 Km de rede coletora auxiliar; Poços de inspeção (não definido valor); Dispositivos complementares (não definidos);</p> <p>Leitos de secagem de iodo sanitário (sem definição).</p> <p>ÁGUA POTÁVEL Implantação de um sistema de distribuição de água servindo 100% da população da Bacia do Una: 153 km de redes de distribuição com tubos de 10 a 12 polegadas; 22.117 conexões domiciliares com válvulas e hidrômetro.</p> <p>PROTEÇÃO DOS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA BRUTA Construção de 11,2 Km de muros e cercas de alvenaria e malha de arame de 2,4 m de altura.</p>	<p>ESGOTO SANITÁRIO Sistema sanitário implantado e operando com metas e produtos alcançados e/ou ultrapassando o planejado.</p> <p>14 Km de rede coletora principal; 293 Km de rede coletora domiciliar; Não realizado; Substituído por 91 fossas coletivas; Não realizado; 25.731 tanques sépticos domiciliares; 0,75 Km de rede coletora auxiliar; 2.164 poços de inspeção; 3.867 terminais de inspeção e limpeza;</p> <p>Instalação de secagem de iodo com 24 células.</p> <p>ÁGUA POTÁVEL Ao final do projeto foram implantados e colocados em operação os seguintes elementos: 152 km de redes de distribuição com tubos de 10 a 12 polegadas; 28.500 conexões domiciliares com válvulas e hidrômetro; Serviços Implantados mas não previstos: Sistema de Captação, Tratamento e Distribuição de Água Potável de Val-de-Cans compreendendo 6 poços de 270m de profundidade, três reservatórios de 1.200m³ 1.300m³ e 4.400m³, Uma Unidade de Operação e Tratamento e uma Estação Elevatório, servindo os bairros Barreiro e Val-de-Cans.</p> <p>PROTEÇÃO DOS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA BRUTA Construção de 11,9 Km de muros e cercas perimetral, da qual 2,12Km em muros de alvenaria e 9,78 Km de cerca com moirões de concreto e telas de arame galvanizado.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 23,2 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 25,5 milhões</p>

COMPONENTE 3 – VIAS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Vias pavimentadas, ruas com revestimento primário incluindo acessos para limpeza dos canais, pontes de concreto e de madeira, e passarela metálica para pedestre:</p> <p>14,5 Km de vias pavimentadas; 143,5 Km de vias com revestimento primário.</p> <p>PONTES E PASSARELAS:</p> <p>32 pontes de concreto; 14 pontes de madeira; 22 passarelas metálicas.</p>	<p>Os seguintes itens foram executados:</p> <p>82,53 Km de vias pavimentadas; 72,83 Km de vias com revestimento primário.</p> <p>PONTES E PASSARELAS:</p> <p>41 pontes de concreto; 2 pontes de madeira; 36 passarelas sendo 8 metálicas e 22 de concreto.</p>
Investimento previsto: US\$ 25,5 milhões	Investimento executado: US\$ 41,4 milhões

COMPONENTE 4 – MICROMEDIÇÃO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Aquisição e instalação de 100.000 hidrômetros domiciliares de 3m³/h a 20m³/h; Aquisição de peças de reposição; Melhoramento das oficinas de manutenção dos hidrômetros.</p>	<p>Aquisição de 122.400 hidrômetros, dos quais; aquisição e instalação de 74 macro-medidores; Aquisição de 25.000 peças de reposição; Reformas das oficinas de aferição e manutenção de hidrômetros, aquisição de bancadas eletrônicas de aferição e equipamentos de informática para atualização cadastral dos consumidores.</p>
Investimento previsto: US\$ 79,2 milhões	Investimento executado: US\$ 81,7 milhões

COMPONENTE 5 – EQUIPAMENTOS E ATIVIDADES COMPLEMENTARES	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Aquisição de diversos equipamentos para a Prefeitura Municipal de Belém para coleta e disposição de resíduos sólidos, a manutenção dos canais e sistemas de drenagem e a manutenção do sistema viário.</p> <p>Investimento previsto: US\$ 6,92 milhões.</p> <p>Aquisição de 9 caminhões para manutenção do sistema de esgoto e água potável para COSANPA.</p>	<p>Aquisição dos equipamentos necessários à Prefeitura Municipal de Belém para coleta e disposição de resíduos sólidos, a manutenção dos canais e sistemas de drenagem e a manutenção do sistema viário.</p> <p>Investimento executado: US\$ 7,86 milhões.</p> <p>Aquisição de equipamentos definidos pela COSANPA para manutenção do sistema de esgoto e água potável.</p>
Investimento previsto: US\$ 622.8 mil	Investimento executado: US\$ 710.52 mil

<p>Expropriação e Reassentamento de Famílias: Desapropriação de 2.809 terrenos, casas e boxes de feirantes para permitir obras de drenagem e demais obras a serviço do Projeto; 1400 desapropriações com doação de lotes as famílias afetadas; 600 famílias com compensação pecuniária; 500 famílias compensadas total ou parcialmente sem doação de lotes; Desapropriação de 309 boxes de feirantes; Desapropriação/Aquisição de 16ha de terra para reassentamento das famílias.</p> <p>Investimento previsto: US\$ 14,08 milhões.</p> <p>Educação Ambiental e Ação Comunitária Desenvolver nas comunidades afetadas pelo projeto a consciência da necessidade de proteger o meio ambiente, introduzindo conceitos relacionados às medidas de saúde, saneamento, e dotá-las de meios que a habilitem a gerenciar e manter as melhorias, principalmente com relação ao uso de fossas sépticas e à coleta de lixo .</p>	<p>Expropriação e Reassentamento de Famílias: Até o final do projeto foram realizadas 4.641 idenizações e/ou reassentamento de famílias/proprietários ou feirantes.</p> <p>2311 desapropriações com doação de lotes residenciais as famílias afetadas; 605 famílias com compensação pecuniária; 1347 famílias compensadas total ou parcialmente sem doação de lotes; Desapropriação de 321 boxes de feirantes do antigo mercado de Barreiro; Desapropriação de 13 áreas (total 64ha) para o reassentamento de 2.311 famílias e realocação de 329 feirantes com estande de vendas na nova feira de Barreiro.</p> <p>Ações não previstas, mas executadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento do cesta básica e material de construção para inquilinos e cedidos no valor de US\$ 650,116; • Idenização de 1.398 imóveis abalados pela execução de obras e aterro de Quintais tendo alcançado até o final de 2004 US\$ 650,116. <p>Investimento executado: US\$ 46,13 milhões.</p> <p>Educação Ambiental e Ação Comunitária Principais ações realizadas no âmbito do PEA e da Ação Comunitária:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18.308 visitas domiciliares de orientação técnica; • Treinamento de 78 técnicos como Agente Comunitário de Educação em Saneamento Ambiental; • Capacitação de 13.300 alunos de 11 escolas da Bacia do Una com abordagem em saúde, saneamento e meio ambiente; • Realização do I encontro de moradores do Una, com 470 participantes, dos quais 380 delegados representantes das comunidades (maio 2001); • Realização de 8 encontros por sub-bacia e CRPP em preparação para a 1º Conferencia com participação de 1.173 participantes.(2003); • Realização em dez 2003 da 1º Conferencia da Bacia do Una com 392 participantes e eleição do Conselho Gestor da Bacia; • Realização Seminário de Educação Ambiental com participação de 205 agentes multiplicadores. (abr 2004); • Encontros ambientais (8) por sub-bacia e CRPP, com 357 participantes (mai 2004); • Realização de um seminário para as COFIS com a participação de 222 delegados. (dez 2004); • Divulgação e treinamento ambiental através da mídia, seminários, treinamentos de líderes comunitários, distribuição de materiais didáticos, cartazes, folhetos e posters nas comunidades, escolas, ONGS.
<p>Investimento previsto: US\$ 660 mil</p>	<p>Investimento executado: US\$ 1,09 milhões</p>

Produtos e resultados: Abertura e melhoramento dos canais principais, (29,4Km) instalação de comportas nas desembocaduras dos canais Jacaré (7) e Una (18), implantação de um sistema de drenagem de águas pluviais e redes de microdrenagem, eliminando bolsões residuais de alagamento em 8.500 lotes; instalação de um sistema completo de esgoto sanitário, baseado em 25.731 fossas sépticas, 91 fossas coletivas, poços e terminais de inspeção e limpeza, 293Km de rede coletora domiciliar, 14Km de rede coletora principal, bem como um sistema para disposição, tratamento e secagem do lodo sanitário originado nas fossas do Projeto. Instaladas redes de distribuição de água potável (152 Km).

3. Ficha técnica do Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – Procentro (São Paulo, SP) (N. de projeto: BR-L0391)

Valor total: US\$ 167,4 milhões (US\$ 100,4 milhões empréstimo do BID, US\$ 67 milhões contrapartida do Município de São Paulo).

Mutuário: Município de São Paulo.

Executor: EMURB – Empresa Municipal de Urbanização.

Período de execução: 2003 – em andamento.

Contexto local: A cidade de São Paulo, com 10,4 milhões de habitantes, é o núcleo de uma das maiores áreas metropolitanas do mundo, composta por 39 municípios, totalizando 18 milhões de habitantes.

O município de São Paulo gera aproximadamente três milhões de empregos formais e economicamente o seu peso é maior que muitos países do mundo. Seu Produto Interno Bruto (PIB) para o ano de 2000, estimado em cerca de US\$ 85.000 milhões, corresponde a cerca de 14% do PIB do Brasil. O município é o centro da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) que por sua vez é o centro do estado de São Paulo e o centro da economia brasileira.

Como toda grande metrópole, a área central do município, sofre devido a diversos fatores como desvalorização e perda da população residente; mudanças no perfil social e econômico, degradação do ambiente urbano, problemas de transporte e circulação, ausência investimentos em tecnologias.

Objetivo do Programa: Fomentar o desenvolvimento econômico e social da área central de São Paulo. Seu propósito é dinamizar e criar condições de atração e suporte de atividades compatíveis com o centro metropolitano, promovendo a reabilitação urbanística e ambiental da área central, com inclusão social, através de: (i) reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial; (ii) transformação do perfil econômico e social; (iii) recuperação do ambiente urbano; (iv) melhoria do transporte urbano e sua circulação; e do (v) fortalecimento institucional do município.

Componentes do Programa:

COMPONENTE 1 – REVERSÃO DA DESVALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA E RECUPERAÇÃO DA FUNÇÃO RESIDENCIAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Este componente se orientará a gerar os incentivos necessários para reverter os processos de desvalorização imobiliária e de perda da função residencial do centro da cidade. Para isso se identificaram três subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de propostas de legislação urbanística; • Intervenções urbanísticas; • Financiamentos de programas. 	<p>Não existem resultados, pois o programa ainda está em curso.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 28,9 milhões</p>	<p>Em andamento</p>

COMPONENTE 2 – TRANSFORMAÇÃO DO PERFIL ECONÔMICO E SOCIAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Este componente compreenderá ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento econômico local mediante a criação de incentivos para a renovação do tecido produtivo compreendendo micro e pequenas empresas, buscando criar um polo de atração de empresas do setor terciário de alta tecnologia. Os subcomponentes previsto a ser financiados são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação de mecanismo de articulação com o setor privado; • Divulgação do programa; • Regularização do comércio informal e atenção aos grupos vulneráveis. 	<p>Não existem resultados, pois o programa ainda está em curso.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 19,2 milhões</p>	<p>Em andamento</p>

COMPONENTE 3 – RECUPERAÇÃO DO AMBIENTE URBANO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Este componente se destinará a apoiar as ações de melhora das funções de manutenção, requalificação do espaço público e de monumentos deteriorados, assim como a requalificação de edificações. Foram identificados os seguintes subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestão de operação e manutenção; • Requalificação do espaço público; • Requalificação de Edifícios; • Controle de Inundações; • Resíduos Sólidos. 	<p>Não existem resultados, pois o programa ainda esta em curso.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 62,9 milhões</p>	<p>Em andamento</p>

COMPONENTE 4 – MELHORIA DO TRANSPORTE URBANO E SUA CIRCULAÇÃO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Este componente apoiará a implantação das reformas do sistema de transporte público municipal assim como a execução de obras e aquisição de equipamentos. É composto dos seguintes subcomponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento Institucional; • Circulação e Acessibilidade; • Transporte Público; • Operação de Transito. 	<p>Não existem resultados, pois o programa ainda esta em curso.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 38,5 milhões</p>	<p>Em andamento</p>

COMPONENTE 5 – FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Este componente fortalecerá a capacidade institucional do município complementando os componentes específicos do programa, e financiará:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento do sistema de planificação urbana do município; • Apoio a transferência de órgãos municipais para o centro; • Formação de gerentes sociais. 	<p>Não existem resultados, pois o programa ainda esta em curso.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 9,1 milhões</p>	<p>Em andamento</p>

4. Ficha técnica do Programa de Melhoria das Favelas em São Paulo – Cingapura/PROVER (São Paulo, SP) (N. de projeto: BR-L0210)

Valor total: US\$ 250 milhões (US\$ 150 milhões, empréstimo do BID; US\$ 100 milhões, contrapartida do Município de São Paulo).

Mutuário: Município de São Paulo.

Executor: Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB).

Período de execução: 1996-2004.

Contexto local: em 1996, durante a fase de preparação, a cidade de São Paulo contava com 11,6 milhões de habitantes, dos quais 1,3 milhões caracterizados como “favelados”. Dentro deste universo, constatou-se que uma significativa percentagem das famílias (45%) correspondia a migrantes intraurbanos, anteriormente moradores de cortiços e/ou de bairros de classe média baixa que vinham empobrecendo de forma crescente. Estimava-se, então, que o nível de renda de dois terços destas famílias situava-se abaixo da linha de pobreza. Frente a esta demanda, existia limitada oferta de moradia para populações de baixa renda, bem como de áreas urbanizáveis e acessíveis às mesmas.

Objetivo do programa: melhorar as condições de vida, as condições sociais e ambientais da população de baixa renda, por meio da urbanização de favelas e da regularização de loteamentos, elegíveis para o programa, no município de São Paulo. Os objetivos específicos estão relacionados com os dois componentes do programa: (i) urbanização de favelas e (ii) regularização de loteamentos.

Componentes do Programa:

COMPONENTE 1 – URBANIZAÇÃO DAS FAVELAS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
Realização de obras de urbanização, infraestrutura básica e edificações em aproximadamente 20 favelas, atendendo cerca de 11.000 famílias de baixa renda ¹ (9.000 apartamentos e 2.000 embriões de moradias).	<p>Nos 19 empreendimentos executados, foram construídas e entregues 8.942 unidades habitacionais (UH) sendo:</p> <p>8.384 apartamentos; e 496 embriões de moradias.</p> <p>Duas favelas, Heliópolis e Nicarágua Vila da Paz, foram urbanizadas incorporando outros tipos de UH: 62 UH em casas sobrepostas; 74 lotes urbanizados; 52 pontos de comércio (com área residencial acima).</p> <p>No total, 9.068 soluções habitacionais foram executadas no componente, beneficiando 37.900 pessoas; este resultado corresponde a 82,5% da meta prevista. Até o final do programa, todos os empreendimentos contaram com obras complementares de infraestrutura básica, esgotamento sanitário, água, pavimentação etc.</p> <p>Finalmente, foi financiada a elaboração de 16 projetos executivos de urbanização de favelas do Programa Bairro Legal da SEHAB, inseridos em 2001.</p>
Investimento previsto: US\$ 177,8 milhões	Investimento executado: US\$ 152,6 milhões

COMPONENTE 2 – REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
Obras de infraestrutura básica realizadas em 21.000 lotes, beneficiando cerca de 100.000 moradores.	31.890 lotes atendidos, beneficiando 41.375 famílias com obras de infraestrutura básica, até o final de dezembro de 2004; 14.885 lotes com regularização urbanística finalizada.
Investimento previsto: US\$ 41,3 milhões	Investimento executado: US\$ 42,9 milhões

COMPONENTE 3 – FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS HABITACIONAIS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Visando o aprimoramento organizacional da Superintendência de Habitação Popular (HABI) e do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), o Programa previa:</p> <p>(i) desenvolvimento de um sistema integrado de informações necessárias para planejamento, programação e controle do programa;</p> <p>(ii) aquisição de equipamentos de microinformática;</p> <p>(iii) treinamento e desenvolvimento de recursos humanos;</p> <p>(iv) montagem e operação de equipe terrestres de controle de uso e ocupação de solo; e</p> <p>(v) restituição digital para o sistema de informações geográficas.</p> <p>Tradicionalmente, o programa contemplava a realização de estudos setoriais visando o diagnóstico e um plano de ações para o mercado de moradia em aluguel, a identificação dos obstáculos para aquisição de novas moradias pelas famílias de baixa renda e o desenvolvimento de políticas habitacionais.</p>	<p>Ao longo dos 8 anos de execução, o componente alcançou os seguintes resultados:</p> <p>(i) implantação do Sistema de Acompanhamento e Controle (SAC), uma ferramenta gerencial para elaboração de orçamentos; cadastramento de contratos de fornecedores; elaboração de medições e de respectivos pagamentos; preparação e emissão de relatórios gerenciais; e solicitações de desembolso;</p> <p>(ii) aquisição e instalação de equipamentos de informática e mobiliário, bem como o treinamento de 830 funcionários em informática;</p> <p>(iii) processo de treinamento e capacitação gerencial, proposto pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE-USP) no fim do ano 1997 – só foi realizado no período de maio a dezembro de 2000, pela Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), capacitando 80 técnicos;</p> <p>Realização de eventos sobre:</p> <p>Regularização Fundiária (novembro 2002); Seminário com a Força-Tarefa Mundial de Urbanização de Favelas (abril 2003); e Avaliação e Lições Aprendidas do Programa (novembro 2003);</p> <p>(iv) reestruturação total de RESOLO no decorrer da última gestão, com aumento quantitativo e qualitativo de pessoal nas áreas sociais, jurídicas e de procedimentos, e a capacitação de agentes ambientais locais;</p> <p>(v) serviços realizados de restituição digital no início da execução do programa, permitindo a agilização do desenvolvimento dos projetos para os loteamentos de RESOLO;</p> <p>Implantação de uma base de dados para todo o município; e identificação, através de voos regulares, das alterações significativas com invasões.</p> <p>O diagnóstico de HABI e RESOLO, incluindo a identificação de obstáculos para a aquisição de novas moradias, foi realizado pela FIPE-USP, de maio a outubro de 1997.</p> <p>Em março 1998, foi aprovado o Plano de Ação Social do Subprograma de Recuperação para Uso Habitacional ou Misto de Edificações Deterioradas, visando propiciar atividades de desenvolvimento de comunidades e melhorias nas condições habitacionais das famílias residentes em cortiços. Realizaram-se também vários estudos setoriais sobre os moradores de cortiços paulistanos.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 2,4 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 2,2 milhões</p>

Produtos e resultados gerais: o Cingapura atingiu mais de 200 mil paulistanos de baixa renda (217.140) distribuídos entre o componente de Urbanização de Favelas (37.900) e o de Regularização de Loteamentos (179.240); melhorou as suas condições habitacionais, urbanísticas e ambientais; e aprimorou o seu acesso a serviços de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia.

5. Ficha técnica do Programa de Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense – Nova Baixada (Baixada Fluminense, Rio de Janeiro) (N. de projeto: BR-L0242)

Valor total: US\$ 300 milhões (US\$ 180 milhões empréstimo do BID, US\$ 120 milhões contrapartida do Estado do Rio de Janeiro).

Mutuário: Estado do Rio de Janeiro.

Executor: Secretaria de Estado de Integração Governamental.

Período de execução: 1999 – 2007.

Contexto local: A região da Baixada Fluminense faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e é composta pelos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Japeri, Magé, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Mesquita. Hoje, estes municípios abrigam uma população de 4,3 milhões de habitantes (aproximadamente 3,4 milhões em 2000). Trata-se de uma das regiões mais densamente povoadas do estado e onde se concentra, proporcionalmente, o maior número de pessoas vivendo em condições precárias de saúde, segurança, educação, emprego e outros. Essas condições são agravadas pela ocupação desordenada do solo, cada vez mais concentradas nas partes mais baixa da bacia do rio Iguaçu, sujeitos a inundações e, por sua vez, acarretando problemas para a saúde da população, riscos de vida, além de perdas econômicas.

Objetivo do programa: melhorar a qualidade de vida da população de determinados bairros da Baixada Fluminense, especialmente no que diz respeito às suas condições de saúde e saneamento, buscando aliviar o impacto negativo da pobreza sobre a mesma. Em uma primeira fase, nos quatro bairros pilotos de Chatuba (município de Novo Iguaçu, posteriormente denominado Mesquita após desmembramento do município), do Bairro Lote XV (município de Belford Roxo), de Olavo Bilac (município de Duque de Caxias) e do Bairro Jardim MetrÓpole (município de São João de Meriti), em uma segunda fase, nos bairros de Santa Terezinha (Mesquita), Xavantes (Belford Roxo), Centenário (Duque de Caxias) e Coelho da Rocha (São João de Meriti), e em uma terceira fase, os bairros de Éden (São João de Meriti), de Parque Fluminense (Duque de Caxias), de Heliópolis (Belford Roxo) e de Carmari (Nova Iguaçu).

O Programa visa criar um impacto duradouro no ambiente urbano da região, mediante a realização de projetos integrados de melhoramento de bairros acompanhados de: (i) implantação de sistemas de gestão urbana, envolvendo a participação ativa da população no acompanhamento do fornecimento e manutenção de serviços municipais; (ii) melhoria das condições de saneamento e dos serviços médico-hospitalares; (iii) introdução de um modelo de urbanização integrada que possa ser reproduzido por toda a região.

Componentes do Programa:

COMPONENTE 1 – MELHORAMENTO DE BAIRROS	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Intervenções de urbanização Integrada em doze bairros dos quatro Municípios beneficiados pelo Programa: Duque de Caxias, Novo Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo e São João do Meriti, que compreende parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Foi previsto a realização de obras de urbanização e implantação de serviços públicos incluindo as seguintes atividades:</p> <p>(a) saneamento básico; (b) pavimentação de ruas; (c) sistemas de coleta de lixo; (d) iluminação pública; (e) serviços de saúde; (f) arborização; (g) creches; (h) educação ambiental; (i) áreas de recreação; (j) Promoção de trabalho e renda e (k) segurança pública</p> <p>(a1) Saneamento básico: 54.000 famílias dotadas de abastecimento de água e rede de esgoto tratado.</p> <p>Abastecimento de Água</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar rede de água 80km; - Reabilitar rede de água 10km. <p>- Implantar Ligações Domiciliares 105.000</p> <p>Esgotamento Sanitário</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar rede coletora de esgoto 430Km; - Reabilitar rede de esgoto 15km; <p>- Implantar 12 estações elevatórias.</p>	<p>O Componente alcançou as intervenções de urbanização integrada realizadas em 8 bairros dos quatro Municípios beneficiados pelo Programa, considerando o Município de Mesquita em decorrência de mudança administrativa do Município de Nova Iguaçu: As intervenções de urbanização integrada no bairro Xavantes, anteriormente programadas, não foram realizadas. Entretanto, nesse bairro foram realizadas todas as ações sociais, inclusive a construção de 2 creches e 2 unidades de saúde da família.</p> <p>Quanto ao bairro de Carmari, apesar de excluídas do Programa as Intervenções de Urbanização Integrada, foi executado a construção de 1 Centro Integrado de Atendimento a Mulher – CIAM.</p> <p>(a1) Saneamento básico: 43.400 famílias atendidas.</p> <p>Abastecimento de Água</p> <ul style="list-style-type: none"> - 126,10 km de rede de água implantada; - Não executado, não houve redes preexistentes ou com necessidade de reabilitação; - Ligações Domiciliares implantadas 14.583. <p>Esgotamento Sanitário</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rede coletora implantada 412,81 km; - Não executado, não houve redes preexistentes ou com necessidade de reabilitação); - 11 estações elevatórias implantadas das quais 3 estão em funcionamento, 4 foram repassados à CEDAE e 4 aguardando repasse para CEDAE.

<p>(a2) Drenagem - Instalar 280km quilômetros de rede de drenagem (Meta revisada do ISDP 227km); - Reabilitar 70 km de rede de microdrenagem; - Realizar obras de contenção (não mensurado).</p> <p>(b) Pavimentação 1.300.000 m² de ruas pavimentadas; Pavimentar ruas (meta inicial 260 km) Meta revista, ISDP) 1.300.000 m²</p> <p>(c) Limpeza Urbana (Sistemas de coleta de lixo) - Implantar postos de apoio 16 un; - Implantar sistema condominial 16 un; - Atender às famílias 105.000.</p> <p>(d) Iluminação Pública Retirado do escopo do PNB, aplicando-se apenas em algumas ruas e em áreas públicas (praças). Meta original 260km.</p>	<p>(a2) Drenagem 411 km redes de drenagem com execução dos seguintes serviços: - Drenagem de águas pluviais 406,10 km; - Drenagem de casas 4,92 km; - Obras de contenção: não executado. (Obs. os projetos priorizaram as partes mais baixas, em função de disponibilidade de recursos, sendo desnecessárias contenções). Foram executados os seguintes serviços em canais e valões: - Canalização de valões 11,13 km; - Dragagem de canais e valões existentes 228.554 m³; <i>A meta revista do subcomponente Drenagem foi alcançada com 81 % a mais.</i></p> <p>(b) Pavimentação -1.313.187 m² de ruas pavimentadas com os seguintes tipos de pavimentos; - Concreto Asfáltico 1.098.083 m²; - Paralelepípedo 76.397 m²; - Concreto 138.707 m².</p> <p>(c) 1.4 Limpeza Urbana (Sistemas de coleta de lixo) Foram construídas 4 unidades de armazenamento de lixo reciclável e 1 posto de apoio à limpeza urbana, porém apenas a Unidade de Jardim Metrôpole está sendo operada pela Prefeitura de São João de Meriti e está atendendo a 15mil beneficiários. Das outras 3 unidades restantes, 2 não estão sendo operadas pelas Prefeituras de Belford Roxo e Duque de Caxias. O posto de apoio à limpeza urbana construído no bairro de Chatuba e a Unidade de Armazenamento de Lixo Reciclável construída no bairro de Lote XV encontram-se ambas inutilizadas. Caso as 3 unidades construídas venham a ser operadas pelas Prefeituras até o final do PNB, serão atendidos mais 74.000 beneficiários.</p> <p>(d) Iluminação Pública Retirado do escopo do PNB, aplicando-se apenas em algumas ruas e em áreas públicas (praças); - 18,7 km de iluminação de vias e praças implantadas.</p>
--	--

<p>(e) Serviços de saúde locais – Módulo de Saúde 54.000 famílias atendidas pelos Programas de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde, em 18 Módulos de Saúde, a serem construídos ou reformados e equipados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar ou reformar e equipar 24 postos de saúde (meta original) meta revista ISDP 18 unidades; - Selecionar e capacitar 2.500 Agentes Comunitários da Saúde para atender 105.000 famílias; <p>- Selecionar e capacitar 250 equipes de Saúde para atender 52,500 famílias.(Meta ISDP de 54,000 famílias).</p> <p>(f) Arborização - Arborizar 375 km de ruas.</p> <p>(g) Creches - Implantar e equipar 18 creches (2 por bairro) para atender 1.800 crianças e - capacitar 324 educadores e funcionários (meta original 32 unidades, para atender 2.400 crianças e capacitar 576 educadores e funcionários).</p>	<p>(e) Serviços de saúde locais – Módulo de Saúde: 54.026 famílias atendidas (médio/ano) pelos Programas de Saúde da Família, em 17 Unidades de Saúde da Família.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foram implantadas e/ou reformadas . e equipadas 17 Unidade de Saúde que encontram-se em operação, atendendo 54.026 famílias; - A seleção e capacitação de Agentes Comunitários de Saúde da Saúde não foi implantada porque as Prefeituras não puderam assegurar o pagamento dos Agentes Comunitários a partir do 7º mês, conforme previsto; - O Programa capacitou 481 profissionais de saúde (médicos,enfermeiros, dentistas e agentes) atendendo 54.026 famílias. <p>Este programa, que se apresenta com bom desempenho, foi implantado pelo PNB e atualmente se constitui como uma das Políticas Públicas Municipais. As Unidades Mistas de Saúde estão apresentadas no Componente 2.</p> <p>(f) Arborização Foi realizado o plantio de 7.277mudas de árvores, equivalente a cerca de uma muda a cada 50 m, atendendo a 97% da meta prevista em praças, ruas e áreas sociais.</p> <p>(g) Creches - 15 creches implantadas pelo Programa; 13 creches equipadas e operando. As demais unidades encontram-se construídas e operando com limitações, cuja equipagem aguarda a licitação; - 507 educadores e funcionários capacitados; - 1.560 crianças sendo atendidas nas 13 creches construídas e já em operação. Obs. A implantação de Creches pelo PNB, apesar de insuficientes para todas necessidades locais, foi importante para o atendimento a uma parcela da população e para chamar atenção dos governantes que parcerias podem ser a solução para implementação de novas unidades. Há que se destacar ainda os aspectos altamente positivos da qualidade da obra e de seu conteúdo pedagógico.</p>
--	---

<p>(h) Educação Ambiental (Desenvolvimento Comunitário, Educação Ambiental e Sanitária)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programar e realizar 4.500 visitas domiciliares e 90 eventos de participação comunitária; <ul style="list-style-type: none"> - Realizar 16 oficinas para aprofundar diagnóstico participativo; - Realizar 16 oficinas para elaboração em conjunto de instrumentos educativos e de comunicação por bairro; - Realizar 90.000 visitas as famílias(2 vezes) - Realizar 24 oficinas de capacitação para agentes comunitários de saúde; - Realizar 24 oficinas de capacitação para síndicos; - Realizar 24 oficinas de capacitação para garis comunitários; - Realizar 48 oficinas de capacitação para multiplicadores; - Realizar 48 oficinas de capacitação de dirigentes comunitárias. <p>(i) Áreas de Recreação</p> <p>Era prevista a aquisição de terrenos, construção, complementação, recuperação e fornecimento de mobiliário urbano, equipamento e instalações para parques, quadras de uso múltiplo, campos de futebol e playgrounds.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantar 32 praças/áreas de recreação; - Reabilitar 28 praças/áreas de recreação; - Equipar 60 áreas de recreação. <p>(j) Promoção de Trabalho e Renda</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programar e realizar 64 cursos de capacitação profissional; - Identificar e capacitar 700 empreendedores. 	<p>(h) Educação Ambiental (Desenvolvimento Comunitário Educação Ambiental e Sanitária)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4.660 visitas domiciliares e 73 eventos de participação comunitária realizados; <ul style="list-style-type: none"> - Não aconteceram as oficinas para aprofundar diagnóstico participativo. <p>Obs. Não foi possível atingir esta meta porque os Comitês não dispunham de infraestrutura para difundir as informações, embora tenham ocorrido diversas reuniões com os mesmos, com mais frequência durante a realização de obras do PNB. O resultado dos dados e informações será condensado em um documento, que incorporará também o resultado dos Movimentos Sociais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30 oficinas para elaboração em conjunto de instrumentos educativos e de comunicação por bairro realizadas; <ul style="list-style-type: none"> - 18.000 visitas as famílias realizadas - 32 oficinas de capacitação para agentes comunitários de saúde realizadas; - Não aconteceram as oficinas de capacitação para síndicos; - Não aconteceram as oficinas de capacitação para garis comunitários; - 48 oficinas de capacitação para multiplicadores realizadas; - 240 oficinas de capacitação de dirigentes comunitárias realizadas. <p>Obs. As oficinas de capacitação para síndicos e garis comunitários, deixaram de ser realizadas porque não foi adotado o sistema condominial de limpeza urbana, conforme inicialmente previsto.</p> <p>(i) Áreas de Recreação</p> <p>Foram construídas 11 praças, e 3 reabilitadas e todos equipados com mobiliário urbano e encontrando-se em uso.</p> <p>O parque previsto no projeto de recuperação da Área do Pólder Alberto de Oliveira ficará com a área terraplenada tendo-se excluído do escopo as demais atividades previstas no projeto devido à limitação dos recursos programados.</p> <p>(j) Promoção de Trabalho e Renda</p> <ul style="list-style-type: none"> - 56 cursos de capacitação profissional realizados com 4.041 formados incluindo potenciais empreendedores.
---	--

<p>(k) Segurança e Cidadania Sem meta inicial. Meta revista conforme ISDP no componente de Infra-Estrutura. Estabelecimento de: - 4 Delegacias Legais; - 3 Delegacias Especiais para Mulheres Vítimas de Violência (DEAM); - 1 Casa Abrigo de Mulheres Vítimas de Violência; e - 1 Centro Integrado de Atendimento a Mulher – CIAM.</p>	<p>(k) Segurança e Cidadania - As obras de uma Delegacia Legal e uma DEAM em São João de Meriti, que se encontravam em andamento foram paralisadas, mas foram retomadas em Setembro de 2007 com previsão de conclusão no 1º semestre de 2008. As demais Delegacias Legais e DEAMs previstos, em Duque de Caxias, Mesquita e Nova Iguaçu, foram retiradas do escopo do PNB e serão construídas com recursos do Estado com programação previsto para 2008. A Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência e o Centro Integrado de Atendimento a Mulher – CIAM, estão incluídos no Componente de Infra-estrutura Complementar de Serviços.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 212 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 207,131 milhões</p>

<p align="center">COMPONENTE 2 – OBRAS DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS PÚBLICOS COMPLEMENTARES</p>	
<p>PLANEJADO</p>	<p>ALCANÇADO</p>
<p>Foram previstas as seguintes atividades de apoio ao componente anterior: (a) implantação de estações de tratamento e de troncos coletores de esgoto; (b) reservatórios de água para distribuição; (c) adutoras de água tratada; (d) obras de macro-drenagem; (e) construção de até cinco e a reforma de até três centros comunitários de defesa da cidadania; e (f) a reforma de até quatro unidades mistas de saúde.</p> <p>(a) Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) - Implantar 3 estações de tratamento e esgoto meta revisado ISDP: 2 unidades de ETE;</p> <p>- Instalar 50km de coletores tronco e 12km de coletores secundários.</p>	<p>O Componente alcançou a execução de obras de Infra-Estrutura e Serviços Públicos Complementares beneficiando a população em 9 bairros dos cinco Municípios beneficiados pelo Programa. considerando o Município de Mesquita em decorrência de mudança administrativa do Município de Nova Iguaçu.</p> <p>(a) Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) - 2 ETEs Implantadas. A ETE Joinville já foi repassada à CEDAE, e será recuperada através de recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento para entrar em operação. A ETE Orquídea se encontra em operação;</p> <p>- 19,44 km de Troncos Coletores de Esgotos instalados e em uso. Inclui-se também dentro do Componente a execução de 6,07 km de linhas de Recalque e 1,73 km de Emissários.</p> <p>Obs. A redução da meta realizada em relação à prevista é decorrente da exclusão de bairros, em função da insuficiência de recursos, bem como da mudança no local de implantação da ETE Orquídea.</p> <p>Cabe ressaltar que o esgoto dos demais bairros cuja contribuição é destinada à ETE Sarapuí executada no âmbito do PDBG, ainda depende de diversas ações a serem realizadas.</p>

<p>(b) Reservatórios de Água - Implantar 4 reservatórios de água (meta inicial); Meta revista ISDP: Implantar 2 reservatórios de 30.000m² no Bairro de Chatuba; - Implantar 5 Elevatórias de água; Este item não foi contemplado nas previsões de metas iniciais, mas consta no ISDP como previsão de meta revista.</p> <p>(c) Adutores de Água tratada - Implantar 12km de subadutoras de água tratada (meta inicial).</p> <p>(d) Obras de Macrodrenagem - Instalar 40km de canais de macrodrenagem.</p> <p>(e) Centros Comunitários de Defesa da Cidadania (CCDC) - 5 unidades de CCDC a serem construídos/reformados e equipados; e - Capacitar 5 equipes para os CCDC (meta revista ISDP: 3 equipes).</p> <p>(f) Unidades Mistas de Saúde - reformar e equipar quatro unidades mistas de saúde.</p> <p>(g) Segurança Pública: Estabelecer e colocar em funcionamento quatro Delegacias Legais, três Delegacias Especiais para Mulheres Vítimas de Violência (DEAM), Um Abrigo de Mulheres Vítimas de Violência, e Um Centro Integrado de Atendimento a Mulher (CIAM). (De acordo com o Regulamento Operacional, as unidades estavam previstas no Componente Melhoramento de Bairros).</p>	<p>(b) Reservatórios de Água - Um reservatório de Água de 7.500m² instalado no Bairro de Chatuba pelo PNB (84%) e que será complementada com serviços de impermeabilização a cargo da CEDAE. A operação do reservatório está condicionada ao término das obras e ligações a serem realizadas pela CEDAE, através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A segunda unidade prevista foi retirada do escopo de obras do PNB por mostrar-se desnecessária, utilizando-se adução direta; - Os 5 Elevatórios de água foram retirados do escopo do PNB.</p> <p>(c) Adutoras de Água Tratada: - Foram executados 2,12 km de subadutora, realizando-se apenas 18% da meta inicial devido à redução de escopo por limitação de recursos.</p> <p>(d) Obras de Macrodrenagem Subcomponente de macro e meso-drenagem executado no âmbito do Componente Melhoramento de Bairros.</p> <p>(e) Centros Comunitários de Defesa da Cidadania (CCDC) - 3 unidades de CCDC construídas, equipados e em operação; 2 unidades retiradas do escopo de obras do PNB; - A capacitação do pessoal está sendo realizada pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, à qual caberá a gestão das Unidades.</p> <p>(f) Unidades Mistas de Saúde - Foram reformadas 4 Unidades Mista de Saúde. Todas foram equipadas e encontram-se em operação.</p> <p>(g) Segurança Pública O Centro Integrado de Atendimento a Mulher – CIAM, foi construído, encontra-se em fase de aquisição de bens e equipamentos e deverá estar em operação no 1º trimestre de 2008. A Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência, foi construída, equipada e está operando desde março de 2007. Atualmente está abrigando 48 pessoas, entre mães e seus filhos. A capacidade, no entanto é de 80 pessoas.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 60,2 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 62,096 milhões</p>

COMPONENTE 3 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>O Componente consiste no desenvolvimento de ações de apoio aos governos municipais para operação e manutenção dos subprogramas de responsabilidade municipal.</p> <p>(a) Fortalecimento Institucional mediante apoio técnico aos governos municipais</p> <p>1) Assistência técnica para o estabelecimento de unidades administrativas descentralizadas e reorganização de serviços municipais essenciais: - Fortalecer os Comitês de Gestão criados pelo Programa. Capacitar os Municípios.</p> <p>2) Implantação de Sistemas de Administração Financeira: 2.1 Módulo de Gestão Financeira implantado nos quatro Municípios beneficiados.</p> <p>2.2 Módulo Tributário implantado nos quatro Municípios beneficiados.</p> <p>2.3 Capacitação de Servidores Municipais: - Realizar cursos de capacitação administrativa e técnica para a operação dos serviços e manutenção dos equipamentos implantados. Realizar cursos de capacitação técnica e operacional para o planejamento, implantação e acompanhamento das ações municipais. As metas previstas são partes das previsões iniciais incluídas em Desenvolvimento Institucional do Componente 3.</p>	<p>O Componente atingiu os principais objetivos no desenvolvimento de ações de apoio aos governos municipais para operação e manutenção dos subprogramas de responsabilidade municipal.</p> <p>(a) Fortalecimento Institucional mediante apoio técnico aos governos municipais</p> <p>1) Assistência técnica para o estabelecimento de unidades administrativas descentralizadas e reorganização de serviços municipais essenciais: - Foram realizadas periodicamente reuniões semanais e mensais com os Comitês de Gestão, ao longo do Programa, com a participação de representantes dos órgãos públicos, das Prefeituras e das comunidades envolvidas.</p> <p>2) Implantação de Sistemas de Administração Financeira: 2.1 Sistema foi implantado em três Municípios. No Município de Belford Roxo o sistema foi implantado e opera normalmente; Nos Municípios de Mesquita e São João de Meriti, este sistema ainda não está em uso operacional. O Município de Duque de Caxias optou pela utilização de um sistema semelhante (o SIAFEM).</p> <p>2.2 Modelo Tributário foi implantado em dois Municípios. No município de Belford Roxo o sistema está sendo utilizado em toda a sua plenitude e no município de Mesquita ainda não está em uso operacional. O município de São João de Meriti ainda não se manifestou quanto ao interesse de implantação do módulo e o município de Duque de Caxias não o aceitou, porque o município já utiliza sistema semelhante.</p> <p>2.3 Capacitação de Servidores Municipais: - Foram realizados 16 cursos com aproximadamente 1.500 funcionários (estaduais e públicos). Nos cursos realizados foram abordando os seguintes temas: Saneamento, Meio Ambiente, Gestão de Projetos Urbanos Integrados, Resíduos Sólidos, Legislação Ambiental, Capacitação para o uso do SIAFEM, dentre outros. Além dos cursos de capacitação foram realizados também Seminários e Ciclos de Debates, pode-se destacar: a) Seminário de Divulgação dos Resultados do Momento 2 do monitoramento e avaliação; b) Workshop – A Descentralização da Gestão Municipal: O papel das regiões administrativas.</p>

<p>(b) Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa</p> <p>b.1 Avaliação final (MO, M1 e M2) 3 avaliações previstas, sendo há última 8 meses após o término do Contrato.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver e montar o sistema (meta inicial posicionada para os itens (2.1), (2.2) e (b.4) deste componente); - Realizar atividades MO (meta inicial 4); - Realizar atividades M1 (meta inicial 4); - Realizar atividades M2 (meta inicial 1). <p>b.2 Avaliação de impacto das condições de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foi previsto um relatório até o final do 3º ano de vigência do Contrato de Empréstimo. <p>b.3 Avaliação de Impacto do Programa na Melhoria da Qualidade de Vida da População</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foi previsto um relatório a cada ano. <p>b.4 Soluções Integradas de Mapeamento – SIMCIDE implantados nos quatro municípios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver e montar um sistema SIMCIDE. <p>b.5 Implantação da memória Técnica do Programa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adequação de espaço físico da Biblioteca da Fundação CIDE e a aquisição de arquivos. (Este item não foi contemplado nas previsões de metas iniciais). 	<p>Participaram funcionários das Secretarias de Obras, Planejamento, Meio Ambiente, Saúde, Educação, Fazenda e Ação Social.</p> <p>Foram realizados cursos com profissionais das Prefeituras abordando os seguintes temas: Saneamento, Meio Ambiente, Projetos Governamentais, Elaboração de Projeto, etc. Por outro lado é grande a rotatividade destes profissionais em função das mudanças de Governo o que gera novas etapas e novos cursos.</p> <p>(b) Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa</p> <p>b.1 Avaliação final (MO, M1 e M2) Foram realizadas 2 avaliações correspondentes aos marcos estabelecidos para o Momento Zero (M0) e Momento Um (M1). O M0 apresentado em dois relatórios, sendo o primeiro correspondente às Fases I e II, com exceção do bairro de Xavantes, e o segundo complementar, incluindo os bairros de Xavantes e Heliópolis, pertencentes às Fases II e III, respectivamente. O Momento 1 está consolidado no 2º Relatório de Avaliação de Impacto do Programa Nova Baixada (PNB) na Melhoria da Qualidade de Vida da População, já entregue ao Banco e aprovado em 06/07/06 O Momento 2 será realizado pelo ERJ, 8 meses após o término do Contrato de Empréstimo.</p> <p>b.2 Avaliação de impacto das condições de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foram apresentadas duas avaliações, uma em novembro/2004 e outra em julho/2006. <p>b.3 Avaliação de Impacto do Programa na Melhoria da Qualidade de Vida da População</p> <ul style="list-style-type: none"> - Foram apresentados 2 relatórios um a cada ano. <p>b.4 Soluções Integradas de Mapeamento – SIMCIDE implantados nos quatro municípios Sistema foi implantado nos 4 municípios, incluindo Mesquita. A elaboração do Sistema SIMCIDE em Java, para atender a funcionalidade de uma ferramenta para a WEB, encontra-se em desenvolvimento na Fundação CIDE.</p> <p>b.5 Implantação da memória Técnica do Programa Foi adquirido arquivo para a biblioteca da Fundação CIDE, entretanto a adequação do espaço físico não será mais implantada devido à falta de recursos. O Arquivo e a Memória Técnica do Programa permanecem sob a responsabilidade e nas dependências do Órgão Executor (SEOBRAS), sendo permanentemente atualizado pela empresa que presta Apoio ao Gerenciamento do Programa.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 4 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 2,417 milhões</p>

Produtos e resultados: (1) Melhoramento de bairros (81% dos moradores disseram ter obtido melhoramento, sendo 43.400 as famílias atendidas com saneamento básico, 54.026 aquelas atendidas pelo Programas de Saúde da Família, 13 as creches implantadas e equipadas e 1560 as crianças atendidas, entre outros); (2) Infraestrutura e Serviços Públicos complementares (2 ETEs, 19,44 km de troncos coletores de esgotos, um reservatório de 7.500m², 2,12 km de subadutora, 3 Centros Comunitários de Defesa da Cidadania, reformadas 4 Unidades Mistas de Saúde, criado 1 Centro Integrado de Atendimento à Mulher e 1 Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência); (3) Desenvolvimento Institucional (implantação dos Comitês de Gestão; de Sistemas de Administração Financeira em três Municípios; capacitação de aproximadamente 1.500 funcionários (estaduais e públicos); e implantação do sistema de avaliações de impacto.

Caráter inovador: O Programa Nova Baixada é um marco dentro das políticas públicas de segurança de gênero no Brasil. Pela primeira vez no país foi realizada uma pesquisa domiciliar quantitativa sobre a incidência da violência conjugal contra as mulheres. O resultado do material foi publicado pelo PNB e serviu de parâmetro para a implantação de políticas públicas em defesa das mulheres vítimas de violência na Baixada Fluminense.

O modelo implantado nas Creches do Programa, tanto o modelo de intervenção quanto os avanços pedagógicos implementados, estão sendo replicados em bairros fora do escopo do Programa.

6. Ficha técnica do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP) – Favela-Bairro (Rio de Janeiro, RJ) (N. de projeto BR-L0250)

Valor total: US\$ 300 milhões (US\$ 180 milhões de empréstimo do BID e US\$ 120 milhões de contrapartida do município do Rio de Janeiro).

Mutuário: Município do Rio de Janeiro.

Executor: Secretaria Municipal de Habitação (SMH).

Período de execução: 2000–2006.

Contexto local: o Rio de Janeiro, assim como a maioria das cidades brasileiras, sofre com o grave problema de urbanização informal e desordenada, dando origem às chamadas favelas. Com o decorrer dos anos, as favelas cariocas acabaram se impondo como realidade e como processo irreversível. Medidas do poder público municipal, tomadas em períodos passados para conter o crescimento das favelas e os loteamentos irregulares, mediante a remoção e o reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais longe da cidade, não tiveram o êxito almejado como estratégia viável e solução permanente.

Respaldado pela Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992, que instituiu o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, criou-se, em 1993, o GEAP (constituído por oito secretarias e sete entidades municipais de Rio de Janeiro), tendo como objetivo propor uma política habitacional para o município e iniciar ações para reverter o quadro da crescente degradação urbana. Esta iniciativa, por sua vez, deu origem ao Favela-Bairro.

Iniciado em 1994 com recursos próprios da Prefeitura, o Favela-Bairro recebeu impulso adicional através do empréstimo 898/OC-BR, no valor de US\$ 180 milhões, com contrato assinado com a Prefeitura do Rio de Janeiro em dezembro de 1995. Estes recursos, juntamente com o montante de US\$ 120 milhões de contrapartida local, formalizaram o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares – o PROAP II, permitindo uma expansão significativa do Favela-Bairro no sentido de atender a um total de 54 favelas (incluindo as 19 que já estão sendo beneficiadas pela Prefeitura). O PROAP II também incorporou obras de infraestrutura básica em oito loteamentos irregulares, de

um total de 135 preliminarmente identificados durante a missão de análise, mas dos quais a metade já tinha sido beneficiada ou cuja obra já se encontrava em andamento no âmbito de outros programas da Prefeitura. O PROAP II encerrou-se em dezembro de 2000, alcançando quase a totalidade das metas contempladas, concluindo 284 obras em 38 favelas e obras em oito loteamentos, beneficiando uma população de 262 mil pessoas (20% a mais do que o previsto). Entre os resultados não previstos, o programa avançou na implementação dos POUSOs, criou os garis comunitários e avançou para formalizar a criação dos agentes comunitários.

Por fim, vale a pena salientar que o PROAP II serviu como um grande laboratório que permitiu consolidar o Favela-Bairro, transformar conceitos de desenvolvimento urbano em realidade, demonstrar a viabilidade do programa e identificar lições importantes para aprimorar o processo sem perder a sintonia com os resultados almejados.

Objetivo do programa: melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda que vive em favelas e loteamentos irregulares (denominados, em conjunto, "assentamentos") da cidade do Rio de Janeiro, combinando investimentos em infraestrutura com ações de desenvolvimento social. Com base na experiência e nas lições do PROAP II, incorporaram-se um componente de atenção a crianças e adolescentes e outro visando a geração de trabalho e renda. Ainda outro componente, de desenvolvimento institucional, permitirá o aperfeiçoamento e a aplicação de um sistema abrangente de monitoramento e avaliação do Favela-Bairro, assim como ações de capacitação de funcionários da Prefeitura, capacitação de organizações da sociedade civil e ações visando a difusão do programa junto à opinião pública e às comunidades.

Componentes do Programa:

COMPONENTE 1 – URBANIZAÇÃO INTEGRADA	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>Atender, até o final do projeto, 56 mil famílias em 52 favelas e 17 loteamentos que não tinham acesso aos serviços (Marco Lógico).</p> <p>(a) Infraestrutura urbana e social</p> <p>(i) Saneamento básico 100% dos moradores servidos com água, esgoto sanitário e rede de drenagem pluvial; estimativa: redes de água com 425km; redes de esgoto com 430km; redes de drenagem com 232km.</p> <p>(ii) Ruas e iluminação pública 100% das ruas principais e 80% das secundárias pavimentadas; 100% das ruas principais e 60% das secundárias com iluminação pública; - estimativa: implantar 11.132 pontos de iluminação.</p> <p>(iii) Riscos geológicos 100 % das favelas com os principais riscos geológicos eliminados ou mitigados.</p> <p>(iii) Equipamentos sociais Cada favela deve ter pelo menos uma creche ou outra modalidade funcionando para atender a crianças de 0 a 4 anos. 49 creches e 69 quadras esportivas implantadas; cada favela deve ter pelo menos uma quadra esportiva.</p> <p>(b) Ações de desenvolvimento comunitário</p> <p>(i) Participação comunitária no planejamento e na execução 100% das famílias de cada comunidade contatadas e convidadas a participar das atividades do programa, dos quais 50% participaram pelo menos uma vez das reuniões e outras atividades comunitárias.</p> <p>(ii) Ações educativas para acompanhamento dos projetos, manutenção da infraestrutura sanitária e social, proteção e conservação ambiental 75% dos moradores consideram que as condições de manutenção e limpeza das comunidades, durante e depois do programa, melhoraram.</p>	<p>75.796 famílias atendidas em 62 favelas e 16 loteamentos;</p> <p>(a) Infra-estrutura urbana e social</p> <p>(i) Saneamento básico - 96% das moradias nas áreas com obras concluídas servidas com água e 90% de esgoto. água 398 km; esgoto 411km; drenagem 209 km; - 1,7 km² de vias pavimentadas.</p> <p>(ii) Ruas e Iluminação pública - 9.890 pontos de iluminação implantados e funcionando;</p> <p>(iii) Riscos geológicos - 100% dos riscos eliminados ou mitigados dentro da área urbanizada.</p> <p>(iii) Equipamentos sociais - Todas as favelas têm pelo menos uma creche e uma quadra esportiva funcionando. 39 creches e 51 quadras esportivas estabelecidas.</p> <p>(b) Ações de desenvolvimento comunitário</p> <p>(i) Participação comunitária no planejamento e na execução - A participação comunitária ocorreu em todas as fases do projeto.</p> <p>(ii) Ações educativas para acompanhamento dos projetos, manutenção da infraestrutura sanitária e social, proteção e conservação ambiental - O indicador faz parte do grupo de 10 variáveis pesquisadas. A média para as 38 comunidades, para todos variáveis era 6,4; o mínimo 4,6 e o máximo 8,0.</p>

<p>(iii) Instalação dos postos de apoio (POUSOs) para dar assistência técnica às comunidades durante a fase de consolidação POUSOs instalados em 70% das favelas e atendendo à demanda de orientação urbanística. Instalar 12 POUSOs (ISDP). Obs.: 70% seriam equivalentes a 43 POUSOs.</p> <p>(c) Regularização fundiária (c1) 100% das favelas e dos loteamentos declarados como áreas de especial interesse social seis meses depois da conclusão das obras; (c2) 100% de projetos de alinhamento e logradouros públicos reconhecidos seis meses depois de terminadas as obras;</p> <p>(c3) 100% dos domicílios nas favelas e loteamentos inscritos no cadastro imobiliário de imposto sobre a propriedade, 12 meses depois de concluídas as obras.</p>	<p>(iii) Instalação dos postos de apoio (POUSOs) para dar assistência técnica às comunidades durante a fase de consolidação Em andamento. 18% das favelas atendidas com POUSOs (11 instalados e operando).</p> <p>(c) Regularização fundiária (c1) Meta cumprida. 100% das favelas e 100% dos loteamentos irregulares declarados como áreas de especial interesse social;</p> <p>(c2) Em andamento, 86% dos projetos de alinhamento e logradouros públicos “em andamento” A conclusão está prevista para o 1º semestre de 2007;</p> <p>(c3) Nenhum (0%) dos domicílios nas favelas e nos loteamentos inscritos no cadastro imobiliário. A inscrição das propriedades depende da conclusão do alinhamento e do estabelecimento dos logradouros públicos.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 422 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 424,661 milhões</p>

COMPONENTE 2 - ATENÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>(a) Atenção a crianças de 0 a 4 anos (i) Creches Infantis: - 8.400 crianças atendidas por creches, correspondendo a 30% da demanda potencial. - 100% das creches proporcionam condições de atendimento nutricional e psicossocial às crianças.</p> <p>(ii) Capacitação: Pelo menos 75% dos profissionais que trabalham nas creches capacitados.</p> <p>(b) Apoio a crianças de 4 a 6 anos (i) Ampliação da jornada das crianças matriculadas no nível pré-escolar; 2.672 crianças de 4 a 6 anos atendidas em horário integral, equivalente a 18% da demanda potencial.</p>	<p>(a) Atenção a crianças de 0 a 4 anos (i) Creches Infantis: Meta superada: 8.589 crianças sendo atendidas, com monitoramento feito por um núcleo específico, em um total de 39 creches. Todas as creches proporcionam, por meio de pessoal qualificado, condições de atendimento nutricional e psicossocial às crianças.</p> <p>(ii) Capacitação: Conforme a LDB 9394/96, a educação infantil é integrada ao sistema de educação. Todos os profissionais que servem nas creches foram capacitados.</p> <p>(b) Apoio a crianças de 4 a 6 anos (i) Meta superada: 2.706 crianças atendidas em horário integral.</p>

<p>(c) Atenção a crianças de 7 a 14 anos</p> <p>(i) Retenção e reforço escolar: - 2.750 crianças e adolescentes atendidos. (9% dos menores nas comunidades selecionadas), que permanecem nas escolas e melhoram seu desempenho escolar.</p> <p>(ii) Agente jovem: - 1.608 jovens de 15 a 17 anos capacitados para atuar nas comunidades.</p> <p>(d) Apoio a grupos de extremo risco</p> <p>(i) Atender pelo menos 50% de crianças e adolescentes em situação de risco, identificados em cada comunidade contemplada pelo programa;</p> <p>(ii) Atenção especial a jovens portadores de deficiências: - Atender pelo menos 50% das crianças portadoras de deficiências e integrá-las na vida comunitária, familiar e social;</p> <p>(iii) Reinserção familiar e institucional: - Pelo menos 50% das crianças atendidas e reinseridas em núcleos familiares.</p> <p>(e) Família (Mulher em Ação) Pelo menos 70% das mulheres inscritas no projeto deverão ser habilitadas como vigilantes da exclusão social.</p>	<p>(c) Atenção a crianças de 7 a 14 anos</p> <p>(i e ii) Retenção e reforço escolar: - Concluído: 2.750 crianças de 7 a 14 anos atendidas e 1.658 agentes jovens preparados; - Total de 4.128 crianças atendidas, das quais 1.658 optaram e receberam orientação e apoio no âmbito do Programa Agentes Jovens.</p> <p>(d) Apoio a Grupos de Extremo Risco</p> <p>(i) Concluído: 86.179 vagas criadas para o atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de extremo risco social, na cidade do Rio de Janeiro. (Não houve monitoramento para o atendimento específico às comunidades atendidas pelo programa.);</p> <p>(ii) Atenção especial a jovens portadores de deficiências; capacidade instalada da SMDS e SME para atender 100% de jovens portadores de deficiências;</p> <p>(iii) Reinserção familiar e institucional: - capacidade instalada (86.179), sem dados referentes ao sucesso da reinserção em núcleos familiares. Entretanto, durante o programa, 11.073 crianças e adolescentes receberam atendimento específico visando sua inserção familiar.</p> <p>(e) Família (Mulher em Ação) Concluído e meta superada: 1.543 mulheres (96% das inscritas) habilitadas para atuar como “vigilante da exclusão social” em suas comunidades.</p>
<p>Investimento previsto: US\$ 25,5 milhões</p>	<p>Investimento executado: US\$ 19,231 milhões</p>

<p align="center">COMPONENTE 3 – GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA</p>	
<p>PLANEJADO</p>	<p>ALCANÇADO</p>
<p>(a) Capacitação especializada</p> <p>(i) Cursos profissionalizantes: - 80% dos alunos com seus cursos completados; - 16.442 trabalhadores atendidos em 15 áreas de capacitação;</p> <p>(ii) 2.100 empreendedores recebem assistência técnica e treinamento.</p> <p>(b) Apoio à gestão de unidades produtivas</p> <p>(i) 42 cooperativas e/ou, e 30 centros de informática ou outras unidades recebem assistência técnica para melhorar seu atendimento.</p>	<p>(a) Capacitação especializada</p> <p>(i) Cursos profissionalizantes 38.500 alunos e trabalhadores foram atendidos pelo OIE, entre os quais 80% concluíram os cursos;</p> <p>(ii) Meta superada: 2.889 profissionais treinados nos projetos Técnicas de Gestão e CENATA.</p> <p>(b) Apoio à gestão de unidades produtivas</p> <p>(i) Seis cooperativas em processo de abertura e 30 centros de informática implantados, sendo beneficiados 97.685 pessoas que utilizam os serviços oferecidos nessas cooperativas e centros.</p>

<p>(c) Aumento da escolaridade</p> <p>(i) 4.400 trabalhadores completam os programas de complementação escolar e recebem seus diplomas e certificados.</p>	<p>(c) Aumento da escolaridade</p> <p>(i) Meta superada: 13.319 pessoas atendidas pelo programa, com 5.215 formados.</p>
<p>Investimento previsto:</p> <p>US\$ 9 milhões</p>	<p>Investimento executado:</p> <p>US\$ 9,476 milhões</p>

COMPONENTE 4 – DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	
PLANEJADO	ALCANÇADO
<p>(a) Monitoramento e avaliação</p> <p>(i) Pesquisas aplicadas seis meses depois da conclusão das obras;</p> <p>(ii) Estudos específicos de avaliação Concluídos.</p> <p>(b) Estudos, capacitação e assistência técnica</p> <p>i) Estudos realizados, gerando propostas concretas de procedimentos e/ou legislação urbanística municipal;</p> <p>(ii) 100 servidores capacitados na execução e gestão de projetos sociais e engenharia aplicada;</p> <p>(iii) 60 OSCs capacitados, dos quais 40% aumentam seus recursos, aplicando os ensinamentos dos cursos;</p> <p>(iv) Implantação de métodos de gestão e sistemas de controle de suas atividades descentralizadas.</p> <p>(c) Comunicação social</p> <p>(i) Produção e distribuição de vídeos, cartazes e anúncios divulgados na mídia; jornais e material didático e de divulgação sobre o programa.</p>	<p>(a) Monitoramento e avaliação</p> <p>O sistema informatizado de monitoramento das ações sociais foi desenvolvido, e a equipe SMAS foi treinada para sua utilização:</p> <p>(i) Concluído: pesquisas aplicadas em 38 comunidades em 2004/2005 pela firma contratada pelo projeto seis meses após da conclusão das respectivas obras;</p> <p>(ii) Concluído: avaliação dos cursos profissionalizantes realizada pela COMUNITAS, pela CENEPEC, PAE e pela firma contratada nos demais projetos.</p> <p>(b) Estudos, capacitação e assistência técnica</p> <p>(i) Estudo realizado em 2002: “Caracterização da ilegalidade urbanística, edificação e fundiária na cidade do Rio de Janeiro” (AGRAR, 2002);</p> <p>(ii) Meta superada: 771 técnicos da Prefeitura capacitados;</p> <p>(iii) 764 técnicos de OSC capacitados. Dados de número de OSC e aumento de recursos das OSCs não disponíveis;</p> <p>(iv) Meta cumprida: foram implantadas dez Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CRAs), nas 10 Áreas de Planejamento (APS) da cidade.</p> <p>(c) Comunicação social</p> <p>(i) Foram produzidos 11 vídeos e DVDs educativos; 30 mil pôlderes; 3 mil livros e uma publicação semanal de matéria do programa, em jornal de grande circulação, atingindo 1 milhão de pessoas na cidade do Rio de Janeiro.</p>
<p>Investimento previsto:</p> <p>US\$ 4,5 milhões</p>	<p>Investimento executado:</p> <p>US\$ 5,19 milhões</p>

Produtos e resultados: (1) 75.796 famílias atendidas em 62 favelas e 16 loteamentos com obras de infraestrutura – água, esgoto, drenagem, vias pavimentadas, iluminação, creches e quadras esportivas – e com ações de desenvolvimento comunitário, entre as quais a instalação de 11 POUOS; (2) 8.589 crianças de até 4 anos atendidas, 2.706 entre 4 e 6 anos, 2.750 de 7 a 14 anos; e 1.658 agentes jovens preparados; 86.179 vagas criadas para crianças e adolescentes em situação de alto risco; 11.073 crianças e adolescentes atendidos, visando sua inserção familiar; 1.543 mulheres habilitadas para atuar como “vigilante da exclusão social”); (3) capacitação especializada: 38.500 alunos e trabalhadores atendidos; 2.889 profissionais treinados; criação de seis cooperativas e 30 centros de informática, beneficiando 97.685 pessoas; aumento da escolaridade – 13.319 pessoas atendidas, com 5.215 formadas); (4) 711 técnicos da Prefeitura treinados, 764 técnicos da OSC capacitados; dez CRAs implantadas; ampla comunicação social.

7. Ficha técnica do Programa Procidades/Aracaju ou PAC/Aracaju (Aracaju, SE) (N. de projeto BR-L1084)

Valor total: US\$ 60,5 milhões (US\$ 30,5 milhões empréstimo do BID, US\$ 30,5 milhões de contrapartida do Município de Aracaju).

Mutuário: Município de Aracaju.

Executor: EMURB (Empresa Municipal de Urbanização).

Período de execução: Encontra-se não executado e está aguardando assinatura do contrato de empréstimo.

Contexto local: Aracaju apresenta o 15º IDH entre as capitais brasileiras; apesar da expansão dos serviços municipais dos últimos anos, na cidade continuam existindo assentamentos precários, concentrados ao longo dos rios e em encostas, com consequentes riscos e problemas ambientais. Foram identificados 72 assentamentos informais em Aracaju, onde moram 15% da população do município. Tais áreas carecem de infraestrutura (água, saneamento, drenagem, pavimentação) e de serviços sociais.

As ações de urbanização de favela do Procidades/Aracaju integram o programa que vem sendo desenvolvido pelo município como instrumento central de sua política de habitação, consubstanciada no Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnomais (PEMAS), elaborado pelo Governo em 2001 com recursos do HBB para 72 assentamentos precários levantados e cadastrados no PEMAS, tendo como recursos uma variedade de fontes – inicialmente provenientes do BID com o HBB, atualmente com verba do Governo Federal (OGU e PAC), e financiamento do Procidades-BID.

Objetivos: O principal objetivo do programa é melhorar a qualidade de vida dos moradores da cidade de Aracaju implementando ações de desenvolvimento urbano integrado. Os objetivos específicos do programa são: (i) a melhoria das condições urbanas, ambientais, sociais e de saneamento dos bairros atendidos; (ii) apoiar o processo de revitalização do centro histórico; (iii) melhorar as condições de mobilidade urbana da cidade, por meio de uma melhor conectividade do sistema viário; e (iv) fortalecer a capacidade institucional da Prefeitura.

Componentes do programa: O programa é constituído por três componentes: 1. Desenvolvimento urbano integrado (US\$ 35.2 milhões); 2. Mobilidade e transporte (US\$ 21.9 milhões); e 3. Fortalecimento institucional (US\$ 1,4 milhões).

No componente de desenvolvimento urbano integrado financiam-se ações de urbanização de favelas nas seguintes áreas da cidade de Aracaju; Jetimana, Senhor do Bonfim, Nova Liberdade e Coqueiral – as três últimas englobam cerca de 50% do problema habitacional da cidade –, assim como ações de melhoria urbanística do Bairro Novo, construído com financiamento do PAC.

8. Ficha técnica do Programa Procidades/Vitória ou Terra Mais igual (Vitória, ES) (N. de projeto BR-L1057)

Valor total: US\$ 65 milhões (US\$ 39 milhões empréstimo do BID, US\$ 26 milhões de contrapartida do Município de Vitória).

Mutuário: Município de Vitória.

Executor: Prefeitura Municipal de Vitória.

Período de execução: a execução do Procidades/Vitória foi iniciada em 2006, ainda que integre um programa municipal mais amplo chamado Terra Mais Igual.

Contexto local: Apesar de ter (em 2000) o quarto melhor IDH entre as capitais brasileiras, devido ao rápido crescimento populacional das últimas décadas, aproximadamente 86.000 habitantes (29% da população de Vitória) residem em áreas informais.

Para atender a este problema, o município implementou, durante 1996 e 2005, o Programa Terra, que teve como objetivo atender, de forma integrada, as principais necessidades de infraestrutura básica e serviços sociais, nas 36 comunidades mais carentes do município, as quais, para facilitar as intervenções, foram agrupadas em 15 poligonais. O Programa Terra atendeu 9 poligonais prioritárias e 17.000 famílias. Na sequência, o município criou o Programa Terra Mais Igual que atua em 15 poligonais que abrigam cerca de 92 mil habitantes e tem como fontes de financiamento o HBB, PAT/PROSANEAR-BIRD, BNDES, PRÓ-MORADIA-CAIXA, PAC e Procidades-BID. As ações de urbanização de favela do Procidades/Vitória, que fazem parte de um dos componentes do programa, atendem 19 poligonais com 9.865 famílias, por meio de intervenções em infraestrutura básica, serviços sociais e regularização da posse da terra.

Objetivos: O propósito do programa é contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos moradores do município de Vitória, mediante a execução de projetos urbanos e sociais por meio da: (i) melhoria das condições de urbanização e saneamento ambiental dos bairros de baixa renda e ampliação da rede de equipamentos e serviços sociais; (ii) a requalificação de zonas degradadas do centro da cidade; (iii) a melhoria da drenagem urbana; e (iv) o fortalecimento da capacidade institucional e da prestação de serviços da Prefeitura.

Componentes do programa: O Procidades/Vitória é composto por quatro componentes: 1. Apoio ao programa Terra Mais Igual; 2. Requalificação do centro; 3. Drenagem urbana; e 4. Fortalecimento institucional e estudos setoriais.

9. Ficha técnica do Programa Procidades/Curitiba ou Programa de Urbanização de Favelas da COHAB-Paraná (Curitiba, PR) (N. de projeto BR-L1083)

Valor total: US\$ 100 milhões (US\$ 50 milhões empréstimo do BID, US\$ 50 milhões de contrapartida do Município de Curitiba).

Mutuário: Município de Curitiba.

Executor: Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) – COHAB-Paraná.

Período de execução: a execução do Procidades/Curitiba, iniciada em 2009, foi posterior ao início deste estudo, ainda que o programa original do município, chamado Morar em Curitiba, esteja em execução desde 2007.

Contexto local: Apesar de uma forte tradição de planejamento urbano, Curitiba, em 2002, tinha 40.000 domicílios em favelas, 7,5% do total de domicílios da cidade; 60% do déficit habitacional do Estado concentravam-se na cidade. O recente *boom* econômico do país, somado a um crescimento demográfico acentuado da área metropolitana, tem acentuado os problemas urbanos e gerado um aumento de ocupações informais.

A COHAB vem atuando na urbanização de favelas na cidade desde a década de 1980. Em 2007, com a elaboração do Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Ambiental, surgiu o Programa Morar em Curitiba, que teve como objetivo atender as áreas irregulares com domicílios localizados em áreas de preservação permanente, no intuito de compatibilizar a ação habitacional a preservação ambiental, assim como o trabalho social junto a comunidades. Esse programa, com um investimento previsto de R\$ 182 milhões, abrange 39 áreas irregulares da cidade e um total de aproximadamente 8.800 famílias (ou seja, 35.200 pessoas, ou 30% das favelas da cidade), dentre as quais 4.6 mil serão reassentadas e 4.2 mil atendidas com obras de urbanização. Conta com recursos de diversas fontes, tais como o PAR, Imóvel na Planta, PSH, FGTS, HBB, MCMV, FONPLATA, AFD, Resoluções nºs 518 e 460, PAC e o Procidades-BID. É um dos maiores do Brasil, em termos de volume de recursos para recuperação ambiental de áreas de risco: envolve 6 bacias hidrográficas e 32 quilômetros de margens de rio.

Objetivos: O objetivo geral do Procidades/Curitiba é promover a melhoria da qualidade de vida dos residentes do município de Curitiba, mediante o finan-

ciamento de projetos urbanos e sociais nas áreas de urbanização de *favelas*, mobilidade e desenvolvimento social. Os objetivos específicos são: (i) melhorar as condições de urbanização e saneamento ambiental dos bairros atendidos; (ii) melhorar as condições de mobilidade urbana, reduzindo os custos de transporte e os tempos de viagem; (iii) ampliar a cobertura dos serviços de assistência social e atenção ao cidadão das áreas mais carentes; e (iv) fortalecer a capacidade institucional da PMC.

Componentes: O programa estrutura-se em: (i) projetos, estudos e gestão do projeto; (ii) urbanização de favelas (infraestrutura e serviços sociais); (iii) transporte e mobilidade urbana; (iv) desenvolvimento social (expansão da rede de serviços sociais e ao cidadão); e (v) fortalecimento institucional (melhorias na gestão de recursos humanos, produtividade e qualidade dos serviços).

10. Lista de entrevistados e participantes das reuniões e visitas de campo

PROSAMIM

Amiraldo Braga. Diretor comercial e de tarifas da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do estado do Amazonas.

Bárbara Santos. Coordenadora da área social e participação comunitária da Unidade Gerenciadora do Programa.

Cristina Rodrigues. Gerente comercial da Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Fábio Costa. Diretor-Presidente da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do estado do Amazonas.

Frank Lima. Coordenador executivo da Unidade Gerenciadora do Programa.

Ibrahim. Foi morador da área e fez parte dos conselhos populares ligados ao projeto.

Jane Crespo. Coordenadora da área urbanística, de obras e ambiental da unidade gerenciadora do programa. Estavam também presentes os seguintes técnicos municipais e representantes comunitários: *Abel* (morador e agente de vizinhança, Parque Residencial Jefferson Peres), *Carlos* (agente de vizinhança Parque Residencial Manaus), *Jeu* (representante do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas), *Maria Rita* (pedagoga, técnica social e de educação ambiental), *Remy* (Subcoordenadoria de Engenharia), *Renner* (Coordenadoria do Meio Ambiente), *Sidney* (subsecretário de Limpeza Pública) e *Vieira* (representante do São Raimundo).

José Dinis. Diretor administrativo-financeiro da Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Jucineide Araújo. Diretor técnico de concessões e regulação de qualidade da Empresa Estadual Águas do Amazonas.

Lúcio Rabelo. Subcoordenador de relacionamento institucional da Unidade Gerenciadora do Programa.

Maria Elvira Rocha de Sá. Responsável pela área social do município de Belém. Embora não tenha participado do programa, deu seu testemunho de como a Prefeitura está atuando após a experiência adquirida.

Visita de campo acompanhada pelo responsável da obra e gerente da empresa construtora Andrade Gutierrez.

BACIA DO UNA

Ana Kláudia Perdigão. Coordenou o programa de assistência técnica para construção de moradias no Conjunto Paraíso dos Pássaros.

Cicerino Cabral. Foi presidente da Companhia de Habitação do Estado do Pará durante o projeto.

Evandro Flexa Jr. Técnico da Secretaria Municipal de Saneamento de Belém.

José Alexandre de Jesus da Costa. Membro da Comissão de Fiscalização de Obras do Bacia do Una.

PROCENTRO

Nádia Somekh. Foi presidente da Empresa Municipal de Urbanização de 2002 a 2004 e participou na elaboração do programa na administração da prefeita Marta Suplicy (2001 a 2004).

Renata Milanesi. Foi coordenadora da participação social do programa na administração da Marta Suplicy, quando este se chamava Ação Centro.

Ricardo Grecco. Subcoordenador operacional do Procentro.

Rubens Chammas. Coordenador do Procentro.

Sônia Cupersmid e Cleusa. Ambas do consórcio gerenciador do Procentro.

Visitas a campo acompanhadas por técnicos do programa ao Conjunto do Parque do Gato, Vila dos Idosos e Conjunto Olarias.

CINGAPURA/PROVER

Bete França. Coordenadora da Secretaria Estadual de Habitação. Estavam também presentes técnicos da empresa consultora Diagonal Urbana.

Lair Krahenbul. Secretário de Estado de Habitação, foi secretário municipal de Habitação de 1993 a 1999.

Visita de campo a Heliópolis acompanhada dos técnicos da Secretaria Estadual de Habitação.

NOVA BAIXADA

Adir Ben Kauss. Foi subsecretário de obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro e coordenador do Nova Baixada, nas gestões do Governo estadual de Anthony e Rosinha Garotinho (de 1999 a 2002 e de 2003 a 2007, respectivamente).

Christiane Hübner. Escreveu sua tese em Planejamento Urbano e Regional sobre o Nova Baixada.

Cláudio Maximiano. Superintendente de Programas da Secretaria de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro, acompanhou o programa Nova Baixada desde a fase da carta-consulta e foi seu coordenador.

A visita de campo em Belford Roxo foi conduzida por José Paulo, liderança comunitária, que foi membro do Comitê Gestor do Programa e, atualmente, é subprefeito de Nova Aurora, em Belford Roxo.

FAVELA-BAIRRO

André Urani. Presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. Foi secretário de Trabalho Municipal entre 1997 e 2000.

Daniela Engel Aduan Javoski e Solange Carvalho. Ambas do escritório de arquitetura Arquitraço, contratado para fazer projetos e executar obras em várias favelas do Rio.

David Lessa. Assumiu diversos cargos durante a execução do Favela-Bairro, dentre eles o de coordenador de obras. Saiu do Governo na mudança de gestão em 2001. Trabalha na Fundação Parques e Jardins.

Hélio Aleixo. Secretário das Cidades do município de Nova Iguaçu. Foi técnico do Favela-Bairro.

Márcia Coutinho. Gerente de urbanização da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Rio. Na reunião, estavam também presentes: *Adilson Carneiro, Ana Maria Luna de Oliveira, Andréa Cardoso, Ângela Requim, Antônio Veríssimo, Clarissa Age, Eliana Emmerick, Isabel Tostes, Lídeo Valle, Maria José Xavier, Nallee Bastos,* pela SMU, e *Nando Cavallieri,* pelo Instituto Pereira Passos.

Wanda Engel. Foi secretária de Desenvolvimento Social no governo do prefeito Luís Paulo Conde (1997-2001).

PROCIDADES/ARACAJU ou PAC

Dênia Maria Silveira Melo. Diretora do Departamento de Elaboração e Análise de Projetos da Secretaria de Planejamento do município de Aracaju.

Dulcival Santana de Jesus. Secretário-adjunto da Prefeitura de Aracaju, foi secretário de Planejamento nas administrações anteriores.

Juan Carlos Gortaire Cordovez. Diretor de Planejamento e Legislação Urbana da Secretaria de Planejamento do município de Aracaju.

Maria Vasconcellos. Técnica da Coordenadoria de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento do município de Aracaju.

Wlamir Soares. Coordenador de Projetos Especiais da Secretaria de Municipal Planejamento e Coordenador, pela Prefeitura de Aracaju, do Procidades/Aracaju.

Visitas a campo acompanhadas pela equipe técnica da Prefeitura a Coroa do Meio e área da ação integrada de urbanização de Santa Maria.

PROCIDADES/VITÓRIA ou TERRA MAIS IGUAL

Marinely Magalhães. Secretária municipal de gestão estratégica da Prefeitura Municipal de Vitória.

Margareth Batista Saraiva Coelho. Coordenadora do Terra Mais Igual. Estavam presentes também membros de sua equipe técnica, representantes da comunidade da Poligonal 2 e assistentes sociais da Prefeitura Municipal de Vitória.

Representantes das secretarias municipais de Gestão Estratégica, Cidadania e Direitos Humanos, Desenvolvimento da Cidade, Meio Ambiente, Assistência Social, Habitação, Trabalho e Renda da Prefeitura de Vitória.

Visita a campo ao Bairro de Jaburu, Parque Mangue Seco, acompanhada por Margareth Coelho e sua equipe.

COHAB-PARANÁ ou PROCIDADES/CURITIBA

Mounir Chaowice. Presidente da COHAB-Paraná.

Teresa Oliveira. Diretora técnica da COHAB-Paraná.

Valter Rabelo e Marco Aurélio. Ambos técnicos da coordenação de projetos especiais da COHAB-Paraná.

Visita a campo acompanhada por Marco Aurélio e Kelly Vasconcellos, técnicos da COHAB-Paraná.



Patrocínio:

CAIXA FUPAM . . .

Aliança de Cidades
Cities Without Slums

Ministério das
Cidades

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Fernanda Magalhães é especialista sênior em desenvolvimento urbano do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Trabalha na sede em Washington. Graduiu-se em arquitetura e planejamento urbano pela Universidade Federal Fluminense, em 1985, obtendo seu PhD em 1992 pela University College of London. Em 2007 foi *Visiting Scholar* do MIT no Programa SPURS, onde fez um programa de pós-doutorado. Possui 17 anos de atividade acadêmica, tendo sido professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Mackenzie em São Paulo, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias em Lisboa. É autora de diversos livros e artigos publicados em revistas da especialidade e anais de congressos, entre os quais *Regiões metropolitanas no Brasil*, publicado pelo BID em 2010. É membro, e integra o Bureau, da Associação Internacional de Urbanistas (Isocarp).

Francesco di Villarosa é sociólogo e cientista político, formado em ciências políticas na Universidade de Turim, mestre em sociologia pela London School of Economics e PhD em estudos sobre desenvolvimento pela Universidade do Sussex. É consultor, entre outros, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, do governo federal do Brasil, e da Cities Alliance. Também autor de numerosos artigos e livros, entre os quais *Information, Management and Participation* (Frank Cass Publishers).



Instituições para as pessoas

Patrocínio:

