

Operação

Cova da Moura

VOLUME I – DIAGNÓSTICO
Iniciativa Bairros Críticos

Lisboa – Julho de 2006

VOLUME I - DIAGNÓSTICO

8. REFLEXÕES SOBRE EXPERIÊNCIAS DE INTERVENÇÃO SÓCIO-URBANÍSTICA EXECUTADA NOUTROS PAÍSES

Pensar a qualificação de espaços urbanos degradados implica, por um lado, a definição de uma estratégia espacial de articulação urbanística, ambiental e infra-estrutural, e por outro, uma intervenção ao nível social, através da mobilização da população para a participação na definição e acompanhamento de programas que visem a captura de recursos e investimentos que garantam uma equidade social.

De forma a retirar alguma aprendizagem com as experiências de sucesso que têm sido conseguidas ao longo dos tempos, em diversas áreas críticas urbanas, como é o caso de algumas intervenções que têm sido feitas no Brasil, foi elaborada uma pesquisa de acções/intervenções, que poderão fornecer referências e pistas interessantes para as medidas, os projectos e as opções de intervenção a implementar na Cova da Moura.

Programas de Política Habitacional – A Experiência Brasileira

A partir de 1994, a **Secretaria Municipal de Habitação** (Brasil) desenvolve e implementa sete Programas de Política Habitacional¹, entre eles o Programa “Favela-Bairro” que iremos de seguida analisar.

A - Favela-Bairro

Reconhecido como um dos mais conceituados programas de urbanização de áreas críticas², o Favela-Bairro foi criado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, em 1993, sendo coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação. Funciona como instrumento para a integração urbanística e social, de forma a reverter o quadro de degradação urbana que geralmente acompanha, a construção habitacional

¹ Estes Programas são “Favela-Bairro”, “Regularização de Loteamentos”, “Regularização Fundiária e Titulação”, “Novas Alternativas, Vilas e Cortiços”, “Morar sem Risco”, “Morar Carioca” e “Bairrinho”

² O Favela-Bairro também foi escolhido entre os melhores projectos do mundo e apresentado na Expo 2000, em Hannover, Alemanha. O prémio permitiu que o Favela-Bairro use a marca do evento - Expo 2000 Hannover, Registered Project of the World Exposition Germany -, enquanto selo de qualidade e reconhecimento internacional.

espontânea por parte de grupos de baixo poder económico. A cidade do Rio de Janeiro tem cerca de 5,5 milhões de habitantes, sendo que aproximadamente um milhão de pessoas vive nas favelas e quinhentas mil em loteamentos irregulares/clandestinos. A grande parte da população mora em condições ambientais e urbanísticas precárias, tanto em relação à habitação como quanto à insuficiência, em maior ou menor grau, de infra-estruturas, bens e serviços públicos que constituem o padrão da cidade contemporânea. O objectivo deste programa, é ir além da prática comum de resolver somente os problemas habitacionais substituindo-a pela noção da superação de défice urbano através da "produção de cidade". Ou seja, substituir a acção isolada de construção de habitação pela organização de uma estrutura urbana integrada, onde a população, excluída dos serviços públicos, passe a fazer parte da dinâmica funcional e vital da cidade formal.

Concretamente este programa traduz-se na implementação de melhorias do ponto de vista urbanístico, o que inclui obras de infra-estruturação urbana, acessibilidades e criação de equipamentos urbanos que visam obter ganhos sociais, promovendo a integração e a transformação das favelas em bairros, sempre em permanente discussão com a comunidade. Como objectivos complementares ao Programa Favela-Bairro, criaram-se os programas de **Regulamentação Fundiária e de Geração de Renda**, a serem implementados posteriormente à execução das obras realizadas nas favelas seleccionadas.

Para atingir o objectivo de intervir em 60 favelas e 8 loteamentos em 4 anos, foi criado o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PROAP-RIO), co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com a participação do BID, foram investidos 300 milhões de dólares, numa parceria de 40 % da responsabilidade da Prefeitura e 60 % do BID. Actualmente o Favela-Bairro conta já com US\$ 600 milhões, resultantes de dois contratos assinados com este Banco, que considera o projecto um projecto modelo e um exemplo de políticas públicas no combate à pobreza e à exclusão social. A Prefeitura está ainda a negociar com o BID o terceiro contrato do Programa no valor de US\$ 400 milhões.

A implementação do programa e nomeadamente das acções passam, numa fase inicial, pela definição de metas e critérios de actuação, tais como:

- a delimitação criteriosa do problema e área de intervenção,
- a definição de metas imediatas ou menos imediatas,
- a formulação detalhada do programa de acções,

- a identificação das fontes de financiamento / parcerias,
- a definição de metodologias de implementação,
- a previsão de articulação com outros programas (municipais, federais, etc...),
- a definição do arranque do processo.

Em termos práticos, as principais acções para integrar as áreas de favela no tecido urbano da cidade formal são, nomeadamente:

- a. Desenhar a estrutura urbana, respeitando a história, cultura e especificidades da área a intervir;
- b. Introduzir os valores urbanísticos da cidade formal: ruas, praças, mobiliário e serviços públicos;
- c. Consolidar a inserção das favelas no processo de planeamento da cidade/relação com a envolvente;
- d. Implementar acções de carácter social, através da implantação de equipamentos escolares, desportivos, culturais e de lazer, de programas de apoio ao emprego e de desenvolvimento de competências;
- e. Promover a regularização fundiária.

Em 1994, a Secretaria Municipal de Habitação organizou, em colaboração com o Instituto dos Arquitectos do Brasil, um concurso de metodologias para a intervenção em 18 favelas. A iniciativa constituiu uma inovação pela presença de 15 equipas lideradas por urbanistas que participaram num concurso de ideias, e que integravam tanto gabinetes de jovens profissionais como de arquitectos de prestígio, que pela primeira vez se dedicaram a projectar para as camadas mais pobres da população. Outro factor importante é que as transformações urbanísticas e arquitectónicas são acompanhadas por uma acção de conteúdo social que permanece na favela.

O primeiro elemento importante destas transformações é a criação do **Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO)**, onde a Prefeitura está representada por um arquitecto e um assistente social, e conta com a colaboração da comunidade para ajudar os moradores nas possíveis intervenções no espaço público e privado. O segundo é a criação de um **centro profissionalizante** para artesãos e técnicos, e **tele-salas** de ensino à distância para jovens e adultos, como uma forma de promover a educação e capacitar os indivíduos para a procura de empregos mais qualificados, ambos coordenados pela Secretaria Municipal de Trabalho. O terceiro é o apoio ao **estabelecimento de cooperativas** para fomentar e organizar as actividades comerciais da comunidade. Com a regularização da situação fundiária e a disponibilização de infra-estruturas, a favela passa a dispor de serviços públicos que a

identificam com a cidade "formal": educação, saúde, desporto, rede de águas e esgotos, recolha de lixo, telefone, etc.

Os **Postos de Orientação Urbanística e Social** são instalados nas comunidades na fase final do Favela-Bairro. Integram equipas de arquitectos, engenheiros, assistentes sociais e membros da comunidade, que actuam de forma a orientar os moradores para a importância da preservação dos espaços públicos e dos equipamentos implantados. O POUISO também actua na regularização fundiária. O processo de regularização fundiária nas comunidades do Favela-Bairro é iniciado pelo reconhecimento dos lotes, sendo esta uma medida fundamental para que as ruas tenham morada oficial e sejam reconhecidas no mapa da cidade. O Pouso desenvolve também uma legislação urbanística específica para essas comunidades. Com a finalidade de assegurar a presença do poder público nas comunidades, o Pouso tem a função de se articular com órgãos responsáveis pela recolha de lixo, instalação e manutenção da rede eléctrica, fornecimento de água e outros serviços públicos.

Cabe igualmente à equipa do Pouso orientar as novas construções ou ampliações, de forma a evitar que sejam feitas em áreas públicas ou em locais de risco, mantendo assim o alinhamento das fachadas. O trabalho dos técnicos visa ainda impedir o crescimento de novas construções que não estejam contempladas no plano.

Creches construídas no âmbito do Programa Favela-Bairro (reaproveitamento de antigas construções)



Dois de Maio
Sampaio

Morro do Chacrinha
Tijuca

Te Contei
Parada de Lucas

Urbanismo

A integração da favela no contexto urbano significa dotá-la das mesmas estruturas básicas do espaço formal ou garantir condições de acessibilidade no recurso às mesmas. Assim, estes projectos procuram dar resposta a um conjunto de carências, considerando de forma integrada os problemas de infra-estruturação (implantação de saneamento básico), acessibilidades (abertura e pavimentação de ruas), incorporação de equipamentos e serviços de carácter cultural e desportivo de interesse comunitário,

incluindo também os aspectos de regularização fundiária e normas de edificabilidade e uso/ocupação do solo, passando ainda por acções de realojamento de famílias que se encontram em áreas de risco, contenção e reflorestamento de encostas, construção de marcos limítrofes de forma a evitar a expansão, definição de lotes, etc. Ou seja, a intervenção permite garantir uma visão de conjunto, coerência, integração e transdisciplinariedade dos problemas a serem equacionados, dentro de um complexo quadro de actuação, onde os projectos resultam de um diálogo permanente com os múltiplos interlocutores e são aprovados pelos próprios moradores em assembleia pública.

Desta forma, o desenho urbano deixa de ser encarado como uma estrutura desordenada e desarticulada com a envolvente e passa a funcionar segundo uma composição lógica formal e articulada, na qual são desenhadas praças e locais de convívio, segundo uma estética e imagem dignificadas, que funcionam como espaços que propiciam o encontro e o acesso à cidadania. A introdução de espaços colectivos, percursos definidos pelos pavimentos diferenciados, o enaltecimento da arquitectura, transmitido pelas formas, volumetrias e cores, a prioridade na construção de equipamentos e serviços comunitários são, sem dúvida, referenciais que devem ser ressaltados nestas intervenções, onde se espelham os fluxos naturais, referências e identidades da vida quotidiana destas favelas.

Em suma, a questão física também passa por encarar o urbanismo e a arquitectura como função social capaz de permitir o acesso à cidadania, tornando possível a qualidade dos espaços públicos quotidianos, o que influencia positivamente a auto-estima dos cidadãos. Neste sentido, mostra-se de extrema importância a criação de um espaço público articulado, capaz de reforçar ou potencializar as diversas centralidades, no seu valor simbólico, estruturados com base nas actividades, formas de convívio e intercâmbio entre as diferentes comunidades.

Acção Social

As acções de carácter social são desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Habitação, em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência (SMAS). Paralelamente à intervenção física são implementados programas de atendimento à criança e ao adolescente e de apoio ao emprego. As acções abrangem o reforço escolar, o acompanhamento de jovens que vivem na rua, a violência doméstica, a gravidez precoce e a prevenção ao uso de drogas. A SMAS também actua na administração das creches construídas no âmbito do Favela-Bairro.

Relativamente ao apoio ao emprego, a Prefeitura desenvolve programas de incentivo à escolaridade,

apoio ao primeiro emprego para jovens, qualificação de adolescentes na área cultural e capacitação profissional para mulheres com idade acima de 40 anos. O Programa também dispõe de uma Central de Trabalhadores Autónomos (Cenata) que oferece os serviços profissionais de pintores, electricistas, entre outros, residentes nas comunidades abrangidas pelo programa.

Regularização fundiária

A regularização fundiária possibilita o direito à propriedade, beneficiando os moradores - a maioria de baixos rendimentos, permitindo que estes tenham, entre outros direitos, um imóvel reconhecido administrativamente pela prefeitura e referências de crédito em instituições bancárias e comerciais - e a cidade, que passa a ter o controlo urbanístico e tributário do local. Para que as famílias adquiram o direito à propriedade, a Prefeitura utiliza instrumentos legais disponíveis, como o usucapião, concessão do direito real de uso, termo de doação (áreas municipais) e transferência da propriedade por acordo entre proprietário e ocupantes.

Actualmente, a Secretaria Municipal de Habitação está a negociar com o governo federal a transferência para o Município de 30 áreas ocupadas por favelas (urbanizadas ou em processo de urbanização) e conjuntos habitacionais. O objectivo é entregar o título definitivo da propriedade às famílias que residem nessas áreas, muitas ocupadas há mais de 50 anos.

Nas áreas urbanizadas pelo Favela-Bairro, a Secretaria Municipal de Habitação está a proceder a um minucioso levantamento dos lotes. Um exemplo é a Quinta do Caju (Caju), totalmente regularizada, onde 843 famílias receberam os títulos de propriedade. O local foi urbanizado e transformado numa área municipal regularizada. A Quinta do Caju agora tem legislação de uso e ocupação do solo, com parâmetros urbanos como qualquer outro bairro formal da cidade. Para as 1.982 famílias transferidas de áreas de risco e realojadas em casas construídas pelo Programa Morar Sem Risco, a Prefeitura promoveu a regularização da propriedade através da concessão do Direito Real de Uso. Nos 148 loteamentos regularizados pela Prefeitura, cerca de 36 mil famílias já estão em condições de obter o título de propriedade dos lotes no Registo Geral de Imóveis.

De forma a agilizar este processo, foi criado o **Núcleo de Regularização de Loteamentos**, um canal de articulação entre moradores, lideranças comunitárias, técnicos da Prefeitura, Estado e Governo Federal. As reivindicações debatidas e aprovadas pelos seus integrantes são encaminhadas para um órgão

responsável pela resolução dos problemas e ao Programa Morar Legal da Secretaria Municipal de Habitação, que actua na regularização urbanística e fundiária dos loteamentos inscritos no Núcleo.




Fig. 27 - Reunião do Núcleo de Regularização de Loteamentos

O Núcleo tem as suas acções fundamentadas na participação popular nas suas assembleias. Bimestralmente, são realizadas reuniões plenárias, abertas a todos os participantes, num auditório. Participam também nestes encontros representantes de diversas entidades ligadas à administração central, com responsabilidade no processo. A participação da comunidade dá-se em cada etapa das intervenções do Programa. Através destas reuniões do Núcleo, os moradores participam, dando sugestões e tomando decisões referentes ao processo de regularização urbanística e fundiária dos seus loteamentos.

Além desses encontros, representantes do Conselho de Moradores e de órgãos públicos realizam reuniões paralelas para discutir ou encaminhar temas específicos. Podem ainda ser promovidas assembleias nas comunidades, para esclarecer dúvidas em relação ao projecto e respectivas obras - antes e durante as intervenções.

A disponibilização de uma página na Internet, permite também, de certa forma, envolver as comunidades no processo, mantendo-os informados sobre o desenvolvimento dos trabalhos assim como agilizar os processos de regularização de loteamentos. Relativamente à consulta sobre questões fundiárias, este site permite operações como:

 **NUCLEO DE REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS** - canal de articulação entre o poder público e os moradores de loteamentos regularizados pela Prefeitura.

 **COMO SE INSCREVER NO NÚCLEO**

 **CONSULTA SOBRE LOTEAMENTOS** (permite consulta de loteamentos inscritos no Núcleo)

- ▶ NÃO SEJA ENGANADO COM LOTEAMENTOS CLANDESTINOS
- ▶ CALENDÁRIO DAS REUNIÕES PLENÁRIAS DO NÚCLEO
- ▶ LEGISLAÇÃO
- ▶ RELAÇÃO E TELEFONES DOS ÓRGÃOS PARTICIPANTES DO NÚCLEO

B - Programa Morar Legal

O Programa “Morar Legal” actua na regularização urbanística e fundiária dos loteamentos irregulares inscritos no Núcleo de Regularização de Loteamentos da Prefeitura. A Prefeitura regularizou 156 loteamentos, e permitiu aos moradores condições para obterem os títulos de propriedade dos seus lotes. O “Morar Legal” conta com R\$ 105 milhões³ financiados pela Prefeitura, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Caixa Económica Federal (CEF). As acções deste programa abrangem a execução de acções de saneamento básico, pavimentação, iluminação, construção de creches, praças, áreas desportivas e arborização.

No âmbito da regularização fundiária, o “Morar Legal” também elabora ou modifica o Projecto Aprovado de Loteamento (PAL), procedendo à sua inscrição no Registro Geral de Imóveis (RGI). Após a regularização os loteamentos são encaminhados para registro no cadastro do IPTU.

Para concretização do processo de regularização, os loteamentos são declarados como **Áreas de Especial Interesse Social**, através das leis municipais 2120/94, 2837/99, 3121/2000, que criaram padrões urbanísticos especiais, permitindo um processo de regularização mais rápido e eficiente.

Participação Comunitária

A Coordenação de Participação Comunitária é uma entidade que tem como meta a consolidação da política habitacional do Município nas comunidades urbanizadas pelos programas da Secretaria Municipal de Habitação. Recrutados na própria comunidade, os agentes comunitários têm formação

³ Correspondem, aproximadamente a 40 milhões de euros.

dada pela Prefeitura, com o objectivo de consciencializar os moradores sobre os benefícios das obras a realizar.

Visa também incentivar a preservação do espaço público, o controlo das áreas de forma a evitar novas construções, além de promover o fortalecimento da organização comunitária, estimulando a formação de Conselhos de Moradores.

O Mutirão Obras Comunitárias é um dos mais antigos e eficientes programas de urbanização da Prefeitura. Empregando, sempre que possível, mão-de-obra da própria comunidade, o Mutirão Obras Comunitárias recupera espaços ociosos em pequenas áreas de loteamentos, favelas e vilas existentes na cidade.

LIÇÕES APRENDIDAS COM OS CASOS ILUSTRATIVOS

Os programas que têm vindo a ser realizados no âmbito da integração das favelas brasileiras no tecido urbano possuem um mérito reconhecido a que não devemos ficar alheios pelo que devemos considerar os seus resultados e ensinamentos e adequá-los a uma lógica local.

Ao contrário do que é comum na prática do planeamento, a Iniciativa Bairros Críticos possui também alguns princípios e intenções inovadores que se assemelham aos do programa “Favela-Bairro”, tanto nos objectivos como no processo, designadamente através da procura de resolução dos problemas de forma integrada, com a participação efectiva das comunidades locais e o envolvimento da administração local e central. Os problemas são comuns e complexos e reflectem-se em várias dimensões, desde a regularização fundiária, às baixas condições sócio-económicas, passando por uma fragilidade ao nível das habitações, equipamentos e do próprio espaço público, factores que acabam por originar também um problema de estigmatização dos próprios bairros, que afecta profundamente as populações residentes.



Assim, a necessidade de intervenção nestas áreas revela-se urgente, quer ao nível urbanístico quer ao nível social. É indiscutível a necessidade de parcerias quer por parte dos agentes públicos - administração central e local – quer dos agentes privados e o envolvimento da própria comunidade para alcançar com sucesso os objectivos traçados por estas experiências. A presente análise pretende dar a conhecer um dos muitos casos de sucesso e fazer-nos reflectir sobre o que foi alcançado e abrir portas para novas formas de intervenção que garantam a qualidade de vida das populações.