

# VILA BAIRRO

## Implantação de ações de infra-estrutura em vilas e favelas

Jorge Luiz de Souza Arraes\*

El presente trabajo, elaborado por técnicos de la Caixa Económica Federal (C.E.F.) brasileña, fue presentado en el Concurso Iberoamericano organizado por la Red XIV C de Habyted, donde obtuvo una mención. La C.E.F. fue quien aportó los recursos financieros y la asistencia técnica de ingeniería y social para la realización del proyecto, en el que también participaron la Prefeitura Municipal de Teresina y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social brasileño.

### Síntese

A prática teve o objetivo principal de transformar as vilas existentes em Teresina em bairros, com padrão mínimo de urbanização, orientados para o desenvolvimento sócio-econômico.

Entre os impactos das várias intervenções, em andamento, destacam-se o bloqueio à reprodução de condições subumanas das áreas de pobreza, a construção do processo de consciência produtiva a partir da utilização do potencial econômico e da qualificação da mão-de-obra e a utilização racional e sustentável do espaço urbano considerando a importância da preservação do meio-ambiente.

Indicadores importantes apontam os resultados até então alcançados: efetivação da nova configuração proposta para a periferia da cidade, com implantação de ações de infra-estrutura física, comunitária e educativas e de geração de emprego e renda; instituição de modelo co-responsável, garantindo o envolvimento da

sociedade organizada e poder público nas intervenções efetuadas, bem como mudanças no espaço, via recuperação das áreas degradadas; modificação do comportamento da população via elevação do nível de cultura sanitária, educacional e grau de associativismo e estímulo à capacitação de mão-de-obra.

A prática se destaca pelos resultados alcançados por uma gestão pública competente, empreendedora e integrada, capaz de promover uma efetiva parceria nos três níveis: comunitário, intra e intergovernamental. Ressalta-se a capacidade dos gestores da prática em operar uma engenharia financeira complexa na medida em que foram utilizados recursos onerosos e não onerosos de diversas fontes. Dois outros aspectos da reurbanização de vilas e favelas de Teresina se sobressaem: a escala da intervenção e o seu baixo custo. A meta da Prefeitura é atender cerca de 116.000 habitantes.

\* Ingeniero Civil, integrante de la "Superintendencia de Parcerias" de la C.E.F.

## Situação prévia

Cerca de 17,7% da população total de Teresina é composta por desempregados e sub-empregados sobrevivendo em condições subumanas em áreas sub-normais. São 29.095 famílias, com renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos, constituindo uma população de baixa a baixíssima renda, concentrada nas regiões periféricas da cidade, nas vilas e favelas.

## Objetivos e Estratégias previstas

-Consolidar uma opção política abrangente com a presença do Estado visando o resgate social da população pobre pela via de melhoria de qualidade de vida e da auto-estima.

-Oferecer obstáculo considerável à multiplicação do problema pelo exercício do controle dessas áreas.

-Estabelecer parceria entre poder municipal e sociedade civil organizada implantando modelo co-responsável de intervenção.

-Estimular a geração de renda, considerando o potencial econômico e as relações sociais já estabelecidas.

-Integrar, funcionalmente, as vilas às áreas circunvizinhas com infra-estrutura já instalada.

A estratégia do projeto consiste, basicamente de uma intervenção sistematizada e integral em 155 vilas de Teresina.

## Narração do Processo

O maior problema enfrentado na implantação do projeto foi no ajuste da estratégia de execução ao ritmo das contratações e desembolso dos recursos. Os cronogramas têm sido ajustados e reorientados, conforme o ritmo e a burocracia impostos por algumas dessas fontes financiadoras.

A preocupação em evitar a descontinuidade das ações, gerando expectativas junto à população sem a garantia de cumprimento, tornou necessário um controle e uma definição mais amíúde e constante de cronogramas, instrumentos e operacionalização em geral.

O suporte do projeto, tendo em vista a eficácia das ações, é, sem dúvida, o trabalho social que o fundamenta. A experiência que a Prefeitura de Teresina vem acumulando nos últimos anos junto às populações de baixa renda, sobretudo na periferia da cidade garantiu a montagem de um projeto de execução co-responsável. O processo de discussão, apresentação de propostas, definição de critérios de participação, envolvimento e controle da população quanto à execução do projeto está a cargo de uma equipe de técnicos sociais acompanhados de técnicos da área física instrumentalizados, junto à sociedade engajada no trabalho comunitário em vilas e favelas de Teresina.

Com a multissetorialidade e integração implementados, tornou-se imediato e crescente, guardando-se as proporções, o envolvimento de atores diversificados e representativos das comunidades e da sociedade em geral, identificados e sensibilizados com a erradicação das condições instaladas de pobreza e miséria, contida na proposta.

A Prefeitura de Teresina, uma prefeitura sem muitos recursos financeiros, teve que fazer uma adequação operacional para gerenciamento de projeto desse porte, ampliando sua capacidade de instalada e administrativa.



## Resultados alcançados

A cobertura, até o estágio atual, atinge cerca de 34.000 habitantes, 30% da população total beneficiária. Os resultados alcançados pelo projeto podem ser apresentados em termos de execução de metas e aplicação de recursos sobretudo pelas mudanças provocadas e pretendidas na concepção.

No estágio atual, consideram-se aplicados 24,64% dos recursos previstos com execução de metas equivalentes, isto é, dentro da margem prevista para o período realizado.

Ações implantadas e em execução no período 97/98/OUT99: 530.831m<sup>2</sup> de pavimentação de vias, construção de 15 praças, 2 escolas, 6 creches, 4 centros comunitários, 13 quadras poliesportivas, 4 unidades de saúde, ampliação de 2 escolas, aquisição de 1.000 lotes urbanos, melhoria e recuperação de 1.136 casas, construção de 903 unidades habitacionais, construção de 2.922 unidades sanitárias populares, 496 metros de microdrenagem, implantação da rede de abastecimento d'água, com 879 ligações domiciliares, educação ambiental e sanitária em 67 vilas, além de ações integradas aos Programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde.

Gradativamente, os resultados tornam-se visíveis, sobretudo, considerando-se que a transformação proposta requer, por caráter social, médio e longo prazo tendo em vista o largo alcance das intervenções.

A co-responsabilidade na execução do projeto, estabelecida entre poder municipal e sociedade organizada, esta caracterizada por baixíssimos índices econômicos e sociais, mas crescente quanto à organização comunitária e participação social, constitui a conquista maior do projeto.

A população beneficiária do projeto reside em 155 vilas e favelas de Teresina. São 29.095 famílias que perfazem 116.000 habitantes.

## Impacto e sustentabilidade

O estágio atual do projeto consiste na implantação de forma integrada das ações previstas, tendo em vista que a disponibilidade de recursos das diversas fontes participantes, a partir de agosto deste ano, possibilitou a atuação maciça nas áreas trabalhadas.

Embora recente, é visível e mensurável o acerto da concepção integrada a partir da constatação da nova configuração em efetivação na periferia da cidade.

A articulação promovida entre os órgãos de atuação e legitimada pela participação das comunidades envolvidas permite uma avaliação favorável da sustentabilidade do projeto.

A estratégia adotada, tendo sido considerada a dinâmica social das áreas trabalhadas e as peculiaridades e realidades próprias de cada uma delas, está garantindo ajustes e definições específicos e necessários.

O processo de transformação demanda um prazo dilatado, porém as condições operacionais que sustentam o projeto, sobretudo com a utilização das redes de atendimento montadas nos órgãos municipais, tem gerado um retorno acima do previsto. O envolvimento comunitário, há que se destacar, facilitou e mesmo proporcionou a efetivação ainda que numa escala inicial, do ritmo e priorização das ações, determinando, inclusive, ajustes e redefinições de rumo das dimensões sócio-econômicos e físico-ambientais planejadas.

Essa estratégia é garantida pelos sistemas administrativos que utilizam com eficiência e racionalidade os recursos humanos, técnicos, financeiros e naturais. Um dos pilares da sustentabilidade está na administração direta da própria prefeitura, através da licitação da maior parte dos contratos para pequenas empreiteiras, o que possibilita um maior controle do processo construtivo por parte da comunidade e uma maior oferta de empregos na construção civil.

## Replicabilidade e transferência

A divulgação nacional do Projeto Vila-Bairro aconteceu, pela primeira vez, na revista da Fundação Teotônio Vilella, o que gerou consultas de prefeituras municipais de diversos estados de várias regiões do País. O interesse demonstrado refere-se, principalmente, à integração proposta e à estratégia montada por esta Prefeitura para atuar em larga escala.

O projeto também foi finalista do Prêmio "Gestão Pública e Cidadania" da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, nos anos 1998 e 1999.

Acredita-se poder estar contribuindo com tentativas de transformações importantes de áreas urbanas degradadas.

A integração e a multisetorialidade constituem assim, o fator inovador desse projeto tendo em vista o alcance de objetivos totais em setores diversificados e a baixo custo a destacar: ações de infra-estrutura física, comunitária, de geração de emprego e renda e educativa concentradas numa mesma área de atuação, contemplando o redirecionamento da dinâmica social estabelecida nas áreas de extrema pobreza da cidade, a partir da consolidação das vilas e favelas com bairros reorganizados urbanisticamente.

Constitui-se fator importante para êxito da experiência o estabelecimento de canal participativo entre população e administração municipal, enquanto forças propulsoras de desenvolvimento.

## Principais lições

Como em todo processo, o Projeto Vila-Bairro, de execução a médio prazo, prescinde de ajustes e correção de rumo. É importante destacar, aqui, a delicadeza do fator integração frente à disponibilização de recursos e à pluralidade de parcerias envolvidos.

Como catalisadora, a integração na formulação de projetos, planos e políticas públicas, tem função imprescindível, uma vez que, tomando como base o Vila-Bairro, promove a garantia do retorno desejado de forma encadeada. As relações que passam a se estabelecer entre as funções e atores tornam-se rede e passam a funcionar dinamicamente.

Mais importante ainda a observar é a transformação alcançada a partir da participação comunitária. O envolvimento e a identificação com a proposta tem determinado, sem sombra de dúvida o resultado êxito do projeto até então. A população beneficiária percebeu que as ações de médio e longo prazo são mais eficientes, no sentido da melhoria da qualidade de vida.

A importância do trabalho social no sentido de educar essas comunidades para a participação via canais institucionais de participação fortaleceu o entendimento, por parte da população, da necessidade de ações coletivas como uma das formas de melhorar a sua qualidade de vida.

A programação de Educação Ambiental, executada pela Secretaria Municipal do Meio-Ambiente, vem desenvolvendo ações educativas de manejo sustentável do solo, através das ações de Hortas Comunitárias, além da produção de mudas, para arborização das áreas recuperadas.

Pode-se considerar, assim como fundamentais esses dois aspectos para qualquer experiência ou atuação pública de largo alcance.