

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS ESTUDO DE CASO VILA SÔ NENEM

Nélio Domingues Pizzolato
Universidade Federal Fluminense
ndp@ind.puc-rio.br

Eduardo Breviglieri Pereira de Castro
Universidade Federal de Juiz de Fora
eduardo.castro@engenharia.ufjf.br

Roberta Ruhena Vieira
Universidade Federal Fluminense
roberta@pjf.mg.gov.br

RESUMO

O artigo tem como objetivo avaliar o processo de intervenção em áreas subnormais no Município de Juiz de Fora e apresentar como exemplo os resultados decorrentes das ações na área denominada Vila Sô Neném. O estudo identifica o crescimento das ocupações subnormais no Município de Juiz de Fora, caracterizadas com Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), na última década, e faz uma análise dos instrumentos de planejamento e ações desenvolvidas pelo Município de Juiz de Fora relativos à questão da moradia popular. Ao estudar a realidade local, o presente trabalho poderá subsidiar técnicos envolvidos na questão de habitação popular, a partir das potencialidades e fraquezas identificadas no presente estudo de caso.

Palavras-chave: Áreas subnormais, Requalificação, Cidadania

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, observou-se grande crescimento de população residente em áreas de ocupações ilegais e clandestinas, fato decorrente da grande concentração urbana desacompanhada de políticas habitacionais eficientes que garantam a inserção dessa população à cidade formal.

As cidades de médio e grande porte têm desenvolvido seus Planos Diretores e cuidam de regulamentar as legislações urbanísticas, a fim de atender às exigências legais e ao compromisso com a sociedade. Porém, o que se observa é que o planejamento urbano ainda é marcado pela ineficácia resultante, principalmente, de distorções das metas e diretrizes previstas, quando cede às pressões econômicas e se depara com a descontinuidade política.

Além disso, as administrações municipais ainda não conseguiram colocar em prática toda a gama de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, que visam a apoiar os municípios na gestão territorial e ampliar o acesso à terra urbanizada e regularizada.

Enquanto os municípios não conseguem ordenar o crescimento populacional, ações emergenciais são necessárias a fim de oferecer condições mínimas de habitabilidade à população que vive em condições subnormais, em cuja situação não é possível usufruir os serviços públicos tal como é oferecido aos outros munícipes.

Com o objetivo de fazer cumprir os direitos relativos à moradia digna, os municípios recorrem ao Governo Federal, que vem oferecendo programas com foco na integração urbana dos assentamentos precários, visando à inclusão dessas áreas na cidade formal. Ao garantirem a permanência da população beneficiada nas áreas ocupadas, os programas buscam atender às expectativas da comunidade residente, valorizando o forte vínculo social ali existente.

Para viabilizar a permanência da comunidade nos locais de origem, um novo instrumento urbanístico surgiu em vários municípios do país: as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que permitem incluir no zoneamento da cidade uma categoria diferenciada, com padrões urbanísticos próprios para determinados assentamentos, o que, além de possibilitar a legalização da ocupação, oferece à população beneficiada o acesso à cidadania.

Nesse contexto, os programas de urbanização têm sido vistos, cada vez mais, como um instrumento de política habitacional extremamente importante na luta de um grande contingente de moradores de assentamentos precários em busca da integração socioeconômica.

2. UM PANORAMA DA SUBNORMALIDADE HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

O Município de Juiz de Fora está inserido na Bacia do Rio Paraibuna, um dos principais afluentes do Rio Paraíba do Sul. Localiza-se na Zona da Mata Mineira, região Sudeste de Minas Gerais, ocupando uma área de 1.430km² distribuídos em quatro distritos.

Juiz de Fora é um dos municípios mais populosos de Minas Gerais e consolida cada vez mais seu papel de grande pólo econômico regional. Sua estrutura econômica está voltada fortemente para as atividades urbanas, sendo os setores industriais e de serviços responsáveis por quase 100% da formação do PIB.

Até 1960, a taxa de crescimento populacional no município estava acima de 4% ao ano. A partir dessa década, houve uma desaceleração.

As condições geológicas e topográficas do Município são determinantes no entendimento da história de sua urbanização. A distribuição espacial da população, altamente concentrada no núcleo central e no seu entorno imediato, tornando-se menos densa à medida que deles se afasta, é explicada, em parte, pelas condições da faixa de terra mais favorável à ocupação, entre o Rio Paraibuna e o Morro do Imperador.

Em termos urbanísticos, pode-se afirmar que nas décadas de 1980 e 1990 houve uma verticalização do Centro e de seu entorno, em contraposição a um crescimento horizontalizado significativo na periferia. Ao lado da expansão legal, observa-se o aumento dos loteamentos irregulares e das invasões em áreas públicas e privadas, alternativa encontrada por muitos para se inserirem no espaço urbano.

Na proposta de desenvolvimento de Plano Diretor em 1996 foram identificadas 75 áreas subnormais no Município. Esse número cresceu para 87 nos levantamentos relativos ao PDDU de 2000. As áreas foram caracterizadas a partir da identificação da população vivendo em condições sociais abaixo dos padrões médios locais, consideradas de habitação subnormal.

Para definir a subnormalidade de uma área, o Plano considerou as condições médias de habitabilidade, infra-estrutura e estrutura urbanística das regiões vizinhas; a diferenciação verificada é entendida como condição subnormal quando resulta, ainda, em segregação social e espacial.

Nesse trabalho foram identificadas 87 áreas subnormais, com 30 mil habitantes em cerca de oito mil moradias, o que corresponde a, aproximadamente, 7% da população do Município.

As AEIS, contudo, mesmo se pertencentes ao mesmo grupo, apresentam características heterogêneas, “pois cada uma possui uma realidade única e complexa”, com necessidade de projetos específicos. Por essa razão, o PDDU prevê a elaboração de Planos Locais de Urbanificação, que objetivam traçar diretrizes de intervenção para cada uma dessas áreas.

Com recursos do Programa Habitar Brasil/BID, na linha Desenvolvimento Institucional (DI), o Município contratou a Universidade Federal de Juiz de Fora, por meio do Centro de Pesquisas Sociais – CPS –, para desenvolver ações relativas à Regulamentação das Áreas de Especial Interesse do Município.

O contrato foi firmado com o objetivo principal de atualizar o conhecimento das AEIS de Juiz de Fora, oferecendo dados que permitam a identificação das áreas com carência ou deficiência de infra-estrutura, serviços e/ou com irregularidade, do ponto de vista fundiário.

No levantamento, o CPS diagnosticou 133 áreas com características de subnormalidade, para as quais foram elaborados diagnósticos físicos e ambientais, através de consulta aos cadastros pré-existentes e visitas de campo

Para a interpretação das condições de subnormalidade, os técnicos do CPS se inspiraram na experiência da Prefeitura de Santo André/SP. As áreas foram, assim, classificadas em três categorias, segundo o grau de carência ou deficiência de infra-estrutura e risco presente.

Os índices relativos ao saneamento básico no Município demonstram valores altos e homogêneos, se comparados com os de outros municípios brasileiros, com as falhas no atendimento restritas quase que exclusivamente aos assentamentos precários, pequenos “bolsões de pobreza” espalhados pela área urbana, em consequência da ocupação irregular em áreas públicas e privadas.

Os resultados obtidos pelo diagnóstico do CPS, em 2006, em relação aos apurados no PDDU (2000), demonstram significativo aumento populacional em áreas subnormais da cidade, retratando não apenas a permanência, mas também o agravamento das conseqüências das desigualdades sociais.

Esse crescimento, decorrente do crescimento da pobreza e da insuficiência da produção de moradias, é agravado especialmente por dois fatores: falta de fiscalização preventiva, que evite a possibilidade de novas invasões e, principalmente, ineficiência de política pública respaldada pelos instrumentos de planejamento, que oriente o crescimento urbano, evitando a ocupação desordenada, inclusive em áreas de risco.

Apesar das diretrizes e orientações do PDDU, a prática da ocupação sem planejamento e sem critérios mínimos de segurança física e ambiental continua crescendo na área urbana de Juiz de Fora.

Enquanto os instrumentos estruturadores do espaço urbano não cumprem seu objetivo com a eficiência desejada, ações emergenciais são necessárias, com intervenções pontuais nas áreas subnormais, visando a reduzir sua precariedade com a melhoria da qualidade de vida de sua população e, conseqüentemente, a da população do entorno.

3. INTERVENÇÃO REALIZADA PELO MUNICÍPIO EM ÁREA SUBNORMAL DENOMINADA VILA SÔ NENÉM

Cumprindo o previsto em seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, em 2002, o Município criou o Programa JFBairros, tendo como principal objetivo a captação de recursos para a implantação de projetos multissetoriais em áreas subnormais, definidas como AEIS, com vistas à urbanização e à elaboração de ações que lhes possibilitem o desenvolvimento auto-sustentado.

Muitos críticos do Programa alegam que os altos recursos necessários à requalificação de AEIS poderiam ser utilizados para o reassentamento total daquela comunidade e recuperação ambiental da área. Vários fatores, porém, foram decisivos para a manutenção do Programa, podendo-se ressaltar, dentre outros:

- Política de financiamento do Governo Federal de incentivo à requalificação de áreas consideradas subnormais, com objetivo de manter a população no local de origem;
- Escassez de áreas públicas para implantação de loteamentos;
- Relevo acentuado do Município, que causa supervalorização das áreas planas;
- Valorização dos laços sociais da comunidade com o local de origem;
- Deficiência na fiscalização por parte do Município, acarretando dificuldades em evitar que a área a ser desocupada sofresse novas invasões.

O primeiro recurso contemplado no Município para esse fim foi oriundo do Programa Habitar Brasil/BID (HBB/BID), que conta com verbas do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Governo Federal, através do Ministério das Cidades, com parceria da Caixa Econômica Federal. Pode-se considerar o Programa HBB-BID uma experiência pioneira de urbanização de AEIS em Juiz de Fora, dentro da nova política urbana preconizada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município.

O Programa possui uma formatação própria e requisitos normativos que definem valores máximos por família beneficiada para cada tipo de intervenção proposta. Para acompanhar todo o processo, coube ao Município criar a Unidade Executora Municipal – UEM, multidisciplinar, composta, preferencialmente, por profissionais do quadro efetivo de servidores. A intenção era capacitar os técnicos municipais para futuros programas similares, o que veio a contribuir para o desenvolvimento institucional.

Formada por engenheiros, assistentes sociais, arquitetos, educadores ambientais e outros, a equipe articulou os diversos órgãos da Prefeitura, comunidade, instituições públicas e privadas e organizações do terceiro setor, com o fim de executar o Programa, que, compreendendo intervenção urbanística e um trabalho social de participação comunitária.

O principal objetivo desse conjunto de intervenções é a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da comunidade e de seu entorno, alcançando um reequilíbrio socioeconômico, garantindo o respeito ao meio ambiente, a regularização fundiária da área e a sustentabilidade dos benefícios gerados pelo Programa.

Para a escolha da área, os técnicos pautaram-se nos levantamentos preliminares feitos a partir das informações do diagnóstico do PDDU, considerando as 78 áreas de urbanização precária – as AEIS. A seguir, utilizaram por parâmetros os critérios constantes no documento “Hierarquização de Assentamentos Subnormais do Município de Juiz de Fora”, elaborado em 2001 .

O processo de hierarquização das áreas contemplou as seguintes etapas:

Etapa 1 – Definição dos Indicadores de Carência: abastecimento de água; esgotamento sanitário; energia elétrica; pavimentação; drenagem pluvial; área de risco; meio ambiente; tempo de ocupação; situação fundiária.

Etapa 2 – Levantamento dos dados junto aos setores da administração municipal, como a Cesama, a Secretaria de Política Urbana, a Secretaria Municipal de Saúde e a Defesa Civil, relacionando os serviços disponíveis e as condições das diferentes áreas para preenchimento do instrumento de coleta.

Etapa 3 – Estabelecimento de pontuação com valores de 0 a 10 para cada um dos indicadores, conforme a acessibilidade e a condição de cada área em relação ao risco e às condições ambientais.

Etapa 4 – Consolidação da pontuação entre as áreas subnormais e sua classificação, segundo grau de subnormalidade.

As áreas foram correlacionadas com os seguintes parâmetros de elegibilidade do Programa HBB:

- a) Tempo de ocupação superior a 5 anos, contados da apresentação da proposta;
- b) Configuração da área quanto à situação de risco e/ou insalubridade;
- c) Recebimento de financiamentos semelhantes aos disciplinados pelo presente regulamento.

O trabalho de escolha da área ainda obedeceu a alguns critérios definidos pelo próprio Município, com vistas à otimização dos recursos disponibilizados, à priorização do atendimento ao maior número de beneficiários e atentando para o grau de interferência em relação à ocupação existente. Assim, cabia verificar que a área a ser beneficiada:

a) localizava-se em propriedade pública, ou, no caso de localizada em propriedade particular, em processo de regularização fundiária ou de negociação com o proprietário, para que os recursos destinados à urbanização não fossem utilizados em processos de desapropriação;

b) não podia se localizar nas margens de rios ou córregos, que por determinação jurídica delimita uma área *non aedificandi* ¹ ao longo dos cursos d'água, onde se torna impossível qualquer projeto de regularização fundiária e urbanização;

c) devia abrigar um número de famílias superior a 100, justificando o recurso destinado à urbanização.

Seguindo, então, todos esses critérios, a Vila Sô Neném área de aproximadamente 50.000 m², no Bairro Santa Rita, foi o assentamento contemplado com o Programa Integrado de Urbanização – Habitar Brasil/BID – que passaria a beneficiar cerca de 189 famílias, aproximadamente 900 moradores, somente na área de intervenção.

Conforme relatos dos moradores, o Bairro Santa Rita começou a se constituir a partir de um processo de loteamento, por volta de 1945. O preço acessível das terras foi o principal atrativo da migração para aquela região. À margem do controle do Poder Público, a população da “Vila” foi se expandindo sem qualquer critério técnico de ocupação, constituindo um assentamento subnormal destituído de infra-estrutura e de serviços públicos.



Figura 21 - Foto aérea da área de intervenção – Vila Sô Neném
Fonte: PJF

Antes das intervenções, a Vila Sô Neném apresentava sérias características, relacionadas abaixo:

- Problemas ambientais causados, principalmente, pela ocupação desordenada;
- Ausência da infra-estrutura urbana básica;
- Condições naturais adversas, causadoras de transtornos à rotina da população, oferecendo risco imediato pelo contato direto com agentes transmissores de doenças;
- Edificações de estrutura frágil, construídas com materiais inadequados, contrárias às normas técnicas da construção civil e do código de edificações do município, assentadas em áreas de altíssima declividade, oferecendo risco à vida de seus moradores;
-



Figura 22 - Acessos precários

Fonte: Unidade Executora do Programa HBB/BID

- Casas construídas em declividade próxima de 90%, em locais com incidência de processos erosivos e vegetação de baixo poder de sustentação;
- Degradação e evidências de erosão causada pela águas pluviais, que escoam superficialmente, sem direcionamento e captação adequada, nos acessos e caminhos construídos pelos próprios moradores;
- Deslizamentos de terras nas áreas das encostas sem cobertura vegetal;
- Saneamento básico com dados preocupantes: utilização de água proveniente de mina e destino final do esgoto em fossas negras, muitas vezes implantadas em taludes íngremes, potencializando o risco de deslizamento;
- Presença de lixo nas encostas, contribuindo para a ocorrência de inundações e proliferação de doenças.
- Lazer dos moradores restrito a um “campo de futebol”, formado por um platô em solo batido.



Figura 23 - Vista do campo: única área de lazer

Fonte: Unidade Executora do Programa HBB/BID

Para diagnosticar as questões sociais, econômicas, ambientais e jurídicas da Vila, foi aplicado, durante o mês de fevereiro de 2002, um questionário de natureza quantitativa e qualitativa. Foram realizadas 141 entrevistas domiciliares, num universo de 189 famílias (cerca de 900 moradores), envolvendo 27% de moradores do sexo masculino e 73% do sexo feminino.

Delimitada a área de atuação e definido o número de famílias a serem beneficiadas, não se tornaram mais possíveis intervenções fora da poligonal traçada. E com a orientação de que todas as remoções e equipamentos necessários fossem construídos dentro da área delimitada, a equipe técnica enfrentou o primeiro problema. Responsável por conceber o projeto, deparou-se com a falta de área viável à construção de moradias e equipamentos propostos, dado o acidentado relevo da região.

Uma comissão de moradores, capacitada para participar intensamente em todas as fases de implantação do Programa, foi criada nessa fase propositiva, que contou, de fato, com ampla participação popular. Nas inúmeras reuniões e visitas à área, e a partir das demandas identificadas pela comunidade e do estudo de viabilidade técnica, foram definidas as intervenções, levando-se em conta que as principais reivindicações da comunidade se concentravam na busca de solução das deficiências do sistema viário e de acesso às moradias, dos constantes riscos decorrentes de deslizamentos de encostas e da falta de área de lazer.



Figura 24 - Diagnóstico Participativo

Fonte: Unidade Executora do Programa HBB/BID

Na concepção do projeto, então, foram propostas as seguintes intervenções:

- i) reestruturação do sistema viário através de ligação entre ruas existentes, abertura de vielas e de escadões para melhorar o acesso e viabilizar a melhor coleta das águas pluviais, e pavimentação de todo o sistema existente;
- ii) complementação das redes de água e esgoto, a fim de atender regularmente a 100% da população;
- iii) implantação de sistema de drenagem capaz de contribuir para a redução da instabilidade geológica do local;
- iv) complementação da iluminação pública, a fim de atender a 100% do sistema viário, compreendendo as ruas, as vielas e os escadões;
- v) projetos de contenção nos diversos pontos de instabilidade;
- vi) implantação de área de lazer, incluindo campo de futebol, vestiário e arquibancadas;
- vii) construção de um centro comunitário dotado de um salão de múltiplo uso para realização de reuniões e festas comunitárias;
- viii) construção de creche para atendimento de 200 crianças de 0 a 6 anos;
- ix) Construção de novas moradias: a partir do diagnóstico físico e social, foi possível definir os moradores que seriam contemplados com novas moradias (15 unidades); as demais receberiam melhorias através de reforma e construção de módulos hidráulicos.

No grande desafio de projetar algo respeitando as características da ocupação existente, interligando-a à cidade formal, e com pouca experiência em intervenções dessa natureza, os técnicos do Município encontraram uma série de obstáculos:

- i) dificuldade de atendimento das demandas individuais, principalmente no tocante ao sonho dos moradores de serem contemplados com uma moradia nova;
- ii) ansiedade da comunidade, que, desacreditada devido a expectativas anteriormente frustradas e com baixo entendimento da burocracia dos processos tradicionais de contratações públicas, esperava resultados imediatos;
- iii) dificuldades de contato com a empresa contratada para execução dos serviços – sendo de fora do Município e pouco conhecedora da realidade local, não tinha ela as informações essenciais ao bom desenvolvimento do projeto;
- iv) falta de gerenciamento, pela mesma empresa, dos subcontratados responsáveis pelos diversos projetos específicos;
- v) dificuldade de adequação dos projetos aos recursos disponíveis, principalmente nas intervenções relativas às contenções de encostas;
- vi) falta de área plana para implantação das casas e, principalmente, da creche.

Em vista das dificuldades elencadas, o projeto resultou aquém das expectativas e com pouco detalhamento. Isso implicou a necessidade de novas decisões já na fase da obra e a inclusão de serviços não previstos na licitação, o que gerou acréscimo significativo dos custos estimados, como se verá a seguir.

O primeiro desafio da fase de execução das obras estava no processo de contratação da empresa, já que pelo normativo da Caixa Econômica Federal – CEF –, órgão representante do Governo Federal, os preços máximos admitidos deveriam se basear nos índices SINAP (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), com BDI (Bonificação de Despesas Indiretas) máximo de 32%. Os valores gerados revelaram-se inexequíveis para alguns serviços, considerando-se a dificuldade de acesso e outras peculiaridades na execução de obras em áreas subnormais. Como solução, foi admitido pela CEF um índice de BDI acima do limite usualmente utilizado, com o que se viabilizou a execução.

A fase execução de obras foi caracterizada por uma gama de problemas, dos quais podem ser destacados:

- i) queixas da empresa: mesmo tendo sido adotado BDI de 45%, a todo tempo a empresa se queixava, por obter pouco resultado devido a dificuldades de execução dos serviços;
- ii) necessidade constante de adequação do projeto, principalmente nas obras de contenção e drenagem;
- iii) necessidade de novas intervenções, gerada por novas ocupações e, em especial, por cortes de taludes para aumento das residências, feitos sem nenhum critério técnico;
- iv) interferência da comunidade nas questões técnicas: os moradores, muitas vezes, extrapolando as expectativas de participação, promoveram tentativas de interferir nas questões de cunho técnico. Isso se agravou com a contratação de mão-de-obra local, exigida pelo Programa;
- v) ocorrências de roubo no canteiro de obras e até na folha de pagamento, acarretando insatisfação do empreiteiro;

- vi) contratação de subempreiteiros não qualificados;
- vii) deficiência na fiscalização de obras pelo Município;
- viii) dificuldade de execução das melhorias habitacionais .

Mesmo com todas essas dificuldades, o projeto foi considerado o grande vilão do processo e responsável por grande percentual de falhas no empreendimento. As deficiências apontadas na fase propositiva geraram inconsistências na fase da obra, implicando a necessidade de adoção de soluções improvisadas, muitas vezes com custos adicionais e atraso significativos na fase de execução.

As obras de contenção de encostas exemplificam essa situação. O projeto definiu como solução-padrão estacas de madeira formando cortinas, adotando-se dois terços de ficha de cravação. Obviamente, essa medida não se mostrou eficiente para as diversas situações de risco da área. Outras soluções foram definidas no decorrer da obra, como a execução de contenções em solo-cimento ensacado e impermeabilização de taludes com argamassa armada. Além disso, como pode ser verificado nos quadros de custos apresentados (Tabela 19), o quantitativo previsto para obras de contenção foi subestimado, pois na verdade extrapolou em aproximadamente 300% o valor inicialmente esperado.

Outra falha de projeto foi identificada na construção da creche. Por falta de área plana e para atender à necessidade de proximidade da comunidade beneficiada, foi edificada em terreno muito íngreme. Diante da impossibilidade de instalação de bate-estacas na área, a fundação teve que ser substituída por tubulões em concreto armado, escavados a céu aberto, o que gerou acréscimo de aproximadamente 90% nos custos da edificação em relação ao valor previsto.



Figura 26 - Execução da Fundação da Creche
Fonte: Unidade Executora do Programa HBB/BID

Foram identificadas falhas decorrentes da má qualidade dos serviços, que implicaram a necessidade de retrabalho. Foi possível perceber, num acompanhamento continuado, uma menor preocupação dos empreiteiros com a qualidade dos serviços, principalmente relativos ao acabamento, quando da execução em áreas carentes.

A fase final, referente às Melhorias Habitacionais – reforma de todas as residências e implantação de módulos hidráulicos –, cabe maior parte da responsabilidade pelo atraso da conclusão do Programa, de mais de 18 meses. Nessa etapa também se revelou mais forte a expectativa da população.

Na execução de cobertura, piso cimentado em casas de “chão batido”, revestimento externo e implantação de banheiro e tanque, itens e serviços que garantem condições mínimas de habitabilidade, segundo o Ministério das Cidades, foram encontradas dificuldades: além da presença dos moradores nas residências, os preços limitados aos índices de custos adotados pela CEF (SINAP) não tornaram a licitação atraente, sendo recebidos apenas dois certames “desertos” (não houve participação de nenhuma empresa). A dispensa legal de licitação, respaldada no art. 24, inciso V, da Lei nº. 8666 de 1993, possibilitou, por fim, a contratação da empresa, que apesar dos obstáculos finalizou os serviços.

4. TRABALHO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

O trabalho social foi desenvolvido com a participação efetiva da comunidade em todas as etapas do programa. As ações, ressaltando as limitações inerentes à adoção de novos hábitos e comportamentos por parte da comunidade, contribuíram para o despertar dos profissionais e moradores quanto a questões importantes, como: conservação dos equipamentos públicos, meio ambiente, prevenção de riscos de deslizamentos em encostas, dentre outras.

O trabalho social foi desenvolvido em três linhas de ação: Mobilização e Organização Comunitária, Educação Sanitária e Ambiental, e Geração de Emprego e Renda.

As ações da linha de Mobilização e Organização Comunitária possibilitaram a participação dos moradores no acompanhamento, discussão, avaliação, apontamento das necessidades de ajustes nos projetos físicos e sugestões para o desenvolvimento do trabalho social.

Outra linha de ação teve o objetivo de promover a qualidade de vida dos moradores da Vila “Sô Neném”, através de trabalho planejado e contínuo de Educação Sanitária e Ambiental, desenvolvido por meio de discussões e ações concretas junto à comunidade, no que diz respeito à saúde, saneamento, meio ambiente e cidadania, auxiliando no processo de transformação social e urbanística, segundo o projeto de recuperação da região. Com participação efetiva dos moradores no levantamento dos principais problemas da comunidade, foi feito um Diagnóstico Ambiental Participativo no Bairro Santa Rita, o qual foi somado aos diagnósticos técnicos, socioeconômico e físico-ambiental.

No eixo Geração de Emprego e Renda, foram desenvolvidas ações de apoio à capacitação profissional e à geração de trabalho e renda, planejadas de acordo com a realidade socioeconômica dos beneficiários, objetivando o desenvolvimento econômico e financeiro da comunidade e sua conseqüente fixação na área.

O Programa buscou preparar a população para o auto-emprego, dinamizando a iniciativa da comunidade e investigando novas alternativas de trabalho. Foram promovidos 31 cursos para atender aos moradores da Vila e do seu entorno, totalizando 1.478 participantes.

5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Ao assinar o contrato de repasse de recursos do Programa HBB, o Município assumiu o compromisso de regularizar a área de intervenção sob o aspecto fundiário, dando posse legal a cada um dos beneficiados. O não cumprimento da exigência implicaria a penalidade de devolução dos recursos recebidos.

Em 27 de maio de 2002, iniciou-se o processo de usucapião coletivo, na busca de alternativa legal para a regularização fundiária da área de intervenção – área particular, ocupada há mais de 20 anos e com diversas irregularidades na documentação cartorial. A Procuradoria Geral do Município – PGM, responsável pela ação, requereu caráter prioritário na tramitação do processo, em função do elevado interesse público e social.

Em 09 de abril de 2007, foi prolatada sentença julgando procedente o pedido de usucapião coletivo de imóvel urbano. Estava declarado o domínio em nome dos autores da Ação de Usucapião Coletivo de Imóvel Urbano, devendo ser atribuída fração ideal da área a cada família possuidora, independentemente da dimensão do terreno que cada uma ocupe, nos termos do art. 10, parágrafo 3º, do Estatuto da Cidade.

O longo prazo para conclusão dessa ação – quase cinco anos – é decorrente da singularidade do processo. Por ser uma alternativa inovadora, não havia na comarca de Juiz de Fora processo similar, e isso exigiu muita cautela na análise da situação, por parte do Judiciário. Na ocasião, foi dito extra-oficialmente, por técnicos do Ministério das Cidades, que se tratava do primeiro processo de usucapião coletivo concluído no país.

6. CUSTOS DO PROGRAMA

Em relação aos custos do Programa foi verificada diferença significativa entre o previsto e o realizado, conforme quadro a seguir:

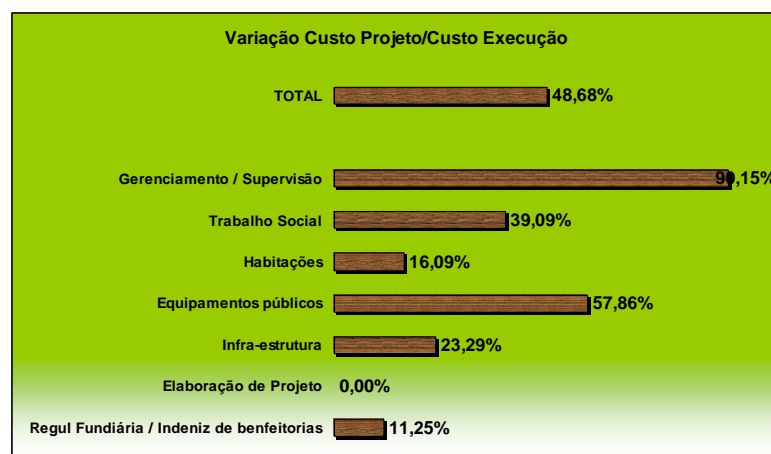


Figura 28 – Gráfico de variação de Custo Projeto / Custo Execução
Fonte: Acervo pessoal

As diferenças significativas referentes aos itens “Equipamentos Públicos” e “Infra-estrutura” são decorrentes não só das falhas de projeto e de execução da obra abordadas

anteriormente, mas também dos crescentes e constantes cortes em taludes feitos por alguns moradores durante o processo, fato que gerou a necessidade de acréscimo significativo do volume de contenções.

As grandes variações nos itens “Gerenciamento/Supervisão” e “Trabalho Social” são decorrentes do acréscimo de prazo para conclusão do Programa, que tinha previsão de término em dois anos e foi concluído em quatro anos. Durante todo o processo, não houve interrupção das ações referentes ao Trabalho Social, que pelo normativo deve permanecer em contato com a comunidade até 12 meses após a conclusão das obras.

Apesar das dificuldades, todas as ações previstas no Programa foram executadas. O usuário final, principal ator do empreendimento, não foi prejudicado, recebendo todos os benefícios acordados na fase de concepção.

A melhoria nos padrões de qualidade de vida da população local, com implantação de infra-estrutura básica – definida como rede de água potável, esgoto sanitário, drenagem pluvial, iluminação pública e calçamento –, com criação de área de lazer, obras de contenção de encostas e reflorestamento da área de topo, certamente apaga a anterior caracterização da área como local de pobreza e subnormalidade, em relação ao seu entorno.

O trabalho social ali desenvolvido atraiu forte participação comunitária em todas as fases do Programa. A população estava ciente da importância das intervenções e principalmente da oportunidade que tinha de melhorar sua qualidade de vida.

Finalmente, a regularização fundiária, através do processo de usucapião coletivo, garantirá a posse efetiva da terra aos moradores cadastrados pelo Programa. A legalização da posse da propriedade é um antigo anseio dos moradores, que enquanto vivem na informalidade se sentem excluídos da posição de cidadãos.

7. CONCLUSÕES

Apesar das dificuldades e dos descompassos, o que se tem é que a implementação do Programa Habitar Brasil – HBB/BID na Vila Sô Neném foi um importante programa-piloto em Juiz de Fora, inclusive permitindo a capacitação de técnicos que nele trabalharam em equipes multidisciplinares. A interação entre os diversos saberes, aliada à presente participação da população, exigida pelas normas do Programa, resultou em rica experiência para os envolvidos. A partir do que rendeu como aprendizado, o Município se encontra preparado para intervir em áreas similares, reconhecendo o valor do vínculo social da comunidade ao local de origem e a relevância da posse efetiva da terra.

Mesmo cientes da necessidade de intervenções pontuais que objetivam ações emergenciais em áreas de riscos físicos e sociais é imprescindível reconhecermos a importância do Município trabalhar preventivamente através de ações respaldadas nos seus instrumentos de planejamento. Para isto, é necessário valorizar as diretrizes sinalizadas nos diversos Planos elaborados, sobrepondo os aspectos técnicos, sociais e ambientais aos interesses políticos e econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras: FAPERJ, 2003.

AZEVEDO, Sérgio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas e recentes tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**. Porto Alegre: Coleção HABITARE / FINEP, 2007, p.12-41.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). **Reassentamento involuntário**: Política operacional e documento de antecedentes. Washington, 1998.

BEZERRA, M. do C.; FERNANDES, M. A. (coord.) **Cidades sustentáveis**: subsídios à Elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos MCidades, v. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004, p.53-68.

_____. **Programa Habitar Brasil BID**: Regulamento operacional. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, mai. 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Notas teórico-Methodológicas para avaliação das experiências alternativas em habitação popular nos municípios**: uma avaliação da experiência recente. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ - Observatório FASE, 2000. Disponível em: <www.ippur.ufrj.br/observatorio> Acesso em: 15 jun. 2008.

CARVALHO, Maria do C. B. de.; PAZ, Rosangela D. O. da. **Conceitos básicos sobre avaliação, indicadores e procedimentos metodológicos**. 2004.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. In: *Constituição*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 12 abr. 2008.

CPS / UFJF – Cento de Pesquisas Sociais / Universidade Federal de Juiz de Fora. **Avaliação da pós-ocupação do Programa Habitar Brasil BID Vila “Sô Neném”**: Relatório final. Juiz de Fora, dez. 2006.

_____. **Regulamentação Urbanística das Áreas de Especial Interesse Social – AEIS**: DI – Subprograma de Desenvolvimento Institucional do HBB – Programa Habitar Brasil-BID. Juiz de Fora, 2006.

_____. **Política Habitacional do Município de Juiz de Fora**: DI – Subprograma de Desenvolvimento Institucional do HBB – Programa Habitar Brasil-BID. Juiz de Fora, 2006.

FIGUEIREDO, Marcos F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas**: um quadro de referência teórica. São Paulo: *Textos IDESP*, 1986.

JUNIOR, Orlando A. dos S. **Reforma Urbana:** por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE,UFRJ/IPPUR,1995.

MARICATO, Ermínia. **O Contexto do Estatuto da Cidade.** Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/04textos/1estatcidade/ocontexto.htm>>. Acesso em: 22 jan. 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades:** Alternativas para a Crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **Revisão da Legislação Urbanística do Município de Juiz de Fora – Programa HBB – Etapa I do Componente C1 do PEMAS.** Elaborado pela Política e Planejamento Ambiental Ltda (PPA). Juiz de Fora: Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica, 2005.

_____. **Plano de Redução de Riscos.** Juiz de Fora: Defesa Civil, 2006.

_____. **Sistema de Monitoramento e Avaliação Participativo Programa Ação nos Bairros:** Relatório “Ex-Post”. Juiz de Fora: Vertrag Planejamento Ltda, 2007.

_____. **Relatórios da Supervisão e Gerenciamento Técnico das Obras do Projeto Multisetorial Integrado (PMI).** Juiz de Fora: Vetec Engenharia, 2007.

_____. **Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora.** Juiz de Fora: FUNALFA Edições, 1997.

_____. **Plano diretor de desenvolvimento urbano de Juiz de Fora.** Juiz de Fora: FUNALFA Edições, 2004.

_____. **Plano estratégico de Juiz de Fora:** Relatório de situação. Juiz de Fora, 2002.

_____. **Plano estratégico municipal para assentamentos subnormais – Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) – Relatório final:** Programa Habitar Brasil – BID. Juiz de Fora: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica (DPGE), 2001.

_____. **Trabalho de Participação Comunitária:** Programa Habitar Brasil – BID. Juiz de Fora: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica (DPEG)– PJF, 2003.

TAVARES, Gisele Machado (org.). **Atlas Social Juiz de Fora:** diagnóstico. Juiz de Fora, Prefeitura de Juiz de Fora, 2006.

TOLEDO, José Augusto Ribeiro **Gestão da Política Habitacional:** Um estudo de caso em Juiz de Fora, Niterói, RJ, 2006

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela:** do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.