

PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS
Prêmio Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas

1 – O Programa Recife Sem Palafitas tem como objetivo a erradicação de habitações de risco tipo palafitas no Recife, através de intervenções integradas da Prefeitura do Recife na requalificação do uso e ocupação do solo, juntamente com o fortalecimento de uma rede de desenvolvimento social e econômico das comunidades pobres habitantes destas palafitas. Objetiva-se, especificamente, (1) melhorar as condições de habitabilidade da população ocupante das margens dos cursos d’água; (2) recuperar ambientalmente os mangues e cursos d’água ocupados; (3) reduzir a incidência de doenças endêmicas como leptospirose, dengue e meningite nessas comunidades; (4) promover a inclusão social e econômica das comunidades reassentadas; e (5) integrar várias áreas da gestão municipal na abordagem das causas e efeitos do uso e ocupação inadequados do solo às margens dos cursos d’água. Com principais metas, o Programa contempla:

- O conhecimento real, através de um diagnóstico sócio-econômico e ambiental, da situação urbanística das cerca de 26 mil habitações (aproximadamente 72 mil famílias) nos seis rios e áreas de mangues da cidade;
- O re-assentamento dessa população de palafitas em áreas sem risco de inundação, preferencialmente circunvizinhas aos seus locais de origem, num horizonte temporal de oito anos;
- A elaboração e implantação de projetos de requalificação urbanística e ambiental de 28 áreas remanescentes da retirada das palafitas, dotando essas áreas de uso público ara as comunidades circunvizinhas, evitando a re-ocupação indevida dos locais por novas palafitas;
- A qualificação profissional das pessoas re-locadas em idade de trabalho, associado ao atendimento integrado em saúde, educação e relacionamento inter-pessoal das 72 mil famílias, adaptando-as às suas novas realidades urbanísticas num processo sistêmico antes, durante e depois da re-locação;
- A elaboração de um plano geral de projetos para captação de recursos para re-locação de habitações de interesse social situadas às margens dos cursos d’água do Recife, buscando acelerar o processo de implantação do Programa.

2 – O Programa Recife Sem Palafitas possui três grandes frentes de atuação inter-relacionadas – as **intervenções físicas**, as **intervenções sociais**, e a **integração institucional** da Prefeitura na implementação. Seu funcionamento baseia-se em nove grandes passos metodológicos: (1) cadastramento sócio-econômico e ambiental das áreas/populações; (2) elaboração de planos urbanísticos e arquitetônicos específicos, orientados pelo perfil de cada área/família; (3) construção das habitações e/ou provisão de indenizações e compensações financeiras de acordo com a conveniência de cada família em acordo com a Prefeitura; (4) recuperação ambiental da mata ciliar/mangues e implantação de áreas de lazer e sistema viário nas margens antes indevidamente ocupadas pelas palafitas; (5) intervenção na saúde através do Programa Saúde da Família (PSF) nas comunidades circunvizinhas às áreas removidas, e de destino das populações reassentadas; (6) ampliação do aporte educacional através do Programa Bolsa-Escola; (7) capacitações profissionalizantes para geração de trabalho e renda consoantes com a demanda identificada, associadas ao fomento de identidades produtivas existentes no território; (8) capacitação para gestão condominial/equipamentos, e acompanhamento psicológico das comunidades re-assentadas, fundamentais para inserção eficiente das pessoas na sua nova realidade urbana; (9) elaboração de planos de captação de recursos junto a instituições públicas, privadas e governamentais.

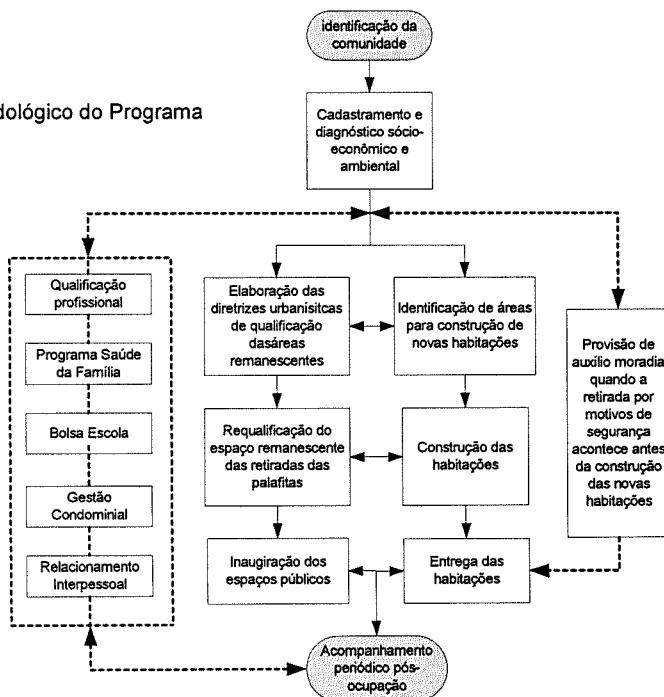


Figura 1: Diagrama Metodológico do Programa Recife Sem Palafitas.

PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS
Prêmio Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas

3 – O Programa Recife Sem Palafitas é uma iniciativa da Prefeitura do Recife, não sendo parte integrante de outro programa ou política de esferas estaduais ou federais. No entanto, dentro da perspectiva de integração das ações no território, articula-se com duas outras iniciativas governamentais de porte – o Habitar Brasil (Governo Federal/BID), específico para construção de moradias dignas para populações carentes, e o PROMETROPÓLE (Governo Estadual/BIRD), de infra-estrutura e inclusão social na bacia do rio Beberibe, área mais pobre da Região Metropolitana do Recife. Essa articulação acontece essencialmente relacionada a populações de palafitas existentes nos respectivos recortes territoriais dos programas citados onde, após a identificação e cadastramento, a Prefeitura do Recife passa a atuar de modo integrado, de acordo com a metodologia do Recife Sem Palafitas. Outras iniciativas municipais em parceria com fundações e ONGs associam-se e acoplam-se ao Programa Recife Sem Palafitas visando potencializar esforços e otimizar resultados em áreas de intervenção comuns.

4 – O público-alvo total do Programa Recife Sem Palafitas compreende as comunidades habitantes de palafitas precariamente construídas ao longo das margens e efluentes dos rios Tejipió, Jordão, Jiquiá, Pina, Beberibe e Capibaribe. Nesses locais habitam em situação de risco social e urbanístico cerca de 72 mil pessoas. Destas, 45 mil localizam-se apenas na bacia do rio Capibaribe, o principal rio do Recife sob aspectos demográficos (é a área mais densa do Recife), com quase 10 mil habitações de interesse social às suas margens, e histórico-ambientais (é maior rio do estado, passando por 40 municípios, tendo funcionado como hidrovía pelos colonizadores para ocupação da província de *Phaenambuco*). Somam-se ainda as comunidades pobres no entorno dos mangues, estimada em 26 mil pessoas (aproximadamente 6 mil habitações).

No momento, os diretamente beneficiados compreendem 435 famílias advindas da orla marítima de Brasília Teimosa recebendo auxílio moradia, aguardando a construção das habitações de destino em um conjunto habitacional em construção; 320 famílias advindas das comunidades Arlindo Gouveia e José de Holanda, já transferidas para o conjunto habitacional Beira Rio na Torre; 2511 famílias já cadastradas dentro da etapa de diagnóstico sócio-econômico e ambiental em 8 comunidades no rio Capibaribe (Nossa Senhora da Conceição, Poço da Panela, Carangueijo e Tabaiães, Roque Santeiro, Vila do Vintém 2, Alto do Céu, Skylab/Leal de Barros e Vila Esperança), num total de 29394 pessoas; cerca de 1200 pessoas qualificadas profissionalmente por cursos de manicure, pedreiro, eletricista, entre outros, capacitando famílias para inclusão econômica no mercado de trabalho local demandante; 28000 pessoas habitantes de Brasília Teimosa, diretamente beneficiadas com a conclusão da recuperação e qualificação da sua orla marítima. Antes ocupada por 462 palafitas, a orla hoje se constitui no mais importante espaço livre público para usos recreativos da comunidade, constituindo-se no mais novo cartão postal do Recife e beneficiando indiretamente toda a população da cidade. De um modo geral, todas essas pessoas beneficiam-se da integração das diversas áreas da Prefeitura envolvidas na abordagem à problemática do uso e ocupação do solo, numa intervenção não apenas físico-territorial, mas sim sócio-ambiental.

A proporção de homens e mulheres beneficiados corresponde a realidade da pobreza no Nordeste: 53,8% são mulheres e 46,2% homens. O total de beneficiados diretos, 57.394 pessoas até o momento, representa aproximadamente 17,7% da clientela potencial do Programa Recife Sem Palafitas. A seleção dos beneficiários se dá na etapa da identificação das comunidades habitantes de palafitas, quando da selagem das residências de risco. Essas famílias passam automaticamente a integrar banco de dados do Programa, cuja caracterização aborda os aspectos sociais, de habitabilidade, de saúde, de educação e de atividade produtiva econômica.

5 – O gasto orçamentário anual do Programa Recife Sem Palafitas é estimado em R\$27.980.000,00. As fontes de recursos financeiros compreendem recursos da própria Prefeitura (30,32%), do Governo do Estado/BIRD (45,30%), Orçamento Geral da União – OGU/BID (11,48%), de fontes privadas como a Fundação Banco do Brasil (6,47%), e Fundação Odebrecht (5,43%). O Programa efetivamente utiliza 2,3% da receita orçamentária anual da Prefeitura do Recife, de aproximadamente um bilhão e duzentos milhões de Reais.

6 – Aproximadamente 40 pessoas estão diretamente envolvidas na operação do Programa Recife Sem Palafitas, sendo cerca de 2/3 mulheres e 1/3 homens, dentro das instituições envolvidas. Nas comunidades, a maior parte das lideranças também é feminina, conforme descrito também no item 4 deste documento. Em relação às funções de execução, a maior parte das obras é supervisionada e implementada por homens.

7 – Identifica-se a seguir as organizações públicas e privadas participantes do Programa Recife Sem Palafitas, descrevendo suas atribuições. Estas organizações interagem objetivamente através dos grupos de coordenação estabelecidos para o Programa, liderados pela Prefeitura do Recife através da Empresa de Urbanização do Recife (URB) e sua Diretoria de Integração Urbanística (DIUR).

PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS
Prêmio Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas

- **Prefeitura do Recife:** Responde, através da sua Empresa de Urbanização do Recife (URB Recife), pela coordenação geral do Programa, pela elaboração dos projetos urbanísticos para as áreas pobres, pela execução das obras físicas e contratação de consultorias específicas necessárias a implementação do Programa. Tem também o papel de principal interlocutor junto às comunidades, através dos COMULs e dos delegados do OP. As ações sócio-econômicas são desenvolvidas pelas secretarias municipais de Planejamento, Urbanismo e Meio Ambiente, de Política e Assistência Social, de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, de Desenvolvimento Econômico, de Serviços Públicos, de Saúde e de Educação, sob a coordenação da Diretoria de Integração Urbanística (DIUR) da URB Recife.
- **Ministério das Cidades:** Responsabiliza-se por parte do repasse de verbas para habitação, saneamento, regularização fundiária e recuperação das áreas remanescentes das retiradas, como o caso piloto de Brasília Teimosa, além de estabelecer diretrizes macro de qualificação urbana;
- **Governo do Estado:** Responde pelos licenciamentos ambientais necessários às intervenções, pelo abastecimento d'água das áreas e operação dos sistemas de saneamento no pós-implantação;
- **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID):** Provê aporte financeiro, através do Habitar Brasil, para construção de novas habitações e elaboração de estudos sobre as áreas de risco;
- **Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD):** Aporta recursos, através do PROMETRÓPOLE, para intervenções urbanísticas e sociais nas comunidades da bacia do rio Beberibe;
- **Banco do Nordeste (BN):** Crédito para pequenos empreendedores, de modo articulado às capacitações profissionais ofertadas no decorrer do Programa;
- **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):** aporte de recursos para urbanização e saneamento
- **Caixa Econômica Federal:** Opera os financiamentos para habitação e recuperação urbanas;
- **Fundação Banco do Brasil:** Aporta recursos para elaboração de uma primeira etapa do cadastramento e diagnóstico sócio-econômico e ambiental das áreas do Programa, bem como as diretrizes dos planos de qualificação urbanística das áreas remanescentes e comunidade de entorno, subsidiando a consolidação da metodologia. Aporta também recursos para construção de novas unidades habitacionais para as famílias reassentadas;
- **Fundação Odebrecht:** Aporte de recursos para construção de novas habitações, subsidiando a consolidação da metodologia.

8 – No Programa Recife Sem Palafitas a participação do público-alvo específico das palafitas e as comunidades circunvizinhas se dá de forma organizada e sistemática. Os mecanismos de participação se baseiam (i) numa interlocução histórica já estabelecida com essas comunidades, através dos Conselhos Comunitários de Urbanização e Legalização Fundiária – os COMULs, quando estas comunidades são reconhecidas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e (ii) num novo canal de interlocução estabelecido na gestão atual pelo Orçamento Participativo (OP) municipal, através dos delegados das comunidades, para discussão de prioridades para cada área. A partir das discussões com esses grupos, as linhas metodológicas do Programa são contextualizadas na realidade de cada comunidade, com as lideranças locais participando das tomadas de decisões desde a concepção do Programa, suas fases de implementação, e seu acompanhamento pós-ocupação nas diversas reuniões comunitárias.

9 – A idéia do Programa Recife Sem Palafitas surgiu quando da visita, então em janeiro de 2003, de uma comitiva do Governo Federal recém-empossado, composta pelo Presidente Lula e seus Ministros, às áreas mais pobres do Nordeste. Um dos locais visitados foi Brasília Teimosa no Recife-PE, que chamou a atenção para a necessidade de uma iniciativa integrada para abordar as condições sub-humanas de habitabilidade em áreas de risco, no caso palafitas sobre as águas. Sendo Recife uma cidade com uma especificidade ambiental ímpar – a existência de vários rios, mangues e outros cursos d'água sobre os quais a cidade surgiu, cresceu e ocupou indevidamente ao longo do tempo – a existência de habitações sobre esses cursos d'água evidenciam o crescimento urbano desordenado associado ao empobrecimento das populações, num processo de exclusão social, urbanística e de degradação ambiental críticos. Originalmente concebido dentro de diretrizes do Governo Federal análogas ao Programa Fome Zero, de promover a inclusão integrada de populações carentes, o Programa Recife Sem Palafitas teve no Ministério das Cidades, no Governo Estadual e na Prefeitura do Recife os principais participantes governamentais no seu processo de concepção. Dentre os atores não-governamentais, destaca-se o papel da Fundação Banco do Brasil, com larga experiência em tecnologias sociais para inclusão social, e os Conselhos Comunitários atuantes no ambiente urbano do Recife, bem como as lideranças locais integrantes do Orçamento Participativo. Em fim, todo o processo de diálogo estabelecido com as entidades e comunidades para priorização das ações municipais concebeu, gerou e agora implementa um programa que já é referência de atuação integrada no estado de Pernambuco.

10 – O Programa Recife Sem Palafitas possui nove etapas-chave de implementação, ilustradas acordo com o Diagrama Metodológico (Figura 1) apresentado no item 2 deste documento.

PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS

Prêmio Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas

Passo 1 - Cadastramento sócio-econômico e ambiental das áreas/populações: Efetua a selagem das habitações existentes, delimitando o perímetro de intervenção, aplicando pesquisa qualitativa e quantitativa para conhecimento da realidade físico-ambiental e social específicas.

Passo 2 - Elaboração de diretrizes e planos urbanísticos/ arquitetônicos específicos: Orientados pelo perfil de cada área/família identificados quando da pesquisa qualitativa, esses produtos são submetidos à aprovação das comunidades nas assembleias dos COMULs e reuniões do OP.

Passo 3 - Re-localização e re-assentamento: A construção das habitações e/ou provisão de indenizações e compensações financeiras temporárias, como o auxílio moradia durante a construção das habitações, é feito em concordância com o que cada família demanda, e de acordo com a capacidade da Prefeitura em responder adequadamente;

Passo 4 - Recuperação ambiental de áreas degradadas: Replanteio da mata ciliar, em especial a vegetação de mangues, de modo a permitir a implantação de áreas de lazer e sistema viário nas margens antes indevidamente ocupadas pelas palafitas, dotando essas áreas de uso público e evitando a reincidência da ocupação indevida;

Passo 5 - Aporte em saúde: Intervenções na saúde das famílias através do Programa Saúde da Família (PSF), tanto nas comunidades circunvizinhas às áreas removidas, bem como nos novos locais de moradia das populações reassentadas;

Passo 6 - Aporte em educação: Ampliação do aporte educacional através da identificação, cadastramento e acompanhamento de crianças em idade escolar através do Programa Bolsa-Escola;

Passo 7 - Qualificação profissional: Capacitações profissionalizantes para geração de trabalho e renda consoantes com a demanda identificada, associadas ao fomento de identidades produtivas existentes no território;

Passo 8 – Gestão condominial: Capacitação para gestão condominial e conservação dos equipamentos públicos, juntamente com o acompanhamento psicológico das comunidades re-assentadas, fundamentais para inserção eficiente das pessoas na sua nova realidade urbana;

Passo 9 – Plano de captação de recursos: Elaboração de planos de captação de recursos junto a instituições públicas, privadas e não-governamentais, para acelerar o processo de re-assentamento, conseqüentemente, de implantação do programa.

A metodologia de intervenção está em constante teste, evoluindo e sendo ajustada de acordo a realidade específica de cada comunidade. As mudanças ao longo da implementação decorrem, basicamente, de duas variáveis – a incorporação de novos atores institucionais ao processo, a exemplo do SEBRAE PE, aumentando o impacto positivo de intervenção da iniciativa em algumas comunidades piloto; e a resistência de algumas comunidades, devido a questões político-partidárias presentes e que por vezes retardam o processo, sem contudo comprometê-lo em seu resultado maior – a inclusão social e urbana das comunidades.

11 – Dentre os principais obstáculos enfrentados até o momento pelo Programa Recife Sem Palafitas, destacam-se a resistência e ameaças de alguns moradores de palafitas à re-locação. A equipe social, entretanto, cumpriu seu papel de sensibilização e esclarecimento da iniciativa junto às comunidades, e os trabalhos seguiram dentro do cronograma previsto. Ainda, o aumento da ocupação urbana vem provocando a diminuição de áreas para construção de novas habitações, o que pode significar a revisão da metodologia para incorporar estoques ociosos de construções em áreas urbanas centrais, devidamente reformados, como potenciais destinos das comunidades re-locadas.

12 – Como mecanismos de monitoramento e avaliação do Programa Recife Sem Palafitas desenvolve-se uma sistemática de acompanhamento das comunidades no seu momento pré-remoção, durante o processo de construção das novas habitações e após seu re-assentamento, por até um ano. Ainda, no âmbito das equipes multidisciplinares, acontecem reuniões mensais com os técnicos das diversas áreas da Prefeitura integrantes do Programa para avaliar e eventualmente reorientar estratégias de abordagem. Nos COMULs, procede-se da mesma forma, sempre deliberando sobre as fases de implementação em suas respectivas comunidades. As eleições dentro das plenárias do OP de prioridades relacionadas às frentes de atuação do Programa são um exemplo de seu resultado positivo, com alta popularidade entre as comunidades.

13 – A mais importante conquista do Programa Recife Sem Palafitas até o momento é a abordagem integrada da problemática do uso e ocupação do solo às margens dos cursos d'água, enfrentando a questão nas suas causas e efeitos.

PROGRAMA RECIFE SEM PALAFITAS
Prêmio Gestão Pública e Cidadania – Fundação Getúlio Vargas

- 14** – O acompanhamento familiar integrado pela Prefeitura no processo de re-assentamento constitui-se no aspecto mais inovador do Programa Recife Sem Palafitas, em relação a práticas anteriores de outras gestões na intervenção em áreas/habitações com situação de risco social e ambiental. Atua-se de maneira sistêmica e integrada desde a identificação das áreas de risco, passando pelo cadastramento as famílias, a demolição das ocupações indevidas, na construção das novas habitações, na qualificação e recuperação ambiental das áreas remanescentes para uso coletivo, na educação e saúde das comunidades reassentadas e circunvizinhas, na capacitação profissionalizante, no apoio psicológico e preparação para a nova forma de morar das famílias reassentadas. Técnicos de diversas áreas acompanham os beneficiários antes, durante e até um ano após a transferência, minimizando riscos de pós-ocupação e conseqüente repasse das habitações, reduzindo o número de invasões em outros locais da cidade. Desta forma, promove-se a melhoria ambiental dos cursos d'água, estimula-se a fixação das comunidades em seus novos lugares e resgata-se a auto-estima, elevando padrões de habitabilidade e qualidade de vida.
- 15** – O Programa Recife Sem Palafitas procura agir de forma direta sobre a questão, não apenas melhorando a qualidade de vida do cidadão, no sentido do morar dignamente, como também oferecendo condições de inserção sócio-econômica à população com as capacitações oferecidas.
- 16** – O resgate da auto-estima a partir das intervenções integradas é o principal impacto do programa em relação à cidadania, conforme descrito nos demais itens anteriores.
- 17** – O Programa Recife Sem Palafitas não participou do PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA anteriormente, sendo esta a primeira vez, pois possui apenas um ano e meio de criação e funcionamento.
- 18** – A mais significativa deficiência do Programa Recife Sem Palafitas é depender de aportes externos à Prefeitura, muitas vezes retardados em seus repasses, para alcançar uma situação ideal num horizonte de tempo mais curto possível.