

1 – O Programa Parceria nos Morros tem como objetivo principal a erradicação do risco de desabamento nas encostas dos morros do Recife em parceria com as comunidades, numa perspectiva integrada. Objetiva-se, especificamente, (1) buscar soluções técnicas alternativas para problemas de erosão e desmoronamento de barreiras; (2) capacitar mão-de-obra local na execução e manutenção das intervenções; (3) reduzir o número de pontos críticos de desmoronamento pela educação ambiental como instrumento de mitigação de risco; (4) recuperar ambientalmente encostas de modo articulado às obras de contenção; (5) Fortalecer uma rede local de apoio ao desenvolvimento sócio-econômico das comunidades; (7) Integrar várias áreas da gestão municipal na abordagem das causas e efeitos do uso de ocupação inadequados das encostas. Como principais metas, o Programa prevê:

- Eliminar o risco de morte por desabamento de encostas;
- Diminuir em 15% o custo final das intervenções físicas, otimizando e potencializando recursos públicos;
- Capacitação e comprometimento dos beneficiários diretos com a(s) obra(s);
- Aumentar a responsabilidade cidadã com a segurança e qualidade de seu habitat;
- Otimizar os recursos disponíveis em ações integradas com as várias áreas de gestão.

2 – O Programa Parceria nos Morros possui três frentes inter-relacionadas de atuação, adotadas pela atual gestão municipal na implementação para ações de melhoria do ambiente urbano: **intervenções físicas, intervenções sociais e integração institucional.** Das 421 áreas pobres existentes no Recife (cadastro Habitar Brasil BID, 2000), o Programa atua em 110 áreas ocupadas nos morros que se estendem do norte ao sudoeste da cidade, com altura variando de 50 a 80 m. Esses morros representam mais da metade do município (cerca de 3.300 ha), com uma população estimada de 400.000 habitantes. O funcionamento compreende os seguintes passos metodológicos, sendo (1) cadastramento dos pontos de risco em conjunto com a comunidade e defesa civil do município; (2) constituição das Comissões Integradas de Acompanhamento Ambiental – CIAAs – formadas por representantes da comunidade, técnicos do Programa e delegados do orçamento participativo. (3) planejamento das ações, feito pela CIAAs; (4) vistorias conjuntas realizadas pelas equipes técnicas instaladas em três estações da Defesa Civil – CODECIR – estrategicamente localizadas nos morros, visando identificar soluções técnicas mais adequadas ao tratamento das encostas, alternativas (melhor custo/benefício) ao muro de alvenaria em pedra rachão; (5) treinamento de representantes das famílias beneficiadas para formação de mão-de-obra; (6) criação pela Prefeitura de um banco de materiais sob responsabilidade dos beneficiários nos locais de intervenção; (7) execução das obras com acompanhamento de engenharia e técnico-social, de modo integrado a outras ações da gestão (Defesa Civil, Operação Trabalho, ações habitacionais, etc.) nas áreas de morros (ver diagrama metodológico)

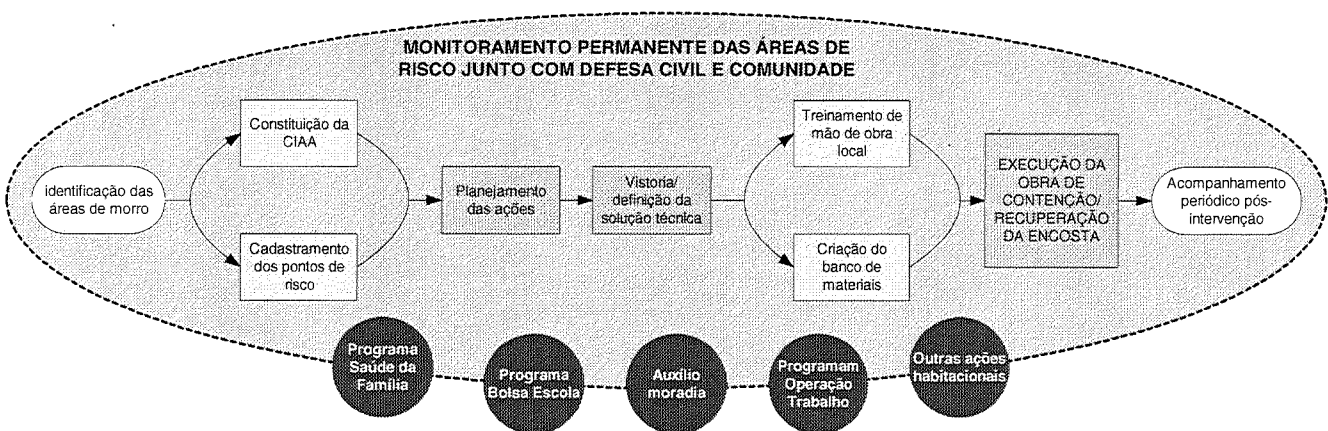


Figura 1: Diagrama Metodológico do Programa Parceria nos Morros.

3 – O Programa Parceria nos Morros é parte do Programa Guarda-chuva da Prefeitura do Recife, que aborda a problemática dos morros a partir de seis eixos de intervenção: Controle Urbano, Defesa Civil Permanente, Ações Integradas de Pequeno Porte, Urbanização – Obras Estruturadoras, Política Habitacional e Mudança da Cultura. Dentro destes eixos de abordagem o Programa Parceria nos Morros desempenha as seguintes atividades:

- Apóia as atividades de Controle Urbano, através da fiscalização nas localidades onde está atuando;

- Assessora e apóia a Defesa Civil com dados do Diagnóstico de Área em tempo real, de forma a evitar-se sobreposição de informações, além de apoiar integralmente as ações desenvolvidas em estado de Alerta Máximo;
- Fornece à Defesa Civil dados e soluções técnicas visando uma maior agilidade em pequenas intervenções nas localidades do Programa Parceria;
- Informa à Empresa de Urbanização do Recife – URB – o elenco de obras estruturadoras não adequadas ao Programa Parceria necessárias à urbanização dos morros;
- Apóia a Secretaria Municipal de Habitação nos seus demais programas habitacionais através da divulgação e mobilização da população em localidades do Programa Parceria;
- Estrutura e implementa o modelo de gestão dos morros com abordagem holística e sistemática para que a cidade valorize as potencialidades dos morros (paisagísticas e de manifestações culturais, entre outros);
- Investe na mudança de cultura dos habitantes dos morros no sentido da conservação dos seus lugares de moradia, incluindo os benefícios gerados pelo Programa.

4 – O Programa Parceria nos Morros tem como público-alvo comunidades habitantes nas áreas de morros da cidade do Recife, sujeitas a situação de risco sócio-ambiental e de morte, agravadas em período de chuvas. De 2001 até junho de 2005, foram beneficiadas diretamente pelo Programa Parceria nos Morros 5.252 famílias, numa proporção de 60 % de mulheres e 40% homens. Considerando a redução de pontos de risco alcançadas no período, estima-se que cerca de 42% dos pontos de risco cadastrados (clientela potencial) tenham sido atendidos pelo Programa. Os beneficiários são selecionados a partir de um cadastro elaborado pela Prefeitura dos pontos de risco, sendo estes priorizados conforme requisitos técnicos e sociais definidos pelas CIAAs. A comissão envolve toda a comunidade e a capacitação de mão-de-obra envolve diretamente as famílias afetadas pelo risco de deslizamento/ desmoronamento das encostas. Estes beneficiários participam fornecendo mão-de-obra para execução da intervenção e sua posterior manutenção, e como multiplicadores de educação ambiental.

5 – No ano de 2004 foram investidos no Programa Parceria nos Morros R\$ 5.594.281,65 (cinco milhões, quinhentos e noventa e quatro mil e duzentos e oitenta e um reais e sessenta e cinco centavos) custeados com 100% de recursos públicos do município.

6 – Atualmente estão diretamente envolvidas na operação do Programa Parceria nos Morros 870 pessoas, sendo:

- 84 pessoas compondo a equipe técnica do programa (engenheiros, assistentes sociais, etc);
- 36 pessoas atuando na distribuição de materiais;
- aproximadamente 750 pessoas das comunidades envolvidas diretamente na execução das obras de contenção/ recuperação;
- 16 pessoas, sendo destas 9 mulheres, exercendo as funções de direção ou tomada de decisões.

Todas as pessoas envolvidas são consideradas executores do Programa.

7 – São seis os atores envolvidos no processo de execução do Programa Parceria nos Morros, no entanto, a URB Recife, as Comunidades, as Consultorias contratadas para coordenar *in loco* as intervenções e a CODECIR desempenham papéis principais. Cada um DOS atores tem papéis específicos, com relações claras e complementares para a real eficiência do processo, como segue:

Empresa de Urbanização do Recife – URB Recife: Executora municipal, a URB atua como disparadora e apoiadora do processo, além de controlar os recursos financeiros e tecnológicos, supervisionando todo o trabalho e as ações da Consultora e outras contratadas (fornecedoras de materiais, locadoras de transporte e empresas de remoção). Desenvolve também ações de articulação social e educação ambiental em colaboração com a Consultora, definindo a abrangência do Programa e o cronograma de execução das ações, em função das prioridades e recursos disponíveis. Ainda, a URB fornece e distribui os materiais de construção e equipamentos necessários à execução das obras, definindo o cronograma de serviços, implantando o sistema de controle dos recursos utilizados e avaliação dos resultados, fornece à Consultora informações pertinentes a cadastro, relatórios e soluções técnicas das obras em andamento, celebra convênios e/ou parcerias com outros órgãos do poder público (municipal, estadual, federal) como também com instituições da sociedade civil, e por fim disponibiliza dependências nos escritórios da URB Recife, destinado ao Programa Guarda Chuva, assumindo eventuais despesas vinculadas à estrutura física com aluguel, concessionárias de serviços públicos e tributos.

Comunidade: Atua como principal executora da intervenção física, como mão-de-obra capacitada pelo Programa, como fiscalizadora/ monitoradora da situação das encostas a partir das CIAAs, tendo também a responsabilidade de armazenar os materiais a serem utilizados.

A **Consultoria**, entidade contratada para obra/ intervenção, atua como coordenadora da equipe técnica, como definidora de diagnósticos, das soluções técnicas e soluções urbanísticas em áreas do Programa Parceria, como colaboradora na gestão da distribuição de materiais, como assessora técnica e fiscalizadora da execução das obras. É papel da Consultora a elaboração de diagnósticos, a capacitação da equipe técnica, das CIAAs, o desenvolvimento de estudos topográficos e cadastrais das áreas, incluindo cadastros sociais, elaboração de soluções técnicas para tratamento de taludes, elaboração de estudos urbanísticos, supervisão de obras, assessoria técnica de engenharia na execução de obras, assessoria técnica social, avaliação e monitoramento técnico do Programa, desenvolvimento de pesquisas e experimentações para implantação de novas tecnologias, colaboração na gestão de materiais, com o dimensionamento da demanda, cronograma de distribuição e controle das entregas.

Coordenadoria de Defesa Civil – CODECIR: atua na prevenção de riscos de desmoronamento de encostas, bem como no atendimento à eventual ocorrência articulando o atendimento emergencial às vítimas junto às equipes de resgate. No caso do Programa, a CODECIR contribui com seu monitoramento constante das áreas de risco, de suas condições, controlando inclusive informações de serviços meteorológicos, fornecendo informações fundamentais para a tomada de decisão das prioridades de intervenção. Quando necessário, a CODECIR encaminha as famílias vítimas do desastre (que não tem para onde ir) para o recebimento do auxílio moradia enquanto constroem-se as novas habitações.

Secretaria de Desenvolvimento Econômico: Atua indiretamente através do programa Operação Trabalho, que consiste em capacitar e empregar (remunerando) mão-de-obra local na construção de novas habitações das famílias vítimas do desastre.

Secretarias de Saúde e Educação: atuam indiretamente através do Programa Saúde da Família e Bolsa Escola.

8 – No Programa Parceria nos Morros a comunidade atua como elemento cuja mobilização é imprescindível, como ocupante da área alvo de intervenção, como detentora de informações e poder de decisão, como futura beneficiária, como mão de obra (ou fornecedoras de) e como fiscalizadora, com as seguintes atribuições:

- Identificar em parceria com o Poder Público as encostas a serem trabalhadas;
- Fornecer a mão-de-obra necessária para a execução das obras;
- Armazenar e guardar os materiais fornecidos;
- Promover a manutenção das obras executadas.
- Ser multiplicador nas ações de educação ambiental.

9 – A concepção do Programa Parceria nos Morros parte da tradição da engenharia pernambucana em práticas participativas. São inúmeros os programas e projetos em que a comunidade beneficiada é diretamente envolvida, entre os quais podemos citar o Fórum PREZEIS, projeto Refavela, Programa Nossa Rua, entre outros. O embrião do Programa foi idealizado em 1994 pela Prefeitura do Recife, diante da constatação de que a maior parte das situações de risco em morros é gerada em terrenos particulares, mas torna-se de interesse público na medida em que colocam em risco várias famílias. Como o número de pontos de risco existentes é infinitamente maior que a capacidade financeira do poder público de tratá-los, buscou-se uma alternativa às soluções tradicionais de muros de arrimo em pedra, muitas vezes mais onerosos do que os próprios imóveis que protegiam. Outra premissa foi a participação do beneficiário no planejamento e execução das obras fazendo com que eles se identificassem e mantivessem a intervenção. De início foram 04 localidades piloto, e em um ano e meio, grande parte das localidades de morros tinham aderido ao programa, havendo sempre uma grande procura por parte das comunidades para adesão ao mesmo. A partir de 2001 o Programa Parceria nos Morros adotou o modelo atual (apresentado no item 2 deste questionário), com a visão de sempre buscar ações de inovação com modelo de gestão participativa. A consolidação do Programa se comprova pela sua manutenção e aprimoramento, independente da linha política das gestões subsequentes.

10 – O Programa Parceria nos Morros possui como etapas de implementação (1) adoção de técnicas alternativas e de fácil execução / manutenção para a solução de risco de desabamento de encostas; (2) entendimento e engajamento por parte da comunidade no seu papel no Programa (3) Implantação do Programa de execução de obras em regime de mutirão assistido e (4) Divisão de responsabilidades com os beneficiados diretos das intervenções pontuais. A evolução da implantação do Programa se deu a partir da aproximação da equipe técnica e as comunidades, através da criação de escritórios descentralizados, as Estações nos Morros. Esta mudança propiciou um melhor acesso (proximidade, deslocamento, ambiência) das comunidades à equipe

técnica que antes era centralizada na URB Recife. Também, o aprimoramento das técnicas construtivas, otimizando o mix de materiais e o método construtivo, buscando sempre a inovação tecnológica, sustentável e de menor custo. A criação das CIAAs teve papel fundamental ao regular a participação de decisão dos representantes das comunidades, antes centralizadas nos líderes comunitários. A integração do Programa com várias esferas municipais, especialmente a Defesa Civil, otimizou o processo e agilizou as ações com a eliminação das sobreposições de atividades. A criação de um setor de projetos veio coroar essa evolução, agregando as informações do Programa Parceria nos Morros e desenvolvendo estudos e ações (Plano de intervenções, soluções técnicas de micro-drenagem para a Defesa Civil) de melhoria urbanística de habitabilidade respeitando as respectivas especificidades locais.

11 – Os principais obstáculos enfrentados até o momento pelo **Programa Parceria nos Morros** são:

- 1) Dificuldade de entrega e estocagem de materiais no campo.
- 2) Fragilidade quanto à guarda e correta aplicação dos materiais de construção;
- 3) Descontinuidade da mão-de-obra disponibilizada pela comunidade, comprometendo o cronograma de execução;
- 4) Conflitos de vizinhança entre famílias envolvidas na obra;
- 5) Indisponibilidade de equipamentos adequados para execução das obras;
- 6) Logística de remoção de entulhos;
- 7) Segurança da equipe técnica com relação à violência urbana, principalmente em áreas críticas do ponto de vista do risco social.

As respectivas ações corretivas / preventivas

- 1) Ainda persiste devido ao desenho urbano das áreas de morros;
- 2) Aprimoramento do controle e fiscalização do uso dos materiais com capacitação permanente da equipe técnica e acompanhamento social junto às famílias responsáveis pela guarda de materiais.
- 3) Negociação do cronograma em função da disponibilidade da mão-de-obra. O problema ainda persiste em função do caráter voluntário da mão-de-obra.
- 4) Implantação de reuniões preliminares com a participação das famílias a serem beneficiadas, identificando e negociando previamente a participação de cada uma delas.
- 5) Ainda persiste, uma vez que é de responsabilidade do beneficiário e as condições sócio-econômicas nem sempre permite a aquisição destes.
- 6) Adoção de sistema por caçambas estacionárias. Operação dificultada pelo desenho urbano das áreas de morros.
- 7) Uso de EPI's e identificação dos técnicos durante os trabalhos de campo. O problema ainda persiste em função do quadro de violência urbana e de pobreza das áreas.

12 – O **Programa Parceria nos Morros** é constantemente avaliado quanto ao investimento x obras realizadas x população beneficiada, a partir de relatórios mensais de acompanhamento. No ano de 2004 foram executadas 391 obras, beneficiando 1.074 famílias (cerca de 5.000 pessoas). No ano de 2005 já foram concluídas 136 obras, estando 188 em andamento totalizando 913 famílias (cerca de 4.500 pessoas). O fato do beneficiário ser participante da execução, condiciona-o à manutenção da mesma, uma vez que ele se apropria desta como parte de sua moradia. Esta manutenção potencializa a vida útil e funcional da obra. Não há registro de obras executadas pelo Programa Parceria nos Morros que apresentaram problemas após sua conclusão. Além disto é grande a procura da população para integrar-se ao Programa visando a moradia segura.

13 – O **Programa Parceria nos Morros** tem como mais importante conquista a drástica redução de número de óbitos em decorrência de acidentes de deslizamento de barreiras ocorridos no período de chuvas. No ano de 2004, foram menos de dez pessoas.

14 – O **Programa Parceria nos Morros** inova em relação às iniciativas anteriores na atuação integrada Prefeitura-comunidade no enfrentamento da problemática do uso e ocupação inadequados dos morros recifenses. Essa parceria se dá da mitigação de riscos de desmoronamento à implantação das obras com soluções técnicas alternativas de fácil execução e manutenção, da identificação e cadastramento das áreas de risco à formação das CIAA, nas intervenções físicas, onde comunidade é mão-de-obra e Prefeitura é entidade capacitadora, elaborando projetos, acompanhamento e dando respaldo técnico necessário, promovendo a responsabilização solidária e complementariedade de papéis nas intervenções. A prefeitura contribui para a elevação da auto-estima dos habitantes dos morros, onde os mesmos passam a ser também agentes da melhoria da qualidade de vida de suas comunidades.

15 – O Programa **Parceria nos Morros** enfoca também a questão da pobreza ao trabalhar em áreas de morros; habitar nestas áreas no Recife é sinônimo de população de baixo poder aquisitivo, pela história da ocupação do espaço urbano da cidade: população mais favorecida em terras planas e secas, e as menos favorecidas “empurradas” para os morros e alagados, tendo como consequência a insalubridade, a falta de espaço de convivência, de acessibilidade, entre outras situações. E é esse o público-alvo do Programa, trabalhado por uma equipe habilitada para os enfrentamos de cunho social, resgatando a cidadania da comunidade-parceira envolvida, valorizando a importância da sua participação no processo. Nesta visão procura-se, ao elaborar os projetos técnicos, qualificar os acessos às residências através de rampas ou escadarias, reforçar a importância na coleta do lixo doméstico evitando que sejam depositados nos taludes e canaletas, fornecer orientação quanto a prática correta para o plantio de algumas espécies vegetais, bem como o relacionamento interpessoal com familiares e vizinhos, buscando a inclusão social também pela capacitação para o crescimento profissional. O impacto na pobreza se dá, então, pelo resgate da cidadania e da melhoria da qualidade de vida dos moradores dos morros

16 – A metodologia adotada no Programa **Parceria nos Morros** impacta diretamente sobre a cidadania, ao facilitar ao indivíduo interferir/ participar direta ou indiretamente nas decisões do planejamento a ser traçado, na execução das obras e na manutenção das mesmas, através de reuniões, fóruns, visitas, instalação de comissões, onde se busca chegar a um comum acordo. Os cidadãos dos morros passam a compartilhar não mais a cultura de que o poder público é o único responsável pela execução e manutenção de ações/ obras públicas, entre outras situações, mas sim que todos são co-responsáveis neste processo e que cada um tem sua contribuição para melhoria da sua localidade, em consequência uma melhor qualidade de vida. Esta mudança de perspectiva é sempre buscada desde a abertura das frentes de trabalho, com o suporte das CIAA's. E essas comissões integradas de acompanhamento ambiental são compostas em sua maioria por mulheres, por estarem na condição de chefes de família. Costuma-se dizer que as mulheres envolvidas no Programa literalmente “colocam a mão na massa”, numa alusão ao processo construtivo das intervenções.

17 – Esta é a primeira vez que o Programa **Parceria nos Morros** participa do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV.

18 – O Programa **Parceria nos Morros** apresenta como mais significativa deficiência o fato da mão-de-obra necessária para a execução dos serviços ser de responsabilidade do morador da área de risco, o que termina excluindo as famílias que não possuem esta disponibilidade seja por falta de tempo, seja por não possuírem membros capazes de desempenhar tal serviço de construção civil. Esse problema está atualmente sob análise das instituições envolvidas, na busca por uma solução que não prejudique um dos principais critérios de seleção dos beneficiários – a exposição ao risco de desmoronamento.