

Título da história: O mural da concórdia: a participação comunitária e os programas de regularização de bairros

Unidade de execução (UE): Serviço Público de Habitação (SPV) Município de Rosalinda

Autores (máximo 2):

Nome e função na UE: Luz Flórez, Coordenadora do projeto de 2013 a 2016 (nome fictício)

E-mail: XXX

Nome e função na UE: José Pérez, Aquisições de 2013 a 2017 (nome fictício)

E-mail: XXX

País: XXXXXXXXXXXX

Número do projeto BID: 1307/OC-XXX

BID Lider do Time: Maria Ortega, Sector Especialista (nome fictício)

BID Lider do Time E-mail: XXX

Resumo do caso:

Este caso ilustra o aprendizado que, como Realizadores, tivemos no tratamento de impactos sociais não desejados em um programa de regularização de bairros. Um dos projetos do Serviço Público de Habitação do Município buscou a regularização de assentamentos irregulares. De acordo com o último censo, o município tinha, em termos relativos, a maior incidência de assentamentos irregulares no país. O Plano Estratégico identificou os assentamentos irregulares como um dos principais problemas para o desenvolvimento da cidade e propôs, através de seus programas “Construindo a cidadania”, uma política abrangente de atuação com a participação das famílias afetadas.

Nesse programa, enfrentamos o desafio de administrar um conflito social latente, propondo a realocação dos habitantes de um bairro com condições precárias para uma zona de classe média. Para solucionar isso, solicitamos a participação comunitária na construção coletiva de um mural de cerâmica — hoje uma bandeira de mais de 300 metros— cuja execução durou vários meses e na participação de escolas do bairro, com filhos das famílias que seriam realocadas e crianças do bairro de classe média, conseguindo dissipar a resistência e suscitando a conciliação entre as partes. Dessa forma, o projeto conseguiu ser executado e ter importantes impactos comunitários não antecipados.

"Tweet" que resume a aprendizagem para enfrentar o (s) desafio (s) durante a execução do projeto:

Nos casos de possíveis conflitos de partes interessadas, busque uma causa comum e promova espaço de colaboração/inovadores.

Qual é a solução para o desafio do confronto que forma a base do caso a ser narrado?

Gestão criativa de conflitos entre diversos grupos envolvidos ou afetados

EXEMPLO

1. Qual dos seguintes temas melhor descreve o tipo de desafio enfrentado ou o tipo de inovação produzida? (selecione no máximo 3)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Aquisições e contratos de | <input type="checkbox"/> Coordenação institucional da |
| <input type="checkbox"/> orçamento do projeto | <input type="checkbox"/> concepção do projeto |
| <input type="checkbox"/> Prioridades das partes interessadas | <input type="checkbox"/> Planejamento, monitoramento e avaliação |
| <input type="checkbox"/> Aspectos legais e processos públicos | <input checked="" type="checkbox"/> Fatores ou temas ambientais e sociais |
| <input type="checkbox"/> Capacidade de gestão de projetos | <input type="checkbox"/> Sustentabilidade |

Outro:

2. Descreva em detalhes o contexto do projeto > Que problema ou oportunidade motivou a preparação do projeto? Em que ano(s)? O que o projeto pretendia atingir?

No início de 2010, a cidade de Rosalinda era a maior cidade do país. De acordo com o último censo, contava com mais de 1 milhão de pessoas e contribuía com 5% do produto interno bruto do país. Entretanto, 18% de sua população apresentava necessidades básicas deficitárias, e 100.000 pessoas viviam em assentamentos irregulares, o que representava, em termos relativos, a maior incidência no país.

O Plano Estratégico de Rosalinda identificou os assentamentos irregulares como um dos principais problemas para o desenvolvimento da cidade e propôs, através de seus programas “Construindo a cidadania”, uma política abrangente de atuação com a participação das famílias afetadas. Nesse contexto, o Governo federal solicitou ao BID financiamento de um programa de auxílio para transformar as “vilas miseráveis” de Rosalinda em bairros regulares, que foi denominado Programa Rosalinda Habitat (PRH). A situação social do país se agravou rapidamente com o estopim da crise de 2011-2012, entretanto, a pouco tempo de estourar a crise em fevereiro de 2012, o projeto foi declarado elegível.

Devido a essa desestabilidade socioeconômica do país e às restrições do espaço fiscal, o programa atrasou no início. Em 2015, assim que o país retomou o crescimento, e, apesar da mudança de autoridades do Serviço Público de Habitação (SPV), o compromisso com o PRH e a coordenação da Unidade de execução se mantiveram.

3. Descreva o desafio enfrentado: Qual foi o (s) desafio (s) que você enfrentou na execução? Como você o (s) reconheceu? Quais ações você realizou para melhorar a execução do seu projeto? Que efeito (s) teve (tiveram) no desempenho do projeto?

O programa abrangia a recuperação de sete bairros com diferentes particularidades, e, em todos, usamos a participação comunitária para abordar os problemas derivados das obras de melhoria. Dessa forma, cada bairro elegeu representantes para negociar como administrar as singularidades de cada uma das obras e mitigar os efeitos negativos. Um tema naturalmente sensível era a divisão dos terrenos em lotes para a urbanização. A princípio, realizamos o loteamento nos escritórios da unidade de execução, seguindo um critério técnico. Em seguida, mostramos aos habitantes da proposta de loteamento, que o aprovariam. O problema surgiu quando o agrimensor ia ao terreno, solicitando, por exemplo, que uma cerca fosse executada por um metro, de acordo com o planejado. “Eu vi a planta, mas imaginei outra coisa”, era uma resposta comum. Isso fez com que nós, como Unidade de execução, tivéssemos que mudar de metodologia. Foram iniciadas, então, oficinas participativas de loteamento, nas quais foram explicadas as regras fixas e as regras flexíveis. Essa metodologia tomou muito mais tempo, porém, uma vez implementada, não encontrou resistência nem gerou desentendimentos.

O último projeto dos sete bairros significou um momento crítico para o projeto. A intervenção nesse bairro deficitário significava realocar famílias. O Município tinha um terreno apto para o fim de demarcação e zoneamento. Era um terreno no limite de um bairro de classe média, na avenida Camino de los Granaderos, que se conecta com a rodovia e leva a um município vizinho, onde foi travada uma batalha histórica na Guerra da Independência. O cronograma de atividades e desembolsos do programa começou a ser adiado. Os habitantes do bairro de classe média se opunham à mudança ou realocação dos habitantes do bairro pobre no terreno municipal, porém o Município tinha plenos poderes para realocá-los e já havia conseguido a aprovação dos realocados. Os habitantes do bairro de classe média começaram a se organizar contra a medida. Redigiram notas, fizeram reuniões, buscaram argumentos técnicos para a não construção das 50 novas residências. Um dos motivos que alegaram foi precisamente que havia uma ordem que protegia a avenida para o feito libertador e, inclusive, convocaram uma organização especializada na história da Independência para apoiar seus argumentos. Nesse momento, ficou claro que um potencial conflito, além de afetar seriamente o cronograma, podia ter efeitos nefastos nos resultados do projeto, em especial a melhoria dos níveis de capital social dos beneficiários.

4. Solução e Resultados :Como você lidou com o desafio ou desafios? Quais ideias, ferramentas ou métodos foram aplicados para agregar valor, seja na execução do contrato ou na gestão do projeto? (Por exemplo, uma solução nunca antes usada no país ou setor, uma tecnologia que não foi contemplada no projeto da operação ou uma abordagem criativa para ferramentas de gerenciamento tradicionais). Eles geraram resultados documentados e lucrativos com suas soluções?

Mesmo que o Município e a equipe pudessem avançar com a realocação, e necessariamente não precisassem do consentimento, esse avanço poderia significar o estopim de um conflito social. Tampouco foi avaliada, em momento algum, a opção de mudar o destino da mobilização. Por isso, voltamos a recorrer à participação como mecanismo para resolver conflitos e gerar acordos. Entramos em contato com ambos moradores, localizamos as organizações de bairro e estabelecemos um diálogo com elas, e tentamos buscar um ponto de encontro.

A história da Independência nos trouxe uma ideia: recorrer aos símbolos pátrios e à história comum da qual Rosalinda se orgulha: a batalha de libertação que ocorreu a poucos quilômetros da cidade. “Nos ocorreu fazer um mural na parede da fábrica relacionado ao tema da bandeira. Pensamos em um mosaico com mais de 10.000 peças de cerâmica, o que permitia que muita gente participasse da execução”. Contratamos um artista plástico, que desenhou, e outra artista, que dirigiu a execução da obra. Trabalhamos na incorporação de todas as escolas da zona e na criação de conexões entre as crianças a partir de uma atividade lúdica. O Município conseguiu os materiais e uma fábrica cedeu um de seus paredões para que os habitantes de ambos os bairros fizessem um mural de cerâmica coletivamente —hoje uma bandeira de mais de 300 metros— cuja execução levou vários meses, e na qual participaram escolas do bairro, com filhos das famílias que seriam realocadas e crianças do bairro de classe média. O mural foi iniciado no final de 2010 e terminado em 2011.

A área próxima cercada por essa atividade lúdica permitiu também iniciar sessões de diálogo em torno de pequenas obras complementares em prol da segurança do bairro, como a melhoria da iluminação e a sinalização das vias circundantes e espaços públicos (parque e escola). Essas ações, em conjunto com a área cercada gerada durante os meses de construção do muro, permitiram que as comunidades receptoras se mostrassem mais abertas e reduzissem sua resistência. Comprometer todos com um tema comum e suscitar a participação e o encontro foram a forma de conciliar as partes e evitar o possível conflito.

5. Lições Aprendidas: Que aprendizado emergiu da experiência que poderia ser relevante para outras equipes que estão projetando ou executando projetos? Como você compartilhou esses aprendizados?

- Perante os conflitos, maior participação. Os conflitos de interesse de cada comunidade perante as decisões que afetam cada família (atribuição de soluções habitacionais, transferências, mudanças ou benefícios sociais) foram processados com a maior participação possível, convocando os afetados, esclarecendo os interesses de cada setor e promovendo uma mediação e negociação que não só permitiu concluir o projeto, como fortalecer a geração de redes e a sustentabilidade futura da vida comunitária. Devemos confiar na participação da comunidade e preservar para os técnicos o rol da condução desses processos.
- A comunicação eficaz e oportuna é vital para a administração dos interessados. Nesse sentido, identificar todos os que serão afetados pelo projeto, analisar seus interesses e desenvolver estratégias para informar e alinhar os interesses com os interesses do projeto é um trabalho essencial. Em futuros projetos, é importante levar em conta os componentes de comunicação para uma administração adequada das expectativas.
- Os projetos de melhoria de habitação são projetos complexos que podem gerar conflitos não previstos. Explorar novas interações e colaborações lúdicas pode abrir caminhos de diálogo necessários para a resolução dos conflitos.