

# A Gestão Urbana na América Latina e o Papel das ONG's em Processos Participativos e Formulação de Políticas Públicas:

O que se aprende do diálogo ONG-Governo nas cidades do Recife, Lima e Fortaleza?

## Seminário e Jornada de Trabalho

Recife, Brasil  
15-17 Junho 2005  
Hotel Marante



# **Algumas Questões que Motivaram a organização do Encontro.**

**Sobre o Tema da Participação e a Questão Urbana**

# A capacitação dos setores populares e a melhora da qualidade da participação no processo decisório:

1. Quais são os mecanismos utilizados?
2. Que resultados podem ser medidos?
3. Esta interface governo-ONG, governo-sociedade civil e ONG-comunidades organizadas está gerando formulação de políticas públicas que levam em conta os interesses da população pobre?
4. O que há de inovação no corpo de conhecimento atual? O que se pode dizer sobre Recife e Lima?

# **Quadro regulador, normas, regulamentações, parâmetros excludentes dificultam eficiência na gestão urbana e alimenta a informalidade e ilegalidade.**

1. Estatuto da Cidade (Brasil) representa um passo importante no processo de reforma urbana
2. A aplicação da lei e seus instrumentos requerem entre outras coisas a capacitação e fortalecimento institucional, e a participação ativa da sociedade civil organizada.
3. Apesar da participação cidadã, nem sempre os resultados respondem às necessidades e demandas de setores populares.
4. Porque?
5. Há fragilidade nestes modelos de participação?
6. Como explicar do ponto de vista das ONG's?

**Governos progressistas assumem políticas urbanas com enfoque na inclusão social, implementação de programas integrados visando melhorar a qualidade de vida nos assentamentos populares, integrando a melhoria habitacional e urbanização com programas de formação de emprego, geração de rendas e capacitação.**

1. Estamos – pelo menos em algumas cidades – ultrapassando o enfoque setorial, concentrado apenas nos aspectos físicos espaciais e passando a englobar dimensões sócio-econômicas e culturais.
2. Impactos ainda são pouco significativos ou será porque não temos bons instrumentos de monitoramento e análise de impactos de políticas públicas?
3. Em Recife, Lima e outras cidades, realizam-se avanços em legislação e reconhecimento dos direitos sobre a terra em assentamentos irregulares, mas os resultados ficam a desejar. Porque?
4. Qual a avaliação e visão das ONG's sobre esses processos? Como avalia o Governo?

## Compromissos Internacionais:

**“As metas do Milênio” – Objetivo 7 / meta 11 – : melhorar a qualidade e condições de vida de pelo menos 100 milhões de moradores de ‘favelas’ até o ano 2020 e neutralizar a formação de novos assentamentos.**

1. Quais as características e conteúdo desta agenda de políticas preventivas? Como executá-la?
2. O que se espera dos vários níveis e subníveis de governo?
3. Qual o papel do governo municipal?
4. Que respostas possuem as ONG’s para este desafio?
5. Que tipos de parcerias podem ser formalizadas?
6. A sociedade civil organizada participa deste processo?  
De que forma?



# Mapeamento Institucional: Desvendando Agentes e Participação Cidadã em Recife

## Process Mapping: Disclosing Actors and Citizen Participation in Recife

Claudio Acioly Jr.

c.acioly@ihs.nl

*Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS, The Netherlands.*

*[www.ihs.nl](http://www.ihs.nl)*



# IHS

Institute for Housing and  
Urban Development Studies



*www.ihs.nl*



Treinamento & Educacao

Fortalecimento Institucional

Consultoria

Pesquisa

# O método IHS

Educação Internacional

+

Solução de Problemas

+

Assistencia ao Trabalho

+

Pesquisas Aplicadas

+

Estudos de Politicas

*Habilidades*

*Conhecimento*

## Programas a Medida

Melhora da  
Performance Individual

Melhora da Performance  
Institucional

**Alianças  
Estrategicas**

Funcionamento da  
Cidade  
(para os pobres tambem)

Mudanças de Politicas  
& Reformas  
Institucionais

**1.**

**Alicança Cordaid-IHS**

# ALIANÇA CORDAID – IHS



**Cobrir um vacuo entre as politicas de governos locais & abordagens participativas – de baixo para cima – em cidades onde Cordaid prove assistencia e fortalecimento institucional a ONG's e Organizações de Sociedade Civil.**

# ALIANÇA CORDAID – IHS

## atividades

- Mapeamento em Recife (Brasil), Lima (Peru), Awassa (Ethiopia), Nairobi (Kenya), Tirana (Albani), Younde (Cameroon), Davao (Filipinas)
- Treinamento e capacitacao de contrapartes (ONG's)
- Disseminacao e Publicacoes
- Sensibilizacao e Discussoes de Politicas Urbanas e de Cooperacao International na Holanda
- Backstopping e Discussoes Tematicas para tecnicos da Cordaid
- Avaliacao de Necessidades de Treinamento para ONG's e OSC's
- Fertilizacao cruzada aos curricula de treinamento oferecidos pelo IHS

# Mapeamento de Processos

## Desvenda e Descobre

- Atores e seus papeis
- Processos & resultados
- Obstaculos & dificuldades
- Canais de Participação

*Auditoria Institucional*

## Avaliação e Pareceres sobre:

- Politicas
- Procesos Participativos
- Suporte Adicional
- Facilitar ações pró-pobres

Fertilizacao Cruzada  
IHS-CORDAID

- Publicacoes
- Disseminação
- Pareceres a CORDAID
- Pareceres a atores locais
- Treinamento
- Licoes apreendidas

## Descobrir Respostas:

Ate que ponto canais de participação ajudam a desenhar e por em pratica politicas que favorecam as familias pobres e facilitam o papel das ONG's?

**2.**

**O contexto de Recife**

# Região Metropolitana de Recife

Area: 2.800 Km<sup>2</sup>

Populacao: 3.300.000 hab

Recife:

1,4 milhoes hab

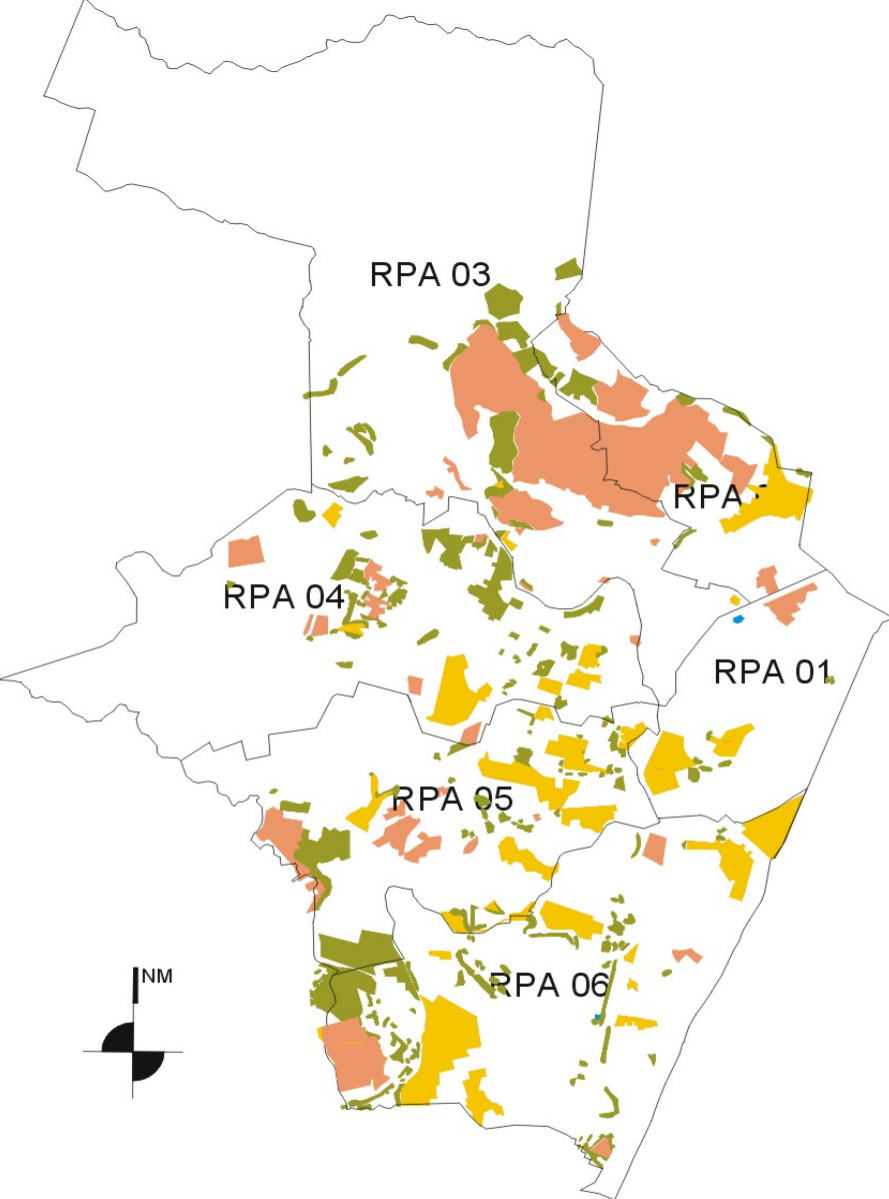
Outros 13 Municipios:

1,9 milhoes hab





Localidade	Recife	ZEIS	ZEIS/COMUL
População	1.346.045	536.940	240.244
Área (ha)	21.492	2.546	1.089



1. 66 ZEIS – 80% dos assentamentos pobres de Recife
2. 35 ZEIS com COMULs
3. 3 ZEIS com COMULs desativadas
4. 13 assentamentos demandando transformação em ZEIS
5. 4 ZEIS demandando instalação de COMUL

#### LEGENDA

- LIMITES DAS RPAS
- ASSENTAMENTOS POPULARES
- ZEIS
- ZEIS COM COMUL
- ZEIS COM COMUL DESATIVADA



FONTE: FIDEM  
 ORGANIZAÇÃO: OBSERVATÓRIO DE  
 POLÍTICAS PÚBLICAS PE



**3.**

**Canais de Participação  
da Sociedade Civil em  
Recife**

# Canais de Participação Reconhecidos pelos Agentes Locais Entrevistados

- Forum PREZEIS-Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
- COMUL-Comissão de Urbanização e Legalização de Terra
- FRU-Forum de Reforma Urbana
- CDU-Conselho de Desenvolvimento Urbano
- CCU-Comissão Consultiva de Urbanismo (comissão especial do CDU)
- Conselhos Setoriais (Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Cultura, etc.)
- PRO-METROPOLE (Banco Mundial, Governos Estadual e Municipal)
- OP-Orçamento Participativo

# Principais ONG's envolvidas com assistencia tecnica a organizacoes populares e movimentos sociais ligados ao PREZEIS

- SJP
- ETAPAS
- FASE
- Centro Josue de Castro
- CEAS Urbano
- CENDHEC

## Outras ONG's:

- CENAP
- Grupo Origens
- Grupo Ruas e Pracas
- Centro Luis Freire
- .

# **Outros agentes envolvidos com/ou mantendo interfaces com canais de participação**

- 1. Universidade de Pernambuco (Faculdade de Arquitetura, Programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano, Faculdade de Geografia, Programa de Mestrado)**
- 2. Associações de Moradores**
- 3. Câmara Municipal**
- 4. Vereadores**
- 5. Federação de Indústrias**
- 6. Câmara do Comércio e Indústria**
- 7. Agentes Imobiliários**

**4.**

**Conclusões**

**Obstáculos impedindo o diálogo  
governo-sociedade civil sobre  
formulação e implementação de  
políticas**

- **A discontinuidade política e administrativa dentro do governo municipal e a síndrome do “muda o governo muda tudo”**
- **Coordenação Inter-Setorial e Inter-Institucional**
- **Existe uma cultura de enfoque setorial na gestão pública**
- **Regime Rígido que Governa a Operacionalização e Funcionamento do Setor Público**
- **Instrumentos para Manter of Diálogo com a Cidadania**
- **discurso ainda fortemente baseado no conhecimento extremamente técnico, de difícil apreensão**



- **Diálogo Governo – ONG**
- ***Capacidade e Inovar e Estabelecer Processos Não-convencionais***
- ***Incertezas Ameaçando a Continuidade do Apoio a ONG's***
- ***A Natureza das ONG's e suas Culturas de Organização***
- ***Dificuldades em Medir os Resultados da Assistência e Apoio ao Desenvolvimento***
- ***Impactos da Participação***

# Obstáculos e Dificuldades : Governo Municipal

1. Descontinuidade Política e Administrativa
2. Estrutura do Sistema Judiciário
3. Falta de habilidades e especialidades para lidar com participação cidadã
4. Pouco aberto para trabalhar com ONG's
5. Pouco Receptivo às Críticas advindas das ONG's
6. Tradicionalismo no seio do serviço público – quadro técnico municipal

# Obstáculos e Dificuldades: ONG's e OSC's

1. Incertezas advindas da instabilidade de fundos de financiamento
2. Tendência a fixar-se em seu próprio perfil, história e valores
3. Forte base 'oral' dificultando a sistematização da experiência institucional
4. Tempos das NGO's conflitando continuamente com o do Governo
5. Recursos financeiros insuficientes
6. Certo grau de desorganização interna: "apaga fogo"
7. Dificuldades de estabelecer relações com diferentes departamentos e secretarias municipais



# PASSO 1:

Mobilização Social e  
Decisão para  
transformação em ZEIS.

**ZEIS** Novo Prado

# Falacia do Jurista

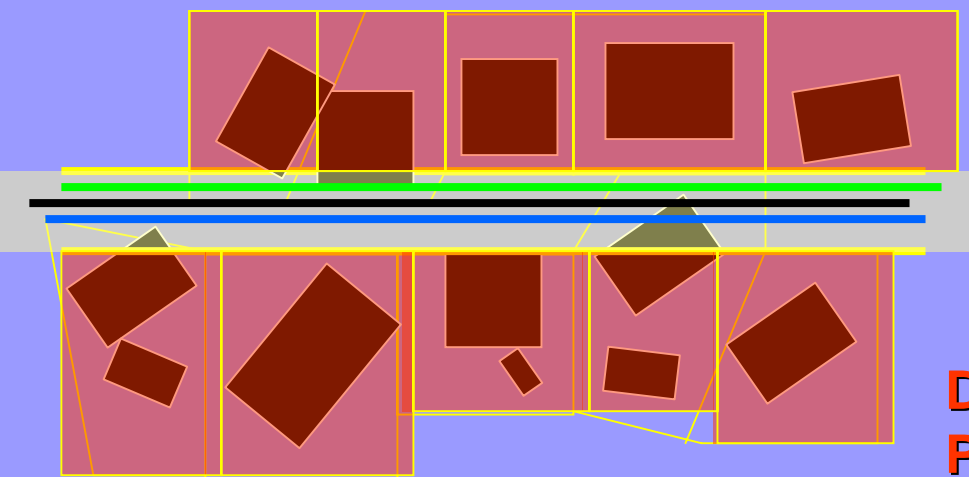
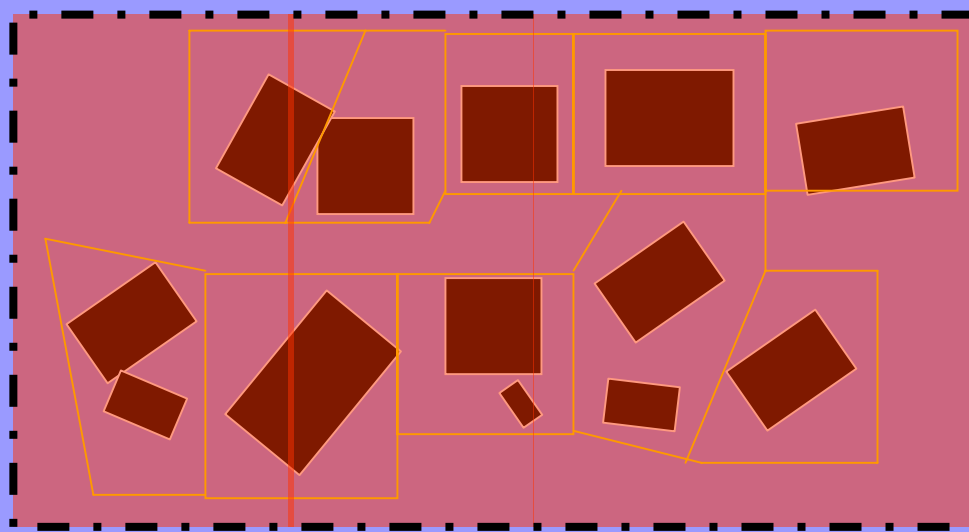
**Dominio Coletivo**  
(principio condominial)

# Falacia do Planejador

Rede de  
Infraestrutura

Dominio Publico

**Dominio  
Privado**



Rede de Infraestrutura

Dominio Publico

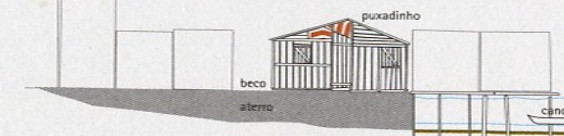
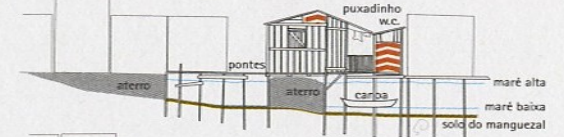
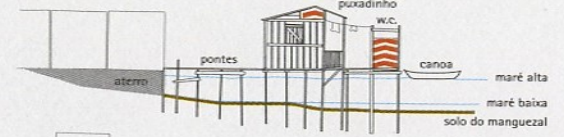
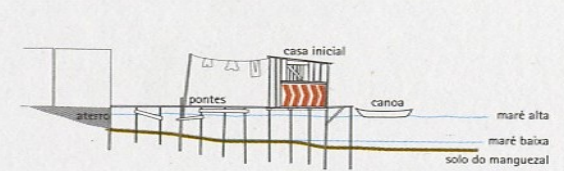
Dominio Privado

## Urbanizacao e Regularisacao de Assentamentos Informais

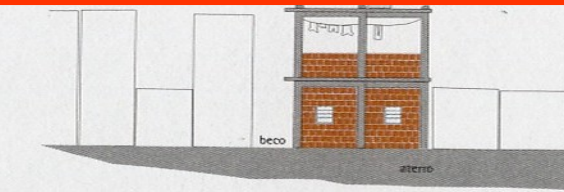
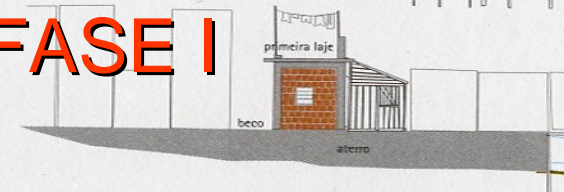
*Direitos, garantias e obrigacoes para individuos/familias atraves do titulo e/ou documento legal que reconhece a posse da terra e/ou sua propriedade*

## Regularizacao Urbanistica e Construtiva

1. *Aplicacao da Lei*
2. *Ajustes nas leis, normas e usos existentes*
3. *Limites da acao individual*
4. *Regularizacao da construcao*
5. *Mecanismos de Controle sobre o Urbanismo*



**FASE I**



**FASE II**



# Conclusões Básicas sobre a Regularização

1. Governos não podem realizar sozinhos
2. As ONG's têm um papel fundamental e portanto há necessidades de parcerias e mecanismos para facilitá-las
3. Há necessidade urgente de simplificar procedimentos
4. Temos que quebrar com as tradições em vários níveis
5. Devemos 'empoderar' os níveis intermediários de governo
6. Devemos fortalecer a capacidade dos vários agentes e atores envolvidos no processo de regularização a fim de que novos procedimentos possam ser pensados e colocados em prática.