



**PLANEJAMENTO URBANO E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO INTEGRADA DE INVESTIMENTOS
PARA A ZEIS ILHA DE DEUS, RECIFE – PERNAMBUCO.**

Felipe Machado de Moraes

Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

fmoraes@ymail.com

Geysa Vilela Gomes Marques

Diretoria de Preservação do Patrimônio Cultural da Prefeitura da Cidade do Recife - PCR

geysa.vilela@gmail.com

RESUMO

O estudo sobre o Planejamento Urbano e a Participação Popular a partir das análises do Plano da Ação Integrada de Investimentos para a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) da Ilha de Deus, pretende apresentar as etapas de um processo de urbanização de forma democrática e sustentável para o desenvolvimento local entre o poder público e a sociedade civil. Orientados pela governança e pela Gestão por Resultados desenvolvida pelo Governo de Pernambuco, as intervenções das políticas públicas fizeram da urbanização da Ilha de Deus uma experiência diferenciada capaz de promover um desenvolvimento urbano integrado e incluyente a partir de uma relação sustentável entre o homem, o habitat e o meio ambiente. Para isso, o trabalho adotou uma metodologia de pesquisa-ação e observação participante, na tentativa de identificar o envolvimento da participação popular no planejamento e gestão urbana da ZEIS da Ilha de Deus, Recife-PE.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Participação popular; ZEIS Ilha de Deus.

1. INTRODUÇÃO

A Ilha de Deus é uma comunidade ribeirinha situada entre os bairros da Imbiribeira e do Pina, Zona Sul da cidade Recife nas proximidades de um dos maiores e mais importantes manguezais urbanos do Brasil e um dos poucos resquícios desse ecossistema da capital pernambucana. Trata-se de um território que compõe a reserva estuarina da Bacia do Pina de confluência dos rios Jordão, Pina e Tejipió numa área rodeada por densa urbanização abrigando em 15,3 hectares uma população em situação de extrema pobreza e ausência de recursos básicos. Segundo os dados da Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco - SEPLAG, em 2007, a comunidade era composta por aproximadamente 1.200 habitantes, residentes em 317 domicílios, em sua grande maioria, formados por mocambos e palafitas (FADE/SEPLAG, 2007). (*Vide* Figuras 1, 2 e 3, a seguir).



O início da ocupação do território com a chegada dos primeiros moradores, data da primeira metade do século XX, mas foi apenas a partir de 1950¹ que a comunidade começa a se constituir a partir das pessoas que chegavam de muitos municípios do interior do estado para a capital. Ao longo dos anos, a luta pelo direito a moradia no contexto urbano vem revelando um cenário muito próximo à realidade em que se desenvolveu a Ilha de Deus, assim como outras comunidades do Recife, em que, a partir da década de 1960, a população local começa a articular uma identidade coletiva desenvolvendo organizações de luta e resistência contra as políticas oficiais de expulsão e segregação no espaço urbano. Tais movimentos e organizações comunitárias dão início ao surgimento de ações e mobilizações sociais a partir do desejo de reforma urbana por parte dos segmentos progressistas em muitas das grandes cidades brasileiras.



Fig. 1 Zona Sul e Centro da Cidade do Recife e Localização da ZEIS Ilha de Deus (em 03/08/2015).
Fonte: Google Earth; adaptação: Felipe Moraes, 2015.



Fig. 2 A Ilha de Deus antes da Urbanização (em 07/07/2009). **Fonte:** Google Earth; adaptação: Felipe Moraes, 2015.



Fig. 3 A Ilha de Deus depois da Urbanização. (em 02/08/2015). **Fonte:** Google Earth; adaptação: Felipe Moraes, 2015.

Bra

Culturais. Populações litorâneas ameaçadas: carcinocultura, pesca industrial, turismo, empreendimentos públicos e poluição. [S.I.]: Relatório Nacional para o Direito Humano ao Meio ambiente, 2004.



Durante a década de 1980, como pressão de base política para o acesso e ocupação de áreas urbanas, começam a ressurgir movimentos sociais urbanos e novos formatos de assessorias técnicas que adotam uma estratégia de proteção da ocupação e uso do solo urbano em contraposição a realidade crescente de expulsão dos ocupantes e moradores dessas mesmas áreas pelo mercado imobiliário à época. Diante de tal cenário, a gestão municipal da cidade do Recife inaugura a efetivação e proteção dessas áreas, denominadas, em 1983 de **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS**.

Em 1995, a Ilha de Deus passa a fazer parte do Plano Global de Infra-estrutura da Cidade do Recife transformando-se em uma **ZEIS**, e com isso, passou a conferir condições e possibilidades de urbanização e regularização fundiária. Seu reconhecimento enquanto ZEIS pressupõe o cumprimento de requisitos como o uso predominantemente habitacional; população com renda familiar média igual ou inferior a três salários mínimos; carência ou ausência de serviços de infra-estrutura básica; e, fundamentalmente, possibilidade de urbanização. Aliás, até 1995, em virtude de tantas carências da ocupação do território, a hoje denominada Ilha de Deus era, segundo PEREIRA (1998), conhecida como “Ilha sem Deus”². Sabe-se que o uso e ocupação do solo da cidade do Recife em áreas alagadas sempre estiveram sujeitas a ocupação por uma população em situação de extrema pobreza, com ausência de recursos básicos, riscos sociais e fragilidades ambientais. Diante de um cenário urbano de grande precariedade social, os moradores da Ilha de Deus sempre resistiram às intempéries habitacionais e, durante os anos, passaram a demandar uma maior atenção das políticas públicas e a reivindicar direitos de acesso a moradia e direito à cidade.

² C.f.: PEREIRA, Luce. A miséria que o Recife não descobriu (URBANISMO). Matéria Jornal do Commercio - Recife, 12 de abril de 1998. Disponível em: http://www2.uol.com.br/JC/_1998/1204/cdl204204j.htm. Em outro registro, a partir do Documentário–Informação, intitulado “Os Homens Caranguejo”, o repórter português Jacinto Godinho, narra: “Por não arranjam trabalho são forçados a viverem da apanha do caranguejo. Os Pântanos do Recife sempre foram a última tábua de salvação para os milhares de camponeses flagelados pela fome que nos períodos de seca prolongada invadem a capital do Estado Brasileiro do Pernambuco em busca de sobrevivência. Como nunca arranjam trabalho, acabam por se tornar pescadores à força, e vivem da apanha do caranguejo, num estuário poluído”. Foi numa Aldeia Palafita situada no mangue da cidade do Recife que a Reportagem de Jacinto Godinho foi encontrar estes flagelados a viver em condições subhumanas. O povo Chama-lhe - "A ilha sem deus dos homens-caranguejo" [grifo nosso] (Vide: <http://www.rtp.pt/programa/tv/p14290>)



Em 2007 o Governo de Pernambuco, a partir da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tomou a decisão de implantar um projeto modelo de desenvolvimento urbano, até então inédito, pela participação ativa da comunidade, dando origem ao **Plano de Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus**. Com a execução de processos de urbanização do espaço e com o objetivo de resgatar a cidadania da população, foi proposto o desenvolvimento da estratégia de transformação do espaço social que contribuiu para a redução das condições de pobreza, insalubridade e precariedade dessa população encontrada à época, além de conciliar o equilíbrio entre o homem e os recursos naturais indispensáveis à sobrevivência das famílias locais. Ainda durante o ano de 2007 a SEPLAG contratou a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco – FADE para elaborar o Plano da Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus. Em 2009, a Empresa Diagonal Transformação de Territórios é contratada para dar início à sua execução e monitoramento sendo a Gerenciadora das ações integradas para a Ilha de Deus.

De 2009 a 2014 o Projeto evoluiu mediante a execução do Plano com a urbanização da ZEIS Ilha de Deus destacando a transformação do território a partir da provisão e melhoria de infraestrutura básica; construção e melhoria das habitações; melhoria física dos equipamentos públicos existentes (escolas públicas, posto de saúde, creche); reforma e construção dos equipamentos sociais da Ilha de Deus; provisão de estrutura de lazer e melhoria qualidade de vida dos moradores através de constantes ações coletivas de combate a indigência, combate o alto índice de analfabetismo, combate a poluição ambiental e a devastação do manguezal no intuito de elevar a qualidade de vida da população da Ilha de Deus.

Apesar dos muitos avanços desde a concepção, implementação, execução, monitoramento e avaliação parcial, atualmente, ainda, em sua fase final de execução que, diante de um considerado atraso, os resultados dividem opiniões dos moradores na aprovação do método e dos processos de urbanização participativa adotados e muito questionam o viés “integrado” da política de planejamento e gestão da reconstrução do território.

A partir dessa trajetória de transformação do território urbano, o artigo volta-se, de modo geral, para análise não dos resultados, mas sim dos procedimentos metodológico que tornaram possível o Plano de Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus a partir das



premissas de planejamento e gestão de uma política participativa que pretende analisar os resultados em meio à melhoria da qualidade do habitat. Acredita-se que a experiência do processo de urbanização da ZEIS Ilha de Deus, sob a denominação de desenvolvimento urbano integrado, democrático e sustentável, mereça uma análise mais aprofundada, principalmente, no que diz respeito às abordagens metodológicas propostas para analisar os critérios que inspiram novas formas de participação popular em prol do desenvolvimento urbano. **Como e de que forma é possível identificar a promoção da participação popular na construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano?** Essa interrogante foi uma das principais inquietações iniciais que problematizou e motivou a realização do artigo que tenta apresentar alguns resultados parciais de campo de uma pesquisa com o mesmo título e que atualmente se desenvolve junto ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU) da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

2. O PLANO DE AÇÃO INTEGRADA DE INVESTIMENTOS PARA A ZEIS ILHA DE DEUS.

O Plano inicialmente consiste em apresentar estratégias de desenvolvimento local sustentável de modo a viabilizar a realocação das famílias, garantindo a permanência das mesmas no próprio território. Compreende ainda a abertura e a consolidação de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, construção das novas moradias, construção e reforma de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais e de regularização fundiária (FADE; SEPLAG, 2007).

No entanto, a ação foi além da intervenção de obras físicas, compreendendo que programas e projetos habitacionais voltados à população de baixa renda não podem se restringir apenas à redução dos déficits habitacionais e de acessos a todos os serviços públicos, mas também demandam investimentos do Estado na cultura democrática e organizativa da população. Neste sentido, além de obras voltadas para a melhoria da habitabilidade, foram realizadas intervenções voltadas para o resgate à cidadania da comunidade, tais como projetos para monitoramento da fauna e da flora, de educação ambiental, de reestruturação hídrica com reabertura de um canal, e de reforma de espaços públicos para construção de equipamentos comunitários (Espaço das Pescadeiras – artesanato local, Creche Municipal, Centro Integral Vida II, Escola Municipal, Centro Educacional Saber Viver, Rádio Comunitária Caranguejo



Uçá, Unidade de Saúde da Família, Escola de Remo e Fábrica de Barcos, Núcleo de Segurança Comunitária, Unidade de Beneficiamento de Pescados, Praças e *Decks*).

No intento de superar as condições de pobreza da comunidade e desenvolver um projeto piloto de desenvolvimento humano, econômico e local, o Plano de Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus se articula a partir de um inovador **arranjo institucional** que: (i) integra as políticas habitacionais, ambientais, sociais e de desenvolvimento econômico; (ii) reúne um conjunto de secretarias, empresas privadas, instituições do sistema “S” e organizações da sociedade civil, para otimizar os benefícios. De acordo com a SEPLAG, o valor total estimado de investimentos já ultrapassa o montante de R\$ 70 milhões, financiados desde 2007 em sua maior parcela pelo Governo e em torno de 20% pelo Banco Mundial.

As principais vocações econômicas diagnosticadas, além da pesca artesanal e aquicultura familiar, foi à panificação comunitária, produção artesanal de vassouras, artesanato com reaproveitamento de resíduos da pesca, vocação histórica de comunidade através de uma rádio comunitária, e comunicação visual, culinária local e setores marcantes da cultura popular do Recife. A estrutura de gestão compartilhada desses equipamentos inclui a participação das organizações do terceiro setor (principalmente de organizações não governamentais – ONG’s) na execução e planejamento dos convênios e parcerias dando força a composição de novos arranjos institucionais, a saber:



Fig. 4 Principais atores na composição dos Arranjos Institucionais do Plano de Ação Integrada da ZEIS Ilha de Deus. **FONTE:** Elaborada pelo autor.



Instituições das mais distintas finalidades e missões econômicas devem considerar a visão multidimensional sobre os clientes/beneficiários e a comunidade, principalmente quando se trata de projetos de incentivo ao desenvolvimento humano. Esse tema é especialmente tratado no Plano de Ação, já que os debates, no Brasil e no mundo, sobre superação das condições de extrema pobreza consagraram a definição de estratégias e soluções capazes de incorporar as múltiplas dimensões da pobreza sobre a vida social, no sistema capitalista (CATTANI E FERRARINI, 2010). Na mesma relevância, o Plano de Ação não considerou sustentavelmente vantajoso para uma política pública de desenvolvimento local reproduzir experiências através de uma estratégia de foco em políticas assistenciais no médio e longo prazo. Assim, a necessidade de autonomia econômica é outro elemento norteador do Plano de Ação Integrada de Investimentos para promover o Desenvolvimento Econômico Local, a chave-mestra para a abordagem multidimensional, como afirma SWINBURN (2006):

“A vantagem econômica das áreas urbanas depende consideravelmente da qualidade do governo e da administração urbana, bem como das políticas que afetam a disponibilidade, ou não, de eletricidade, transporte, telecomunicações, saneamento e espaços urbanos a serem desenvolvidas.” (SWINBURN, G; GOGA, S; MURPHY, F, 2006, p: 3).

Na execução do papel fundamental do Governo, como postula SWINBURN (*op. cit.*), que é de criar através das ferramentas de negócios um ambiente externo favorável a partir dos arranjos institucionais para o desenvolvimento e o sucesso das iniciativas produtivas. Neste sentido, o Governo de Pernambuco direcionou esforços para a construção de equipamentos públicos com estrutura de capital físico adequado a instalar projetos de qualificação profissional, empreendedorismo e negócios sociais com vistas a promover e desenvolver: 1) a inclusão produtiva; e 2) a autogestão dos equipamentos sociais visando a cultura da gestão da qualidade e da competitividade dentro do novo ambiente da comunidade.

Nesse sentido, o referido Plano de Ação integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus envolve, na sua concepção, dois projetos, a saber, o Projeto Físico de Urbanização e o Projeto de Sustentabilidade de Pós-ocupação.

2.1. PROJETO FÍSICO DE URBANIZAÇÃO.



Em consonância com as informações divulgadas pela SEPLAG, o projeto físico compreendeu: a reconstrução de 369 unidades habitacionais em 05 (cinco) tipologias (conferidas de acordo com tamanho da família, questões de acessibilidade, necessidades comerciais, etc.); a pavimentação das vias; reestruturação da única ponte via de acesso, reforma dos equipamentos comunitários; instalação da infraestrutura urbana (saneamento, abastecimento de água e iluminação pública) além da reestruturação hídrica via abertura de um canal.

A estratégia de construção dispôs da ampla participação da comunidade no desenho da nova Ilha de Deus e no arranjo residencial de cada morador, através de reuniões e oficinas frequentes entre os moradores e os representantes do Estado. Cabe ressaltar que o Projeto Físico foi operacionalizado por um serviço terceirizado de empresas do setor privado da construção civil, configurando a prática do consórcio que apresentou, em termos relativos, mais de 80% da estrutura de custos totais do projeto. Outro benefício, ainda que de caráter temporário, e alinhamento com o conceito de Desenvolvimento Econômico Local (SWINBURN, G; GOGA, S; MURPHY, F, 2006) foi gerado via emprego e renda de cerca de um décimo da população da própria comunidade nas atividades operacionais do projeto físico.

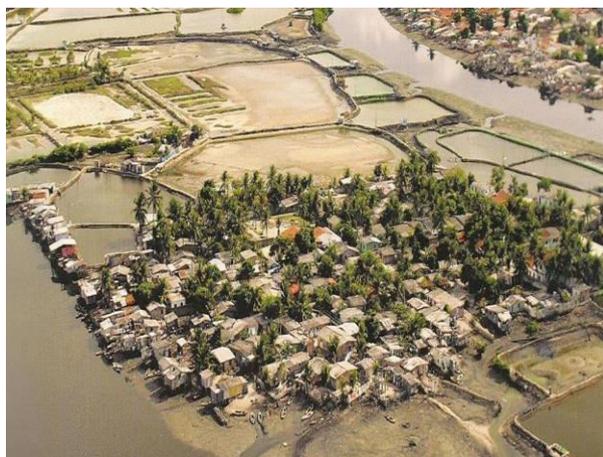


Fig. 5 A Ilha de Deus antes da intervenção do Plano de Ação Integrada de Investimentos.

Foto: (autor desconhecido).

Fonte: SEPLAG-PE



Fig. 6 A Ilha de Deus durante a fase final de intervenção do Plano de Ação Integrada de Investimentos.

Foto créditos: Gustavo Penteado.

Fonte:

<https://www.flickr.com/photos/gustavopenteado/16141283221/in/photostream/>

2.2. PROJETO DE SUSTENTABILIDADE DE PÓS-OCUPAÇÃO.



Instituições das mais distintas finalidades e missões econômicas devem considerar a visão multidimensional sobre os clientes/beneficiários e a comunidade, principalmente quando se trata de projetos de incentivo ao desenvolvimento humano. Esse tema é especialmente tratado nas estratégias de Pós-ocupação do Plano de Ação, já que os debates, no Brasil e no mundo, sobre superação das condições de extrema pobreza consagraram a definição de estratégias e soluções capazes de incorporar as múltiplas dimensões da pobreza sobre a vida social, no sistema capitalista (CATTANI E FERRARINI, 2010). A lógica parte do princípio de que o abastecimento de água não vale se as crianças sofrem de algumas doenças, em virtude da falta de saneamento. Não adianta ter luz, se a ponte de acesso à Ilha de Deus não é segura.

As principais vocações econômicas diagnosticadas, além da pesca artesanal e aquicultura familiar, foram à panificação e a confeitaria, produção artesanal de vassouras, artesanato, mídia, rádio comunitária e comunicação visual, culinária e setor da cultura popular. A estrutura de gestão compartilhada desses equipamentos inclui a participação das organizações do terceiro setor na execução e planejamento dos convênios e parcerias. Outra iniciativa relevante para a promoção da sustentabilidade da Ilha de Deus é o projeto dos grupos de Poupança Comunitária, que são sistemas de micro finanças (finanças solidárias, Banco Popular) modelados para oferecer serviços de poupança e crédito popular para comunidades com baixo rendimento, visando melhorar assim as condições socioeconômicas das pessoas por meio da educação financeira, como também sua capacidade de assegurar uma melhor sustentabilidade a cada indivíduo e suas famílias.

2.3. ESTRATÉGIAS DE EXECUÇÃO DO PROJETO.

1ª FASE – A fase inicial ficou responsável pela preparação e condução dos moradores para o início da intervenção física. A gerenciadora (Diagonal Transformação de Territórios) constituiu um cadastro de todas as famílias, imóveis residenciais e comerciais, equipamentos públicos e espaços de convívio social. Promoveu e acompanhou, então, a ação de retirada gradual e realocação provisória das famílias, subsidiando com concessão de auxílio-moradia e indenização das famílias decididas a não continuar vivendo no local. A obra inicial foi à construção da ponte de acesso, seguido da Área Piloto, com 27 moradias, colocando a reconstrução das 129 casas da Área 01 e as 116 unidades habitacionais, as 78 unidades do



conjunto habitacional e as 19 habitações surgidas a partir de demandas posteriores, na ordem respectiva (*Vide* Figuras 7 e 8 na sequência).

2ª FASE – Esta etapa foi realizada no contexto de pós-ocupação, e teve seu plano de trabalho pautada nas oficinas, cursos e palestras para adaptação à nova realidade de vida dos habitantes, cujo conteúdo difundiu noções de preservação do espaço, das casas e dos equipamentos públicos, para além das atividades de reconstrução do convívio social dos indivíduos, para desenvolver o capital social. Isto é o estoque de normas que promovem confiança e reciprocidade no processo de desenvolvimento econômico local.

3ª FASE – Etapa de construção e reforma dos equipamentos sociais, cuja meta é dinamizar a economia local e promover a geração de emprego e renda de acordo com as vocações econômicas e práticas sociais da comunidade, através de iniciativas para reverter às condições de extrema pobreza.



Fig. 7 Divisão das áreas do processo de urbanização da ZEIS Ilha de Deus.
Fonte: SEPLAG-PE.

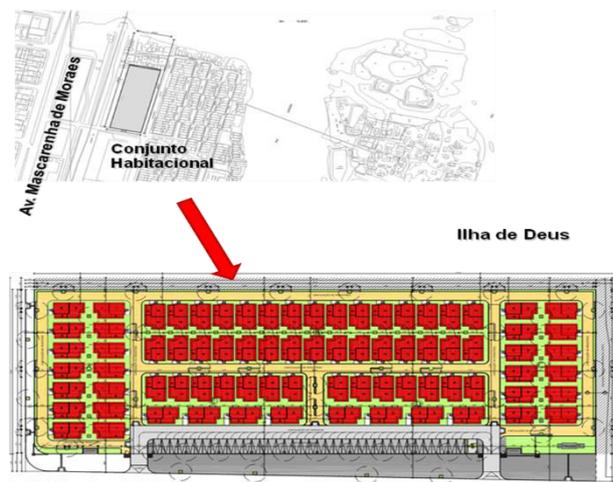


Fig. 8 Localização do Conjunto Habitacional Ilha de Deus.
Fonte: SEPLAG-PE.

4ª FASE – A meta principal da etapa final do projeto, ainda em curso, é conclusão das obras físicas e a autossuficiência econômica e financeira das atividades produtivas executadas nos



equipamentos sociais. Por isso, acredita-se que o direcionamento dessa política pública ultrapassa os modelos tradicionais de intervenção por que entende que a autonomia é alcançada quando a comunidade desenvolve uma estratégia de governança participativa e incentivadora de iniciativas empreendedoras e de inovação de produtos, negócios, processos e serviços.

Dessa forma, a construção de um modelo de gestão voltado à transformação do território deve ser delineada por múltiplos fatores, dentre os quais são decisivos: a convergência de objetivos; o entendimento por todos os atores das questões e desafios envolvidos; a criação de laços de confiança por meio de um processo de gestão ético, transparente e democrático, que conduza à equidade, racionalidade e eficiência na tomada de decisões; e a construção de um sentido de identidade e uma unidade de atuação harmônica de co-responsabilidade.

3. RESULTADOS DA IMPLANTAÇÃO EFETIVA DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA ZEIS ILHA DE DEUS.

Os conceitos e estratégias de planejamento e gestão participativos foram úteis para a transformação do território da ZEIS Ilha de Deus e inserção na trajetória do desenvolvimento econômico local, estabelecendo uma nova perspectiva que coaduna o crescimento e o desenvolvimento econômico as demandas comunitárias.

Com base nas informações disponibilizadas pela SEPLAG, os resultados físicos dos projetos habitacionais alcançam 92,5% das obras concluídas de um total de 369 unidades habitacionais programadas, sendo 150 unidades habitacionais duplex com dois quartos para o grupo de famílias com até 04 pessoas, 27 unidades habitacionais térreas com dois quartos para grupos de famílias com até 06 pessoas e que pelo menos um tinha necessidades de acessibilidade (idosos ou necessidades especiais), 04 unidades habitacionais térreas com 03 quartos para grupos de famílias com até 10 pessoas e que pelo menos um tinha necessidades de acessibilidade (idosos ou necessidades especiais), 16 unidades habitacionais mistas, que contemplou a moradia e o espaço para desenvolvimento de comércio.

A oferta dos serviços públicos foi incrementada nos seguintes quesitos: *a)* saneamento e abastecimento d'água, com a construção de 02 (duas) estações elevatórias de esgoto, uma



torre piezométrica de água conectada a rede de abastecimento da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e 02 (dois) emissários de esgoto; **b**) iluminação pública, com a instalação de postes e da rede elétrica com tarifa social; **c**) limpeza urbana, execução da coleta de lixo periódica e manutenção das vias públicas de acesso; **d**) Segurança, com a criação de um núcleo de monitoramento da Política Militar; **e**) educação, creche, escola municipal; **f**) Saúde, criação do posto de saúde Unidade de Saúde da Família.

As entregas físicas para o projeto de desenvolvimento econômico local foram parcialmente concluídas com as obras de construção e reconstrução dos Equipamentos Sociais: Caranguejo-Uçá, Centro Educacional Popular Saber Viver, Escola de Remo e Centro Vida II. No entanto, ainda consta como pendente a entrega de algumas unidades habitacionais localizadas na Área 02, a entrega da Creche e a finalização da Unidade de Beneficiamento de Pescado (Vide Figura 9, abaixo).



Fig. 9 A Ilha de Deus durante a fase final de intervenção do Plano de Ação Integrada de Investimentos em Junho de 2016. **Foto crédito:** ONG's Saber Viver.

Fonte: <http://www.hostelilhadedeus.com.br/wp-content/uploads/sites/131187/2016/05/ORIGINAL-1.jpg>

Ações de resgate ambiental foram significativas para contribuir com a conciliação entre o homem e os recursos naturais, os resultados consolidados foram à replantação de vinte mil mudas de espécies nativas da região (aproximadamente na extensão de 1,7 hectare).

Os principais obstáculos encontrados na gestão do Plano de Ação foram os seguintes:

a) Necessidade de escalonamento na execução das obras civis visto que, durante o tempo em que foram realizadas as intervenções em cada uma das Áreas, foi necessário remover provisoriamente parte da população local, enquanto a outra parte da comunidade permanecia em suas residências. Essas dificuldades foram superadas com a concessão de auxílio moradia aos habitantes provisoriamente realocados, além da realização de reuniões periódicas com a



comunidade que não foi realocada, visando informar sobre o andamento das obras, conscientização e orientação dos moradores quanto a não circulação nos canteiros de obras e todas as condições de preservação da segurança do trabalho e dos moradores.

b) Houve certo atraso no andamento das obras devido à opção de contratar e capacitar moradores da própria comunidade como operários. Essa abordagem, apesar de fazer parte da estratégia de incluir a comunidade ao Projeto, trouxe problemas oriundos da falta de qualificação dessa mão de obra para a construção civil. Para minimizar esse problema foi realizada articulação junto à construtora e à Secretaria de Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STQE) para qualificação da mão de obra;

c) Por ser uma intervenção realizada em uma ilha, a logística foi complexa. A ponte construída só suporta passagem de carros de pequeno e médio portes. O transporte dos materiais e máquinas necessários às obras dependia do regime de marés e era realizado por balsas e pequenas embarcações. Com isso, os custos gerais foram mais elevados do que em outros projetos de habitação/urbanização. Para minimizar esse problema, foram adotadas ações como a dragagem de canais para navegação das balsas e a otimização do transporte nos horários de marés.

d) Desde a nova mudança de governo em 2015 o Plano de Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus passa a não mais despertar o mesmo interesse e atenção política das duas gestões anteriores. Atualmente o projeto passando a não mais figurar como um projeto de “meta prioritária” para o governo de Pernambuco. Diante de um cenário de crise, de forte contenção de despesas internas e investimentos públicos, o governo se arrasta com a promessa de conclusão dos prazos e etapas da entrega projeto de urbanização da Ilha de Deus. Durante esse mesmo ano de 2015, ainda que bem próximo da conclusão, praticamente as obras pouco avançaram o que gerou uma grande insatisfação da população que até então não tinha retornado para ocupar as casas novas na Ilha de Deus.

Apesar de um provável desfecho problemático que afetou a satisfação de boa parte de moradores e comprometeu a ideia inicial de uma política integrada para produção social do habitat, ainda assim, o Plano de Ação Integrada de Investimentos apresenta resultados de um



exercício de planejamento urbano diferenciado, voltado para as novas determinações de desenvolvimento que trouxe benefícios e oportunidades consolidados para superar as condições emergenciais de extrema pobreza, visando à garantia, no médio e longo prazo, da autonomia e a sustentabilidade financeira e econômica através da incubação e aceleração das iniciativas empreendedoras por parte dos Equipamentos Sociais da Ilha sempre reforçando a ideia de pertencimento local.

4. CONCLUSÕES.

A pesquisa, ao modo de conclusão, reconhece que a experiência executada com Plano de prática da Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus, a partir de um arranjo institucional inovador, apresentou uma boa integração de políticas públicas e alta articulação e participação popular no processo de desenvolvimento urbano da ZEIS Ilha de Deus. Após a identificação, comprovação, aceitação e envolvimento popular dos moradores na tomada de decisão de todo o processo de urbanização, pode-se concluir que as estratégias de planejamento e gestão³ urbana aplicadas no caso da ZEIS Ilha de Deus, condicionou e permitiu práticas articuladas entre o poder público, organizações da sociedade civil⁴ e organizações comunitárias da Ilha de Deus com vistas à utilização, de forma integrada, dos recursos disponíveis para o desenvolvimento local apresentando uma visível qualidade de vida da população, considerando as dimensões social, econômica, cultural e ambiental. Outro aspecto a ser destacado é, sem dúvida, as condições desenvolvidas para o rompimento do círculo vicioso da pobreza através de um planejamento e gestão integrado e intersetorial com uma abordagem metodológica multidimensional e participativa. Esses quatro valores são antes os pilares deste modelo de intervenção territorial, do que diretrizes políticas globais a serem fielmente replicadas em outros espaços sem considerar as peculiaridades locais. O trabalho não pretende encerrar o debate, e sim fomentá-lo. A estratégia de desenvolvimento local já entregou quase a totalidade das unidades habitacionais, incluindo uma ampla gama de

³ Para esclarecer qualquer dúvida quanto a compreensão adotada pelo artigo para os termos de **planejamento e gestão**, diante de uma perspectiva de análise temporal, a pesquisa indica e aceita as orientações de SOUZA e RODRIGUES (2004, p. 16-17) que entendem que o planejamento urbano é uma atividade que remete sempre para o futuro (...) e, diferentemente, a gestão é uma atividade que remete ao presente, ao aqui e agora. Ou seja, são de fato duas atividades diferentes quanto ao horizonte temporal de cada uma. Planejamento trabalha com o médio e longo prazo (poucos ou muitos anos) e a gestão refere-se ao curtíssimo prazo (dias ou semanas) e ao curto prazo (meses ou até um ano). Contudo, gestão e planejamento, longe de serem rivais, são interdependentes.

⁴ Para o artigo, entende-se por organização da sociedade civil: “a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização”. (DEMO, 1996, p.27).



equipamentos públicos (educação, saúde, segurança) e equipamentos sociais (Espaços das Organizações Não Governamentais) além da expansão na oferta de serviços públicos de iluminação, abastecimento e saneamento d'água, limpeza urbana, policiamento, manutenção das vias públicas, serviços de postagem.

Esse modelo de intervenção urbana não havia sido experimentado outrora no Estado, por isso considera-se que o modelo inovador de gestão, em que os projetos com foco no desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental são executados em caráter colaborativo, via debate, participação e eleição das demandas da comunidade. A metodologia de reassentamento foi outro elemento relevante, diferente das práticas dos sorteios dos programas tradicionais de habitação, o projeto físico integrado ao social optou junto à comunidade manter a identidade com o espaço original que resultou na escolha das moradias observando os laços de vizinhança, local de origem e condições de vulnerabilidade na moradia provisória. O modelo também se mostra inovador na medida em que, no escopo das obras e serviços ofertados pelo Poder Público às comunidades, foram contempladas também, a montagem de incubadoras ou aceleradoras na própria comunidade, voltados para a transferência de tecnologia em atividades produtivas já desenvolvidas no local, incrementando o desenvolvimento econômico da comunidade, o impulso à produção local, o desenvolvimento da gestão dos negócios e a colocação dos produtos no mercado.

Dessa forma, espera-se com o artigo poder contribuir humildemente para ampliar o conhecimento e o debate em torno das transformações sociais que as políticas públicas com foco no Desenvolvimento Local Sustentável vêm fazendo em muitas partes do Brasil, aqui brevemente analisado a experiência do planejamento urbano da ZEIS Ilha de Deus, Recife-PE.

5. REFERÊNCIAS.

CATTANI, Antonio D.; FERRARINI, Adriane V. (2010) **Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza.** Revista Katálisis, Santa Catarina, v. 13, n. 2, p. 164-172.

DEMO, Pedro (1996) **Participação é conquista.** 3 ed. São Paulo: Cortez.



FADE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento. (2007) Universidade Federal de Pernambuco - Plano de Ação Integrada de Investimento para a ZEIS Ilha de Deus- Diagnóstico socio-organizativo. **Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco – SEPLAG**. Recife.

FARAH, Marta Ferreira Santos Farah. (2001) **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev.

Disponível em:

http://www.researchgate.net/profile/Marta_Farah/publication/267749980_Parcerias_novos_arranjos_institucionais_e_politicas_publicas_no_nivel_local_de_governo/links/54590dc70cf26d5090acff6c.pdf

FIANI, Ronaldo. (2013) Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. **Textos para Discursão IPEA**. Rio de Janeiro, março de 2013.

LEROY, J. P.; SILVESTRE, D. R. (2004) Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Populações litorâneas ameaçadas: carcinicultura, pesca industrial, turismo, empreendimentos públicos e poluição. [S.I.]: **Relatório Nacional para o Direito Humano ao Meio ambiente**.

PEREIRA, Luce. (1998) A miséria que o Recife não descobriu (URBANISMO). Matéria **Jornal do Comercio** - Recife, 12 de abril de 1998. Disponível em: http://www2.uol.com.br/JC/_1998/1204/cd1204204j.htm

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002a) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). (2002b) **Produzir para viver – os caminhos da produção não capitalista. Coleção Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2006) **Reinventar a democracia e promover a emancipação social**. São Paulo: Cortez.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2007) **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**; tradução Mouzar Benedito. - São Paulo: Boitempo.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. (2004) **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Unesp.

SOUZA, Marcelo Lopes de. (2011) **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SWINBURN, G; GOGA, S; MURPHY, F (2006). Desenvolvimento Econômico Local: um Manual para a Implementação de Estratégias para o Desenvolvimento Econômico Local e Planos de Ação. **Bertelsmann Stifund, Gütersloh; Banco Mundial (BIRD)**, Washington, DC.