

**Bairros: Unidade de Planejamento Territorial para a Integração Urbana.**  
**Caso da implementação do Programa de Recuperação do Bairro “*Quiero mi Barrio*” no Chile.**

Autora: Ximena Cabello Moreno

Arquiteta Universidade de Chile,

Mestranda em Urbanismo PROURB, UFRJ

Especialização em Políticas e Planejamento Urbano IPPUR, UFRJ

**Evolução das Políticas Habitacionais e Gestão Urbana no Chile**

As políticas habitacionais e urbanas chilenas tiveram diferentes abordagens de acordo com contextos políticos, econômicos e sociais do país, foram quase três décadas de políticas de abordagem quantitativa o que marcou fortemente o caráter de suas cidades com alta segregação e desigualdade, que se reflete com maior intensidade nas áreas metropolitanas.

Foi no período da ditadura, entre 1973 e 1990, quando surge um modelo de política de habitação centrada no objetivo de atender a demanda relacionada com a falta quantitativa de habitação, implementada através de um sistema de subsídio à demanda, complementado por poupança e empréstimos bancários, causando uma ruptura no modelo de desenvolvimento e organização do Estado substituído por linhas de orientação neoliberal (MINVU, 2007, p.184.).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1979, em vigor até 1985, ordenou a eliminação do limite urbano na cidade de Santiago, liberando de restrições ao mercado de solo, dispensado de ligação com o planejamento urbano. Como resultado desta política fundiária urbana o solo deixou de ser um recurso escasso, passando a ser mínima a intervenção do Estado, provocando o crescimento de áreas urbanas de acordo com a tendência do mercado. O aumento da área urbana na cidade de Santiago foi equivalente a

160% do existente naquela época, trazendo uma excessiva expansão da cidade, sem planejamento urbano ou equipamentos associados.

Com a recuperação da democracia em 1990 e durante mais uma década, a instituição continuou seu foco na construção de habitação em massa, semelhante às condições políticas anteriores, gerando algumas adaptações visando nos setores mais pobres.

Entre as principais consequências das políticas habitacionais voltadas para a solução do déficit habitacional quantitativo estão a concentração de habitações precárias, o acesso desigual aos equipamentos e infraestrutura, a expansão urbana, a segregação sócio-espacial, desenraizamento e falta de identidade dos habitantes com seu entorno.

Neste contexto de evidencia das consequências que estas políticas tiveram para a cidade começa a se gerar uma mudança nos objetivos e formas de agir frente ao entorno urbano, as primeiras orientações dadas em 2001 com a Reforma Urbana indica que é preciso fazer "mudanças radicais na abordagem do desenvolvimento urbano e territorial do passado" (MINVU, 2013, p.98). Em 2004 se cria a Política Urbana Habitacional de Melhoria da Qualidade e Integração Social, cujo principal objetivo é articular três escalas de intervenção: habitação, bairro e cidade; de forma complementar criar processos e investimento setorial procurando assim garantir uma melhores moradias, vizinhanças integradas e cidades sustentáveis e competitivas em um processo crescente de participação cidadã (MINVU CEHU, 2009, p.18)

As diretrizes estratégicas geradas neste contexto pelo Ministério da Habitação e Urbanismo são:

- Aumentar a quantidade e a qualidade das soluções habitacionais destinadas às famílias mais vulneráveis, aumentando a área mínima das casas construídas.
- Promover a integração social e o acesso equitativo de todos os cidadãos aos bens e serviços urbanos.
- Abordar com a participação de moradores a recuperação de moradias e bairros que se deterioraram ao longo do tempo.

- Promover o desenvolvimento de cidades integradas, competitivas e sustentáveis, apoiando seu planejamento e aumentando o investimento urbano.

Produto da mudança das políticas públicas que procuravam a incorporação transversal dos programas habitacionais e urbanos, colocando a qualidade como parâmetro de avaliação e uma visão de ordenamento do território estratégica baseado na integração das diversas escalas de intervenção, dando ênfase à escala de bairro ou vizinhança como uma escala intermediária e articulante entre moradia e cidade.

### **Incorporação da escala de bairro no planejamento urbano.**

A integração da escala de bairro à política pública de planejamento urbano, marca uma mudança na olhar e ação do Ministério da Habitação e Urbanismo frente à cidade e seus habitantes. Até o momento tinha se concentrado na intervenção habitacional, com ações isoladas no nível da cidade, não se tinha concentrado nessa escala intermediária, que destaca por seu potencial como espaço social de apropriação e identidade.

O desenvolvimento de bairros pode ser um alto potencial para a integridade das cidades, com destaque para a relação gerada com seus habitantes, os elementos de um bairro são tipificados por Souza (SOUZA, 2013, p.152) através de critérios como:

- Composição: refere-se às características "objetivas" relativas à composição de classes e à morfologia espacial.

- Inter-relação: o âmbito das relações entre indivíduos e grupos, que definem centralidades ou forças centrípetas em um determinado espaço, os polos de atração que determinam a vida do bairro.

- Simbólico: definição do espaço com base em como este é percebido e vivido, a imagem se tem dele.

Para o Ministério de Habitação e Urbanismo do Chile (MINVU), o objetivo de intervir nesta escala é:

"Melhorar a qualidade de vida das pessoas que vivem em bairros e áreas de moradia informal com altos níveis de desenvolvimento social e infraestrutura por meio de programas que promovam a organização comunitária e convivência local, bem como investimentos para melhorar as instalações do bairro e habitação seus habitantes" (MINVU, 2010, p.10).

A incorporação da escala de bairro, como unidade de gestão urbana territorial, constitui uma mudança no paradigma da implementação de políticas públicas do Ministério da Habitação e Urbanismo, colocando como foco principal promover uma nova relação entre o Estado e os cidadãos, gerando diálogo e participação como parte das decisões do bairro e da cidade. Se propõe como parte do desafio que as políticas públicas "apontem não apenas para a regulação do território, mas também para a busca de um desenvolvimento urbano, em função de uma cidade-sociedade desejada, democraticamente construída e que estimule a equidade social" (MINVU, 2007, p.12).

A partir dessa nova perspectiva, se caracteriza uma nova concepção de política urbana, o urbanismo cidadão, baseado na diversidade dos bairros e suas comunidades. Dentro deste contexto, foi criado em 2006 o Programa de Recuperação de Bairro "*Quiero mi Barrio*" (QMB), que visa melhorar a qualidade de vida dos habitantes das áreas de maior vulnerabilidade e segregação das cidades, com foco de intervenção em áreas de habitação social criadas por políticas habitacionais de natureza quantitativa.

Dentro do contexto do Programa "*Quiero mi Barrio*", bairro é definido como:

"Um território com limites reconhecíveis por seus habitantes e externos, consistindo de uma ou várias unidades de vizinhança ou conjuntos habitacionais, que compartilham fatores de identidade ou pertencimento dados por sua localização ou configuração espacial, geográfica e ambiental, pelo tipo de habitação, por uma história comum ou por compartilhar equipamentos, espaços públicos, serviços, transporte e/ou comércio." (LEAL e ROTHFUSS, 2017, p.8)

Dentro desta definição são identificados elementos de natureza física, bem como a relação simbólica e pessoal do morador com o espaço do bairro e com os demais habitantes,

onde espaços e instâncias de socialização são fundamentais para a criação de uma comunidade.

O modelo de trabalho do Programa “*Quiero mi Barrio*” se baseia nos princípios da integralidade, participação e sustentabilidade, a partir da dimensão física e social. Enfoca a dimensão física, em termos de recuperação do meio ambiente devido ao desgaste ou falta de infraestrutura e serviços, na esfera social, visa enfrentar a vulnerabilidade social, concentra-se na população afetada por situações de exclusão social e enfraquecimento de organizações comunitárias.

O Programa busca promover a participação da comunidade nas instâncias de diagnóstico e tomada de decisões relacionadas ao processo de recuperação do bairro, com o objetivo de fortalecer a rede social interna, incentivar práticas de corresponsabilidade no espaço público, recuperar e promover a identidade do bairro, sendo a principal a promoção e o desenvolvimento de capacidades de autogestão. O papel dos governos locais ou municípios é fundamental para a implementação, uma vez que é tripartido e requer a coordenação dos atores: a comunidade ou moradores, o município e o Ministério de Habitação e Urbanismo. A relação dos diferentes entre estes atores e as relações tradicionais de poder, é um desafio, mas ao mesmo tempo constitui uma potencialidade e inovação na relação entre o Estado e os cidadãos.

Atualmente o Programa “*Quiero mi Barrio*” tem mais de uma década de implementação, passando por diferentes mudanças em sua estrutura e forma de aplicação de acordo com as aprendizagens, experiências e focos dos governos que o implementaram, embora atue em diferentes tipologias de bairros e origens de construção dos conjuntos habitacionais, tem um foco importante naqueles que faziam parte de políticas habitacionais de natureza quantitativa e em aqueles que tem um grande deterioro produto de anos sem melhoras nem investimentos.

### **Desafios do Planejamento Urbano na Escala de Bairro**

Nos últimos anos, ocorreu no Chile uma mudança na estratégia de intervenção do Estado no relacionado as políticas urbanas y habitacionais, incorporando a escala de bairro,

como articulador das escalas de moradia e cidade. Esta modificação foi realizada principalmente com base na experiência de políticas habitacionais de natureza quantitativa que geraram soluções habitacionais desintegradas da cidade.

As políticas e programas de escala bairro, atualmente tem um caráter principalmente reabilitação e regeneração, onde o Programa "*Quiero mi Barrio*" é o principal expoente da incorporação desta dimensão nas políticas públicas chilenas. Embora, seja necessário para manter e reforçar esta linha de recuperação tendo em consideração o grande número de territórios gerados a partir da segregação, os que precisam de equipamentos e infraestrutura além das moradias, o principal é dar os seus habitantes a chance de se integrar na cidade e ser cidadãos. No campo da implementação do Programa se faz necessário desenvolver um processo integrado que permita a sustentabilidade do investimento e capacitação da comunidade e os governos locais, com o objetivo de manter um processo contínuo de melhoria dos bairros, considerando a gestão de projetos que não sejam possíveis de executar no período de implementação do Programa devido à falta de tempo ou financiamento.

Em paralelo se precisa continuar difundindo e formalizando estratégias de planejamento da escala de bairro, gerando um articulador entre a moradia e à cidade, com ênfase no desenvolvimento da organização comunitária e sua identidade, onde o espaço público tem um papel fundamental como lugar de diversidade. Fortalecer os bairros como unidade de desenvolvimento territorial e cidadania, nas diferentes escalas institucionais, mas valorizando principalmente a gestão dos governos e comunidades locais.

A moradia é um fundamental para a vida e um elemento direito básico, portanto é crucial na definição de políticas públicas seja considerada de forma integrada na cidade. A experiência das políticas de habitacional chilena, com consequências principalmente na cidade de Santiago, deixou claro que é necessário para a superação da desigualdade e segregação nas cidades políticas de habitação e políticas urbanas integradas, que devem considerar a diversidade dos bairros e seus habitantes, para criar assim, projetos relevantes para as diferentes realidades e torná-las sustentáveis no tempo.

## Referência Bibliográfica

BEZERRA, J. “*Como definir o bairro? Uma breve revisão*”. Revista Geotemas (p.21-31). Mossoró, Universidade Estadual Rio Grande do Norte, 2011.

GRAVANO, A. “*Imaginarios barriales y gestión social*”. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Posadas: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Naciones, 2008.

HARVEY, D. “*A Justiça Social e a Cidade*”. São Paulo, Huitec, 1980.

LEAL, C.; ROTHFUSS, R. “*Planificación Participativa: la instrumentalización contemporánea del territorio*”. Santiago, Contested Cities, 2017.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). “*Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio. Ministerio de Vivienda y Urbanismo*”. Santiago, Pehuén, 2007.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos CEHU. “*Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*”. Santiago, MINVU, 2009. (pp. 11-18).

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). “*Hacia una nueva Política Urbana para Chile. Antecedentes Históricos*”. Santiago, MINVU, 2013.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU), Habiterra S.A. “*Recuperación de 200 Barrios, Hacia la Construcción de Tipologías*”. Santiago, MINVU, 2010.

SOUSA, M. “*Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-Espacial*”. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2013. (pp.198-2013).