

Setor 5 - Introdução

Regeneração Urbana

Política setorial do país

O corpo diretivo do tema da regeneração urbana é o Ministério da Habitação, Construção e Saneamento do Peru (Habitação), desde 2002, como o próprio nome indica, sua política foi focada em promover a construção de novas moradias e prover infra-estrutura e serviços com débil atenção ao desenvolvimento ou regeneração urbana, deixando este trabalho em mãos principalmente dos Municípios, mas sem os recursos ou as capacidades para isso. O Programa de Melhoria Integral de Bairros e Povos focado em áreas urbanas, somente em 2012, buscou apoiar o desenvolvimento de bairros e áreas povoadas (urbanas e rurais), na prática (construção de trilhas, calçadas e algumas áreas esportivas e parques), substituindo os trabalhos municipais e centralizando a canalização desses recursos, embora com muito pouco investimento e sem atender aos processos de planejamento urbano.

Além disso, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano (INADUR) foi desativado após ter sido absorvido pela criação do Ministério da Habitação, e dentro do Vice-Ministério de Habitação criou-se a Diretoria Nacional de Urbanismo, antes que também havia sido desativado o ENACE¹, o Banco de Habitação e o Banco de Materiais (estatais), uma vez posto que o livre mercado possibilitaria a provisão de moradia pelas empresas privadas. Adicionalmente, foi escolhido um Novo Modelo de Gestão Urbana com estratégias de complementaridade entre a) Governança, Promoção do Governo, e b) Governo Empreendedor - Planejamento Estratégico, Participação do Cidadão e Investimento Privado (Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, Peru: Território para Todos), Diretrizes de Políticas 2006 - 2015), que na prática foi implementado com mais ênfase no investimento privado.

Paralelamente, se implementaram programas como: Ns Cidades², Geração de Terras Urbanas³ e também se ampliaram as capacidades financeiras do Programa de Melhoramento Integral de Bairros⁴. Esses programas buscam desenvolver um equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e rural (que concentra as taxas mais altas de pobreza e extrema pobreza). A modalidade de investimento misto e privado continuou sendo privilegiada com base em ofertas massivas de subsídio direto e criação de terras urbanas (altamente subsidiadas) pelo Estado assumindo que enquanto os programas de Melhoria Integral de Bairros, Geração de Terras Urbanas⁵ melhora as condições dos bairros e do programa BHF (Bonificação Habitacional da Família) - Teto Próprio, habitação subsidiada onde entidades privadas eram responsáveis pela construção e construção de moradias (MVCS, 2013), embora na prática a maioria das entidades privadas se concentrassem em

¹ Empresa Nacional de Construcciones y Edificaciones

² <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nuestras-ciudades-decreto-supremo-n-005-2012-vivienda-738396-7/> (visitado 28.11.2018)

³ <http://www3.vivienda.gob.pe/ejes/vivienda-y-urbanismo/documentos/DS-003-2012-VIVIENDA.pdf> (visitado 28.11.2018)

⁴ <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per174025anx.pdf> (visitado 28.11.2018)

⁵ http://www3.vivienda.gob.pe/ejes/vivienda-y-urbanismo/generacion_suelo_urbano.html Que al inicio pretendía otorgar 570.000 hectáreas de tierra a empresas inmobiliarias para construir vivienda social, pero se desconoce los resultados finales (visitado 28.11.2018).

ofertar habitações para os setores socioeconômicos C e B. Assim, o próprio Ministério da Habitação conclui que "No atual quadro institucional, não há gestão de terras como componente transversal na implementação do Sistema de Desenvolvimento Urbano" (Relatório Nacional Habitat III, 2016).

Recentemente, diante da desaceleração do setor de construção, o governo está experimentando novas fórmulas para incentivar a construção de novas moradias, reduzindo a taxa de juros hipotecários, reduzindo o tamanho das habitações (micro-moradias de menos de 40m² sem aumentar o espaço público), promovendo parcerias públicas-privado e dentro do Programa de Geração de Terras Urbanas, promover a reavaliação de terrenos urbanizados densificados. Assim, foram criados o Inverterra e a Unidade de Acompanhamento para o Desenvolvimento Imobiliário (UADI), cujas informações também não foram acessadas, além de modificar o marco regulatório para permitir o aumento de densidades e alturas nos planos de zoneamento urbano. (sem a melhoria dos serviços de transporte, gerando congestionamento de tráfego maiores), e sem o relato de ampliar as reservas de áreas de equipamentos.

Nesse contexto, o manejo da terra ainda não é entendido como uma abordagem integral para fornecer, urbanizar a terra e construir infraestrutura e habitação (Relatório Nacional Habitat III, Habitação, 2016), contribuindo para que os setores socioeconômicos D e E continuem os processos tradicionais invasão e ocupação informal do solo na periferia, aqueles que normalmente ocupam o solo em risco (por exemplo, encostas íngremes, faixas marginais de rios, riachos secos), ou caem nas mãos de um crescente problema de tráfico de terra para auto-construção de suas casas.

Instrumentos regulatórios

Embora o Peru tenha iniciado um processo de descentralização em 2002, a alocação orçamentária atual permanece muito desigual, com 745% atribuídos ao governo nacional e apenas 15% e 11% atribuídos a governos regionais e locais (2017)⁶. Em geral, os municípios com as melhores condições socioeconômicas possuem os maiores orçamentos, pois possuem maior capacidade de arrecadação, enquanto os distritos com menor renda têm menor capacidade tributária e menor possibilidade de se sustentar (Miranda et al., 2014). Isso enfraquece o processo de descentralização que não conseguiu transferir genuinamente o poder para os níveis subnacionais.

Nesse contexto, a Lei Orgânica dos Municípios nº 27.972, não está sendo adequadamente implementada, apesar de conceder poderes de planejamento urbano, renovação e controle aos Municípios. É o setor habitacional que, na prática, determina os processos construtivos, a ocupação do solo e a renovação urbana por meio de diferentes padrões, em especial, o Regulamento de Condicionamento Territorial e Desenvolvimento Urbano Sustentável.⁷ - DS 022-2016-HABITAÇÃO e o Regulamento Nacional de edificações⁸ DS 011-2006, aplicado por meio da Lei 29090⁹ e suas

⁶ <http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/publicaciones/n5-proyecto-presupuesto-2018-2017.pdf> (visitado 28.11.2018)

⁷ <http://www3.vivienda.gob.pe/DGPRVU/docs/DUDU/01%20RATDUS%20-%20DS%20022-2016-Viviend.pdf> (visitado 28.11.2018)

⁸

<http://www3.vivienda.gob.pe/pnc/docs/normatividad/varios/Reglamento%20Nacional%20de%20Edificaciones.pdf> (visitado 28.11.2018)

⁹ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-29090-ley-de-regulacion-de-habilita-ley-n-30494-1410669-1/> (visitado 28.11.2018)

modificações que outorga, novamente, uma série de facilidades ao setor privado imobiliário e construtor.

O executivo outorga fundos adicionais aos Municípios por meio da Lei do Plano de Incentivos a melhoria da Gestão Municipal (Lei 29332-2011)¹⁰ através do qual incentivos econômicos são oferecidos aos municípios em diferentes áreas, por exemplo, a colocação de 1 milhão de novos solos para cada município que identifique os riscos físicos dentro de suas jurisdições: 1.200 dos 1.800 municípios responderam ao chamado em 2012. Depois disso, um incentivo extra de 1,5 milhão de solos foi oferecido aos municípios que traduzem seus diagnósticos em planos de redução de risco, 700 dos 1.200 municípios os realizaram, o que é considerado um sucesso por Habitação.

A Constituição Política do Peru define os bens de domínio e uso público como inalienáveis e imprescritíveis, sendo um espaço público um bem público. O artigo 4º do Decreto Supremo nº 022-2016 define o espaço público como "espaços livres de edifícios, dentro ou no entorno imediato de centros povoados, que permitem a sua estruturação e articulação, a mobilidade de pessoas e bens, a integração e interação social, a recreação de pessoas, a facilitação da colocação de redes de serviços de infra-estrutura e a regulação de fatores ambientais. O espaço público da cidade os constituem: as áreas necessárias para a circulação de pedestres e veículos; áreas de recreação pública, ativa ou passiva, áreas de segurança e tranquilidade cidadã; fontes de água, parques, praças, jardins e similares".

Por outro lado, existe uma Lei de Áreas Verdes, Lei 24446, embora isso ainda não tenha um Regulamento. Enquanto alguns municípios provinciais e distritais contam com um ordenamento de sistemas de áreas verdes, a estrutura ecológica e a protecção da paisagem, conta-se com muito pouco m² de áreas ou zonas verdes (ZV) e espaços públicos (EP) por pessoa, que conforme indicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) deve ser de 9 m².

Em 2014, o Município Metropolitano de Lima (MML) aprovou a Portaria nº 1852, para a conservação e gestão das áreas verdes na província de Lima, que prevê, no artigo 40, que "áreas verdes públicas para recreação passiva ou ativo pode ser espaços naturais ou construídos". Sua melhor conservação é acompanhada por processos de construção sustentável, como a geração e o uso de tecnologias e técnicas limpas, que utilizam recursos locais para causar o mínimo impacto negativo ao meio ambiente.

Embora falte determinar a habitabilidade e contribuições que exigem edifícios e loteamentos - novas e no processo - e em cada processo de aumento da densidade populacional e mudança de uso em cada distrito, localidade ou cidade para garantir um mínimo de qualidade de vida área urbana devido ao aumento da densidade e da altura do edifício.

Estado da arte do setor

As cidades peruanas refletem os efeitos de um modelo focado no crescimento, dentro de um sistema urbano não planejado, com altos níveis de deficiências e desigualdades, tanto entre as diferentes cidades do país, quanto dentro de si. O resultado são altos riscos físicos e ambientais, estresse hídrico, fragmentação, desigualdade e segregação socioespacial, com crescimento urbano

10

http://www.proviasdes.gob.pe/Prog_incentivos/Normatividad/Norm_Plan_Incent_MEF/Ley_29332_creacion_de_incentivos.pdf (visitado 28.11.2018)

sem controle, sem planos ou pensando no bem comum, mas nas forças de mercado de interesse privado. Os interesses da mais-valia da terra não são administrados ou regulamentados (por incorporadores formais, informais e ilegais) e o imposto predial e municipal não são geralmente insuficientes, mas, com algumas exceções, a grande maioria dos Municípios não tem capacidade para cobrá-los.

Na prática, prevalece um duplo discurso de cidade "global" / "compacta" / "moderna", que permite a especulação urbana com um forte processo de investimento por meio de parcerias público-privadas que facilitam a conectividade interna com rodovias, rodovias e vias expressas. (pago via pedágio), sistemas de transporte rápido, incluindo linhas de metrô (Lima), bem como propostas mais recentes para trens urbanos para melhorar a interconectividade entre diferentes cidades que constroem ilhas de modernidade e eficiência, fragmentadas e exclusivas, mas muito bem conectadas umas as outras.

Mas o lado "moderno" das cidades, então, não se compactam (apenas contam com uma densidade construtiva mas não populacional) e se expandem pela procura especulativa de terras (formalmente), e, portanto, não contribuem para a redução das desigualdades na ocupação do terra na cidade, enquanto em paralelo as áreas mais antigas do centro e os bairros populares com populações de baixa renda não apenas falham em se desenvolver e se consolidar, mas são arrastados, degradados e congestionados, e sua expansão é realizada através do tráfego de terras (com altos custos). Tudo isso, por sua vez, exerce maior pressão e coloca em risco as poucas áreas agrícolas, as reservas de áreas de equipamentos, além de aprofundar as desigualdades no acesso aos espaços públicos, áreas verdes, transportes, água e serviços em geral.

O setor habitacional, pode-se dizer que, não intencionalmente, resultou em dois processos de construção de moradias (e não cidades): a) habitação social com intervenções do setor privado com ofertas multifamiliares com "micro-habitação" apostando em mais expansão da terra urbano distante (especulação premiada?) sem espaço ou equipamento público e, em paralelo, b) famílias que densificam suas habitações e bairros existentes (favela) em informalidade ou ilegalidade (tráfico de terra), mantendo processos de autoconstrução. Onde a rua e o espaço público se tornam o espaço de convivência, comunidade e vizinhança. A pouca criatividade e aproximação ao mercado da habitação popular faz com que a atual oferta privada formal não seja uma alternativa viável e, quando entra, constrói favelas e está abarrotada e superlotada desde a sua inauguração.

Enquanto os Municípios não contem com recursos e suas competências são ambíguas e sobrepondo-se a vários sectores do executivo, aprofundam-se os problemas de inação das instituições gerando (ou justificando) omissões, lacunas e que o investimento público em infra-estruturas continue a ser feito "ad hoc" seguindo as exigências clientelistas dos prefeitos perante os líderes do bairro (Espinoza e Forte, 2017¹¹) y no se prioricen acciones planificadas o coordinadas en función al mediano o largo plazo. Aún así existen algunas excepciones y buenos ejemplos que se reseñan brevemente.

A princípio, Vale ressaltar o apoio de grupos, organizações não-governamentais e organizações de bairro que vêm proliferando devido ao surgimento das redes sociais, mas também às terríveis intervenções das administrações municipais, e que participaram de algumas das intervenções de

¹¹ Espinoza, A., Fort, R. (2017) Inversión sin Planificación: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima, GRADE

regeneração urbana, bem como como grupos de estudantes de arquitetura que promovem ideias de sustentabilidade nas diferentes cidades.

Pedonização e espaços públicos no distrito de San Isidro

Desde 2014, o município tem dado forte ênfase à mobilidade sustentável e a outros aspectos ambientais, projetando mais de 60.000 m² de espaços públicos para favorecer pedestres e ciclistas. Em 2006 remodelou totalmente as ruas, reparou pistas, ampliou calçadas, melhorou a iluminação, recuperando mais de 2,600m² de área verde e plantio de 85 árvores, recuperou o parque Murillo, incluídos ciclovias, uma pista para veículos, embarque e desembarque de pessoas e uma avenida de pedestres.

Em 2018 cria o primeiro "bloco macro" (segundo Barcelona e Vittoria Gasteiz em Espanha) como um modelo inovador de intervenção urbana para melhorar a qualidade e acesso aos espaços públicos para pedestres, promovendo a mobilidade sustentável, reduzindo o espaço de estacionar e restringindo a passagem de veículos que apenas procuravam evitar o congestionamento das principais avenidas (que geravam desordem, poluição e insegurança). Áreas pedonais e verdes foram ampliadas, bancos e estacionamentos de bicicletas foram instalados, com passagens mais seguras com Zonas 30 (de tráfego calmo) onde os carros não poderão percorrer mais de 30 quilômetros por hora, entre outros.

Essas transformações receberam muitas reclamações e reclamações de cidadãos acostumados ao modelo convencional; e que viram seus interesses de uso carros particulares diminuídos nessas intervenções com relação ao uso de vias públicas.

Pedonização na cidade de Cusco

O Município Provincial de Cusco, por meio da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do BID da assistência técnica a cidades intermediárias para identificar, priorizar e estruturar projetos para melhorar a sustentabilidade ambiental, urbana e fiscal.

Conta com o "Plano de Ação de Cusco, para um crescimento urbano sustentável" com uma aposta pela Mobilidade Sustentável e Prevenção do Risco de Desastres. Se pedonizou a praça de armas e quatro ruas circundantes, decisão que foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Foi aprobado um ordenamento municipal, que fortalece a proteção do centro histórico e assinala as novas rotas do trânsito de veículos. Calçadas serão alinhadas com a plataforma das pistas, através das quais os veículos passam. O perímetro da Plaza San Francisco, a duas quadras da Plaza de Armas e da Rua Recoleta, também serão pedonizados

Indicadores

Não houve informações confiáveis sobre a qualidade dos projetos de vida urbana e regeneração em nível nacional, então revisamos informações sobre o estado da casa, espaços públicos e áreas verdes nas cidades.

No Perú, é estimado que somente os 30 e 40% das edificações são resultados de processos construtivos formais, enquanto as demais foram autoconstruídas¹². Segundo o Censo INEI 2007 o

¹² A principios de 1961 el 47% de la población urbana habitaba en Lima y solo 17% en asentamientos precarios o barriadas (Calderon 2006, INEI). El Estado promulgo la ley 13517 "Ley de Barrios

Perú tem uma média de 3,8 pessoas por quarto, ou seja, uma família poderia estar morando em um quarto, o quarto de uma casa (também da grande maioria dos domicílios) para uma família extensa, a típica família peruana, a família com pais, filhos, netos e avós que fazem uso de uma cozinha comum ou pote. Essas pessoas exigem ainda mais espaço e equipamentos públicos.

O Peru tem, em média, 2,1 m² /pessoa nas cidades que declararam essa informação ao RENAMU em 2013 e a maioria das cidades não chegam a 4 m² de áreas verdes por pessoa. Nas cidades de Moquegua (3,8 m² / hab), Tacna (3,7 m² / hab), Arequipa (3,3 m² / hab), Lima (3,7 m² / hab) e Callao (2,5 m² / hab), embora com desigualdades extremas, no caso de Lima, San Isidro é o distrito que possui o maior número de áreas naturais por habitante (19,92m² / habitante) até 2016.¹³

Além disso, segundo RENAMU¹⁴, a porcentagem de Municípios que informam que realizam conservação de ZV e EP de um total de 62 milhões 716 mil 420 m² é:

- 97.8% (1,797 Governos Locais) cuidam 11 milhões 282 mil 27 m² em praças
- 36.3% (653) conservam 27 milhões 305 mil 13 m² em parques
- 37.6% (640) mantêm 8 milhões 127 mil 104 m² de jardins ovais
- 23.4% (421) cuidam 14 milhões 9 mil 767 m² de bermas (com +70% árvores)
- 12.6% (226) conservam 1 milhão 992 mil 509 m² de avenidas (+ árvores)

De acordo com o Observatório Lima Cómo Vamos, em 2016, a satisfação com o espaço público disponível em Lima aumentou quase 6 pontos percentuais em relação a 2015; No entanto, o percentual daqueles que não estão satisfeitos nem insatisfeitos continua sendo o maior (41,8%). Tanto na insatisfação com o espaço público na cidade como nos bairros, a desigualdade social é clara, uma vez que os respondentes que estão mais insatisfeitos são aqueles com menos recursos. Essa insatisfação está gerando uma série de confrontos e protestos por parte de cidadãos e moradores organizados em relação à perda de áreas verdes e extração de madeira.

Em Cusco, as pesquisas do BID em 2016 indicam que 68% da população concorda com a pedestreização. Atualmente, o nível de aprovação aumentou. (andina.pe)¹⁵. No caso da melhoria dos bairros em Villa María del Triunfo, cerca de 70% dos moradores acreditam que os acidentes diminuíram, e 80% dizem que o transporte de água agora é mais simples. Além disso, 100% dos vizinhos sentem que pelo menos têm um espaço público (referindo-se a vias de acesso e praças públicas) onde seus filhos podem brincar e onde as mães podem se encontrar.¹⁶

Lições aprendidas e desafios

Marginales” con el concepto de “auto-desarrollo” basado en la relación entre el estado y los movimientos vecinales y dando un marco legal a grandes ocupaciones informales de los 60, fue una modalidad pionera a nivel internacional cuando en otros países normalmente la regularización se realizaban muchos años después de la invasión de los terrenos.

¹³ <http://sinia.minam.gob.pe/indicador/1617> (visitado 25.11.2018)

¹⁴ RENAMU 2013, Acuerdo de Gobernabilidad de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCPLCP)

¹⁵ <https://andina.pe/agencia/noticia-cusco-peatonalizara-plaza-san-francisco-y-calle-recoleta-725444.aspx> (visitado 25.11.2018)

¹⁶ BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA – CAF Casos emblemáticos de desarrollo urbano: temas. Recuperado de: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/779/casos-emblematicos-temas.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (visitado 25.11.2018)

Desde o governo nacional, apesar dos programas estabelecidos, no Peru o urbanismo (incluindo a renovação urbana) é praticamente desvalorizado e submetido à primazia da abordagem econômica de geração de habitação multifamiliar pelo setor privado e de autoconstrução pelas populações de menos recursos, o que prevalece e geralmente atua em detrimento de um objetivo primordial de melhorar a qualidade de vida nas cidades.

O discurso é descentralizador, mas na prática existe um "regime urbano" centralizado e fragmentado, sem perspectiva territorial ou sustentabilidade. Prova disso são as ações do Ministério da Habitação, cujos programas visam a obtenção de moradias para a conquista das cidades, deixando a responsabilidade dos Municípios sem lhes conceder os recursos de que necessitam. Desta forma, o problema do crescimento por invasão, o aumento do tráfego terrestre e a autoconstrução informal continuam a ser a opção para populações carentes que ainda não se encaixam nos processos estabelecidos do mercado privado.

Esta racionalidade "... não privilegiou o planejamento a longo prazo, embora tenha consolidado orientações de mercado através de várias políticas desregulamentares (sob a forma de instrumentos de simplificação administrativa), o enfraquecimento da institucionalidade local e regional (incluindo no do processo de descentralização) e a dependência de megaprojetos como motores do desenvolvimento urbano que exacerbaram os conflitos e geraram problemas de corrupção em um contexto de falta de instrumentos para a gestão urbana e territorial "(Miranda et al., 2014¹⁷). Os megaprojetos de grande infra-estrutura tornaram-se a visão dominante do desenvolvimento da cidade e quase como a única maneira de prestar serviços sem grande preocupação em resolver desigualdades, ou sua articulação e integração de toda a cidade e seus cidadãos.

Desta forma, nefastas intervenções de tratamento também foi tomando conta dos governos municipais urbanos provinciais (ver gestão de casos Lima durante 2015-2018), gerando indignação e rejeição da cidadania, contrariando princípios da sustentabilidade como práticas arborícolas, perda da área natural espaço público, primazia do carro particular, obras falidas (que "colapsaram"), sem planejamento, e o conseqüente aumento da criminalidade e das doenças (tuberculose, anemia), entre outros, associado com problemas crescentes de corrupção no setor da construção.

As melhores intervenções de regeneração urbana promovidos por municípios ainda são feitas na escala de bairros ou por pontos muito específicos, desenvolvidas por prefeitos distritais (San Isidro, Rimac, San Borja, em Lima) ou provinciais (Cusco, Arequipa) que tentam mudar o paradigma convencional. O modelo de governança urbana no Peru permite um impacto local positivo, mas sem conseguir articular ações maiores em cidades ou metrópoles. A experiência de alguns municípios mostra que os recursos e as autoridades são obrigados a se comprometerem com mudanças profundas e radicais para promover e realizar transformações da regeneração urbana sustentável. Existem riscos na continuidade daquilo que já foi avançado pela mudança de prefeitos após as eleições municipais.

No caso das regenerações realizadas com participação de vizinhos, o risco latente continua sendo o desafio de promover uma aproximação entre a população e os municípios, uma vez que não dispõe de recursos suficientes para um relacionamento mais horizontal e intensivo. Os conflitos são frequentemente gerados devido à necessidade de supervisão constante, dada a falta de experiência

¹⁷ Miranda, L et al "Metropolitan Lima and the Sustainability Challenge, Growing Cities in Growing Economies. City Report Metropolitan Lima and Callao" www.chance2sustain.eu EADI/c2s webpage

em construção pelos vizinhos. Neste ponto, as organizações intermediárias (coletivos ou ONGs) contribuem para vincular e organizar reuniões para favorecer a compreensão mútua.