



Participação da População na Sustentabilidade dos Investimentos em Requalificação Urbana: o Caso de Campo Grande

Maria do Carmo Bezerra

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

Setor de
Conhecimento e
Aprendizagem (KNL)

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-521

Fevereiro 2013

Participação da População na Sustentabilidade dos Investimentos em Requalificação Urbana: o Caso de Campo Grande

Maria do Carmo Bezerra



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2013

Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Bezerra, Maria do Carmo de Lima.

Participação da população na sustentabilidade dos investimentos em requalificação urbana: o caso de Campo Grande, MS / Maria do Carmo Bezerra ; coordenação Huascar Eguino, Lorena Rodríguez, José Yitani.

p. cm. — (IDB Technical Note ; 521)

1. Urban renewal—Citizen participation—Brazil—Case studies. I. Eguino Lijerón, Huáscar. II. Rodríguez Bu, Lorena. III. Yitani Ríos, José Ernesto. IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<http://www.iadb.org>

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright ©[2013] Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

ÍNDICE

1. Contexto	1
2. Hipótese analisada no Estudo de Caso	1
3. O que nos apresenta o Estudo de Caso?	2
4. Como se estrutura o projeto de Requalificação Urbana de Campo Grande?	3
5. Características das intervenções apoiadas pelo Procidades para requalificação de áreas urbanas em Campo Grande	5
6. Discussão da hipótese e aprendizados	10
7. Recomendações.....	17

Participação da População na Sustentabilidade dos Investimentos em Requalificação Urbana: o Caso de Campo Grande, MS

1. Contexto

O tema “Requalificação de Áreas Urbanas” se apresenta como um tema emergente na carteira Procidades¹ em execução até 2011, contando com apenas 3.5% dos investimentos². Apesar de sua importância para as cidades brasileiras, que possuem muitas áreas urbanas consolidadas em estágio de degradação, este não tem sido uma das prioridades de investimentos, provavelmente, em função de demandas mais urgentes de caráter social.

O tipo de urbanização do país, que tende a ocupação de novas áreas numa contínua expansão, com estabelecimento de novas centralidades em seu espaço urbano contribui para o abandono das áreas urbanas antigas. Este é um processo perverso, do ponto de vista dos investimentos públicos já consolidados, que se tornam áreas subutilizadas e em estágio de deterioração, em um ciclo vicioso que expulsa moradores e o comércio mais dinâmico para as novas áreas.

Por outro lado, a maioria das iniciativas de requalificação tem privilegiado os aspectos físicos promovendo melhorias estéticas e sanitárias, mas com dificuldade de atingir a esfera das transformações socioeconômicas.

Diante disto, o Estudo de Caso³ visou capturar aprendizados que levassem a identificação dos usos que suportam a vitalidade das áreas urbanas consolidadas e o papel dos atores sociais que devem participar do processo com vistas à sustentabilidade de projetos de requalificação urbana.

2. Hipótese analisada no Estudo de Caso

A partir da consideração do conjunto dos Projetos Procidades, que investem no tema da requalificação urbana, despontou como um caso inovador as intervenções de requalificação da área da antiga via férrea de Campo Grande, em função da abordagem que associa requalificação de espaços urbanos degradados com articulação viária e mobilidade urbana levando a definição da seguinte hipótese de trabalho:

“Os projetos de requalificação urbana concebidos dentro de uma estratégia de planejamento urbano para além do embelezamento da cidade, envolvendo a participação social e

¹ PROCIDADES é um mecanismo creditício aprovado pelo Diretório Executivo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 11 de outubro de 2006 (BR-L1043) com um orçamento de US\$ 800 milhões de dólares para financiar programas de desenvolvimento urbano integrado nos Municípios brasileiros segundo o estabelecido no Regulamento Operativo (PR-3086-4). O PROCIDADES surgiu a partir da demanda dos Municípios brasileiros por financiamento para expandir e melhorar a infraestrutura urbana e social constante nos Planos Diretores Urbanos e demais instrumentos de planejamento ao nível local.

² O universo de projetos Procidades analisados para escolha dos estudos de caso foi de 8 projetos em plena execução (Aracaju, Manaus, Vitória, Toledo, Paranaguá, Curitiba, Belfort Roxo, Campo Grande) que apresentam em linhas gerais os seguintes temas e percentuais de investimento em relação ao montante total de US\$ 225.1 milhões (42% Melhoramento de Bairros; 26% Mobilidade urbana; 8% equipamentos sociais; 7% drenagem urbana; 3.5% revitalização urbana; 1.2% áreas verdes e parques e 13% gerenciamento e fortalecimento institucional)

³ O desenvolvimento do Estudo de Caso seguiu metodologia definida no documento “*Pautas para elaboracion de estudios de caso, BID/KNL*”, março de 2011 e discutida entre equipe de projeto do BID e da UGP de Campo Grande e encontra-se especificado no **Anexo 1**

contemplando as necessidades dos diferentes atores afetos as áreas do projeto, tendem a promover a dinâmica urbana agregando maior sustentabilidade aos investimentos”.

A sustentabilidade aqui discutida refere-se a apropriação espontânea da população, ou seja, sem que o poder público necessite estimular o uso do espaço constantemente por meio de um cronograma de eventos.

3. O que nos apresenta o Estudo de Caso?

Campo Grande, no Estado do Mato Grosso do Sul, região Centro-Oeste brasileira, executou com apoio do BID-Procidades (1960-OC/BR) a requalificação da área da antiga rede ferroviária, que encontrava-se degradada pelo abandono das funções originais, criando um corredor de áreas verdes e espaços públicos, o que antes formava uma barreira à integração urbana. O projeto recebe 3 denominações atribuídas como decorrência de sua localização na cidade: Via Morena, Orla Morena e Orla Ferroviária, como mostra a **Figura 1**.

Figura 1: Localização das intervenções



Fonte: mapa base: Google, Maplink, Inav/Geosistemas. SRL, 2012, adaptado pela autora.

A análise do conjunto das intervenções é essencial para entender a proposta para todo o leito ferroviário. Entretanto, o Estudo de Caso se concentrou no trecho denominado Orla Morena, onde foi criada uma associação de moradores, revitalizada uma feira livre e onde a identificação do papel dos atores sociais envolvidos na requalificação se fará com mais objetividade.

Perfil socioeconômico de Campo Grande

O Município de Campo Grande possui 8.086 km² e uma população de 765.247 habitantes. Seu território encontra-se com 99% de urbanização em decorrência do intenso crescimento dos últimos 30 anos.

Os indicadores econômicos são positivos e estão ancorados no crescimento do comércio e dos serviços em apoio à intensa produção agrícola do Estado. O PIB municipal foi de R\$ 6,422 milhões em 2006, o que não impede da cidade possuir um percentual elevado de população de baixa renda. A pobreza urbana envolve cerca de 18% da população e vem sendo reduzida,

como comprova o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - que em 1991 era de 0,77, e em 2000 passou a 0,814⁴.

4. Como se estrutura o projeto de Requalificação Urbana de Campo Grande?

Para elaboração do projeto de requalificação a equipe da prefeitura procurou conhecer os problemas urbanos afetos as diferentes partes do tecido urbano seccionado pela ferrovia. Trata-se um longo percurso 8 Km e com diferentes tipo de uso e ocupação do solo e com necessidades urbanísticas específicas. A sensibilidade para este tratamento diferenciado é um aspecto positivo pois, não são incomuns, soluções uniformes e desconectadas das necessidades socioeconômicas.

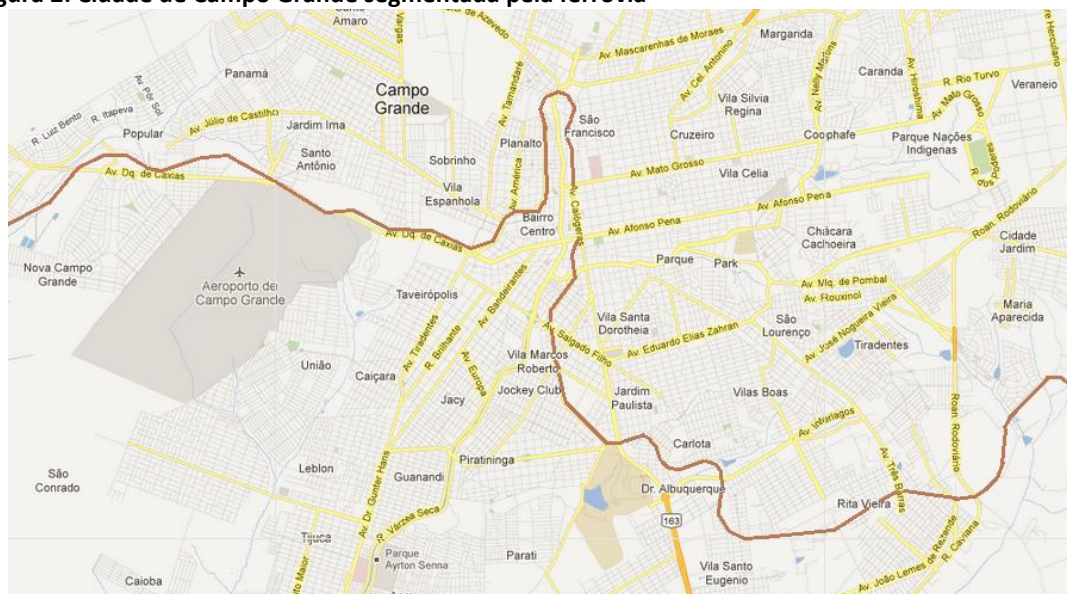
A rede ferroviária e a estrutura urbana

A estrutura urbana de Campo Grande pode ser caracterizada pela ocupação de um sítio plano entre os córregos Segredo e Prosa, que, inicialmente, eram obstáculos à sua expansão. A partir da instalação da rede ferroviária, nos anos de 1930, a cidade vence a barreira à oeste, onde instala o aeroporto. Grandes áreas destinadas às Forças Armadas são implantadas entre o aeroporto e o centro, ao longo da ferrovia, o que cria uma segmentação do tecido urbano no sentido norte-sul.

Assim, o crescimento da mancha urbana ocorre de forma descontínua, por meio de um conjunto de loteamentos dispersos, entremeados por glebas institucionais, particulares, a via férrea e os córregos.

Os deslocamentos se consolidaram no sentido centro – bairro com pouca acessibilidade direta entre as regiões urbanas. No início dos anos 1990, se inicia a estruturação de uma hierarquização viária, com a criação de perimetrais e anéis viários, mas o leito ferroviário e as áreas militares continuaram a ser obstáculo entre a zona norte e sul de um lado, e entre a zonas oeste e leste de outro, como mostra a **Figura 2**.

Figura 2: Cidade de Campo Grande segmentada pela ferrovia



Fonte: mapa base: Google, Maplink, Inav/Geosistemas.SRL, 2012, adaptado pela autora.

⁴ PNUD, 2000 in Projeto conceitual do empréstimo de Campo Grande, BIB, 2007.

A desativação da rede ferroviária e a deterioração dos espaços lindeiros

O centro urbano de Campo Grande, considerado o coração da cidade comercial, residencial e cultural, com edifícios de valor histórico, começa no início de 1980 a perder a sua diversidade de usos e de multiplicidade de níveis de renda, em função do deslocamento de habitações (especialmente aqueles de maior renda) e comércio para outras áreas da cidade.

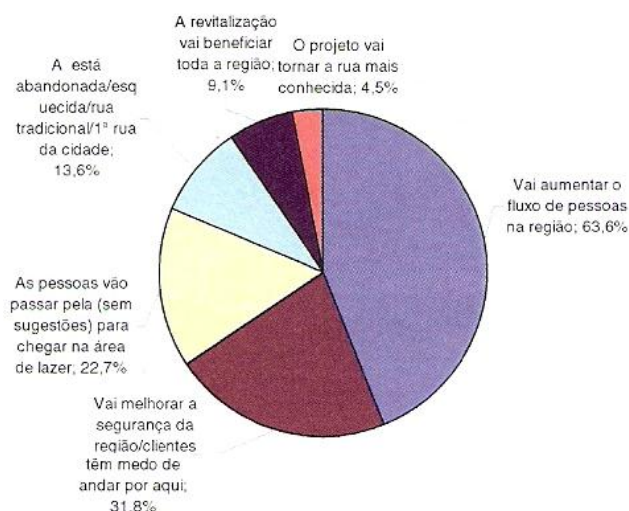
A cidade se expande para a zona leste ao longo das avenidas Afonso Pena e Mato Grosso. Esse processo foi reforçado com a inauguração do Shopping Campo Grande, juntamente com a transferência da sede dos poderes públicos, todos no sentido leste. Nas décadas de 1990 e 2000, o centro foi a única região da cidade que perdeu população (10.000 habitantes, IBGE). Também, a partir 2001, aumentou o número de lojas fechadas e reduziu-se a abertura de novos negócios, ao mesmo tempo em que aumentava a quantidade de vendedores ambulantes.

Este processo teve um impacto negativo sobre a qualidade urbana da área, resultando no enfraquecimento da economia da área central com degradação e desperdício de infraestrutura, com o surgimento de espaços inseguros e deterioração física dos edifícios – alguns com valor histórico.

Em função dos reflexos que o processo de degradação do Centro começou a provocar no seu entorno imediato, no final dos anos de 1990 foram implantadas medidas para resolver situações específicas, tais como: a construção de um mercado popular (camelódromo) para acomodar todos os vendedores ambulantes; restauração de edifícios com valor histórico arquitetônico como a Estação Central Ferroviária, construção do Centro de Informações Turísticas e a Casa de Artesanato. Este conjunto de ações foi desenvolvido ao longo dos anos tendo levado alguma dinâmica ao Centro mas ficou claro que seria necessário a implantação de uma estratégia mais ampla e compreensiva das intervenções.

Com a oportunidade do empréstimo para revitalização da área da via férrea foi realizada uma pesquisa junto à população usuária e trabalhadora na área Central para verificar a aceitação das intervenções que se estava planejando para o trecho da Orla Ferroviária. O resultado pode ser vislumbrado no **Gráfico 1**.

Gráfico 1: Resultado de pesquisa sobre aceitação das intervenções



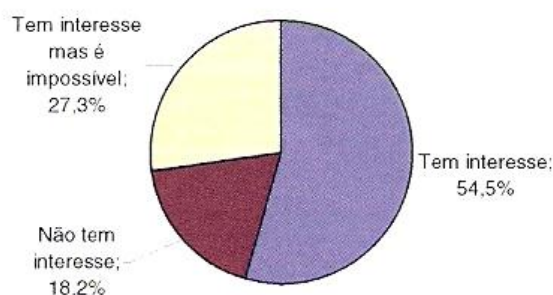
Fonte: Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2008

Durante o início do projeto de revitalização, o processo de deterioração da área central de Campo Grande já ameaçava a economia do município⁵, com reflexos sócio-ambientais que se espalhavam para seu entorno – especialmente a área da antiga ferrovia, que era o espaço mais degradado do centro, de maior insegurança e objeto de reclamação de comerciantes e usuários da área.

O Procidades antes de iniciar as intervenções de revitalização financiou um Plano de Revitalização da área central com medidas de curto, médio e longo prazo, quando os comerciantes e outros segmentos presentes na área central discutiram problemas e soluções para a área. O Plano foi estruturado em 4 linhas a saber: (i) revitalização econômica; (ii) preservação histórica; (iii) valorização dos espaços públicos; e, (iv) animação cultural.

No caso das intervenções em estudo trata-se de ações previstas no Plano para as quais foram realizadas pesquisas com os comerciantes e usuários da área para saber de sua aceitação como demonstra o **Gráfico 2**.

Gráfico 2: Pesquisa entre comerciantes e usuários



Fonte: Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2008.

A rede ferroviária, ao se aproximar do centro no trecho em que toma a direção norte, segmenta a cidade entre a zona oeste e a área Central gerando a desconexão entre os bairros de Planalto, Cabreúva e Vila Corumbá - que procuraram superar o obstáculo por meio de travessias construídas sobre a ferrovia; que ali passava em trincheira até chegar a Estação Central. Mesmo com as passarelas os bairros ainda tinham áreas degradadas localizadas nos fundos dos lotes que faziam limite com a ferrovia.

Na sequência, a rede ferroviária cortava a cidade no sentido oeste criando uma barreira entre a via de acesso ao aeroporto e os bairros Santo Antônio, Sobrinho, Santo Amaro e Popular, que ficavam ilhados, sem uma conexão com a parte sul da cidade, tendo a Avenida Júlio de Castilhos, que ao seu final possui cruzamento em nível com a ferrovia, como única forma de acessar a área central.

5. Características das intervenções apoiadas pelo Procidades para requalificação de áreas urbanas em Campo Grande

As condições institucionais de implantação do Projeto de requalificação do espaço do antigo leito ferroviário só se definiram em 2006, quando a área da ferrovia foi transferida para o município e o projeto de financiamento foi aprovado.

⁵ Informação obtida no documento conceitual do Projeto Procidades-BID, 2007.

As ações para a recuperação urbana foram orçadas em US\$ 5 milhões de dólares - sendo US\$ 4,056 milhões do empréstimo com o BID, e US\$ 950,000.00 do governo local a serem aplicados em duas linhas de investimento: (i) desenvolvimento de ferramentas de planejamento e gestão e, (ii) implementação de projetos estratégicos.

Na primeira linha de investimento o projeto de requalificação contemplou a elaboração do Plano Local de Desenvolvimento Urbano do Centro (2008), que propõe instrumentos legais e operacionais para a implementação dos projetos estratégicos. O Plano se refere ainda a mecanismos de incentivos à participação do setor privado nas atividades de comércio, serviços e habitação na área, mas sem detalhar esses incentivos.

A segunda linha contemplou as intervenções de recuperação do espaço físico e conectividade da malha viária, incluindo o espaço da antiga estrada de ferro.

As obras financiadas incluíram as seguintes melhorias de mobilidade urbana:

- ✓ **No trecho Orla Ferroviária:** adequação de 900 metros ou 19 mil metros quadrados localizados entre as avenidas Afonso Pena e Mato Grosso onde foram implantadas calçadas com mosaico português, paisagismo, mobiliário urbano com pórticos, bancos, arborização, quiosques, bicicletário e nova iluminação.
- ✓ **No trecho Via Morena:** adequação 4,5 km da Av. Duque de Caxias, trecho Aeroporto até seu encontro com a Avenida Julio de Castilho (ampliação de seção transversal com reserva da faixa central para transporte coletivo e implantação de ciclovias);
- ✓ **No trecho Orla Morena:** revitalização de 2,3 km da Avenida Noroeste, trecho entre a Avenida Julio de Castilho e a Rua Plutão, com readequação viária e implantação de novas travessias.

Como beneficiários diretos do projeto de requalificação da antiga área da rede Ferroviária, estão os moradores dos bairros da zona oeste e usuários da zona central, envolvendo um total de 101.980 pessoas⁶ (incluindo moradores e população com atividades comerciais na área).

Orla Ferroviária e a revitalização do centro

O Plano de Desenvolvimento do Centro, proposto pelo Plano Diretor de 2006, foi elaborado no âmbito do empréstimo e estabeleceu como prioridade a preservação do patrimônio arquitetônico; a requalificação dos espaços urbanos e a revitalização das atividades econômicas da área.

A Orla Ferroviária é parte integrante da área do Plano, com um projeto que implantou calçadões com diferentes tipos de pavimento, instalação de equipamentos comunitários, culturais e de comércio, além de instalar nova iluminação. Esse projeto foi identificado como uma prioridade devido à sua localização e potencial para alterar as condições sócio-ambientais locais.

O espaço foi tratado com construção de praças, escadarias públicas, jardins, implantação de mobiliário urbano (como quiosques), iluminação e sua adequação para o uso de pessoas com deficiência. O calçadão possui em média 15 metros de largura propiciando caminhada e atividades físicas. Com a criação de espaço público de recreação a Orla Ferroviária se integra a área de preservação histórica da área central que teve seu casario restaurado.

Criou-se assim as condições de espaço urbano indispensáveis a novas atividades e atração de moradores locais e turistas para a área.

⁶ Estimativa realizada no documento conceitual do Empréstimo, BID,2007.

Destaca-se neste sentido, que a implantação de quiosques na Orla Ferroviária destinados a venda de produtos alimentícios possui como objetivo dinamizar e intensificar o uso da área com a valorização de um hábito local, qual seja: comer na rua os quitutes da culinária local.

Na linha de incentivo ao turismo foi criado um percurso de trem utilizando antigos vagões, que circulará em trecho dos trilhos que foram mantidos ligando a Estação Central da antiga ferroviária ao centro cultural, próximo à Orla Morena, perfazendo um trajeto de 2,5 km, como mostra a **Figura 3**.

Figura 3: Vista parcial do projeto Orla Ferroviária (simulação em 3D)



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2010.

Via Morena - conectividade da malha urbana e mobilidade.

O Projeto de requalificação urbana Via Morena, corresponde ao trecho da ferrovia que fica ao longo da via de acesso ao Aeroporto, e que segmentava a zona sul da norte.

A questão da segmentação da cidade foi discutida por toda a população da cidade, quando da realização do Plano Diretor confirmando a percepção da população em relação aos obstáculos de integração entre bairros já consolidados e destes com o centro urbano.

Nas audiências públicas de discussão do Projeto de requalificação urbana o tema ressurgiu, e quando a equipe técnica procurou identificar quais as necessidades de intervenção, o tema da mobilidade e articulação da malha viária despontou como uma demanda de todos os segmentos sociais.

Um aspecto que as pesquisas apontaram na ocasião foi o número de acidentes com usuários de bicicleta, especialmente no trecho denominado Via Morena. Assim, não só a ligação viária para automóveis era necessária como, também, a criação de ciclovias.

As complementações das ruas dos Andradas, rua Manuel Ferreira, rua Brasil Central, rua Itatiaia e rua Brasília que possibilitaram a ligação entre a avenida Júlio de Castilho e a Avenida Duque de Caxias onde foi implantado 4,5 km de ciclovias foram intervenções que beneficiaram cerca de 70.000⁷ pessoas, conferindo mobilidade e segurança com espaços como ilustram as

⁷ Informação obtida na avaliação econômica do Projeto Procidades, 2007.

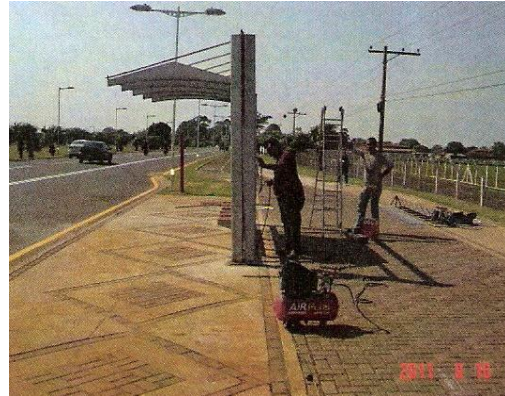
Figuras 4, 5 e 6.

Figura 4: Fotografia de trecho parcial da Via Morena, mostrando passeios e ciclovia



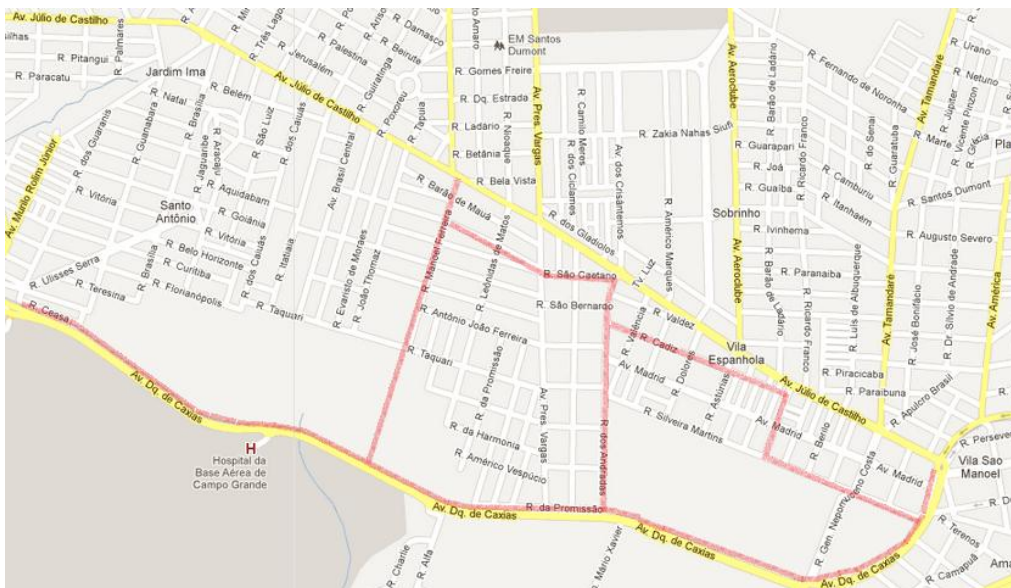
Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2010.

Figura 5: Fotografia de trecho parcial da Via Morena, mostrando mobiliário urbano



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2010.

Figura 6: Ciclovias conectando a Via Morena à Avenida Júlio de Castilhos



Fonte: mapa base: Google, Maplink, Inav/Geosistemas.SRL, 2012, adaptado pela autora

Requalificação da Orla Morena: mobilidade urbana e participação social

O trecho denominado Orla Morena cruza os bairros Planalto, Cabreúva e Vila Corumbá, áreas de classe média próximas ao centro no sentido oeste. A intervenção nessa área foi concebida visando melhoria urbanística e paisagística de seus espaços, por meio de uma série de equipamentos urbanos, mas antes de mais nada sua abordagem foi de promoção da mobilidade e integração da malha urbana de Campo Grande.

As intervenções de requalificação e conectividade do sistema viário na Orla Morena propiciou a interligação de bairros vizinhos. Além deste aspecto, que de modo geral marcou toda a proposta realizada no antigo leito ferroviário, na Orla Morena o projeto contou com ampla

participação dos moradores locais por se tratar de área com bairros consolidados há alguns anos constituindo uma comunidade. A **Figura 7** ilustra as intervenções propostas.

Figura 7: Vista parcial do projeto Orla Morena (simulação em 3D)



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2010.

Na interseção dos projetos Orla Morena e Vai Morena, também foi realizada uma readequação viária e a correção de geometria da rotatória denominada "Cabeça de Boi" com implantação de paisagismo e iluminação necessária à segurança do trajeto. Com intuito de reforçar os aspectos sócio-culturais do Projeto, foi instalada na rotatória a escultura "Cabeça de Boi" em ferro e aço inoxidável, idealizada em 1996 por um artista campo-grandense de projeção internacional.

Na Orla Morena foi definido espaço adequado para a tradicional "feira do Cabreúva" como é conhecida regionalmente a mais de 25 anos. Por anos a feira funcionou todas as quartas-feiras em trecho viário interditado para sua realização. Hoje a feira conta com espaço adequado para suas funções, tendo ampliado sua visibilidade na cidade, atraindo mais frequentadores.

Os bairros que integram a Orla Morena criaram a Associação dos Amigos da Orla Morena (AAOM) para participarem de forma mais ordenada e proativa no desenvolvimento e implantação do projeto. Tendo sido parceira em relação à manutenção e administração do espaço resultante da requalificação urbana. A Associação tem desempenhado um trabalho importante de acompanhamento das obras e esclarecimento da população local; e tem intermediado com a prefeitura o uso do espaço para diversos tipos de eventos de interesse da população. A **Figura 8** mostra mais uma simulação do projeto Orla Morena.

Figura 8: Passeios do Projeto Orla Morena



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Proximidades Campo Grande, 2010.

6. Discussão da hipótese e aprendizados

A análise dos processos de identificação dos problemas, a discussão das necessidades da população e a proposição de espaços adequados à requalificação urbana, em suas diferentes dimensões, levou a discussão da hipótese e captura de aprendizados em duas frentes: (i) Processo de participação e consulta para identificação de necessidades da comunidade na fase de projeto; e, (ii) Percepção dos resultados pelos diferentes atores sociais na fase de pós-obra.

(i) Processo de participação e consulta para identificação de necessidades da comunidade na fase de projeto.

A proposta de incorporação do antigo parque ferroviário à cidade foi uma resposta do planejamento urbano às necessidades dos diferentes segmentos sociais. O diferencial do trabalho foi a elaboração de um projeto urbanístico estruturado a partir da realização de uma pesquisa para capturar, não os problemas da população, uma vez que estes eram conhecidos; mas sim, o que gerava degradação do espaço, e quais eram as necessidades da população em função das características de uso do solo em cada trecho cortado pelo leito ferroviário. Traduzir essas demandas em organização do espaço viário, paisagístico e de equipamentos urbanos foi o desafio.

Assim, a requalificação do espaço não surge de uma demanda pontual de um grupo, mas sim da articulação de diferentes interesses e grupos. Apesar de surgir da visão global, própria do planejador urbano, não se desconsiderou o necessário envolvimento da comunidade no sentido de atribuir especificidade ao projeto e dotá-lo de espaços adequados aos usos que melhor expressam a cultura local, propiciando por fim, a dinâmica urbana.

Existe diferença entre apenas fazer discussões de caráter geral para identificar o sentimento comunitário em relação aos problemas - uma ação mais política; e o de realizar pesquisas de apoio a elaboração de projetos - ação de caráter técnico. Ambas são complementares sendo mais comum a primeira ser entendida como suficiente, o que resulta numa proposta técnica muitas vezes desencontrada da promoção da dinâmica urbana.

Sobre a pesquisa

Durante a preparação do Projeto Procidades foi realizada pesquisa junto aos moradores e frequentadores das áreas de intervenção: Orla Ferroviária e a Orla Morena, definidas como Amostras do Projeto. As informações foram obtidas por meio da aplicação de um questionário pré-estruturado e elaborado de acordo com os objetivos acordados com o BID e equipe técnica da UGP.

A pesquisa para identificar as expectativas da população envolvida nas intervenções da **Orla Morena**, abrangeu uma amostra de 780 entrevistas, com aplicação em campo realizada no período de junho de 2007. Dentre os aspectos negativos destacados encontravam-se: falta de segurança; falta de limpeza; e a falta de lazer, onde 60% dos entrevistados declaram não existirem locais públicos destinados para tal finalidade.

Neste sentido, 88% dos entrevistados desejavam que fosse dada alguma utilidade para a área abandonada dos trilhos, ao longo da Avenida Noroeste, que somente favorecia o acúmulo de sujeiras, atraíam forasteiros para a região, dificultava o acesso e desvalorizava os imóveis.

A maioria dos entrevistados (92.9%) considerava muito importante a implantação de um projeto de urbanização da área que favorecesse o lazer, promovesse a integração das pessoas, incentivasse o esporte, a cultura e propiciasse qualidade de vida aos moradores da região.

Após a pesquisa, as decisões sobre a implantação de equipamentos e usos a serem apoiados pelo projeto foram fruto de uma articulação entre os levantamentos realizados pelos técnicos junto à população, as reivindicações diretas realizadas em reuniões públicas de discussão do projeto, e os encaminhamentos feitos pelos Conselhos Regionais e Setoriais do Município uma vez que a Associação de Moradores da Orla Morena estava em fase de constituição formal.

Como dito, a Orla Morena possui, também, uma proposta macro associada à necessidade de integração viária dos bairros ao restante da malha urbana da cidade, sendo esta um tema mais técnico, onde o papel dos planejadores foi essencial, bem como a fundamentação em pesquisas de transportes, tráfego e mobilidade.

Deve-se destacar que os moradores sempre foram grandes entusiastas do projeto. Durante a elaboração de outra pesquisa, essa de caráter econômico, quando foi aplicada análise de sensibilidade, os beneficiários aceitariam 10% de redução de benefícios para 14% de aumento dos custos do projeto. Essa pesquisa foi realizada em toda a área da via férrea com retorno positivo, sendo que na Orla Morena se obteve as melhores respostas.

Sobre a Associação de Moradores -AAOM

A criação da AAOM durante a fase de execução do projeto foi sem dúvida o melhor indicador de mobilização. É relativamente comum a criação de associação de moradores em torno de um problema vivido pela comunidade, um espaço de luta para ressonância de uma causa, mas nesse caso a Associação foi criada a partir do projeto como forma de apoio e co-responsabilidade em sua execução conservação e manutenção.

Box 1 - Principais reivindicações que mobilizaram a criação da Associação.

Os problemas identificados pelo grupo que iniciou as discussões de criação da Associação de Moradores da Orla Morena: falta de segurança; disposição inadequada de lixo pelos frequentadores da Orla; comércio de comidas desorganizado; uso de volume alto de som nos eventos e nos carros estacionados; consumo e comercialização de drogas; e atos de vandalismo em geral, dentre outras ocorrências.

Mediante estas dificuldades a comunidade demonstrou interesse na organização de uma entidade regulamentada para intervir com as ações pontuais, voltadas para a conservação e manutenção de seu espaço.

Criada neste contexto a Associação participou da fase de implantação das obras uma vez que na fase de projeto estava sendo criada. As necessidades de áreas de lazer e formas de uso do espaço público pela comunidade foi objeto de discussão entre moradores e técnicos para definição do projeto de urbanismo formalmente com a instituição dos conselhos Regionais do Município.

Um segmento da população que recebeu atenção especial foram os comerciantes da Feira do Cabreúva que integram a AAOM. Por meio da Associação as necessidades de espaços e de funcionamento mais adequado foram discutidas. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico juntamente com os feirantes dimensionou as necessidades de uma possível ampliação da atividade. A **Figura 9** ilustra a instalação dos feirantes na Orla Morena.

Elaboração do Projeto Urbanístico de Requalificação com utilização das informações colhidas junto a população

Os instrumentos utilizados para definir o tratamento urbanístico e tipo de equipamentos a serem instalados foram: (i) estudos técnicos referentes a relação da rede ferroviária com a malha urbana da cidade com vistas a melhoria de mobilidade; e, (ii) identificação dos fatores que geravam degradação das áreas ao nível local como condição de pavimentos, iluminação, ausência de destinação de uso.

A partir do entendimento da área a ser requalificada, entendê-la no contexto de toda a cidade, e depois se debruçar sobre a escala local, identificando as demandas da comunidade envolvida para obter os subsídios para o desenvolvimento do projeto urbanístico, parece ser o caminho para desenvolver bons projetos e o aprendizado a ser assimilado.

Figura 9: Feirantes instalando suas barracas nos calçadões do Projeto Orla Morena



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciamento do Programa Procidades Campo Grande, 2011.

O conjunto dos atores (técnicos, moradores e comerciantes locais) interagiu para a elaboração do projeto, o que criou as condições para implantação de uma intervenção exitosa como será visto na análise do uso do espaço na fase pós-obra.

Lições aprendidas

- *Um projeto urbano concebido dentro da estrutura de gestão pública, mas que possui afinidade com as reais demandas da sociedade, é capaz de alavancar as capacidades latentes na população para mobilização entorno de trabalho conjunto para melhoria de seu espaço.*
- *A consulta a população alvo das intervenções deve ser realizadas de forma antecipada à elaboração da proposta urbanística, aplicando-se pesquisas estruturadas que objetivem não só identificar problemas, mas também, necessidades, captura de valores e potencialidades presentes da estrutura urbana, de modo a apoiar a elaboração das intervenções em espaços públicos sustentáveis⁸.*

(ii) Percepção dos resultados pelos diferentes beneficiários na fase de pós-obra.

Inaugurada em 2010 a Orla Morena hoje se destaca no conjunto das intervenções de requalificação em Campo Grande como o trecho de maior apropriação do espaço por parte da população, seja em atividades lúdicas, seja pelo dinamismo que adquiriu a Feira ali instalada, e também pela mobilização da população em manter a área bem cuidada. A Associação dos Moradores Amigos da Orla Morena – AAOM tem desenvolvido atividades como o esclarecimento dos moradores sobre o uso adequado dos espaços, a promoção de eventos na localidade e a discussão com a prefeitura sobre as possibilidades de atividades a serem desenvolvidas na área para potencializar a imagem que hoje a Orla Morena possui na cidade.

Processo de organização comunitária e criação da Associação

Em eleição no dia 05 de junho de 2011, Dia do Meio Ambiente, foi instituída a direção da Associação de Moradores “Amigos da Orla” – AAOM, após 4 meses de discussões e 14 reuniões da comunidade sobre seus objetivos e perfil de atuação. Em novembro de 2011, em evento festivo no recém inaugurado espaço Orla Morena, tomou posse a diretoria, que imediatamente definiu como primeiro tema de trabalho o apoio à manutenção e segurança da Orla Morena (**Figuras 10 e 11**).

O perfil dos participantes da Associação é bem heterogêneo, contando com lideranças residentes na região que já possuem experiência com outros movimentos sociais, bem como funcionários públicos e representantes da feira livre do Cabreúva.

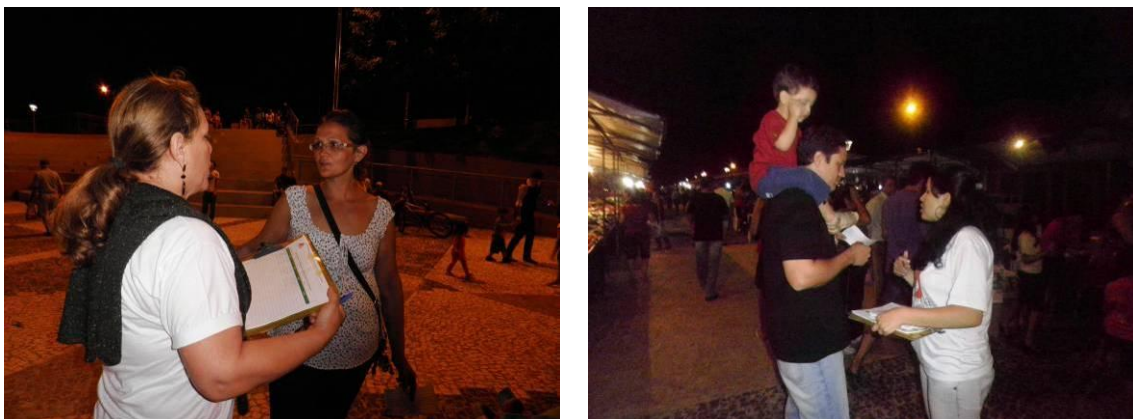
⁸ Sustentáveis no sentido aqui utilizado se refere a propriedade de promover a dinâmica urbana, uso e apropriação da população dos espaços públicos sem necessidade de intervenção do poder público.

Figura 10: Realização da 1ª Assembléia Geral para discussão da minuta do Estatuto da AAOM com a comunidade



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciamento do Programa Procidades Campo Grande, 2011.

Figura 11: Abordagem na Orla Morena, durante realização feira livre, para divulgação aos moradores de Assembléia Geral. Dia 28/04/2011



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2011.

Box 2 - Primeiras ações demandadas pela AAOM e resultados alcançados

- 1) Mapeamento dos pontos críticos para orientar os trabalhos a serem desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Campo Grande-MS, Polícias, Agetran, Conselho Tutelar e Associação de Moradores “Amigos da Orla”;
- 2) Promoção da integração entre as Polícias Militar e Civil para a abordagem de emergência, coibindo aparentes excessos;
- 3) Disponibilização de telefones aos moradores próximos a esses pontos críticos;
- 4) Instalação de câmeras de monitoramento próximas aos pontos críticos diagnosticados;
- 5) Intensificação da fiscalização da Prefeitura nos estabelecimentos comerciais ao longo da Orla Morena;
- 6) Realização de campanhas educativas voltadas para a preservação patrimônio; recolhimento de dejetos de animais e embalagens, uso cordial e educação de filhos;
- 7) Investimento em ações voltadas para o controle do trânsito (excesso de velocidade, multa por estacionamento indevido, implantação de *Traffic Calming* e campanhas voltadas para a educação no trânsito).

Como resultado da mobilização, no dia 03 de maio de 2012, o 1º Batalhão da Polícia Militar e a Associação de Moradores “Amigos da Orla” realizaram solenidade para dar início do policiamento ciclístico na Orla Morena. Foi desenvolvido um treinamento básico dos policiais

para as ações policiais com preparação específica para ampliar o uso da bicicleta em situações de necessidade.

Hoje, a área faz parte do conjunto urbano de Campo Grande e o espaço requalificado conta com equipamentos dedicados ao convívio da comunidade - tendo se transformado em ponto de lazer de parte da cidade e até de turístico local e regional, em função da feira lá instalada.

Do ponto de vista dos moradores é perceptível o estímulo que os investimentos na área resultaram em termos de investimentos privados, tendo a maioria das casas recebido melhorias (**Figura 12**).

Figura 12: Vista geral de trecho da Orla Morena



Fonte: <http://www.campograndenews.com.br>, acessado em julho de 2012

O aumento do valor médio imobiliário das residências e o número de novos estabelecimentos de serviços nas áreas de intervenção foram definidos à época da preparação do empréstimo como indicadores da dinâmica socioeconômica da cidade e dos investimentos realizados.

Inaugurada há um ano e meio a Orla Morena fez com os imóveis em seu entorno valorizarem cerca de 40%, segundo estudos da Câmara de Valores Imobiliários - CVI, modificando significativamente a região da Vila Planalto. Novos empreendimentos surgiram ao longo da Avenida Noroeste entre os quais se destacam: Sorveteria, Lojas de Conveniências, Casa do Suco, Frutarias, locação de bicicletas, vendas de água de coco, *Lan House*, venda de espetinhos de carne, entre outros.

Outro segmento a ser analisado diz respeito aos feirantes que hoje são em número de 97 bancas que passaram a contar com um espaço mais adequado para o seu negócio. Todas as bancas foram padronizadas para melhor acomodar seus clientes, transformando o local em sucesso de vendas e fidelizando cada vez mais clientes locais e visitantes de outros bairros (**Figuras 13 e 14**)

Neste sentido, os comerciantes afirmam que após a inauguração da Orla Morena houve um crescimento de seu faturamento entorno de **50 e 60%** comparativamente à situação anterior a requalificação do espaço.

Figura 13: Local de funcionamento da feira nos dias atuais



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciamento do Programa Procidades Campo Grande, 2012.

Figura 14 - Público prestigia as bancas de frutos, verduras e flores



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2012.

De forma resumida registra-se como principais pontos positivos das intervenções na Orla Morena:

- **Acessibilidade** – Criou interconectividades entre os vários setores da malha urbana de Campo Grande.
- **Memória Histórica** – Valorizou a história e a importância da ferrovia, com a preservação de quatro segmentos originais dos trilhos, em cujas imediações passam a ciclovia e a pista de caminhada, além do um espaço denominado Estação de Descanso.
- **Lazer e qualidade urbanística dos espaços.**– Implantou ciclovias, pista de caminhada e outros equipamentos públicos destinados ao lazer, estação de descanso e convívio, propiciando mais conforto para a população, valorização dos espaços públicos (Figura 15) e melhoria ambiental em toda a região.

Figura 15: Evento artístico com grande afluxo de pessoas à uma das áreas do projeto



Fonte: Acervo da Unidade Gerenciadora do Programa Procidades Campo Grande, 2011.

Lições aprendidas

- *Projetos de requalificação devem possuir por objetivo a revitalização das atividades urbanas, incluindo a criação de espaços que estimulem as potencialidades socioeconômicas que a área possui. O ordenamento urbanístico, como implantação de equipamentos de lazer e embelezamento paisagístico, deve vir associado as vocações econômicas do espaço para de fato ocorrer a dinâmica que possibilite sua sustentabilidade.*
- *A participação da população entendida como consulta na fase anterior às obras é um fator importante, mas não determinante para se obter o resultado de qualificação do espaço público. O projeto exitoso é resultante de soluções que envolvam os diferentes segmentos com interesses na área, em sua manutenção e animação, liberando o poder público de envolvimento permanente no suporte das atividades e espaços para que não voltem a se deteriorar.*

7. Recomendações

Como recomendações no sentido de potencializar o alcance do objetivo da sustentabilidade das intervenções realizadas sugere-se:

- **adoção de incentivos urbanísticos e econômicos que envolvam novas atividades de responsabilidade da iniciativa privada para garantir a manutenção da área e dinâmica urbana:** trata-se de criação de áreas para atividades de comércio, restaurantes etc, por meio de concessão de uso oneroso de espaços públicos da Orla Morena.

O mesmo tipo de instrumento pode ser adotado para os terrenos de particulares em áreas lindeiras às intervenções, qual seja: a adoção de legislação urbanística que dê suporte jurídico à revitalização dos diversos trechos do Projeto de reaproveitamento do leito ferroviário. Essa estratégia pode ser aplicada tanto na área central, para que atividades econômicas se estabeleçam ao longo do calçadão da Orla Ferroviária, como na Orla Morena. Na Via Morena a definição dos usos para as áreas do Parque e ao longo da avenida Duque de Caxias entre as ruas Gen. Neopomuceno Costa e rua dos Andradas parece mais apropriado.

- **Identificação dos atores sociais que podem ser mobilizados para as atividades de animação e manutenção das áreas de intervenção:** este trabalho pode ser em conjunto com a AAOM e trata-se de mobilizar segmentos como grupos de escoteiros, de proteção dos animais e religiosos para desenvolverem atividades de seu interesse na área para garantir a sustentabilidade do empreendimento, tendo em conta que o poder público, tem sido o maior animador do processo de apropriação e definição de usos, e não poderá ser o único responsável por essa tarefa indeterminadamente.

ANEXO - Levantamento de informações e método de análise

O conhecimento das ações de requalificação urbana em Campo Grande demandaram o estudo dos documentos de preparação do empréstimo, especialmente o documento conceitual do Projeto para verificar como foram definidas as ações a serem implantadas, e como se deu a participação e demandas dos diferentes segmentos sociais envolvidos no tema, e a identificação dos usos do espaço que propiciam a dinâmica urbana.

A hipótese analisada foi definida em Workshop, realizado no escritório do BID-Brasil em janeiro de 2012, onde se discutiu intervenções em diversos projetos Procidades para definir Estudos de Caso, o evento contou com os chefes de equipe no BID e executores locais.

A visita de campo, realizada em fevereiro de 2012, verificou quais procedimentos e/ou métodos foram utilizados para identificar a forma de ocupação das áreas, ou seja: que tipo de uso promove a dinâmica urbana, e responde às necessidades dos habitantes diretamente envolvidos com as intervenções. No caso, destaca-se o papel das discussões ocorridas durante a elaboração do Plano Diretor e também, a análise econômica elaborada durante a preparação do empréstimo - que confirmou a sensibilidade da equipe técnica em relação ao que fazer.

Estes aspectos foram capturados tanto pela percepção do consultor, como por meio de entrevistas com os planejadores urbanos da prefeitura, com o conhecimento *in loco* dos métodos utilizados para envolvimento da comunidade, e com a realização de consultas públicas sobre as intervenções.

Os investimentos em mobilidade associados aos projetos de requalificação de espaços urbanos foi um diferencial do projeto. Essa visão vai além da requalificação entendida como melhoria de equipamentos e aspectos estéticos dos espaços, e adquire uma dimensão de estruturação urbana. Seu alcance envolve os diversos segmentos sociais da cidade com impacto sobre a dinâmica urbana em seu sentido funcional e socioeconômico.



www.iadb.org