



Seminário URBFVELAS 2016  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

OBRAS EM FAVELAS: ENTRAVES PARA IMPLEMENTAÇÃO DE URBANIZAÇÕES NO ÂMBITO DO PAC, NA REGIÃO DO GRANDE ABC

**Juliana Gomes Petrarolli** (UFABC) - [ju.petrarolli@gmail.com](mailto:ju.petrarolli@gmail.com)

*Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, arquiteta contratada do MSBC (Município de São Bernardo do Campo).*

# OBRAS EM FAVELAS: entraves para implementação de urbanizações no âmbito do PAC, na Região do Grande ABC<sup>1</sup>

## Resumo

O foco deste artigo são os processos de urbanização de favelas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região do Grande ABC. No Brasil, o número de pessoas vivendo em favelas é significativo, contudo, a “solução urbanização” só ganhou escala no território nacional na década de 90, quando foram lançados os primeiros programas federais para esses fins. O PAC, lançado em 2007, representa grande avanço, ao passo que destinou recursos volumosos para urbanização de favelas, no entanto, é baixo o número de urbanizações finalizadas no âmbito do programa. Este trabalho buscou, portanto, identificar os fatores que dificultam e estendem o tempo de contratação e execução de obras de urbanização de favelas com recursos do PAC no Grande ABC, com a intenção de iluminar caminhos para a superação desse cenário, segundo a opinião de gestores públicos. Os três principais fatores identificados como responsáveis pela dilatação dos prazos de implementação das urbanizações foram: a seleção de intervenções que não contavam com projetos completos, atualizados e aprovados; a dificuldade de aprovação de projetos e medições de obras junto ao Agente Operador; e a necessidade de revisar e adequar projetos e orçamentos durante as obras.

## 1. Introdução

Este artigo tem como foco a análise do processo de execução de urbanizações de favelas, realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que atualmente financia quase todas as urbanizações de favelas em andamento no Brasil.

O tema das urbanizações de favelas vêm se mostrando cada vez mais relevante, ao passo que o número de pessoas vivendo em assentamentos precários é notável em quase todas as grandes cidades do mundo, concentrando-se nos países mais pobres e que mais crescem em termos populacionais. Para se ter uma ideia dos números, segundo estudos da UN-Habitat de 2003<sup>2</sup>, quase 1 bilhão de pessoas viviam em assentamentos precários no início deste milênio, ou seja, 32% da população urbana mundial, representando apenas 6% da população urbana dos países ricos, contra 78,2% da população urbana dos países mais pobres.<sup>3</sup>

Dentro do território brasileiro, segundo o IBGE<sup>4</sup>, em 2010 existiam 11,4 milhões de pessoas vivendo em condições precárias de moradia, concentradas nas metrópoles e grandes cidades, chegando a representar mais da metade da população da Região

---

<sup>1</sup> Este artigo trata-se da síntese da dissertação de mestrado *O tempo nas urbanizações de favelas – contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*, realizada no curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e apresentada em dezembro de 2015.

<sup>2</sup> UN-HABITAT. *The challenge of slum: Global report on human settlements*. London: Earthscan, 2003.

<sup>3</sup> Segundo a UN-Habitat, os países mais ricos são classificados como “Developed regions”, e os mais pobres como “Least developed countries”.

<sup>4</sup> IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico: BRASIL, 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Metropolitana de Belém e aproximadamente um quarto da população de regiões metropolitanas como as de Salvador, São Luís e Recife.<sup>5</sup>

Considerando a escala da demanda por habitação nas cidades brasileiras, consolidar as moradias construídas nas favelas – levando infraestrutura básica, obras hídricas e de consolidação geológica-geotécnica, equipamentos e serviços a esses territórios – passou a ser a solução mais apropriada.

Embora o debate se coloque de diferentes formas em alguns países, no Brasil a implementação das ações para urbanização de favelas é responsabilidade do Estado. Contudo, as primeiras experiências de urbanizações realizadas pelo Poder Público só aconteceram, de forma muito pontual, na década de 1960, no Rio de Janeiro.

Os primeiros arranjos institucionais e implementação de programas para urbanização de favelas e regularização fundiária foram realizados por Governos Municipais progressistas na década de 80, em algumas poucas cidades como Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Diadema. Mas a urbanização de favelas só entrou para a agenda federal em meados da década de 90, quando foram lançados os primeiros programas federais para esses fins<sup>6</sup>, contando ainda com investimentos baixíssimos frente à escala do problema.

O aumento efetivo do montante de recursos federais disponibilizados para urbanizar favelas aconteceu apenas com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Em 9 anos de vigência (2007-2015), o PAC destinou aproximadamente 4,5 vezes mais recursos para execução de obras de urbanização, do que a soma dos investimentos de todos os outros programas federais anteriores, e cerca de 8,4 vezes mais recursos, se considerado apenas o total de recursos não onerosos.<sup>7</sup>

Embora estejamos vivenciando atualmente o cenário mais próspero para implementação dessas ações, discute-se muito, na esfera institucional, a dificuldade de viabilizar as urbanizações no âmbito do PAC. No entanto, essa questão não tem sido tratada no campo acadêmico.

Esse estudo buscou, portanto, identificar os fatores que dificultam e estendem o tempo de contratação e execução de obras de urbanização de favelas realizadas com recursos do PAC, tendo ainda como intenção iluminar caminhos para a superação desse cenário.

O método utilizado foi o de pesquisa bibliográfica e documental e realização de entrevistas com gestores públicos, envolvidos com a captação de recursos do PAC e a execução das obras de urbanização. A perspectiva analítica foi a do Gestor Público Local. O recorte espacial selecionado foi a Região do Grande ABC paulista, por tratar-se de uma região pioneira na implementação das urbanizações de favelas, além de contar com um montante alto de recursos do PAC para urbanização e também representar um universo heterogêneo, já que cada um dos sete municípios conta com diferentes níveis de desenvolvimento institucional e a tipologia dos assentamentos precários varia bastante entre esses municípios.

---

<sup>5</sup>IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico*: BRASIL, 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Muitos estudos apontam para a subestimação dos dados do IBGE, o que demonstra que a situação é ainda mais grave do que a representada pelos números do IBGE. Sobre isso, ver Cardoso *et al* (2009) e CEM/CEBRAP (2007).

<sup>6</sup>Os primeiros programas lançados foram o Habitar Brasil, o Pró-Moradia e o Pró-Sanear.

<sup>7</sup>PETRAROLLI, Juliana. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

## 2. O PAC e as urbanizações de favelas

O PAC foi criado em 2007, como principal programa de governo do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) e, embora tenha sido um marco nos investimentos federais nas cidades brasileiras, o principal objetivo do programa era estimular o crescimento econômico do país.

Os instrumentos adotados para pôr esse objetivo em prática foram: elevação significativa do investimento público em infraestrutura; incentivo ao investimento privado no país através de medidas fiscais, institucionais e legais; elevação de concessões de créditos bancários; e redução da taxa de juros, entre outras mudanças importantes para melhorar o chamado *ambiente de investimento*.<sup>8</sup>

O desenho do PAC foi coordenado pela Casa Civil, que buscava alcançar o crescimento econômico, investindo em uma vasta gama de projetos. Naquela ocasião, a Casa Civil, então coordenada por Dilma Rousseff, reuniu diversos ministérios para organizar os principais projetos setoriais em uma única pasta. A proposta era que os projetos selecionados fossem beneficiados com uma série de medidas institucionais para facilitar sua implementação, assim como contemplá-los com a destinação de um grande montante de recursos.<sup>9</sup>

O programa foi organizado em eixos de investimento, que contêm modalidades específicas, que por sua vez são compostas por Programas e Ações. O total de investimento do programa, somando-se o PAC1 ao PAC2, passou de R\$1,6 trilhões. Sendo R\$657,4 bilhões incluídos no PAC1 e R\$958,9 bilhões no PAC2<sup>10</sup>.

Já na primeira fase do programa foi criada uma modalidade específica, voltada para intervenção em favelas, chamada “Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários” (MUAP)<sup>11</sup>. Entretanto os Programas e Ações incluídos na MUAP não se destinam apenas à execução de obras de urbanização de favelas, englobando investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação, construção de unidades habitacionais, assessoria técnica, desenvolvimento institucional, requalificação de imóveis e construção de lotes urbanizados. Outra informação relevante é que existem Programas e Ações no âmbito do PAC que destinam recursos para urbanização de favelas que não estão incluídos na MUAP. Portanto, como recorte metodológico para essa pesquisa, foram analisados os Programas e Ações do PAC destinados exclusivamente à execução de obras de urbanização de favelas, independente da modalidade em que se inserem no programa.

Assim, de 2007 a 2015, o PAC investiu cerca de R\$30 bilhões na execução de obras de urbanização de favelas, por meio de 934 operações financeiras, sendo 82% dos recursos viabilizados por meio de programas de repasse de recursos federais<sup>12</sup> e o restante por linhas de financiamento<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Site do PAC, acessado em 01/07/2015, disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e15bf4a755b39e65b10139719aefa95a.pdf>>

<sup>9</sup> LEITÃO, Karina. *Report - Brazilian Experience Federal Program PAC Urbanization: Successful Approaches to National Slum Upgrading and Prevention Policies and Programs*. São Paulo: BID, 2012.

<sup>10</sup> Site do PAC, acessado em 01/07/2015, disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/e15bf4a755b39e65b10139719aefa95a.pdf>>

<sup>11</sup> No PAC1 a MUAP inseria-se no Eixo Infraestrutura Social e Urbana e, no PAC2, passou a fazer parte do eixo Minha Casa Minha Vida.

<sup>12</sup> Consideramos os programas que utilizam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS): Projeto Prioritário de Investimento (PPI); Programa Urbanização, Regularização

Independentemente das especificidades de cada Programa e Ação, todos os projetos do PAC que são gerenciados pelo Ministério das Cidades são regidos por algumas regras em comum, que foram elaboradas visando o monitoramento, avaliação e aprimoramento contínuo dos projetos incluídos no pacote de investimentos. Os agentes envolvidos e a função de cada um, assim como o processo de acesso aos recursos e fluxo financeiro, também são praticamente os mesmos para todos os projetos inseridos no PAC.

Segundo o Ministério das Cidades<sup>14</sup>, os principais atores envolvidos com a operacionalização dos Programas e Ações do PAC para execução de obras de urbanização e suas funções são: (i) Casa Civil e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – coordenadores centrais do PAC; (ii) Ministério das Cidades – gestor das operações em favelas; (iii) Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – agentes operadores e financeiros; (iv) Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios – proponentes e agentes operadores; (v) Famílias atendidas - beneficiários finais.

A função de elaborar e organizar propostas de intervenção e promover a execução das obras é, portanto, do Agente Promotor. Issopressupõe capacidade institucional mínima dos estados e municípios brasileiros para realização dessas tarefas.

Segundo Alessandra D'Ávila, Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamento Precários da Secretaria Nacional de Habitação<sup>15</sup>, os estados e municípios tiveram grande dificuldade na elaboração de propostas de urbanização de favelas para captação dos recursos do PAC. A gestora conta que os entes federativos que tiveram melhor desempenho nessa incumbência foram aqueles que já possuíam experiência com programas federais anteriores ao PAC – como o Habitar Brasil BID (HBB) – entre eles os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Não por acaso, são esses justamente os municípios que captaram maior volume de recursos do PAC<sup>16</sup>.

Nos casos em que houve sucesso na captação dos recursos, observa-se que a execução das operações é relativamente baixa. Até setembro de 2015, apenas 11% das operações contratadas tinham sido finalizadas no país, sendo somente 7 operações contratadas no âmbito do PAC2. Além disso 2,4% das operações ainda não tinham sido iniciadas e 16% das operações tinham utilizado menos de 10% dos recursos contratados, sendo mais de um terço delas selecionadas entre 2007 e 2010. A Tabela 1 e o Gráfico 1 mostram o número de operações do PAC para urbanização de favelas por faixa de execução.

**TABELA 1e GRÁFICO 1: Execução Financeira dos Termos de Compromisso do PAC voltados para obras de urbanização de favelas.**

---

e Integração de Assentamentos Precários (UAP); Programa Moradia Digna e Programa Saneamento Básico (Ação 2068).

<sup>13</sup> Os programas considerados foram: Programa SANEAMENTO PARA TODOS e Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRÓ-MORADIA), ambos amparados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – para o PRÓ-MORADIA considerou-se apenas investimentos feitos no âmbito do PAC -; e os Projetos Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI), que utiliza recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

<sup>14</sup>BRASIL. Ministério das Cidades. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: 2010.

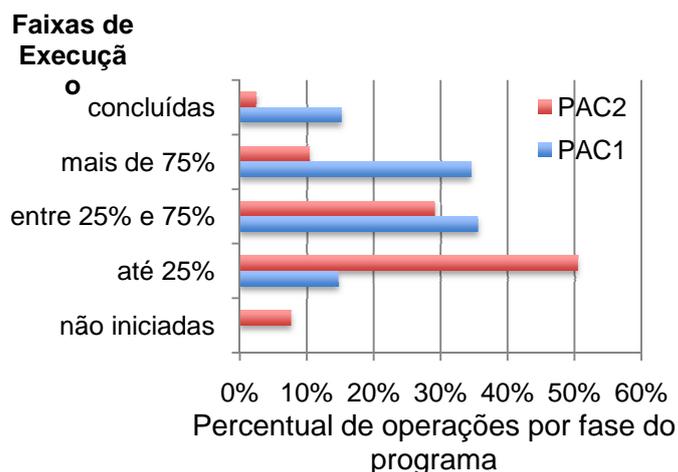
<sup>15</sup>Entrevista realizada no dia 01 de outubro de 2015.

<sup>16</sup> Apenas quatro municípios captaram mais de R\$1 bilhão do PAC para urbanização de favelas: Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Fortaleza. Outros cinco municípios captaram mais de R\$500 milhões de recursos do PAC para estes fins: Cubatão, São Bernardo do Campo, Recife, Olinda e Guarulhos (Petrarolli, 2015).

Faixa de Execução	Número de operações	Percentual
concluídas	105	11,2 %
mais de 75%	253	27,1 %
entre 25% e 75%	313	33,5 %
até 25%	241	25,8 %
não iniciadas	22	2,4 %
<b>Total geral</b>	<b>934</b>	<b>100 %</b>

OBS: os dados contemplam todos os Termos de Compromisso destinados a execução de obras de urbanizações de favelas no âmbito do PAC, firmados entre 2007 e setembro de 2015.

Fonte: elaboração própria, com base em banco de dados fornecido por MCIDADES.



Entretanto, muitos elementos devem ser considerados para evitar equívocos na análise da execução dos Programas e Ações para urbanização de favelas do PAC. Cabe diferenciar aspectos inerentes às obras de urbanização – que denotam temporalidade específica a esse tipo de intervenção – daqueles que configuram gargalos a serem superados para acelerar sua execução.

O fato das obras aqui analisadas tratarem-se de obras realizadas pelo Setor Público, em terrenos com ocupação prévia, confere tempo maior de execução do que aquelas realizadas pelo setor privado em terrenos livres.

São muitas as interferências, elementos desconhecidos e, conseqüentemente, imprevistos enfrentados em obras realizadas em terrenos que já possuem algum tipo de construção. Nesse sentido, obras de urbanização assemelham-se muito mais a obras de reforma do que a obras novas, com o agravante de materializarem-se em escalas muito superiores e dificilmente contarem com registros sobre as construções pré-existentes, sejam elas de infraestrutura básica ou das edificações.

Esse aspecto pressupõe a compatibilização da obra com o espaço construído e ajustes recorrentes no projeto elaborado, já que muitos dos elementos desconhecidos afloram durante a execução das obras. Como exemplo disso, podemos citar a identificação de trechos de redes de drenagem e esgoto pré-construídos no momento de abertura de valas, que podem complicar a implantação de novas redes, ou ainda o desconhecimento sobre a estrutura de habitações, que pode resultar em danos às casas no momento de pavimentação das ruas.

Para além dessas questões, existem outros elementos que tornam as obras de urbanização muito complexas de serem projetadas e executadas. Um deles é a necessidade de organização institucional e cooperação entre diferentes setores do Poder Local para elaboração de projeto de urbanização e gestão das obras. A interdisciplinaridade desse tipo de intervenção requer o envolvimento de diversos setores com o da habitação, como os de meio ambiente, transporte, manutenção, assistência social, defesa civil, entre outros.

Faz-se necessária, ainda, a cooperação entre o Poder Público Local e outros atores, como a população residente nas Áreas de Intervenção; Concessionárias responsáveis pela gestão e manutenção de redes de infraestrutura; Órgãos Ambientais; Órgãos de Controle; Governo Federal; Agente Financeiro; empresas do Setor Privado, contratadas para elaboração de projetos e execução de obras; etc.

É importante lembrar que os projetos de urbanização contemplam interesses e necessidade de um grande número de pessoas e que as propostas precisam ser pactuadas entre os moradores das áreas de intervenção e todos os outros agentes envolvidos, acarretando um tempo relativamente longo de elaboração de projeto. Nos casos em que essas questões não são trabalhadas durante o desenvolvimento do projeto, frequentemente precisam ser enfrentadas durante a execução das obras, esgarçando o tempo de implementação das urbanizações.

Todos esses elementos embutem nas urbanizações de favelas uma temporalidade específica, que deve ser considerada na análise de sua execução. Isso posto, cabe investigar quais são os fatores que dificultam e complexificam a implementação de urbanizações de favelas no contexto do PAC, para além daqueles que se relacionam com a natureza desse tipo de intervenção.

### 3. A Região do Grande ABC e o histórico das intervenções em favelas

A Região do Grande ABC localiza-se na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), sendo composta por 7 municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

As primeiras indústrias instalaram-se no local no final do século XIX, contudo, foi após a duplicação da estrada de ferro e a construção da Usina Henry Borden, no início do século XX, que o setor industrial transformou-se na principal característica da região. A industrialização ganhou ainda maior força no local a partir da década de 1950, com incentivos federais e locais aos setores automobilísticos e a abertura da Via Anchieta, que trouxeram à região indústrias como a Volkswagen do Brasil (1955) e a Mercedes-Benz (1956), entre muitas outras.

A expansão da indústria no Grande ABC e a crise agrária da segunda metade da década de 1920 atraíram muitos moradores para a região, que, até a década de 1950, se instalaram em cortiços e majoritariamente em habitações autoconstruídas em novos loteamentos, criados próximos às estações ferroviárias. Após 1950, a região assistiu ao crescimento vertiginoso da população e, o conseqüente encarecimento do custo da terra, agravado pela ausência de políticas públicas urbanas e de habitação, resultaram no surgimento das primeiras favelas na região.<sup>17</sup>

A partir da década de 70, as favelas se multiplicaram muito na região, intensificando a ocupação de áreas de risco e ambientalmente sensíveis, chegando a atingir cenários críticos nos municípios de Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo. No caso de Diadema, segundo o Plano de Habitação<sup>18</sup>, em 1979, 12.271 pessoas moravam em favelas, passando para 79.271 em 1982, ou seja, cresceu 746% em três anos.

Segundo Denaldi e Jodas<sup>19</sup>, em 2012 existiam aproximadamente 211 mil domicílios, localizados em 1.059 favelas<sup>20</sup> e loteamentos irregulares precários<sup>21</sup> no Grande ABC. Isso

---

<sup>17</sup>SANTO ANDRÉ. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Santo André*. Prefeitura do Município de Santo André, 2006.

<sup>18</sup>DIADEMA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Diadema*. Prefeitura do Município de Diadema, 2009.

<sup>19</sup>DENALDI, R.; JODAS, A. *Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC: Resultados, Abordagens e Conflitos*. In: III Seminário Nacional sobre áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano – APPS Urbanas II. Natal, 2012.

significa que 29% de todos os domicílios da região localizam-se em assentamentos precários desse tipo.

As primeiras intervenções em favelas na região, feitas pelo Poder Público, começaram a acontecer a partir do início da década de 1980.

Diadema foi a primeira prefeitura a se organizar para isso. Entre 1983 e 1996 houve gestão continuada do Partido dos Trabalhadores (PT) no município, o que permitiu que a política para urbanização de favelas fosse desenvolvida e aprimorada no período. Foram centrados esforços para garantir a posse da terra à população moradora dos assentamentos precários e para o reordenamento espacial e a implantação de infraestrutura básica em assentamentos precários, buscando-se urbanizar o maior número de núcleos possível, mesmo que de forma pontual ou parcial.

Denaldi relata que, inicialmente, as urbanizações realizadas pela Prefeitura Municipal de Diadema (PMD) eram planejadas em campo, sem a pré-elaboração de projetos, e que o reordenamento espacial a partir da definição de lotes (parcelamento do solo e transferência dos barracos existentes para tais lotes) só era possível devido à baixa densidade construtiva e porque a maioria das casas eram construídas em materiais provisórios, como madeira ou papelão.<sup>22</sup>

Até 2000, 144 dos 200 núcleos existentes no município receberam investimentos para sua urbanização, muitas vezes caracterizada pela soma de intervenções pontuais<sup>23</sup>, mas que resultaram em grandes transformações do local, como diminuição drástica da violência e da mortalidade infantil e o acesso a serviços urbanos.

A partir de 1989, as Prefeituras Municipais de Santo André e São Bernardo do Campo também iniciaram sua organização institucional para urbanizar favelas.<sup>24</sup>

Em São Bernardo do Campo, na primeira gestão do prefeito Maurício Soares, do PT, foi estruturado o primeiro programa para urbanização de favelas, que contou com a coordenação do arquiteto Luiz Fingermann, profissional que também coordenou o Programa de Urbanização de Favelas em Diadema. A lógica das intervenções seguiu, portanto, aquela descrita para o município de Diadema, de parcelamento do solo em lotes mínimos de 44m<sup>2</sup> e vielas de aproximadamente 4m de largura.<sup>25</sup>

Em Santo André, as urbanizações de favelas também se iniciam com a ascensão do PT ao poder, personificada pelo prefeito Celso Daniel, que foi eleito para a gestão de 1989/1992 e reeleito em 1997 e 2001.

---

<sup>20</sup>Segundo a definição de Brasil (2010c, p.35), caracterizam-se como favelas os domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente denso e carente de serviços públicos essenciais, ocupando terreno de propriedade alheia pública ou particular.

<sup>21</sup> Segundo a definição de Brasil (2010c, p.35), são loteamentos precários os assentamentos ocupados por moradores de baixa renda, sem aprovação do poder público ou sem atender às condições exigidas no processo de aprovação, geralmente caracterizado pela autoconstrução das Unidades Habitacionais e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas.

<sup>22</sup>DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

<sup>23</sup>Segundo Denaldi (2003, p. 88), a maioria dos núcleos que não tiveram sua urbanização concluída tratavam-se de favelas que demandavam obras mais complexas e com custo mais elevado, como canalização de córregos, contenção de encostas e a remoção de famílias.

<sup>24</sup>Idem Ibidem.

<sup>25</sup>Idem Ibidem.

No primeiro momento, que iniciou-se em 1989, além da reorganização do Setor da Habitação no município, com a instituição da Secretaria Municipal de Habitação, da Empresa Municipal de Habitação (EMHAP), do Fundo e Conselho Municipal de Habitação e das Leis de AEIS e CDRU, foram lançados dois programas para urbanização de favelas em Santo André: o *Urbanização Integral* e o *Pré-Urb*.<sup>26</sup>

Segundo Denaldi, a proposta do Programa Urbanização Integral era promover intervenções completas nos assentamentos precários, integrando esses espaços ao restante da cidade. Nesse tipo de intervenção era elaborado projeto básico antes da execução das intervenções (tanto pela própria equipe da prefeitura, quanto por projetistas contratadas) e as obras foram executadas por administração direta, empreitada (contratação de construtora) e também por meio de mutirão.

O programa Pré-Urb, buscou atender as situações emergenciais, implementando pequenas intervenções e urbanizações parciais em alguns assentamentos. As obras executadas no âmbito desse programa nem sempre contaram com a elaboração de projeto básico e na maioria dos casos foram realizadas em regime de mutirão.<sup>27</sup>

De acordo com Denaldi, nesse primeiro período, 17 favelas foram urbanizadas no município e outras 50 contaram com intervenções pontuais.

Em 1997 a temática torna-se central na agenda do governo municipal com o lançamento do Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS). A proposta do PIIS era a integração entre diversos programas setoriais e sua implementação em algumas favelas do município, na busca de diminuir a exclusão socioespacial da população que morava nessas áreas.<sup>28</sup>

Nesse sentido, o programa inovou a forma de intervenção estatal nas favelas, pois durante o processo de urbanização a prefeitura também atuou nas dimensões econômicas e sociais nesses territórios. Além das ações voltadas para a execução das obras de urbanização, foram implementadas ações de Microcrédito, Incubação de Cooperativas, Capacitação de Empreendedores Populares, Formação Profissional, Alfabetização de Adolescentes e Adultos, Saúde da Família e ações específicas voltadas ao atendimento de crianças, entre outras.<sup>29</sup>

Cabe mencionar também que a metodologia de intervenção foi aprimorada para responder aos novos desafios, entre eles o do alto adensamento e a dificuldade de remover casas construídas em alvenaria, além da necessidade de elevar o patamar de qualidade das urbanizações, prevendo a instalação de áreas verdes e equipamentos públicos.<sup>30</sup>

De acordo com a análise de Denaldi, efetivamente, a grande maioria das favelas de Santo André receberam intervenções pontuais, modalidade que foi aprimorada ao longo dos três

---

<sup>26</sup>Idem Ibidem.

<sup>27</sup>Idem Ibidem.

<sup>28</sup>Idem Ibidem.

<sup>29</sup>Idem Ibidem.

<sup>30</sup>DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

governos de Celso Daniel<sup>31</sup>, totalizando o atendimento de cerca de 87% das favelas do município entre 1989 e 2002.

Assim, muitas favelas da Região do Grande ABC foram urbanizadas ou parcialmente urbanizadas em períodos anteriores ao PAC<sup>32</sup>. Segundo Moretti, Denaldi e Petrarolli, antes do lançamento do PAC, 54% das favelas de Diadema foram urbanizadas, 39% foram parcialmente urbanizadas e apenas 7% não contaram com nenhum investimento público para sua urbanização. Em Santo André, considera-se que 32% dos assentamentos precários foram urbanizados e, em São Bernardo do Campo, 48% dos assentamentos tiveram urbanização total e 13% parcial.

#### 4. O PAC na Região do Grande ABC

A partir de 2007, com o lançamento do PAC, o cenário mudou. O aumento do volume de recursos federais para urbanização de favelas permitiu que um número muito maior de favelas e loteamentos precários fossem urbanizados pelo Poder Público.

Até setembro de 2013, quatro dos cinco municípios que têm registro de assentamentos precários na Região do Grande ABC contavam com recursos do PAC para urbanização de favelas: Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo.<sup>33</sup>

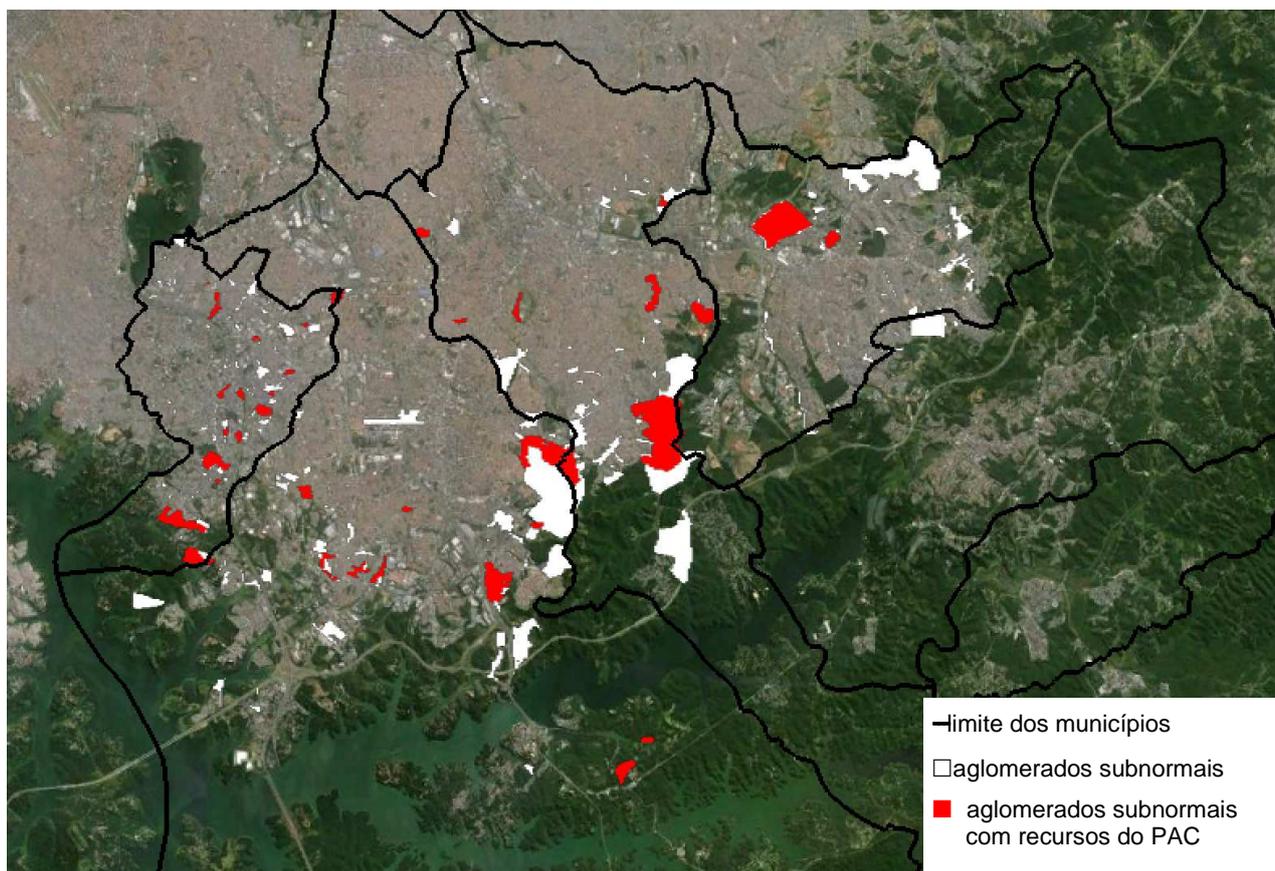
#### FIGURA 1: Aglomerados Subnormais com atendimento do PAC no Grande ABC

---

<sup>31</sup>A partir de 1997 as intervenções pontuais muitas vezes passam a ser orientadas por um Plano Global de intervenção, configurando o que Denaldi (2003) chama de *Urbanização Gradual*. No entanto a autora relata que também foram realizadas intervenções pontuais em núcleos classificados como *Não Consolidáveis*.

<sup>32</sup> Na década de 1990 a Prefeitura Municipal de Mauá também chegou a implantar equipamentos públicos e infraestrutura básica em alguns trechos de um grande assentamento da cidade, o Jardim Oratório, mas a intenção de urbanizar os assentamentos do município só se deu após o lançamento do PAC. No que se refere a Ribeirão Pires, não existem registros sobre a intervenção da Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires nesses espaços.

<sup>33</sup>MORETTI, R.; DENALDI, R. PETRAROLLI, J. *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC*. Santo André: UFABC, 2015. Esta pesquisa foi realizada por equipe da UFABC, coordenada por Ricardo Moretti, Rosana Denaldi e Juliana Petrarolli. Compunham a equipe da pesquisa as seguintes pessoas: os docentes Fernando Nogueira, Cláudia Paiva; os pós-graduandos Ana Akaishi e Débora Zamboni; vários alunos bolsistas da graduação da Universidade Federal do ABC, e teve a colaboração de Milton Nakamura, Fabricio Mirandola e dos técnicos e gestores da CDHU e Prefeituras Municipais de São Bernardo do Campo, Mauá, Santo André e Diadema. Todos os dados apresentados nessa seção foram recuperados dessa fonte.



Fonte: Moretti, Denaldi e Petrarolli (2015).

O total de assentamentos precários que contavam com recursos do PAC para urbanização até 2013, era de 49 assentamentos. Cinco deles eram classificados como loteamentos precários e 44 como favelas. No caso das favelas, identificou-se 35 delas como Núcleos e 9 como Complexos<sup>34</sup>.

Nesses 49 assentamentos, residiam cerca de 51 mil famílias: 15 mil em Santo André, 16 mil em São Bernardo do Campo, 10 mil em Diadema e 10 mil em Mauá. Vale destacar que, embora 25 assentamentos precários sejam atendidos pelo PAC se localizem em Diadema e apenas 2 em Mauá, o número de famílias atendidas é praticamente equivalente, indicando diferentes tipologias e porte dos assentamentos com intervenção em cada município.

O total de investimento dessas operações é de R\$1,3 bilhões<sup>35</sup>. Mais da metade desse valor destinava-se ao município de São Bernardo do Campo – aproximadamente R\$ 685 milhões – seguido por Santo André, que contava com o montante de R\$ 385 milhões. Diadema e Mauá contavam, respectivamente, com R\$ 162 e R\$ 73 milhões de recursos do PAC para urbanização de assentamentos precários, como observa-se na Tabela 2.

TABELA 2: Investimento total do PAC para urbanização de assentamentos precários da Região do Grande ABC

<sup>34</sup> Considerou-se *Complexo de Favelas* um conjunto de favelas conurbadas, independente do porte dos assentamentos. Alguns complexos reúnem vários núcleos de favelas, como é o caso do Complexo Jôquei-Carapeba, em Diadema, que tem 7 núcleos e o Complexo Jardim Santo André, em Santo André, que conta com 6 núcleos de favelas.

<sup>35</sup> Esse montante não inclui os recursos canalizados para produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), essencial para viabilizar soluções de realocação das urbanizações.

Município	Investimento total do PAC (milhões de R\$)	Nº de famílias residentes nos assentamentos*
Santo André	384,93	14.901
São Bernardo do Campo	684,74	15.641
Diadema	161,65	10.020
Mauá	72,53	10.157
<b>Total</b>	<b>1.303,86</b>	<b>50.719</b>

\* o número apresentado refere-se ao total de famílias moradoras nos assentamentos com intervenções, não apenas as diretamente beneficiadas pelos Termos de Compromisso.

OBS: não foram considerados os valores das unidades habitacionais construídas com recursos do PMCMV.

Fonte: Moretti, Denaldi e Petrarolli (2015).

Quanto aos recursos destinados à construção de unidades habitacionais novas para realocação da população removida, vale lembrar que, no âmbito do PAC2, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) entrou como solução para injeção de maior volume de recursos federais para estes fins, sendo apropriado considerar esse montante de recursos nas análises de custos de urbanização.

De acordo com as informações fornecidas pelos técnicos e gestores das prefeituras do Grande ABC e da CDHU, até setembro de 2013, foram captados aproximadamente R\$107 milhões do PMCMV para construção de 1.624 UH, destinadas a famílias removidas nas urbanizações. Contudo, esse número de unidades não era suficiente para atender todas as famílias que precisam ser removidas no âmbito das urbanizações. Naquele momento, declarou-se que a construção de cerca de 2.400 outras novas moradias estava sendo planejada para esses fins, e que ainda era necessário captar mais recursos do programa para atender todas as realocações previstas.

Isso posto, considerando o total de unidades contratadas e planejadas pelo PMCMV, o valor total das urbanizações do PAC no Grande ABC, até setembro de 2013, seria de aproximadamente R\$1,6 bilhão, como mostra a Tabela 3.

TABELA 3: Recursos contratados e previstos para urbanização dos assentamentos precários do Grande ABC no âmbito do PAC e do PMCMV (em milhões de R\$)

Município	PAC	PAC + PMCMV contratado	PAC + PMCMV contratado e previsto*
Santo André	384,93	460,40	460,40
São Bernardo do Campo	684,74	716,66	763,12
Diadema	161,65	161,65	267,73
Mauá	72,53	72,53	150,48
<b>Total</b>	<b>1.303,86</b>	<b>1.411,25</b>	<b>1.641,75</b>

\* O número de UH não se refere necessariamente ao total de UH dos Conjuntos, mas ao total de UH destinadas às famílias removidas dos assentamentos urbanizados com recursos do PAC.

Fonte: Moretti, Denaldi e Petrarolli (2015).

Quanto à execução das urbanizações, observou-se que, até setembro de 2015, 6 dos 36 TC (16%) tinham executado menos do que 2% do total de recursos captados no âmbito de cada TC: dois deles em Diadema, dois em São Bernardo do Campo, um em Mauá e um em Santo André (os TC foram assinados entre 2010 e 2012).

Outros 10 TC (28%) tinham percentuais de execução que variavam entre 75% e 100% e apenas dois foram concluídos até setembro de 2015, sendo que um desses iniciou-se em outubro de 2011 e foi destinado à eliminação de riscos no Complexo do Jardim Santo André<sup>36</sup> e o outro teve como objeto a urbanização do Núcleo Colina, em São Bernardo do Campo, que, embora tenha sido firmado em setembro de 2007, só deu início às obras em 2012.

Quanto a isso, é curioso observar que, em muitos casos, o período entre a assinatura do TC e o início das obras é bem longo, inclusive superando o tempo recomendado pelos Manuais do PAC para execução dos Termos de Compromisso (2 anos). Esse foi o caso de 56% dos TC do PAC no Grande ABC, como observa-se na Tabela 4.

TABELA 4: Período entre a assinatura dos Termos de Compromisso do PAC e o início da execução das obras de urbanização no Grande ABC

	menos de 1 ano		entre 1 e 2 anos		mais de 2 anos		Total
Santo André	5	42 %	2	17 %	5	42 %	12
São Bernardo do Campo	5	36 %	2	14 %	7	50 %	14
Diadema	1	17 %	0	0 %	5	83 %	6
Mauá	0	0 %	1	25 %	3	75 %	4
Total	11	31 %	5	14 %	20	56 %	36

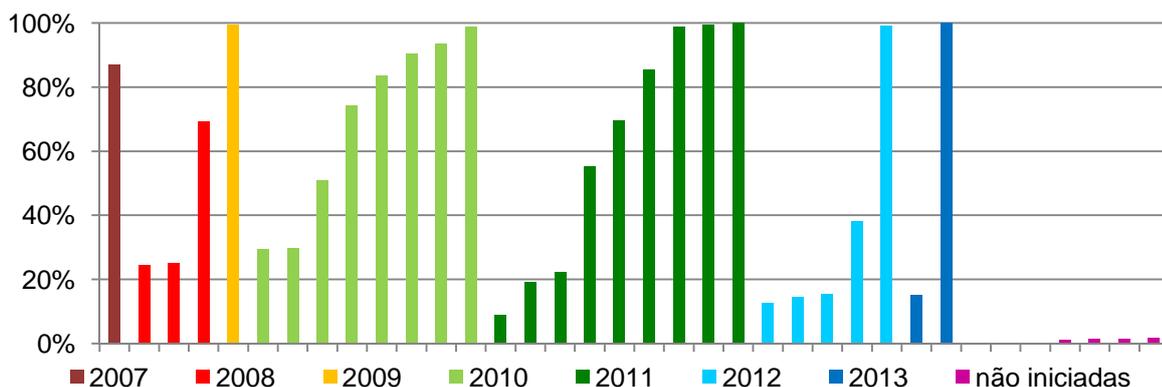
Fonte: Moretti, Denaldi e Petrarolli (2015).

Sobre a taxa de execução, tomando como base a data de início das obras o percentual de execução financeiro dos TC, fornecido pelo MCidades em setembro de 2015, dois dos três TC que tiveram obras iniciadas no ano de 2008 têm execução equivalente a 25% do total captado (ambos em Santo André). Por outro lado, quase todos os TC que tem mais do que 90% do valor de investimento executado, tiveram obras iniciadas em 2010 e 2011. Isso pode ser observado no Gráfico 2, a seguir:

GRÁFICO 2: Taxa de execução dos Termos de Compromisso do PAC no Grande ABC segundo ano em que as obras se iniciaram

<sup>36</sup> A intervenção realizada no Complexo do Jardim Santo André, já citada ao longo do texto, foi orientada por um Plano de Ação Global, elaborado em 2009. A eliminação dos riscos com recursos da CDHU e do PAC (TC citado aqui como um dos concluídos) foi a primeira etapa prevista por esse Plano de Ação. Esse TC enquadra-se no subprograma “Eliminação de Risco”, que não foi abordado do Capítulo 1, já que não se destina especificamente para a urbanização de favelas. No entanto, Moretti *et al* (2015) incluíram esse TC (e alguns outros destinados à eliminação de risco e canalização de córregos) nas análises quando eram fundamentais para viabilizar a execução das urbanizações nos assentamentos abordados.

O restante da intervenção do Complexo Jardim Santo André está sendo realizado majoritariamente com recursos da CDHU, mas também conta com captação de recursos do PAC pelo subprograma PRO-MORADIA e PPI-Intervenções em Favelas. Cabe mencionar que as primeiras intervenções na área trataram da construção de conjuntos habitacionais destinados ao abrigo da população removida da própria área, no início dos anos 1990.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Moretti, Denaldi e Petrarolli (2015) e MCidades (2015).

A Tabela 4 e o Gráfico 2 mostram, portanto, que tanto o tempo entre a contratação dos recursos e o início das obras, quanto o tempo de execução dessas obras são longos, apontando para a existência de gargalos tanto no momento de contratação quanto de execução das obras de urbanização de favelas.

## 5. Entraves para implementação das urbanizações do PAC no Grande ABC

Para levantamento dos entraves para implementação das urbanizações de favelas, com recursos do PAC na Região do Grande ABC, foram considerados os relatos de gestores e técnicos da CDHU e das prefeituras de Diadema, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo, responsáveis pela promoção dessas urbanizações.

Esses relatos foram sistematizados a partir dos dados brutos da pesquisa de Moretti, Denaldi e Petrarolli, de 2015<sup>37</sup>, e complementados com entrevistas realizadas com dois gestores municipais do Grande ABC, com larga experiência no assunto: o arquiteto e Secretário Adjunto de Obras de Mauá – Milton Nakamura – e a assistente social e Secretária de Habitação de São Bernardo do Campo – Tássia Regino<sup>38</sup>. A perspectiva analítica é, portanto, a do Gestor Local (Agente Promotor das urbanizações com recursos do PAC).

Como apontado na seção anterior, foram identificados dois momentos críticos na implementação das urbanizações do PAC: a contratação e a execução das obras. Os técnicos e gestores das urbanizações relataram enfrentar dificuldades de diversas ordens e origens em cada um desses momentos.

Os principais entraves apontados pelos técnicos e gestores no momento da contratação da intervenção foram: (i) seleção de propostas de intervenções que não contavam com projeto básico de urbanização completo, atualizado e aprovado; (ii) necessidade de adequar os projetos e orçamentos ao montante de recursos disponível; (iii) dificuldade de aprovação e licenciamento dos projetos de urbanização; e (iv) desinteresse do setor da construção civil em executar obras de urbanização de favelas.

<sup>37</sup>MORETTI, R.; DENALDI, R. PETRAROLLI, J. *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC*. Santo André: UFABC, 2015.

<sup>38</sup>As entrevistas mencionadas foram realizadas nos meses de setembro e outubro de 2015.

A existência de projeto básico completo, teoricamente, seria pré-requisito para a seleção das intervenções a serem executadas com recursos do PAC. Entretanto, a falta de planejamento do setor habitacional dos estados e municípios – que não contavam com projetos prontos no momento de disponibilidade de recursos – e a necessidade do Governo Federal alcançar Metas de Contratação, resultou na seleção de várias propostas de intervenção que contavam com projetos defasados, incompletos, anteprojetos ou estimativas de custo elaboradas com base em outros projetos.

Segundo os técnicos e gestores ouvidos, embora essa situação tenha consequências negativas na implementação das urbanizações, foi importante assegurar recursos federais para a execução de obras de urbanização, mesmo nos casos em que o projeto disponível precisava de revisão e complementação, ou que não havia projeto elaborado. De certa forma, a assinatura de um Termo de Compromisso para execução das obras de urbanização de um assentamento é uma garantia de destinação de recursos federais para esse fim já que a ausência de mecanismos que garantam a disponibilização permanente de recursos federais para urbanizar favelas coloca em cheque essa possibilidade ao fim de cada mandato presidencial.

Porém, a complementação, atualização e aprovação desses projetos foram citados como os principais motivos do longo período observado entre a assinatura dos Termos de Compromisso e o início da execução das obras de urbanização na Região do Grande ABC.

Outra questão que agravou esse cenário foi que, mesmo nos casos em que o Agente Promotor já contava com projetos elaborados e aprovados, foi necessário adequar as propostas ao montante de recursos disponível e aos limites financeiros de repasse estabelecidos pelas normas (enquadramentos)<sup>39</sup>.

Nesse sentido, foi apontado que, para adequação dos projetos ao montante disponível de recursos, frequentemente foram excluídos das intervenções a execução de obras nos setores mais complexos dos assentamentos ou subtraídos serviços específicos dos orçamentos, como paisagismo ou diminuição do volume de movimentação de terra e demolição. Segundo os gestores das intervenções, essas manobras foram necessárias para viabilizar a execução das urbanizações, mas acarretaram muitos problemas no momento da execução das obras ou impossibilitaram a urbanização do assentamento como um todo.

O Licenciamento Ambiental também foi apontado como passos críticos da fase de contratação. Segundo o arquiteto Milton Nakamura, o Licenciamento Ambiental dos projetos de urbanização só é moroso e difícil de ser realizado quando quer a aprovação de órgãos ambientais estaduais. O arquiteto explica que, no início do PAC, todo assentamento que fosse inserido em Área de Proteção Ambiental tinha que submeter o projeto de urbanização à aprovação de órgãos ambientais estaduais. Porém, a Lei Federal 11.977 possibilitou que os municípios, que tivessem requisitos mínimos para efetuar o licenciamento ambiental, estariam aptos a realizar essa atividade. Portanto, essa dificuldade restringiu-se aos assentamentos localizados em Área de Proteção aos Mananciais<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Os fatores apontados como limitantes de recursos foram: (i) volume de repasse de recurso federal de alguns programas do PAC eram limitados por Unidade Federativa; (ii) municípios destinam pouco ou nenhum recurso para urbanização de favelas; (iii) limites de repasse de recursos federais por família atendida e por item de investimento no âmbito do PAC é baixo; (iv) incompatibilidade das regras do PAC com a composição de recursos de outras fontes.

<sup>40</sup> As dificuldades enfrentadas para licenciamento ambiental de projetos de urbanização em órgãos ambientais estaduais não foram descritas no âmbito da pesquisa de Moretti et al (2015) e não foram exploradas com maior profundidade nessa pesquisa. No entanto, a discussão sobre os conflitos entre a Agenda Urbana e a Agenda Ambiental

Já a aprovação dos projetos de urbanização pela CAIXA é procedimento obrigatório para todas as intervenções selecionadas pelo PAC e foi citada como uma das etapas mais críticas e morosas da contratação das urbanizações.

Segundo o Agente Promotor, é grande o nível de arbitrariedade nas análises feitas por cada técnico da CAIXA, que muitas vezes exigem complementações de projeto e documentações incoerentes com o contexto das urbanizações de favelas, resultando em muitas “idas e vindas” dos projetos e orçamentos para sua aprovação.

Segundo Tássia Regino, para além das consequências políticas, o período longo entre a assinatura do Termo de Compromisso e o início da execução das obras também impacta negativamente na possibilidade de executar a proposta contratada, já que, no momento de licitação das obras, o valor inicialmente contratado deixa de ser suficiente para execução dos mesmos serviços, devido ao reajuste de cada serviço orçado, requisitando novamente revisão orçamentária ou aporte de maiores volumes de recursos dos estados e municípios nas intervenções.

Outro problema relatado, no momento de contratação das obras, é a ausência de empreiteiras especializadas em execução de obras de urbanização de favelas. Segundo os técnicos e gestores consultados, a grande maioria das empresas selecionadas nos processos licitatórios são especializadas em serviços de infraestrutura urbana, pavimentação ou execução de edificações, mas dificilmente possuem mais de uma dessas *expertises*.

Essa situação acaba impondo a necessidade de criação de “pacotes de licitação” que sejam interessantes para o mercado. Para tanto, relatou-se que, em alguns momentos, foi necessário dividir a intervenção em diversos pacotes de licitação, voltados para diferentes *expertises* do mercado; em outros casos combinou-se nos pacotes licitatórios os trechos mais complexos e menos rentáveis a outros mais simples e lucrativos. Ainda assim, os técnicos e gestores do Grande ABC disseram enfrentar situações de ausência de interessados nas licitações.

Quanto às dificuldades enfrentadas no momento da execução das intervenções, foram apontados as seguintes situações: (i) reduzido quadro de técnicos capacitados para acompanhar e fiscalizar as obras nas prefeituras; (ii) baixa qualidade dos projetos e orçamentos desenvolvidos; (iii) complexidade na elaboração de reprogramações dentro dos limites de aditamentos; (iv) rigor do agente operador para liberação de pagamentos e aprovação de reprogramações; (v) despreparo do setor da construção civil para execução de obras de urbanização de favelas.

Um dos problemas mais citados pelos técnicos e gestores das urbanizações, foi o reduzido quadro de técnicos capacitados para acompanhar e fiscalizar as obras e gerir esses contratos dentro das prefeituras. Foi relatado que, embora o número de intervenções e complexidade de gestão das mesmas tenha aumentado muito após o lançamento do PAC, as prefeituras não contam com um número suficiente de funcionários preparados para executar todas as tarefas necessárias para o andamento desejável das obras, sendo um dos motivos que influencia no atraso das mesmas.

Quanto à baixa qualidade dos projetos e orçamentos desenvolvidos, cabe esclarecer que foi apontado tanto a falta de preparo das projetistas para desenvolver esses tipos de projetos, quanto a grande margem de erro dos projetos e orçamentos.

---

é de extrema relevância para o tema das urbanizações de favelas e diversos autores tratam do assunto como Ferrara (2013), Poli (2010), Denaldi e Jodas (2013), Ramalho (2013), entre outros.

Nesse sentido, foi relatado que o desconhecimento do tipo de solo dos assentamentos é um dos principais fatores que acarretam grande margem de erro nos projetos. De acordo com os técnicos, a densidade populacional e construtiva das áreas não permite a realização de sondagem em alguns trechos do assentamento, o que leva as projetistas a sugerirem soluções sem conhecimento do solo desses locais.

Foi citado também que frequentemente os levantamentos planialtimétricos não retratam fidedignamente a área de intervenção e não possuem nível de detalhamento suficiente para que o projeto seja elaborado com precisão, assim como os Diagnósticos de Risco. Além disso, os técnicos e gestores apontaram que dificilmente as Concessionárias, responsáveis pela implementação e gestão das redes de água, esgoto e drenagem, possuem cadastros atualizados das redes de infraestrutura em áreas de assentamentos precários.

Outro problema apresentado nesse âmbito foi que, frequentemente, o cálculo das quantidades de material necessário para execução do projeto é subestimado. Segundo Tássia Regino, mesmo nos casos em que existe qualidade de projeto, é muito frequente a subestimação das quantidades de materiais e serviços necessários para execução do projeto.

Quando, ao longo da execução das obras, depara-se com a subestimação de itens orçamentários ou a necessidade de revisar os projetos, a solução oficial prevista é a chamada “Reprogramação Contratual”.

*Grosso modo*, as Reprogramações tratam-se da aprovação de Aditamentos/Alterações dos contratos firmados entre o Poder Público Local e as Construtoras, para execução das obras de urbanização, pelo Agente Operador. Na prática, o Agente Promotor e a Construtora fazem os devidos ajustes nos projetos e orçamentos, requisitando aos Órgãos Jurídicos Locais a alteração dos contratos. Concomitantemente, submetem essas alterações de projeto, orçamentos e contratos à aprovação do Agente Operador.

De acordo com os relatos dos técnicos e gestores do Grande ABC, a elaboração da documentação de Reprogramação é de grande complexidade, principalmente nos casos em que se busca adaptar o objeto contratado ao recurso federal disponível, ou ao limite máximo de Aditamento Contratual, previsto pela Lei Federal 8.666/1993.

Cabe aqui explicar que, segundo a Lei Federal 8.666/1993, o limite estabelecido para Aditamento Contratual é de 25% do valor contratado inicialmente para obras novas e 50% para obras de reforma. No entanto, nenhuma das obras de urbanização do PAC no Grande ABC foi enquadrada até hoje como reforma, embora se assemelhe muito mais a esse tipo de obra.

Assim, são recorrentes os casos em que é necessário fazer a adaptação do objeto contratado ao limite de 25%, às vezes demandando a revisão de todo o projeto de urbanização. Os técnicos relatam que, frequentemente, são excluídos dos contratos as partes mais complexas das intervenções e menos lucrativas para as Construtoras, como Áreas de Risco e “miolos de quadra”. A consequência disso é que muitas vezes os serviços excluídos dos contratos passam a depender de negociações com outros agentes, ou nova captação de recursos para sua execução.

Todavia, o problema principal relatado quanto às Reprogramações Contratuais não foi a complexidade dos procedimentos, mas o rigor da CAIXA para sua aprovação. De acordo com os técnicos e gestores do Grande ABC, a análise que o Agente Operador faz da documentação das Reprogramações assemelha-se a uma nova aprovação de projeto.

Além de serem morosas, é muito comum que sejam requisitadas complementações e indeferidas algumas propostas.

A principal consequência disso é que, na maioria dos casos, é necessário paralisar as obras até que as Reprogramações sejam aprovadas, já que o desembolso de recurso está atrelado a essa aprovação. Existem casos no Grande ABC em que essa paralisação das obras levou as Construtoras a rescindirem o contrato, sendo necessária convocação de novo processo licitatório, atrasando ainda mais os cronogramas, prejudicando a qualidade das obras já implementadas e causando desgastes políticos.

Cabe aqui ressaltar que as Reprogramações Contratuais aconteceram em todas as urbanizações do PAC no Grande ABC, quase sempre mais de uma vez em cada contrato. Como exposto, muitas vezes a necessidade de revisar os projetos durante a execução das obras é decorrência de erros dos projetos e orçamentos originais. No entanto, mesmo em cenários ideais de concepção de projeto, orçamento e gestão das obras, existem situações que são de fato imprevisíveis no âmbito dos projetos de urbanização de favelas.

Portanto, da forma como o programa está desenhado hoje, não é possível evitar as Reprogramações Contratuais, sendo esta parte integrante da fase de execução de obras de urbanização de favelas com recursos do PAC. A opinião de vários gestores e técnicos do Grande ABC é que esse procedimento precisa ser repensado, já que acarreta muito atraso às obras e não é condizente com a realidade das obras em favelas.

Por fim, o último problema relatado, que se relaciona com a etapa de execução das obras de urbanização de favelas com recursos do PAC, foi o despreparo do Setor da Construção Civil para executar esse tipo de obra.

Como mencionado, as construtoras que executam obras de urbanização de favelas geralmente são especializadas em obras de pavimentação, implantação de redes de infraestrutura básica em áreas formais, estruturas pesadas de contenção ou construção de edifícios. Portanto, raramente associam mais de uma dessas *expertises* e não têm preparo para execução de obras em vielas, áreas de difícil acesso e construídas informalmente. Não trabalham com técnicas, nem maquinário apropriado e os profissionais não têm qualificação para trabalhar em contato direto com a população que mora nas áreas de intervenção.

Possivelmente, esses são os principais motivos que contribuem para a falta de interesse das construtoras em executar obras de urbanização, já que esse despreparo deve acarretar lucros relativamente baixos para as construtoras.

Além disso, foi relatado que geralmente as construtoras começam a executar as obras pelos trechos mais simples. Considerando a dinâmica relatada anteriormente, de possibilidade de aditamento contratual no limite de 25% do total do recurso contratado, não são raros os casos em que os trechos mais complexos deixam de ser urbanizados ou que tenham sua urbanização “empurrada” para o futuro.

Foi citado, ainda, que existem muitos casos em que as construtoras rescindem os contratos durante as obras, tanto por problemas já apontados, como a lentidão e bloqueio frequente dos pagamentos, quanto por mudanças no escopo das contratações em que mudanças de projeto diminuem a lucratividade da proposta inicialmente contratada.

## 6. Considerações finais

Para levantamento dos principais gargalos dos processos de urbanização de favelas com recursos do PAC, no Grande ABC, a “variável tempo” se mostrou como a chave dessa investigação, já que o tempo de realização de cada tarefa que compõe esses processos nos guiou na identificação de entraves.

De uma maneira geral, os problemas apontados pelos técnicos e gestores das urbanizações na região relacionam-se com três questões centrais que resultam no esgarçamento do tempo necessário para implementação das urbanizações: (i) seleção de intervenções sem projeto completo, atualizado e aprovado; (ii) dificuldades para aprovação de projetos e medições de obras junto ao Agente Operador; e (iii) necessidade de revisar e adequar projetos e orçamentos durante as obras.

Buscando discutir e iluminar caminhos para a superação dessas questões, três gestores públicos – citados ao longo deste trabalho – foram entrevistados: Milton Nakamura, Tássia Regino e Alessandra D’Ávila.

No que se refere à seleção de intervenções que não contavam com projetos completos, atualizados e aprovados, foi apontado que esse cenário poderia ser enfrentado com a destinação permanente de recursos federais para urbanização de favelas e com a capacitação periódica do Agente Promotor das intervenções.

No opinião de Alessandra D’Ávila, seria fundamental revisar o aparato normativo que regulamenta o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para melhorar o fluxo financeiro do recurso federal para a área de habitação. No entanto, a gestora lembra que a destinação permanente de recursos para um determinado setor depende de definições legais que vão muito além do SNHIS. Cabe, portanto, entender melhor esse universo legal e discutir formas de enfrentar a questão.

No que tange à capacitação dos entes federativos, os três gestores entrevistados concordam que o Ministério das Cidades deveria ter maior empenho nessa tarefa. Porém, a forma como isso poderia ser colocado em prática não é consenso na opinião dos gestores e foi tema pouco abordado nas entrevistas.

Quanto à dificuldade de aprovação de projetos e medições de obras pelo Agente Operador, foi apontado por Tássia Regino a necessidade de melhorar a capacitação dos técnicos da CAIXA para acompanhamento de obras de urbanização de favelas. Já Milton Nakamura defende que sejam definidos parâmetros mais claros para orientação dos técnicos na análise de projetos e medições de obras, para evitar posicionamentos descabidos e arbitrariedades por parte do Agente Operador.

Segundo Alessandra D’Ávila, seria fundamental flexibilizar os processos de liberação de recursos em situações onde as obras executadas se diferem um pouco do projeto aprovado. A gestora relata que a própria CAIXA apresentou uma proposta ao Ministério das Cidades para enfrentar essa questão: o “acompanhamento por metas”, que busca averiguar a execução das obras de acordo com medidas pré-definidas para atingir determinadas metas, não baseando-se estritamente no controle de uso dos insumos. Segundo ela, a aferição por insumos é o principal motivo para controles descabidos e exagerados por parte do Agente Operador. No entanto, Alessandra D’Ávila relata que essa proposta foi colocada para o Tribunal de Contas da União (TCU), tendo sido terminantemente recusada. A gestora aponta, portanto, a necessidade de estabelecer canais de discussão com os Órgãos de Controle para pensar outras formas de aferição e controle do uso do recurso público em obras que contam com muitos imprevistos durante a sua execução, como as de urbanização de favelas.

Já a necessidade de revisar e adequar projetos e orçamentos durante as obras, como vimos, relaciona-se tanto com deficiências de projetos e orçamentos, como faz parte da própria natureza de obras executadas em terrenos com ocupação prévia, como as urbanizações de favelas.

Para enfrentar as indefinições que resultam em deficiências de projetos, Tássia Regino aponta a necessidade de aprimorar técnicas voltadas para diagnósticos e levantamentos em favelas, principalmente em áreas com altas densidades construtivas e habitacional.

Milton Nakamura concorda com essa opinião e acrescenta que as projetistas precisam enfrentar o desafio de entender melhor o contexto das obras em favelas, trabalhando propostas cabíveis e evitando equívocos nos cálculos dos orçamentos.

Quanto às naturezas desse tipo de obras, que, mesmo em cenários ideais, sempre contará com a necessidade de adequações de projeto e orçamentos, existe consenso entre os três gestores entrevistados de que a possibilidade de enquadrar as obras de urbanização como obras de reforma nos processos licitatórios iria reduzir a complexidade dessas adequações de projeto. Ainda, Tássia Regino lembra que essa ação não seria suficiente para transformar a situação, já que o Agente Promotor, na maioria dos casos, não tem capacidade financeira para arcar com o aporte de recursos adicionais, sugerindo a criação de formas de utilização de recursos federais para pagamento de aditamentos contratuais.

Por fim, cabe lembrar que as regras atuais dos Programas e Ações do PAC já permitem o investimento de recursos federais para pagamento de projetistas e elaboração de projeto executivo durante a execução das obras, mas essa possibilidade tem sido pouco utilizada como estratégia.

Vale lembrar que todas as sugestões aqui colocadas tratam-se de ideias trazidas pelos gestores entrevistados e que o foco dessa pesquisa não era investigar a fundo uma ou mais dessas questões apontadas. Embora essas questões tenham caráter de enfrentamento no campo político e institucional, várias delas demandam exercícios reflexivo e investigativo complexos, sendo campo oportuno para a academia.

Outro ponto a ser lembrado é que a agenda da urbanização de favelas é de grande importância, ainda, ela não enfrenta a “Questão Habitacional” em seu cerne. Resolver o problema da habitação pressuporia que o trabalhador tivesse acesso à terra urbanizada e bem localizada e que seus salários incorporassem o valor da moradia<sup>41</sup>. Ainda assim, mesmo que fosse possível estancar o surgimento de novas favelas, a dimensão do problema hoje mostra o grande trabalho a ser enfrentado, que é tarefa de grande complexidade, como exposto neste artigo.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério das Cidades. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília: 2010.

BRASIL. *Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de

---

<sup>41</sup>MARICATO, Erminia. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Vozes, 2001.

1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>

\_\_\_\_\_. *Lei 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

CARDOSO, A. L. ; Araujo, R. L. ; GHILARDI, F. H. . Necessidades Habitacionais no Brasil. In: Denaldi, R.. (Org.). *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários*. 2ed.Brasília: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 2010, v. , p. 63-92.

CEM/CEBRAP (Brasil). Ministério das Cidades. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*.Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

DENALDI, Rosana. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_.; JODAS, A. Regularização de Favelas em Áreas de Preservação Permanente na Região do Grande ABC: Resultados, Abordagens e Conflitos. In: *III Seminário Nacional sobre áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano – APPS Urbanas II*. Natal, 2012.

DIADEMA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Diadema*. Prefeitura do Município de Diadema, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico: BRASIL, 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LEITÃO, Karina. *Report - Brazilian Experience Federal Program PAC Urbanization:Successful Approaches to National Slum Upgrading and Prevention Policies and Programs*. São Paulo: BID, 2012.

MARICATO, Erminia. *Brasil, Cidades alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Editora Vozes, 2001.

MORETTI, R.; DENALDI, R. PETRAROLLI, J. *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC*. Santo André: UFABC, 2015. Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012. Disponível em [https://www.dropbox.com/s/5bldx96pgbyia48/UFABC\\_RelFinalPAC\\_lustrado\\_2015\\_12\\_12\\_para\\_impressao.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/5bldx96pgbyia48/UFABC_RelFinalPAC_lustrado_2015_12_12_para_impressao.pdf?dl=0)

PETRAROLLI, Juliana. *O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

SANTO ANDRÉ. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Santo André*. Prefeitura do Município de Santo André, 2006.

UN-HABITAT. *The challenge of slum: Global report on human settlements*. London: Earthscan, 2003.