

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL

um balanço
preliminar do PAC

organização
Adauto Lucio Cardoso
Rosana Denaldi

LETRAPITAL



Urbanização de favelas no Brasil:
um balanço preliminar do PAC

organização

Adauto Lúcio Cardoso

Rosana Denaldi

Urbanização de favelas no Brasil:
um balanço preliminar do PAC

LETRAPITAL

Copyright © Aduino Lucio Cardoso, Rosana Denaldi, 2018
Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19 de fevereiro de 1998.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida por meio impresso ou eletrônico,
sem a autorização prévia por escrito da Editora/Autor(es).

Organização: Aduino Lúcio Cardoso e Rosana Denaldi

Revisão: Fabiane Alves

Capa: Lara Isa Costa Ferreira

Projeto Gráfico e Editoração: Lara Isa Costa Ferreira

Coordenação da Editoração: Juliana Gomes Petraroli

Apoio técnico: Gilmara Gonçalves, Kaio Nogueira, Lara Isa Costa Ferreira,
Matheus Graciosi Pinto, Michele Vieira de Almeida, Samuel Thomas Jaenisch

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

U64

Urbanização de favelas no Brasil : um balanço preliminar do PAC / organização Aduino Lucio
Cardoso, Rosana Denaldi. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2018.
352 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-623-7

1. Programa de Aceleração do Crescimento - Brasil. 2. Favelas - Rio de Janeiro (RJ).
3. Urbanização - Rio de Janeiro (RJ). I. Cardoso, Aduino Lucio. II. Denaldi, Rosana.

18-52822

CDD: 307.76098153

CDU: 316.334.56(815.3)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

26/09/2018 03/10/2018

Observatório das Metr6poles - IPPUR / UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar - Ilha do Fundão

CEP: 21.941-901 - Rio de Janeiro, RJ | Brasil

Tel. | Fax +55 21 3938 1950

www.observatoriodasmetrolopes.net.br

LEPUR - Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais

UFABC - Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo

Alameda da Universidade, s/n - Anchieta

CEP: 09606-045 - São Bernardo do Campo - São Paulo, SP | Brasil

+55 11 2320-6120

www.lepur.com.br

Letra Capital Editora

Tels.: +55 21 3553 2236 | 2215 3781

vendas@letracapital.com.br

organização

Adauto Lúcio Cardoso

Rosana Denaldi

Urbanização de favelas no Brasil:
um balanço preliminar do PAC



SUMÁRIO

- 09 **Apresentação**
- 17 **Balanço**
Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
Adauto Lúcio Cardoso, Rosana Denaldi
- 49 **São Paulo**
O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo
Ana Gabriela Akaishi, Camila Pereira Saraiva, Luciana Coube Cardoso, Patricia Cezario Silva
- 75 **Região do Grande ABC**
Urbanização de assentamentos precários e deslocamentos involuntários na Região do Grande ABC
Rosana Denaldi, Juliana Gomes Petrarolli, Tássia Regino
- 107 **Rio de Janeiro**
O PAC nas favelas do Rio de Janeiro:
Caracterização das intervenções e arranjo institucional
Adauto Lúcio Cardoso, Luciana Alencar Ximenes, Nuno André Patrício, Samuel Thomas Jaenisch
- 139 **Belo Horizonte**
Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte:
Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana
Thêmis Amorim Aragão, Mariana Rodrigues Santos
- 165 **Recife**
Entre camadas de urbanização e intervenções integrais:
A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
Demóstenes Moraes, Livia Miranda, Maria Ângela de Almeida Souza

Salvador	199
As intervenções do PAC em Salvador / BA Aparecida Netto Teixeira, Laila Nazem Mourad, Patricia Cezario Silva	
Fortaleza	219
Notas preliminares sobre as ações do PAC - Urbanização de Favelas em Fortaleza Renato Pequeno, Pedro Carvalho	
Belém	253
Urbanizar as baixadas: Um balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém Roberta Menezes Rodrigues, Queila Pantoja de Araújo, Ravy Bassalo de Castro	
Curitiba	291
O arcabouço institucional e normativo da política municipal de habitação e as contradições na execução do PAC em Curitiba Madianita Nunes da Silva, Kelly Maria Christine Mengarda Vasco, Ana Gabriela Teixeira	
Porto Alegre	315
Urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre Mario Leal Lahorgue, André Coutinho Augustin, Daiane Boelhouver Menezes, Lucimar Fátima Siqueira, Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior	
Apêndice	343

APRESENTAÇÃO

Adauto Lúcio Cardoso

Rosana Denaldi

A relação entre o Estado e as favelas passou, ao longo da história brasileira, por diversas fases, combinando, de maneira diferenciada, repressão, tolerância, subordinação, e, mais recentemente, reconhecimento e legitimação. Após um período de repressão acentuada, em que as políticas de desfavelamento, baseadas em remoções forçadas, eram a tônica, passou-se a uma relativa aceitação das favelas e a um progressivo reconhecimento de sua presença e permanência no espaço urbano. A instituição da função social da propriedade e da usucapião especial urbana, na Constituição de 1988, vieram a marcar positivamente essa nova atitude do Poder Público, fornecendo a base legal para uma série de intervenções que visaram a reconhecer juridicamente a legitimidade da posse da terra das favelas e também melhorar as condições de vida dessa população por intermédio de projetos de urbanização.

Ao longo dos anos 80 e 90, ocorreram várias iniciativas de Governos Municipais e Estaduais de forma a resolver problemas candentes que afligiam essas populações: falta de saneamento adequado, situações de risco de desabamento ou de alagamento, ausência de acesso a equipamentos coletivos, problemas de mobilidade, precariedade habitacional, entre outros. Em um momento inicial, a partir de uma situação de escassez de recursos para os investimentos em habitação de interesse social, essas intervenções foram pontuais e limitadas em seu escopo. Aos poucos, foi se consolidando a noção de que seria necessário desenvolver metodologias que permitissem intervenções planejadas, integradas setorialmente e integrais, abrangendo todo o território do assentamento.

A partir das gestões de Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) na Presidência da República, começaram a ser desenhados programas federais de apoio às políticas habitacionais dos governos locais, embora com grande limitação de recursos, situação que se agravou com as crises econômicas do final da década de 90. Apenas em 2003, na primeira gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), com a criação do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação propôs uma nova agenda para a atuação dos governos subnacionais em habitação de interesse social, proposta que se consolidou em 2005 com a aprovação da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). No âmbito dessa nova proposta, foi estruturada uma linha de atuação denominada como “urbanização e integração de assentamentos precários”, incluídos os loteamentos populares, os conjuntos habitacionais degradados e, principalmente, as favelas.

Em 2007, em uma nova conjuntura política e econômica, o Governo Lula lançou um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, com o propósito explícito de promoção do desenvolvimento econômico, potencializando os investimentos públicos e buscando promover um ambiente favorável aos investimentos privados.

O Programa contou com duas fases: PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014). Foi organizado em eixos de investimento, que continham modalidades específicas, que, por sua vez, eram compostas por Programas e Ações.

Já no PAC1, foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), incluída no Eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana. No PAC2, a mesma modalidade passou a fazer parte do Eixo Minha Casa Minha Vida. Segundo o 11º Balanço do PAC2, seriam investidos R\$ 33 bilhões no PAC-UAP: R\$ 20,8 bilhões no PAC1 e R\$12,7 bilhões no PAC2 (BRASIL, 2014, p. 192).

Vale destacar que os Programas e Ações incluídos no PAC-UAP 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; e que existem outros Programas e Ações que destinam recursos para urbanização de favelas no âmbito do PAC que não estão incluídos no PAC-UAP (PETRAROLLI, 2015).

O desenho programático adotado pelo PAC pressupunha o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, de acordo com a normativa dos programas, e contando com acompanhamento e fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram-se a partir de diversas fontes, onerosas - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS, com larga predominância dos recursos não onerosos, o que viabilizava de forma bastante importante a atuação dos entes subnacionais.

Os investimentos do PAC em urbanização de favelas, contando com recursos expressivos – e liberado dos usuais contingenciamentos orçamentários, que reduziam significativamente o fluxo de recursos visando ao equilíbrio das contas públicas –, passou a se configurar como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país¹. Trata-se de um programa gerenciado pelo setor público e voltado explicitamente para populações de baixa renda, configurando-se, juntamente com os Programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como um programa fortemente redistributivo. Como veremos nos estudos presentes neste livro, possibilitou, pela abertura institucional e pelo volume de recursos, a ampliação da escala da intervenção em favelas e loteamentos precários e contribuiu para consolidar uma perspectiva de intervenção que privilegia a urbanização integral².

A importância do PAC – e, posteriormente, do PMCMV – na agenda governamental durante o “período lulista” indicava claramente uma mudança de trajetória em relação aos períodos anteriores em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização. Essa “inversão de prioridades”, no entanto, não se fez sem contradições. Ao mesmo tempo em que a habitação de interesse social ganhava prioridade na agenda pública e os movimentos sociais ganhavam acesso a fóruns privilegiados de discussão e

1. Tanto as experiências do BNH quanto outros programas do período pós-BNH basearam-se principalmente em recursos onerosos, de financiamento, gerando um processo de endividamento dos beneficiários ou do setor público em nível local.
2. Compreende a abertura, readequação ou consolidação do sistema viário; implantação de infraestrutura completa; reparcelamento do solo (quando couber); execução de obras de consolidação geotécnica; requalificação ambiental; construção de equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais, produção de novas moradias e regularização fundiária. Ver Brasil (2009).

de influência sobre os rumos da política urbana (Conselho Nacional das Cidades), abria-se um espaço econômico e político privilegiado para os interesses do setor imobiliário e da construção, assim como se facilitavam os mecanismos visando a financeirização do setor, aprofundando as reformas iniciadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso (ROYER, 2014).

No entanto, as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016 vieram a alterar radicalmente o quadro que acabamos de desenhar. A rápida inversão da conjuntura econômica nesse período alavancou a crise política que se aprofundou rapidamente. Enfraquecida a coalizão de sustentação do governo, a partir do fracasso da Nova Matriz Econômica³ (SINGER, 2015), o governo Dilma (2011-2016) não conseguiu se estabilizar, em que pese os esforços de recomposição política e de redirecionamento da política econômica em direções mais conservadoras.

Após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o novo governo de Michel Temer deu início a um amplo processo de reformas estruturais de cunho extremamente liberalizante. Tendo conseguido aprovar o Projeto de Emenda Constitucional que estabeleceu um teto de gastos para o setor público, o novo governo lançou de imediato um programa de reformas conservadoras e de caráter neoliberal. A mudança de governo significou uma redução gradativa, mas substancial, dos programas de cunho redistributivo, ao mesmo tempo em que a crise econômica aprofundou-se, com fortes impactos já evidenciados sobre as condições de vida dos trabalhadores, como apontam os indicadores de emprego, pobreza e desigualdade.

No campo da política habitacional, tem-se praticamente uma descontinuação do PMCMV destinado à Faixa 1, que atendeu aos trabalhadores na faixa até três salários-mínimos, e do PAC. Há que se considerar ainda que a aprovação da Proposta de Ementa Constitucional (PEC) do Teto dos Gastos Públicos, PEC do Teto⁴ teve certamente forte repercussão nos investimentos habitacionais, impedindo a concessão de subsídios diretos, como vinha sendo feito no ciclo anterior.

Considerando esses aspectos e ainda a reversão que aponta para um redirecionamento da política habitacional (ou para a sua transformação em uma “não política”) justifica-se aqui a necessidade de realizar um

3. A Nova Matriz Econômica foi uma ação desenvolvida ainda no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), que buscava um claro enfrentamento com o capital financeiro a partir de uma potencial aliança entre o setor sindical e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em torno da proposta de redução substantiva dos juros e de apoio à produção.

grande balanço dos programas habitacionais lulistas, enfatizando-se suas positivities, mas não deixando de assinalar suas contradições. Além de permitir essa avaliação retrospectiva, considerando-se o fim do ciclo lulista, essas reflexões podem ser também bases importantes que permitam avaliar com maior precisão as transformações em curso nas políticas urbanas e habitacionais.

É nesse contexto que, no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) / Observatório das Metrôpoles e do projeto de pesquisa “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira” foi proposto o subprojeto Direito à Cidade e Habitação, com os objetivos de: (1) realizar um balanço das políticas habitacionais do ciclo lulista; e (2) acompanhar as transformações recentes da atuação do Estado em relação ao campo temático da habitação. O tema da pesquisa que deu origem a este livro coloca-se então como uma contribuição para realização do primeiro objetivo.

Do ponto de vista do campo das pesquisas habitacionais, a priorização da agenda habitacional no ciclo lulista refletiu-se em uma orientação das investigações acadêmicas na direção de uma avaliação dos resultados desses novos investimentos. O que se percebe, no entanto, é que essas avaliações concentraram-se no PMCMV, praticamente deixando de lado a avaliação dos investimentos realizados no âmbito do PAC em habitação. Por outro lado, esse livro parte de uma perspectiva compartilhada entre os dois organizadores que, a partir do resultado de pesquisas docentes e discentes identificaram que avaliações do PAC, em cidades diferentes, mostravam resultados muito diversos. Isso significava que, diferentemente do PMCMV, em que quase todas as avaliações tendem a ser convergentes em torno de um mesmo diagnóstico, com poucas exceções, o PAC, por depender mais fundamentalmente da atuação do setor público, em nível estadual ou municipal, parece apresentar resultados diferenciados, em função exatamente das possibilidades locais de implementação. Essa constatação levou os coordenadores do presente projeto a identificar o risco de generalizações sobre o Programa, baseadas em estudos de caso, mostrando ser necessário e urgente um esforço mais rigoroso e abrangente de investigação comparada entre diferentes realidades no território nacional.

4. PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal.

A partir dessa constatação, foi proposta uma parceria entre o projeto INCT/Observatório das Metrôpoles e o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos da Universidade Federal do ABC (LEPUR/UFABC), de forma a construir um projeto que pudesse se beneficiar das dinâmicas já estabelecidas no âmbito da rede nacional do Observatório, e da experiência de pesquisa na área do LEPUR.

Considerando a necessidade de uma visão abrangente, definiu-se que seria importante contar com avaliações das cidades que se caracterizassem pela concentração de assentamentos precários e, também, que tivessem recebido recursos significativos do PAC. Por outro lado, era fundamental garantir algum nível de abrangência regional. A partir desses critérios e da disponibilidade de participação de pesquisadores locais, foram selecionadas as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, as cidades da Região do Grande ABC (que já haviam sido objeto de pesquisas anteriores desenvolvidas pelo LEPUR), Belo Horizonte – no Sudeste; Fortaleza, Salvador e Recife – no Nordeste; Belém, no Norte; e Porto Alegre e Curitiba – no Sul.

Tendo em vista a ausência de trabalhos mais abrangentes sobre o desempenho do PAC em nível nacional, por um lado, e a limitação de recursos para o projeto, por outro, optou-se nesta pesquisa por buscar um primeiro esforço de sistematização de dados que permitisse identificar as características dos investimentos em urbanização de favelas efetuados com recursos do PAC. Considerou-se que atingir esses objetivos já seria um avanço, posta não haver estudos abrangentes anteriores. Todavia, essa decisão trouxe implicações no sentido de que não haveria condições de tratar adequadamente um conjunto relevante de questões que necessitariam de um esforço de pesquisa que não seria viável nas condições em que se colocava a pesquisa. Outra limitação refere-se à necessidade de realizar a escolha de focar nos municípios e não adotar uma perspectiva metropolitana como seria mais desejável.

Do ponto de vista metodológico, a análise comparada tornava necessário um mínimo de homogeneidade em relação aos dados e ao escopo da investigação. Partiu-se então de uma base de dados gentilmente fornecida pelo Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental), que trazia informações sobre cada contratação (Termos de Compromisso ou contratos de financiamento), como valores de investimento, agentes tomadores dos recursos e andamento (execução financeira).

Esses dados foram utilizados como ponto de partida para as investigações específicas em cada cidade/região e, posteriormente, as equipes tiveram acesso a documentos específicos das intervenções como Planos de Trabalho, Quadros de Composição de Investimentos (QCIs), Relatórios Resumos dos Empreendimentos (RREs), projetos, entre outros, cedidos pelos governos locais e pela CAIXA. Além disso, foi fundamental a realização de entrevistas com gestores públicos e com outros atores presentes no processo para compreensão das propostas de intervenção, limitações e problemas identificados para captação dos recursos e gestão e execução das obras de urbanização de assentamentos precários.

Para orientação do levantamento dos dados e da delimitação de um escopo de análise, foi definido um roteiro de pesquisa e foram também estabelecidas algumas definições básicas, particularmente no que diz respeito à tipologia e classificação das intervenções. Para produzir um quadro panorâmico, o roteiro incorporou aspectos como: característica dos assentamentos; composição do investimento; tipo e natureza das intervenções; arranjo institucional e atores envolvidos; e execução financeira das contratações. Os conceitos utilizados para classificação das intervenções estão apresentados no Apêndice I.

Vale ressaltar, que esse roteiro foi adaptado e muitas vezes simplificado pelas equipes para lidar com a limitação de tempo e dificuldade de obtenção de informações locais. Por fim, é importante ressaltar que cada equipe local teve que lidar com dificuldades específicas para conseguir as informações necessárias, o que levou a que nem todos os textos pudessem atingir o mesmo nível de informação e de detalhamento. Mesmo consideradas essas dificuldades, é possível dizer que essa coletânea apresenta-se como um esforço relevante de sistematização e de consolidação das informações sobre esse que foi o mais importante programa de urbanização de favelas do país.

Os textos que se seguem nessa coletânea são, portanto, fruto de um esforço de pesquisa de um conjunto de investigadores que vêm trabalhando há algum tempo com temas urbanos e habitacionais em suas cidades e regiões, o que nos assegurou um conhecimento sobre as características específicas das cidades estudadas e também sobre as experiências anteriores em urbanização de favelas, que se desenvolveram em cada lugar, segundo características peculiares. Sem esse conhecimento local e sem essa experiência anterior teria sido impossível realizar este trabalho, com o grau de consistência que foi atingido, no curto espaço de tempo disponível.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm. Acesso em: 13. set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 13. set. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. DENALDI, R.; ROSA, J. S. (Orgs.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

PETRAROLLI, J. **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.

ROYER, L. de O. **Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**. São Paulo, Ed. Scwarcz, 2012.

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL

Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Adauto Lúcio Cardoso
Rosana Denaldi*

Este Capítulo tem como objetivo apresentar um balanço, ainda preliminar, das urbanizações de favela realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), considerando os projetos implementados nas cidades analisadas neste livro. Para a realização desse balanço, partimos de uma base de dados nacionais, disponibilizada pelo Ministério das Cidades¹ e confrontamos esses dados com os resultados das análises desenvolvidas pelas equipes de pesquisa, conforme os resultados que serão apresentados nos capítulos que se seguem nesta coletânea.

Os dados nacionais apresentam limitações para a compreensão mais aprofundada do que foi o PAC, já que se trata de um modelo de intervenção que tende a ser muito influenciado pelos contextos locais, tanto do ponto de vista da experiência anterior, em urbanização de favelas, do ente responsável pela intervenção (Governo Estadual ou Municipal), quanto pelo contexto específico de cada território. Como se verá adiante, esses dois elementos irão configurar intervenções muito diferenciadas, seja pelo modelo institucional adotado, seja pela configuração específica do projeto de urbanização proposto para cada favela ou território. Assim sendo, a reflexão mais cuidadosa exige que os dados

-
1. Dados sobre as contratações do PAC para execução de obras de urbanização de assentamentos precários até dezembro de 2017, fornecidos pelo Ministério das Cidades em formato planilhas editáveis em janeiro de 2018.

* Adauto Cardoso é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professor associado do IPPUR/UFRJ e pesquisador do Observatório das Metrópoles. Rosana Denaldi é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (Lepur).

gerais sejam confrontados e complementados com os dados locais, sem o que se corre o risco de generalizações equivocadas e análises superficiais.

Cabe lembrar que esse balanço, por limitações de recursos e de tempo, deixa de lado a análise de questões relevantes como a qualidade das intervenções realizadas, desempenho e efetividade do trabalho social, regularização fundiária e participação social. Também não trata da interferência da violência, associada ao tráfico de drogas ou milícia, no processo de urbanização ou nas formas de apropriação do resultado final. Esses temas merecem ser trabalhados a partir de pesquisas específicas, como desdobramento do panorama geral que aqui apresentamos.

Para uma melhor compreensão do que foi o PAC e da forma como foi implementado em diferentes localidades, é importante começar esse balanço preliminar por uma breve recuperação da trajetória dos programas federais ligados às favelas, particularmente durante as décadas de 80 e 90. Após esta introdução, apresenta-se o PAC, desenvolvendo uma apreciação sobre o montante de recursos investidos, sua distribuição entre os entes federados e o tempo de execução das intervenções, que se revelou um dos problemas cruciais. Em seguida, destacamos algumas questões iluminadas pelos estudos de caso (experiências locais) e que ressaltam a complexidade da intervenção em favelas, e, por fim, são apresentadas algumas conclusões gerais e questões para o desdobramento das pesquisas sobre urbanização de favelas.

RECUPERAÇÃO HISTÓRICA

Durante o período da ditadura militar, particularmente no ciclo entre 1966 e 1974, o Governo Federal empreendeu uma política global e massiva de remoção de favelas no país. Embora tenha tido o seu epicentro na cidade do Rio de Janeiro, que concentrava o maior número absoluto e relativo de favelas, a política de remoção espalhou-se por várias capitais do país. A partir de 1974, esse programa foi interrompido e, em 1978, foi criado o primeiro programa em nível federal voltado para a urbanização de favelas, o Programa de Erradicação de Submoradia (Promorar). Tendo como principal vitrine sua atuação no Rio de Janeiro, por meio da urbanização do Complexo de Favelas da Maré, o Promorar esteve presente também em várias cidades, destacando-se Salvador (com a primeira urbanização de Alagados), Recife, Belo Horizonte (Projeto Alvorada), entre outros. Essa iniciativa teve grande importância política, por marcar uma reviravolta na forma como o Estado tradicionalmente tratava a questão das favelas

e que também se manifestou na criação das Áreas Especiais de Interesse Social, pelos Governos Municipais de Belo Horizonte e Recife, em 1983.

A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, teve um forte impacto na condução da política habitacional, levando a um longo período de instabilidade institucional e de perda de centralidade da questão habitacional na agenda do Governo Federal (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). No entanto, a urbanização de favelas passou a ser assumida pelos Governos locais, em um contexto de redemocratização e de reestruturação do pacto federativo promovido pela Constituição de 1988. É importante ressaltar essas experiências, já que, como veremos, muitas delas constituíram-se como políticas perenes, condicionando a forma como os Governos locais lidaram com a questão da urbanização de favelas.

No Rio de Janeiro, destacaram-se o Programa Cada Família Um Lote, na gestão de Leonel Brizola no Governo do Estado, ainda nos anos 80, seguida pelo Programa Favela Bairro, da Prefeitura do Rio de Janeiro, na década de 90, que contou com apoio financeiro e reconhecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 1983, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte lançou o Programa Municipal de Regularização de Favelas (Pró-Favela) e, nesse mesmo ano, Recife instituiu e demarcou favelas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e, em 1987, aprovou o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), com objetivo de reconhecer outras áreas faveladas como ZEIS, garantir a regularização urbanística e fundiária e efetivar um sistema de gestão participativa.

Em São Paulo, no Governo de Luiza Erundina (1989-1992), estruturou-se o Programa Municipal de Urbanização de Favelas e as obras foram executadas pela prefeitura (administração direta), por empreiteiras e por mutirão, no âmbito do subprograma Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps).

Na Região do Grande ABC², as intervenções em favela foram iniciadas na década de 80. Diadema estabeleceu, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas propiciada pela continuidade política-administrativa e a

2. A Região do Grande ABC localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo - Brasil e abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes em 865.145 domicílios (IBGE, 2010). A região é formada por sete municípios - Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

eleição consecutiva de três Governos progressistas (Partido dos Trabalhadores – PT – de 1983 a 1996). Os Municípios de São Bernardo do Campo e Santo André iniciaram a implementação de programas de urbanização de favelas em 1989, em gestões de prefeitos eleitos também pelo PT. Em Santo André, foram lançados dois programas para urbanização de favelas denominados Urbanização Integral e Pré-Urb. Outras cidades também começaram a desenvolver políticas habitacionais próprias com ênfase na regularização fundiária e na regularização de favelas, como Belo Horizonte e Porto Alegre, como mostram os textos desta coletânea.

No âmbito do Governo Federal, iniciativas que tiveram maior continuidade ocorreram no Governo do Presidente Itamar Franco (1991-1994), quando foi instituído o Programa Habitar Brasil, que contava com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e que canalizava recursos orçamentários para projetos de urbanização de favelas e produção de moradias, desenvolvidos sob a responsabilidade dos Estados e dos Municípios. No primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o Programa Habitar Brasil foi mantido e reestruturado. Na segunda gestão desse Presidente, em 1999, foi firmado um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (HBB-BID), também voltado para promover a melhoria das condições de habitação em favelas nos moldes do Programa Habitar Brasil.

Nesse período abrem-se novas possibilidades de captação de recursos junto aos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial e o BID, que influenciaram a redefinição de pautas para a política urbana e habitacional.

O BID começou a atuar no Brasil, já no início dos anos 80, por intermédio de parcerias com Governos locais e estaduais. Em Recife, no início da década de 80, o Projeto Recife, promovido pelo Governo Estadual de Pernambuco e Prefeitura Municipal de Recife, contou com recursos do Banco Mundial para viabilizar ações de reassentamento e remanejamento de famílias que ocupavam as margens do Rio Capibaribe, assim como promover a urbanização de assentamentos precários na região (COUTINHO, 1989).

Em 1993, a partir de um acordo com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o BID passou a apoiar o programa de urbanização de favelas denominado Favela Bairro, voltado para a urbanização integral de favelas de médio porte, com projetos selecionados por meio de concurso público organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. O projeto foi considerado pelo BID como

uma referência, passando a ser incluído como uma experiência a ser replicada em outras cidades.

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, lançado no ano de 1992, a partir de uma parceria entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de São Paulo, contou com o apoio financeiro do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O objetivo do Programa era recuperação urbana e ambiental da bacia hidrográfica da Represa Guarapiranga e as intervenções executadas, no âmbito desse, incorporaram também ações de urbanização de assentamentos precários e reassentamentos.

Em Salvador, as intervenções no “Complexo de Alagados”, que se iniciaram em 1994, contaram com financiamento do Banco Mundial. Na primeira etapa, integrou o Programa Viver Melhor, que visava à recuperação sanitária e ambiental das áreas degradadas na Região Metropolitana de Salvador e na segunda etapa, que se iniciou em 1998, por meio do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr) (ALIANÇA DAS CIDADES, 2008).

Os resultados positivos das intervenções de urbanização levaram as agências multilaterais a indicar a necessidade de ampliação da escala das intervenções, sendo necessário, para isso, uma atuação conjunta com o Governo Federal. Um primeiro momento dessa atuação deu-se através do Programa HBB-BID, criado em setembro de 1999.

O Banco Mundial atuou apoiando projetos de saneamento de comunidades de baixa renda, com a utilização de tecnologias alternativas através do Programa Prosanear, que contou com um investimento de US\$ 100 milhões, atuando em 15 cidades. Em 1995, a nova Secretaria de Política Urbana (Sepurb) propõe uma reformulação dos programas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criando dois outros que buscaram retomar o financiamento do setor público, o Prosanear e o Pro-Moradia. O primeiro financiava recursos para investimento em saneamento, enquanto o segundo foi um programa voltado para a provisão habitacional e a urbanização de favelas. Os principais problemas na implementação desses programas foram a falta de capacidade institucional dos municípios para a elaboração de projetos e gestão de obras e o limite colocado para o endividamento público a partir da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000). Em 1999, com a crise econômica internacional e sua

repercussão sobre as finanças públicas, os programas federais acabam sofrendo enormes limitações, reduzindo-se aos empréstimos com recursos do FGTS aos Estados e Municípios. Como alternativa, o Governo Federal lançou os Programas Carta de Crédito e o de Arrendamento Residencial (PAR) – este último, direcionado para o financiamento do setor privado e voltado para a provisão de unidades para as faixas de renda familiar entre três e seis salários-mínimos. Os programas de financiamento do setor público só foram retomados com maior vigor – particularmente o Pró-Moradia – em 2006, no âmbito do Governo Lula (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

A partir da análise de falta de capacidade institucional dos Governos locais, foi lançado em 1996 o Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear – PAT-Prosanear com apoio do Banco Mundial – cujos objetivos seriam: (1) preparar um estoque de projetos para execução por intermédio do Pro-sanear/FGTS; (2) capacitar os agentes executores na preparação e implementação de projetos; (3) fomentar o fortalecimento institucional e financeiro dos municípios; e (4) disseminar o Prosanear/FGTS.

O Programa PAT-Prosanear já incluía em seu escopo o trabalho social e uma proposta de participação dos beneficiários nas diversas fases de implementação dos projetos. Além disso, previa ainda que as intervenções estivessem integradas em planos mais gerais de infraestrutura e também que fossem complementadas por obras de drenagem e ações de coleta de resíduos. O Programa foi iniciado em 2000, ainda no contexto do segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) com previsão de encerramento em 2004, e previa um aporte de recursos de US\$ 30 milhões, voltados exclusivamente para a capacitação institucional dos municípios, chegando ao nível da elaboração de projetos de engenharia para intervenções em assentamentos precários. Em 2005, foi feita uma revisão do contrato com extensão do prazo e inclusão de um componente de investimento para a realização de “obras demonstrativas”. As intervenções do PAT-Prosanear abrangeram 30 municípios distribuídos por quase todas regiões do Brasil, a exceção da Região Norte. Dos 35 projetos financiados pelo PAT-Prosanear, 12 localizavam-se na Região Metropolitana de São Paulo e cinco no Município de São Paulo (CORDEIRO, 2009).

O Programa Habitar-Brasil/BID visava à promoção de intervenções em assentamentos precários, sendo direcionado para famílias com renda de até três salários-mínimos que vivem nesses assentamentos. O Programa previu um investimento total de US\$ 417 milhões, sendo que, seguindo a experiência

pioneira do PAT-Prosaneer, US\$ 58 milhões direcionados para o desenvolvimento institucional, que era considerado como condicionante para que a administração local pudesse acessar os recursos de investimento para a urbanização dos assentamentos precários. O programa apoiou 119 projetos em 25 estados e 84 municípios (ANDRADE, 2008).

Um dos aspectos mais importantes e inovadores do HBB-BID foi efetivamente o componente de desenvolvimento institucional (DI). O programa exigia que a Prefeitura formasse uma Unidade Executora Municipal (UEM), a qual deveria ser vinculada à Secretaria de Habitação ou à Secretaria de Planejamento. Essa unidade executora seria a responsável pelo desenvolvimento das ações de DI, cujo elemento central seria a realização de um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (Pemas), que tinha como escopo a caracterização dos assentamentos precários no território do município e uma hierarquização de prioridades, de modo a justificar a intervenção que seria realizada na etapa seguinte. O Programa apoiava também a aquisição de equipamentos, a realização de cartografias, entre outros. Além da ênfase no DI, o HBB-BID exigia também o acompanhamento das intervenções pelo trabalho técnico social (TTS).

Em 2003, no âmbito do novo Governo Federal, liderado pelo PT, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades). As propostas que foram desenvolvidas pelo Ministério no campo habitacional seguiram o Projeto Moradia, documento formulado ainda no período da campanha eleitoral e que estabeleceu um conjunto de diretrizes que serviriam de guia para a organização do Ministério e para a formulação das políticas urbanas. Em 2004, a Secretaria de Habitação do MCidades lançou um documento que estabeleceu os princípios da política habitacional, que se organizou a partir de três eixos de atuação: a provisão habitacional, a urbanização de assentamentos precários e o desenvolvimento institucional³. Cabe ressaltar que a definição oficial adotada no documento estabelece que por assentamento precário compreendem-se não apenas as favelas, mas também outros assentamentos tais como loteamentos clandestinos ou irregulares, conjuntos habitacionais irregulares ou degradados, cortiços e ocupações.

Em 2005, com a aprovação do projeto de lei de criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabeleceram-se os contornos mais

3. Os programas de regularização fundiária e o tratamento das áreas de risco eram geridos pela Secretaria de Programas Urbanos.

definidos da política de habitação, tendo os municípios como principais agentes de promoção da habitação de interesse social. Para apoiar a atuação local, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que contou com recursos do OGU, na ordem de R\$ 1 bilhão anuais, a partir de 2006. Esses recursos foram repassados a partir dos compromissos de adesão dos Governos locais. Para aderir à política nacional, os municípios deveriam criar, em nível local, um fundo de habitação de interesse social, um conselho gestor e também produzir um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Para acessar os recursos, os municípios precisaram encaminhar projetos para a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e para o Ministério das Cidades (MCidades), para aprovação e priorização, dentro das normas do FNHIS.

Pode-se dizer que, em 2007, no ano do lançamento do PAC, o Brasil contava com uma política habitacional em desenvolvimento, com a previsão de um fluxo regular de recursos de subsídios, direcionados aos Governos locais, cuja utilização até então, prioritariamente, era destinada para a urbanização de assentamentos precários. Cumpre ainda ressaltar que o Ministério das Cidades incorporou como parte de sua responsabilidade o fomento às ações de desenvolvimento institucional que envolviam a capacitação das administrações locais, através de cursos à distância, da publicação de materiais didáticos e também da produção de indicadores que pudessem balizar as ações do próprio Ministério, como os trabalhos sobre o déficit habitacional, produzido pela Fundação João Pinheiro e o estudo sobre assentamentos precários, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (Cebrap).

O PAC

Durante os primeiros anos do Governo Lula (2003 e 2004), a política econômica foi definida como uma continuidade em relação ao que vinha sendo feito nos dois Governos FHC. A partir da melhoria do ambiente econômico internacional e com a substituição do Ministro da Fazenda⁴, em 2006, o Governo Federal começou a adotar medidas que visavam a estimular a economia, como a redução gradual da taxa de juros, a ampliação dos investimentos das empresas estatais etc. É nesse contexto que, em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): um pacote de medidas econômicas centradas, principalmente, em investimentos públicos na realização de obras de infraestrutura.

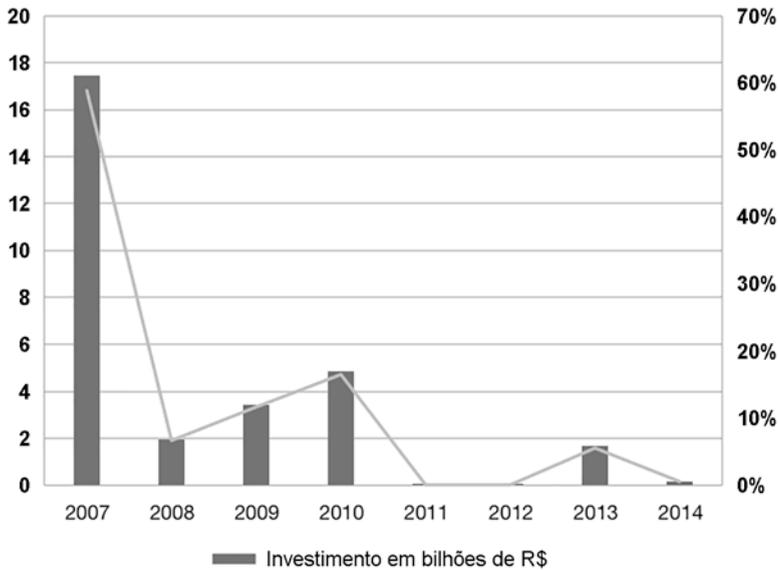
4. Após a crise política do “mensalão”, teve início uma série de denúncias envolvendo o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, o que levou à sua substituição por Guido Mantega que, aproveitando-se de uma conjuntura internacional favorável, deu início a uma série de medidas que viriam favorecer o desenvolvimento.

No primeiro Balanço Global do PAC-1 (primeira etapa do PAC, realizada entre 2007 e 2010) destaca-se um investimento total de R\$ 619 bilhões. Os investimentos dividiram-se em Infraestrutura Logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos), Infraestrutura Energética (geração, transmissão, petróleo e gás, refino, indústria naval, combustíveis renováveis) e Infraestrutura Social e Urbana (iluminação, metrô, recursos hídricos, habitação e saneamento). Uma característica importante do PAC foi a proposta clara, desde o início, de buscar resultados rápidos, para impactar positivamente a economia e criar um ciclo virtuoso de expectativas. Assim, além de garantir que os recursos alocados não seriam contingenciados e, portanto, poderiam ser imediatamente utilizados, buscou-se a viabilização de projetos já existentes e que haviam permanecido “na gaveta” por falta de recursos ou de prioridade política nos Governos anteriores. Além disso, foi criado um grupo executivo de acompanhamento das obras do PAC, centralizado no Gabinete Civil da Presidência, então sob o comando de Dilma Roussef, com representantes dos Ministérios e das empresas estatais envolvidas. Esse grupo tinha a tarefa de monitorar os projetos e identificar possíveis gargalos, buscando resolvê-los de forma a viabilizar a aceleração das obras.

A eficiência almejada foi atingida, como revelam os dados, já que 82% dos investimentos realizados até dezembro de 2010 (R\$ 619 bilhões) correspondiam a obras já concluídas. O impacto econômico imediato dessas medidas também foi significativo, com uma ampliação importante da participação do investimento total no Produto Interno Bruto (PIB), que passou de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008, puxada pela participação do investimento público no PIB (OGU e empresas estatais), que passou de 1,6% em 2006 para 2,9% em 2009.

A Urbanização de Assentamentos Precários estava inserida no Eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC 1. Segundo os dados repassados pelo Ministério das Cidades⁵, o investimento total contratado foi de R\$ 29,6 bilhões e foi direcionado para 1.072 municípios⁶, atendendo todos os estados da federação⁷.

5. Banco de dados de obras do PAC para urbanização de favelas, fornecido pelo Ministério das Cidades em janeiro de 2018 e referente à posição em dezembro de 2017.
6. Excluindo as operações (programas) voltadas exclusivamente para “produção habitacional” o número de municípios caiu para 454. Isso indica que o município pode não ter executado ações de urbanização ou pode ter executado com recursos próprios ou de outra fonte e que não compuseram o Quadro Completo de Investimento (QCI).
7. Os principais programas e ações do PAC voltados para a urbanização de favelas foram: Projetos Prioritários de Investimentos (PPI); Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários; Programa Moradia Digna; Saneamento Básico (Ação Orçamentária 2068); Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia); e Programa Saneamento Para Todos.

Gráfico 1 - Investimento do PAC por ano de contratação

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades referente às contratações realizadas até dezembro de 2017.

Trata-se de um volume significativo de recursos. Considerando o período de 2007 a 2016 ter-se-ia uma média anual de R\$ 2,9 bilhões de investimento, exclusivamente para urbanização de assentamentos precários, o que foi significativamente maior do que o que vinha sendo realizado pelo FNHIS nos anos anteriores ao PAC e muito maior do que qualquer programa anterior. Além disso, é importante notar que houve uma forte concentração de contratações no período inicial, o que sinaliza forte volume de recursos disponibilizado para os Governos locais naquele momento, como mostra o gráfico 1.

Portanto, cerca de 60% do total de recursos foram disponibilizados ainda no primeiro ano, o que impactou significativamente na capacidade de investimento dos municípios, permitindo, como se verá na análise dos casos, uma ampliação de escala e de escopo das intervenções em favelas.

Vale destacar que, a partir do Governo Dilma (2011), praticamente não foram realizadas novas contratações do PAC voltadas para a urbanização de favelas. Das cinco novas contratações realizadas no período de 2011 a 2014, três foram direcionadas para Região do Grande ABC (Municípios de Mauá, São Bernardo do Campo e Santo André).

Em linhas gerais, os programas de urbanização de assentamentos precários do PAC reproduziram o desenho programático do HBB, que já previa o financiamento de diversos componentes na lógica de promover a “Urbanização Integrada” dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária.

As intervenções físicas abrangem a implantação de infraestrutura básica, incluindo rede elétrica, iluminação pública e saneamento ambiental; a eliminação das situações de risco geotécnico e a redução significativa da frequência das inundações, mediante retaludamentos, estruturas de contenção e intervenção na drenagem fluvial; adequação do sistema viário, de forma a possibilitar o acesso a serviços públicos e de atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano na qual ela se insere; recuperação ambiental e revegetação de áreas impróprias ao uso habitacional, que venham a ser desocupadas, medidas de desadensamento e reordenamento da ocupação, quando necessárias, apoio à melhoria nas habitações existentes; construção de novas unidades habitacionais e de equipamentos comunitários, entre outras (BRASIL, 2010, p. 37).

Ressalta-se que os assentamentos precários são territórios heterogêneos, apresentam diferentes tecidos urbanos, que inclui desde palafitas até loteamentos com traçado regular e que, sob a denominação de *urbanização de favelas*, há iniciativas de características muito distintas. Verificam-se ações que vão desde a simples execução de obras básicas de saneamento ou a execução de obras complementares em áreas que já foram parcialmente urbanizadas, até a promoção de transformações estruturais no território, intervenções de grande complexidade, que envolvem a reurbanização de grandes porções da cidade, recuperação de áreas de mananciais ou eliminação de situações de risco geotécnico. O modelo normativo do PAC permite promover a *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como o tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas: déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de risco.

Tabela 1 - Investimento do PAC para urbanização de favelas por fonte do recurso

ORIGEM DO RECURSO	INVESTIMENTO	
FAT*	R\$ 935.320.051	3,16%
FGTS	R\$ 4.738.232.065	15,98%
FNHIS	R\$ 3.687.076.567	12,44%
OGU	R\$ 20.281.579.829	68,42%
TOTAL	R\$ 29.642.208.513	100,00%

* Fundo de Amparo ao Trabalhador

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades referentes às contratações realizadas até dezembro de 2017.

Esse modelo possibilitou financiar tanto obras de pequeno porte como intervenções de alta complexidade. Essas ações, que envolvem investimentos volumosos, foram viabilizadas porque envolveram, principalmente, recursos não onerosos, que corresponderam a 81% do total de recursos do Governo Federal repassados aos Estados e Municípios, o que significa que se trata de recursos que não tiveram impacto sobre a capacidade de endividamento dos Governos⁸.

A distribuição dos investimentos pelo território ressalta uma dispersão importante (1.072 município atendidos), mas, ao mesmo tempo, com uma concentração de contratos com valores mais elevados nas cidades de maior porte, o que é natural, considerada a especificidade do fenômeno dos assentamentos precários, que tende a se concentrar nas grandes cidades e metrópoles. Os dados, conforme as tabelas e mapa abaixo, mostram uma distribuição que contempla municípios de diferentes portes e em diferentes regiões do país, com uma concentração dos investimentos nas Regiões Sudeste e Nordeste.

Para que possamos refletir de forma adequada sobre a distribuição regional dos recursos, é importante ter em mente que, no caso do PAC, como se trata de um programa em que o setor público local tem protagonismo, a distribuição final depende não apenas da alocação feita pela instância federal, como também da capacidade de os Governos locais acessarem os recursos.

8. Isso não implica, no entanto, que os recursos não tenham que ser utilizados de forma responsável. Como relatado no Capítulo que trata do Rio de Janeiro, o Governo do Estado está sendo acionado para efetuar a devolução de recursos ao Tesouro, com juros e correção, dos serviços cuja execução não tenha sido aceita pela fiscalização da CAIXA.

Tabela 2 - Municípios que receberam recursos do PAC para urbanização de favelas por faixa de investimento

	Nº de Municípios	INVESTIMENTO	
Até 1.000.000	500	R\$ 301.271.155,76	1,02 %
De 1.000.000 a 5.000.000	292	R\$ 665.284.293,66	2,24 %
De 5.000.000 a 10.000.000	67	R\$ 491.919.114,01	1,66 %
De 10.000.000 a 100.000.000	136	R\$ 4.788.132.950,02	16,15 %
De 100.000.000 a 500.000.000	54	R\$ 12.240.588.055,61	41,29 %
De 500.000.000 a 1.000.000.000	6	R\$ 4.242.842.596,03	14,31 %
Acima de 1.000.000.000	3	R\$ 6.912.170.347,79	23,32 %
TOTAL	1.058	R\$ 29.642.208.512,88	100,00 %

* Número de municípios que receberam investimentos do PAC

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades referentes às contratações realizadas até dezembro de 2017.

Ou seja, cabe aos Governos locais elaborar projetos em condições técnicas adequadas para poder aprová-los junto às instâncias federais (Ministério das Cidades e Caixa). É também necessário que os agentes locais demonstrem capacidade de administração e gerenciamento de obras que envolvem complexidade técnica para seu planejamento, execução e gerenciamento adequados⁹. Nesse sentido, seria plausível pensar que uma parte importante dos municípios brasileiros (e mesmo alguns Governos Estaduais) tenham tido dificuldades em preparar projetos no tempo e na qualidade exigidos para poder se candidatar a receber os recursos, o que se confirmou na análise dos casos que integram esta pesquisa. Considerando isso, pode-se pensar que a distribuição reflete relativamente bem a interação entre as duas variáveis chave: a concentração de assentamentos precários e a capacidade institucional dos Governos locais.

9. Esse problema terá implicações fortes sobre o desempenho local do programa como veremos. Devemos ainda levar em conta que não se trata apenas de capacidade técnica das Prefeituras ou Governos Estaduais, mas também do setor privado envolvido (projetistas, construtoras, trabalho social).

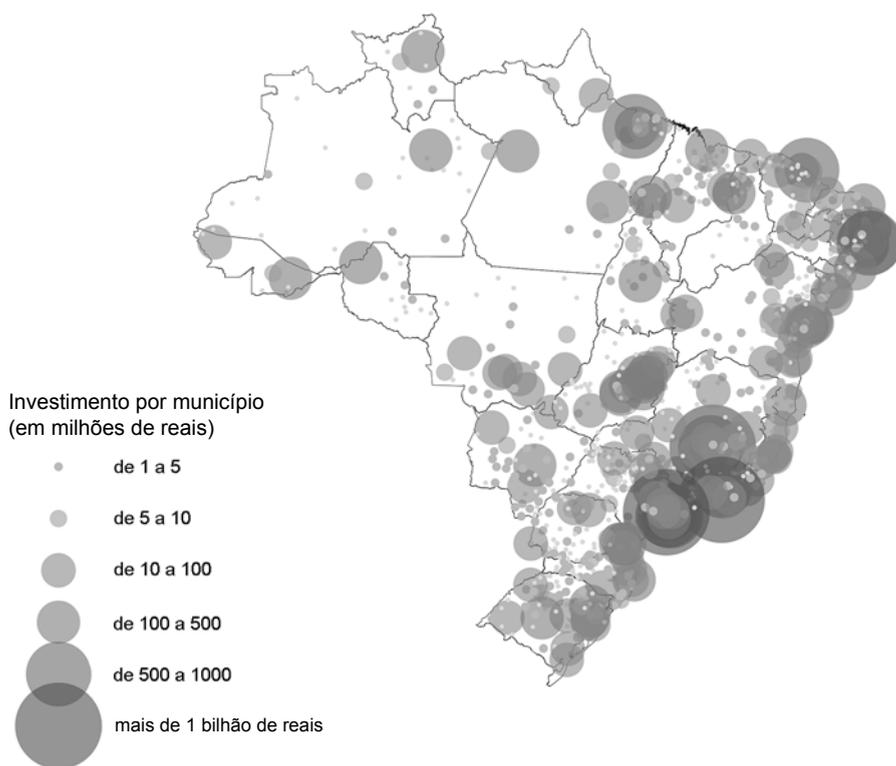


Figura 1 - Distribuição dos investimentos do PAC em urbanização de favelas

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades referentes às contratações realizadas até dezembro de 2017.

Ainda nesse campo de discussão, seria importante verificar em que medida a distribuição dos recursos em nível regional privilegiou partidos ou coalizões políticas locais que apoiassem o Governo ou se, ao contrário, foram adotados critérios mais republicanos de alocação. Essa questão não é simples de ser respondida, já que, pelas características das intervenções, existe uma série de condicionantes para que os Governos locais possam receber os recursos, principalmente em termos de capacidade institucional. Além disso, os assentamentos precários do tipo favela, que foram o centro da atuação do PAC, são um fenômeno que tende a concentrar-se mais em cidades de maior porte e em áreas metropolitanas. Assim sendo, uma resposta mais definitiva a essa questão exigiria um tipo de pesquisa que não cabe nos limites deste trabalho.

Tabela 3 - Investimentos do PAC em urbanização de favelas distribuídos aos Governos Estaduais, por UF, governador e coalizão.

UF	GOVERNADOR ELEITO E COALIZÃO	TOTAL
SP	José Serra (PSDB) - PSDB, PFL, PTB e PPS	2.506.669.505
RJ	Sérgio Cabral Filho (PMDB) - PMDB, PP, PTB, PL, PSC, PMN, PAN, PTC e Prona	1.851.490.341
PE	Eduardo Campos (PSB) - PSB, PP, PDT, PL e PSC	912.255.004
CE	Cid Gomes (PSB) - PSB, PT, PMDB, PP, PV, PCdoB, PHS, PMN e PRB	674.940.832
PA	Ana Júlia Carepa (PT) - PT, PSB, PCdoB, PRB e PTN	528.752.654
BA	Jaques Wagner (PT) - PT, PMDB, PTB, PSB, PPS, PV, PCdoB, PMN e PRB	496.844.529
DF	José Roberto Arruda (PFL) - PFL, PP, PPS, PL, PSC, PMN, PTN e PRONA	449.611.610
MG	Aécio Neves (PSDB) - PSDB, PFL, PP, PTB, PSB, PPS, PL, PSC, PHS e PAN	417.474.693
MA	Jackson Lago (PDT) - PDT, PPS e PAN	380.899.726
AM	Eduardo Braga (PMDB) - PMDB, PP, PTB, PRTB e PMN	359.065.278
AC	Binho Marques (PT) - PT, PP, PL, PRTB, PMN, PSB e PCdoB	250.133.911
PI	Wellington Dias (PT) - PT, PTB, PSB, PL e PCdoB	209.204.666
PR	Roberto Requião (PMDB) - PMDB e PSC	205.180.886
TO	Marcelo Miranda (PMDB) - PMDB, PFL e PPS	204.428.002
AL	Teotônio Vilela Filho (PSDB) - PSDB, PMDB, PPS e PTdoB	123.396.608
GO	Alcides Rodrigues (PP) - PP, PSDB, PTB, PPS, PL, PV, PTN, PAN, PRTB, PHS, PMN, PRP e PTdoB	105.986.050
SE	Marcelo Déda (PT) - PT, PMDB, PTB, PSB, PL e PCdoB	89.696.673
MS	André Puccinelli (PMDB) - PMDB, PSDB, PFL, PPS, PL, PSC, PAN, PRTB, PMN, PTC e PTdoB	65.450.428
AP	Waldez Góes (PDT) - PDT, PMDB, PP, PSC, PV e Prona	59.924.552
RR	Ottomar Pinto (PSDB) - PSDB, PFL, PP, PTB e PL	42.095.487
MT	Blairo Maggi (PPS) - PPS, PMDB, PFL, PP, PTB, PSB, PL, PV, PTN, PAN, PRTB, PMN e PTC	19.244.716
RN	Wilma de Faria (PSB) - PSB, PT, PTB, PPS, PL, PCdoB, PHS, PMN e PTdoB	13.198.675
SC	Luiz Henrique da Silveira (PMDB) - PMDB, PSDB, PFL, PPS, PHS, PAN, PRTB e PTdoB	5.978.407
PB	Cássio Cunha Lima (PSDB) - PSDB, PFL, PP, PTB, PL, PTN, PTC e PTdoB	1.755.259
ES	Paulo Hartung (PMDB) - PMDB, PSDB, PFL e PTB	0
RO	Ivo Cassol (PPS) - PPS, PFL, PV, PTN, PAN e Prona	0
RS	Yeda Crusius (PSDB) - PSDB, PFL, PPS, PL, PSC, PAN, PRTB, PHS, PTC, PTdoB e Prona	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2017).

Tabela 4 - Investimentos do PAC em urbanização de favelas distribuídos aos 15 Governos Municipais que mais receberam recursos, por Município, prefeito e partido.

MUNICÍPIO	PREFEITO ELEITO (2004)	Valor Contratado 2007 e 2008 (R\$)	PREFEITO ELEITO (2008)	Valor Contratado 2009 e 2010 (R\$)
Belo Horizonte	Fernando Pimentel (PT)	691.688.656	Márcio Lacerda (PSB)	686.287.201
Rio de Janeiro	César Maia (DEM)	568.658.237	Eduardo Paes (PMDB)	659.527.018
São Paulo	José Serra (PSDB)	881.625.603	Gilberto Kassab (PSD)	266.895.156
São Bernardo do Campo	William Dib (PSB)	205.574.063	Luiz Marinho (PT)	488.972.897
Recife	João Paulo (PT)	347.161.446	João da Costa Bezerra Filho (PT)	228.040.069
Guarulhos	Elói Pietá (PT)	303.038.449	Sebastião Almeida (PT)	84.012.497
Osasco	Emídio Pereira de Souza (PT)	165.526.834	Emídio Pereira de Souza (PT)	213.856.586
Fortaleza	Luizianne Lins (PT)	241.935.997	Luizianne Lins (PT)	69.744.379
Campinas	Izalene Tiene (PT)	119.434.289	Hélio de Oliveira Santos (PDT)	115.898.352
Camaçari	Luiz Carlos Caetano (PT)	0	Luiz Carlos Caetano (PT)	195.227.878
Águas Lindas de Goiás	Jose Pereira Soares (DEM)	30.282.686	Geraldo Messias Queiroz (PP)	73.935.426
Ribeirão das Neves	Wallace Ventura Andrade (PSB)	137.739.615	Wallace Ventura Andrade (PSB)	141.903.195
Santo André	João Avamileno (PT)	177.199.204	Aidan Antonio Ravin (PTB)	14.955.740
Nova Iguaçu	Luiz Lindbergh (PT)	270.307.549	Luiz Lindbergh (PT)	0
Santos	João Paulo Tavares Papa (PMDB)	252.489.269	João Paulo Tavares Papa (PMDB)	0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo Ministério das Cidades (2017).

No entanto, algumas indicações podem ser obtidas a partir da análise das Tabelas 3 e 4, referentes aos partidos e coalizões vigentes nos entes tomadores de recursos (Governos Estaduais ou Prefeituras) nos momentos em que os projetos foram selecionados. No caso dos Governos Estaduais, percebe-se que as demandas colocadas pelos Governos de bases partidárias de oposição - coalizões lideradas ou apoiadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Frente Liberal (PFL) - receberam recursos significativos na distribuição do PAC 1. É bastante significativo, nesse sentido, que o Estado de São Paulo, então sob o Governo do PSDB, tenha recebido o maior volume de recursos entre todos os Governos Estaduais (cerca de R\$ 2.500.000,00). Já a distribuição entre os 15 municípios que mais receberam recursos revela que os Governos do Democratas (DEM) no Rio de Janeiro e do PSDB em São Paulo, núcleos centrais da oposição ao Governo Lula, foram beneficiados com recursos muito significativos, mas também que um número importante de cidades administradas pelo PT e pelo Partido Movimento Democrata Brasileiro (PMDB) foram atendidas. De qualquer forma, os dados indicam claramente que não houve vetos à distribuição de recursos para Estados e cidades administradas pela oposição.

EXECUÇÃO DOS CONTRATOS E ANDAMENTO DAS OBRAS

Um fato que, aparentemente, contribuiu para que o PAC perdesse gradativamente importância no núcleo central do Governo Federal diz respeito aos problemas no andamento das obras. Um balanço apresentado pelo Ministério das Cidades em reunião da Câmara Técnica de Habitação (CTH) do Conselho Nacional das Cidades apresentava a posição em abril de 2013, com grau de execução de 55% dos contratos do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários – PAC-UAP – (PAC1), em relação a R\$ 18,9 bilhões já contratados. A execução financeira média dos contratos assinados em 2007 e 2008 era de 61%.

Segundo o Relatório Geral do PAC (BRASIL, 2012, p. 154): “Pelo critério de quantidade, o índice de concluídas é de 33% e o de ações em ritmo adequado, de 43%. As ações em atenção somam 19% e as com situação preocupante, 5%”.

O balanço apresentado a CTH identificava também certo número (não especificado) de obras paralisadas (praticamente sem desembolso por mais de doze meses). Entre os motivos de paralisação, são apontados:

- Reprogramação: adequação do contrato e dos demais produtos às soluções técnicas apontadas pelo estudo de concepção, adequação do quadro de composição do investimento e/ou adequação do cronograma físico-financeiro.
- Problemas com a empresa executora: distrato, licitações desertas, incapacidade operacional e abandono de obra.
- Problemas financeiros do proponente: Incapacidade para aportar contrapartida, aportar complementação no valor da unidade habitacional, não pagamento de indenização/aluguel social.
- Outros: problemas com a licitação, com órgãos de controle, com a comprovação da titularidade da área, com licenças ambientais, ausência de medição (pedido não apresentado à mandatária – Caixa) etc.

Dentre essas razões, as duas primeiras (reprogramação e problemas com a empresa executora) respondiam então por 86% de atrasos do valor contratado. No entanto, é necessário avaliar com cuidado esses resultados, considerando diversos fatores. Em primeiro lugar, é preciso compreender a natureza das obras de urbanização que se caracterizam como processos longos de intervenção e para as quais, muitas vezes não é possível impor celeridade. Trata-se de um território em permanente transformação pela ação de seus moradores ou do meio físico. É comum que uma obra inicie-se com cadastro de moradores e edificações desatualizados. A complexidade também deriva da realização de obras em um lugar que não está “liberado” para intervenção e onde cada liberação exige sempre realocações de parcelas da população que ali vive e que usa os espaços em seu cotidiano. A dinâmica da execução das obras, nesses casos, assume um caráter radicalmente diferente das obras em espaços vazios, onde o planejamento da atividade de construção pode ser efetuado a partir exclusivamente da busca do aumento da produtividade e da lucratividade. Não é incomum, frente a tais problemas, que algumas construtoras realizem de imediato as obras que permitem auferir o maior lucro e depois abandonem a obra ou busquem redimensionar os contratos originais, como se observou no caso do Rio de Janeiro, a partir de depoimento de técnico da Caixa.

Além disso, o PAC viabilizou projetos já existentes. As pesquisas realizadas apontam que no caso das ações em favelas, isso significou “requeritar” estudos feitos em momentos anteriores ou elaborar novas propostas, a partir de diagnósticos e projetos realizados de forma rápida. Isso tem várias implicações, como, por exemplo: (i) a inadequação de diagnósticos feitos há algum tempo ou a partir de bases de dados defasados para orientar projetos mais precisos e coerentes com a realidade das favelas sob intervenção; (ii) a utilização de projetos básicos, simplificados, elaborados anteriormente, e que necessitavam detalhamento e adequação à realidade atual; (iii) prazos mais longos para ter todos os elementos necessários para a contratação das obras; (iv) em alguns casos, realização de licitações com base em projetos básicos e que exigiram um conjunto importante de readequações na situação de obra; entre outros. Frente a problemas de inadequação de projetos, além da necessidade de contratos adicionais que, em alguns casos foram assumidos como contrapartidas dos entes locais, muitas vezes ocorria também o abandono da construtora ao verificar que o nível de lucratividade pretendido não seria alcançado.

Denaldi et al (2016) e Petrarolli (2015), tomando como referência o estudo da execução dos contratos na Região do Grande ABC, apontam que a morosidade para execução das obras estaria relacionada com a combinação “complexidade de intervenção, qualidade do projeto e território em transformação”. Os estudos destacam também que a rigidez das normas de contratação, reprogramação e medição não é compatível com a característica do território e do projeto.

Outra questão que pode ter tido implicações no andamento dos contratos é também a falta de experiência técnica de governos que não tinham uma atividade permanente em urbanização de favelas. Problemas que, nesses casos, podem se estender também ao setor privado, ou seja, escritórios de engenharia e arquitetura que podem produzir projetos inadequados e que vão precisar ser adaptados à realidade da obra ao longo da construção. Ou mesmo construtoras sem experiência anterior, que certamente terão dificuldades em planejar a execução das obras de forma adequada. É possível ainda considerar que, com as possibilidades de ampliação da escala da intervenção, os projetos para a intervenção em territórios mais consolidados, como, por exemplo, os Complexos do Alemão, Mangueiras e Rocinha no Rio de Janeiro, tenham também colocado novos problemas técnicos e operacionais, tanto para o gerenciamento quanto para a execução das obras.

Considerando todos os problemas que envolvem a implementação de programas de urbanização de favelas, um fator adicional que se revelou crucial em vários dos casos relatados nessa coletânea diz respeito à necessidade de que os entes tomadores, Estados ou Municípios comprometam valores importantes de contrapartida. Praticamente em todos os casos analisados, verifica-se que, por razões as mais diversas, os Municípios ou os Estados tiveram que arcar com os custos de diversos tipos de serviços não cobertos pelo contrato original. As razões para isso podem se referir a: (1) ampliação das despesas com remoções; (2) cobertura dos custos dos tempos de paralização de obra; (3) cobertura dos custos de distratos e novas licitações; entre outros. Uma consequência dessa tendência seria que, nos casos em que os entes tomadores não pudessem arcar com essa elevação de custos, haveria uma tendência à paralização das obras. Assim sendo, uma boa parte dos atrasos de cronogramas podem também se referir a dificuldades dos entes em arcar com os custos de contrapartida.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ESTUDOS DE CASO¹⁰

Uma primeira constatação que se extrai das experiências locais é que o PAC permitiu de fato ampliar a escala de intervenção em assentamentos precários. Em Curitiba, 19% dos assentamentos, que abrigam 42% dos domicílios informais do município receberam intervenções no âmbito do PAC. Considerando o atendimento previsto nos contratos firmados, em Belo Horizonte, o PAC atenderá cerca de 40% e na Região do Grande ABC e em Fortaleza, cerca de 30% das famílias que habitam favelas. Em Porto Alegre, considerando o número de domicílios em Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010), o PAC beneficiará 36% das famílias que habitam esse tipo de assentamento. Esse percentual sobe para 50% quando se verifica o percentual de atendimento nos três municípios (São Leopoldo, Canoas e Novo Hamburgo) com valores maiores de investimento. Mesmo no caso de municípios como São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem maior capacidade de investimento e vinham aplicando valores expressivos em programas de urbanização, ocorreu ampliação de escala de atendimento. Em São Paulo, os recursos permitiram acelerar as frentes de urbanização iniciadas em períodos anteriores e no Rio de Janeiro permitiu que intervenções de maior complexidade pudessem ser realizadas, como a urbanização de três grandes favelas.

10. As informações e dados registrados neste Capítulo foram extraídas dos capítulos desta coletânea.

O PAC também permitiu dar continuidade a programas importantes e já consolidados. Em São Paulo, 43% dos recursos foram canalizados para urbanização de assentamentos que integram o Programa Mananciais. Em Recife, 45% dos recursos do PAC foram direcionados para 56 comunidades, que abrigam cerca de 30 mil famílias e integram o Prometrópole na Bacia do Beberibe. No caso de Belo Horizonte permitiu dar continuidade e consolidar o Programa Vila Viva que se apoia na metodologia do Plano Global Específico. Também foram canalizados recursos para Urbanização de Alagados, em Salvador e para os programas Favela-Bairro e, posteriormente, Morar Carioca, no Rio de Janeiro.

Observa-se que o PAC viabilizou tanto urbanização de assentamentos que não haviam até então recebido qualquer tipo de melhoria significativa, como complementações de urbanizações e intervenções pontuais.

Nova Esperança e Nova Constituinte, localizados em Salvador, ainda que fossem assentamentos existentes há mais de três décadas, não contavam com infraestrutura antes do PAC e essa era a realidade de 43% dos assentamentos para os quais foram canalizados recursos do Programa nesse município. O PAC também viabilizou a continuidade de intervenções iniciadas em períodos anteriores. Em Belo Horizonte, a maioria das intervenções é do tipo “complementação de urbanizações”. No caso de São Paulo, cerca de 40% dos recursos foram alocados para dar continuidade à urbanização dos assentamentos: Jardim São Francisco, Heliópolis, Paraisópolis e Jardim Pantanal.

No caso de Salvador, 20% do total de recursos do PAC foram canalizados para assentamentos com problemas de risco e ocorrências de deslizamentos do solo e foram empregados para execução de obras pontuais.

Esse modelo possibilitou financiar tanto obras de pequeno porte como intervenções de alta complexidade. Em Diadema, viabilizou a complementação de urbanização do núcleo Antônio Palombo, que abrigava 18 famílias, e os recursos foram canalizados principalmente para requalificação das moradias. Em Recife, Fortaleza e Belém financiou grandes projetos de macrodrenagem em bacias que colocavam vários assentamentos em situação de risco de alagamento.

Observou-se que, na maioria dos casos, foram canalizados recursos do PAC para intervenção do tipo “complementação de urbanização”, sendo que em algumas regiões esse foi o tipo de investimento predominante. Em Recife, cerca de 80% dos recursos do PAC foram canalizados para *complementação de*

urbanização, em São Paulo esse percentual é de 83% e em de Belo Horizonte 70%. Na Região do Grande ABC e Rio de Janeiro, também são expressivos os valores alocados nesse tipo de intervenção.

Confirma-se a percepção de que as “urbanizações nunca terminam”. Em muitos casos, trata-se de mais uma *camada de urbanização*. Ao longo das últimas décadas, grande parte desses assentamentos recebeu algum tipo de intervenção pontual ou urbanização parcial, que pode corresponder à urbanização de um setor do assentamento ou execução de um componente de intervenção, como abertura de viário principal acompanhada por execução de redes de infraestrutura.

No caso da Região do Grande ABC, a dificuldade de captar recursos para produção de novas moradias, levou os municípios, em períodos anteriores, a priorizar os assentamentos para os quais não era necessário realizar um grande volume de remoções ou ainda eleger intervenções que poderiam ser executadas sem necessidade de remoção e reassentamento de famílias. De forma geral, essas intervenções promoveram alguma melhoria das condições de saneamento e habitação, mas também contribuíram para consolidar, muitas vezes, situações inadequadas de ocupação e habitação.

Muitos processos de urbanização foram interrompidos com alternância de Governo ou porque os recursos canalizados, em períodos anteriores, foram insuficientes para concluir a intervenção. Como se trata de um território em permanente transformação, quando se retomam as obras o escopo da intervenção é ampliado, quer seja pelo aumento da densidade e reocupação de áreas de risco e uso público, ou pela necessidade de refazer obras deterioradas.

Vale ressaltar que, em muitos casos, a intervenção do PAC será mais uma *camada de intervenção*, uma vez que os valores destinados não foram ou não serão suficientes para concluir a urbanização integral. Há indícios de que isso acontecerá com um conjunto significativo de assentamentos localizados em São Paulo, Curitiba, Belém do Pará, Recife, Porto Alegre, Salvador e Região do Grande ABC.

Observa-se que há um aumento do percentual de deslocamento involuntário (remoção) e da importância do componente “produção de novas moradias”, mesmo em intervenções voltadas para consolidação do assentamento. Esse deslocamento relaciona-se com o adensamento das áreas, imposição da legislação ambiental ou necessidade de qualificação ambiental, eliminação de situações de risco, opções de projeto, assim como execução de obras viárias e de macrodrenagem.

Cabe lembrar que a maioria dos assentamentos precários localizados em Regiões Metropolitanas (RMs) coincide com as áreas ambientalmente sensíveis ou protegidas por lei. No ABC, estima-se que 72% dos assentamentos precários estão localizados em áreas com interface de cursos de água, Áreas de Preservação Permanente (APPs) e cerca de 30% dos domicílios localizam-se em Áreas de Proteção dos Mananciais (APMs). No caso de São Paulo, estima-se que 17% estão em APM e, em Curitiba, 62% estão situados em APPs e 10% em Área de Proteção Ambiental (APAs). Muitas intervenções do PAC ocorrem em áreas ambientalmente protegidas. Destaca-se que em Salvador, 50% do total dos recursos do programa foram destinados a assentamentos localizados em Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRNs), APAs ou Parques e, em São Paulo, 43% foram destinados para o Programa Mananciais. Em Curitiba, das 49 favelas que foram objeto de intervenção, apenas cinco não se localizavam em APA ou APP.

Em alguns casos, é possível combinar a urbanização e a consolidação da ocupação, com a recuperação ambiental. Em outros casos, evidencia-se a impossibilidade de consolidação dos assentamentos, ou das faixas ao longo dos cursos d'água. De forma geral, a intervenção nessas áreas envolve percentual mais elevado de deslocamento (remoção) e reassentamento de famílias.

Outra situação que gera elevados percentuais de deslocamentos de famílias é a interface com grandes obras de drenagem e sistema viário. Em Fortaleza, Recife e Belém, grande parte das intervenções está articulada com obras de drenagem e macrodrenagem. No caso de Fortaleza, cerca de 70% dos recursos do PAC estão associados a programas de macrodrenagem da região metropolitana e foram destinados a 86 assentamentos, em sua maioria localizada em situação de risco. Esses recursos atendem cerca de 33 mil famílias, sendo que dessas, 14.886 com soluções de deslocamento e reassentamento em conjuntos habitacionais.

Nesse contexto, coloca-se o desafio de promover a remoção com garantia do *direito à moradia digna*. Para tanto, faz-se necessário articular a política habitacional e urbana, no nível local, de forma a garantir a disponibilização de áreas adequadas para reassentamentos, assim como a disponibilização de recursos para produção de novas moradias. Entretanto, observou-se um descompasso entre as intervenções de urbanização e a produção de novas moradias.

O caso de São Paulo talvez seja o mais emblemático. Foram produzidas cerca de 14 mil unidades habitacionais como solução de reposição de moradia (remanejamento ou reassentamento) para famílias removidas dos assentamentos com intervenção do PAC, mas cerca de outras 10 mil foram inseridas em programas de auxílio aluguel e ainda se buscavam alternativas para viabilizar a construção das moradias definitivas. No ABC, os municípios informaram que estão sendo pleiteados recursos no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) para concluir a urbanização de 22% dos assentamentos com intervenção do PAC, apontando a necessidade de construção de no mínimo mais 2,5 mil moradias. No caso do Rio de Janeiro, e tomando como objeto de análise apenas sete assentamentos que receberam recursos do PAC, identificou-se que foram produzidas apenas 50% das unidades habitacionais necessárias para viabilizar os reassentamentos. Nas intervenções realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, cerca de 2,4 mil famílias ainda aguardavam a reposição da moradia inseridos em Programa de Aluguel Social.

Para compreender o descompasso da produção de novas moradias para reposição e necessidade de realizar remoções, será necessário aprofundar os estudos, entretanto, como mencionado anteriormente, o conjunto de casos apresentados nesta coletânea, aponta alguns possíveis fatores: cadastros e diagnósticos desatualizados; qualidade e defasagem dos projetos que implicaram na subestimação do número de remoções; mudanças na configuração das favelas que são territórios em permanente transformação; escolhas dos agentes promotores; dificuldade de articular o PAC e PMCMV e valor de produção de uma nova unidade habitacional subestimado no âmbito do PAC.

Há também situações nas quais se priorizou a execução das unidades habitacionais, ao passo que e as obras de urbanização foram postergadas. No caso de Curitiba, o estudo indicou que as obras de urbanização não foram concluídas e foi priorizada produção de unidades habitacionais (UHs) em novos conjuntos intensificando as ações de remoções em direção a áreas, em geral, mais distantes dos assentamentos de origem.

A maioria dos estudos aponta a dificuldade de articulação do PAC e do PMCMV. Até 2011, a produção habitacional para atender à população de favela era um componente do PAC 1 e, embora com recursos limitados (muitas vezes insuficientes), a produção era viabilizada no âmbito da mesma contratação e a gestão ficava a cargo do município. Em 2011, com o PAC 2, esse modelo foi alterado e o Governo Federal estabeleceu que a produção habitacional deveria ser

viabilizada prioritariamente por meio do PMCMV 2 que foi operacionalizado pelo setor privado. Além disso, como os valores de referência das unidades do PMCMV eram maiores do que os valores do PAC 1, muitos Municípios optaram por reduzir ou excluir a produção habitacional dos contratos do PAC 1, viabilizá-la por meio do PMCMV e canalizar o recurso para execução de outros serviços necessários à urbanização. Essa alternativa foi adotada tanto para diminuir o valor da contrapartida para produção de novas moradias, como para solucionar a necessidade de execução de serviços de urbanização (tipo ou quantidade) não prevista no projeto ou orçamento inicial. Vale lembrar que os valores fixados para produção de uma nova moradia no âmbito do PAC 1 eram de R\$ 23 mil para uma unidade isolada e R\$ 27,6 mil para uma unidade do tipo apartamento. Esses valores, de forma geral, não eram suficientes para a produção nas cidades metropolitanas, implicando em aportes de contrapartida.

A vinculação do PAC e do PMCMV gerou muitas dificuldades para a viabilização de produção no interior dos assentamentos. Regino e Oliveira (2014), tomando como estudo de caso do Município de São Bernardo do Campo, na Região do Grande ABC, relatam essas dificuldades. Destacam que, no Complexo Silvina Audi, as exigências fundiárias do PMCMV não permitiam a construção das unidades habitacionais previstas dentro da poligonal dos assentamentos mesmo utilizando-se do instrumento da demarcação urbanística previsto Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009). A Prefeitura precisou, então, desapropriar uma área para atender às exigências do PMCMV que tornavam obrigatória a transferência da terra para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Levou-se mais de dois anos para viabilizar a desapropriação, demandando recursos que não seriam necessários se a produção habitacional fosse de promoção pública. Ao final, as empresas construtoras e incorporadoras não responderam aos chamamentos públicos para a construção dos empreendimentos no âmbito do PMCMV. O Município avalia que o desinteresse está associado ao tamanho pequeno dos empreendimentos e também a fatores de risco.

Em Belo Horizonte, a vinculação do PMCMV ao PAC, principalmente em relação ao PAC 2, impossibilitou o cumprimento das diretrizes do Plano Global Específico (PGE) de produção de novas moradias na poligonal dos assentamentos, uma vez que o PMCMV só permite a construção de empreendimentos em terrenos com a situação fundiária regular. A indenização foi a solução encontrada e um percentual expressivo dos recursos (federal e de contrapartida) foram gastos com essa ação.

No caso dessa vinculação PAC e PMCMV, a dificuldade de combinar interesses e tempos de diferentes agentes é também um dos fatores que explica a morosidade das obras de urbanização e o descompasso entre produção habitacional e urbanização. A produção de novas moradias para remoção de famílias é muitas vezes condição para execução de obras como abertura e pavimentação de vias, redes de saneamento, canalização de cursos d'água e contenção geotécnica.

Vale destacar que, na maioria dos casos estudados, ainda não se viabilizou a contratação e construção de grande parcela das moradias que seriam viabilizadas pelo PMCMV e isso coloca em risco o término das intervenções como planejadas. Nesses casos, como ressalta o exemplo do Rio de Janeiro, o Poder Público lidou com essa restrição por meio da utilização dos programas de Aluguel Social, o que acabou se colocando como um problema para as famílias, visto que para muitas delas não se conseguiu ainda chegar a uma solução definitiva de moradia.

No conjunto de casos, observou-se tanto reassentamentos de padrão adequado, quanto soluções de reassentamento inadequadas, em especial quanto à inserção urbana. Há casos em que a inserção urbana foi adequadamente solucionada, como, por exemplo, em parcela dos empreendimentos viabilizados em Fortaleza, Salvador e na Região do Grande ABC. Entretanto, há casos em que se reproduzem as experiências negativas de deslocamento de famílias que habitam favelas localizadas em anéis centrais ou intermediários da cidade, para conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas, como acontece, por exemplo, no Município de Fortaleza e Curitiba. Muitas vezes, em um mesmo município, encontramos soluções adequadas e inadequadas e que podem estar relacionadas com as escolhas realizadas por diferentes atores públicos (entes federativos e instituições) e privados (empresas construtoras).

Os conflitos inerentes aos processos de remoção e reassentamento não se relacionam apenas com soluções inadequadas de reposição de moradia, do ponto de vista da tipologia da unidade habitacional ou inserção urbana. Observa-se que muitos problemas e conflitos relacionam-se com o processo de planejamento e execução da intervenção. A experiência de São Bernardo do Campo demonstra que o planejamento das ações e definição de critérios claros acordados com a população foram importantes estratégias para reduzir conflitos. Na fase de projeto, previu-se o atendimento de situações de coabitação excessiva e involuntária em unidades a remover. Para lidar com o problema das mudanças que ocorrem no período após a realização do cadastro até o início das obras, previu-se atualização

cadastral quando do início das obras (e a definição de recursos para isso no Plano de Trabalho Social – PTS) e estabeleceu-se uma Reserva Técnica que constituía, na maioria dos projetos, um número de produção de novas unidades 10% maior do que o total daquelas previstas para serem removidas.

Em contraponto a esse caso bem-sucedido, outros entes buscaram aproveitar a oferta de recursos inicial apresentando projetos defasados ou baseados em estudos desenvolvidos rapidamente e sem contar com a participação da população, o que gerou problemas significativos no decorrer das obras.

Em termos da execução dos contratos de repasse e financiamento (Termos de Compromisso) observou-se que, de forma geral, alcançaram melhor desempenho as urbanizações que já contavam com projetos mais detalhados, elaborados no âmbito de programas anteriores como o PAT-Prosaneer e HBB. No caso de Recife, as operações que tiveram projetos elaborados pelo Habitar Brasil-BID, as cinco de âmbito municipal, voltadas para assentamentos menores, foram as únicas concluídas. Em São Paulo, os casos de intervenções do tipo urbanização integral com construção de unidades habitacionais no próprio assentamento, correspondem às favelas que já possuíam projetos de urbanização elaborados no âmbito do PAT-Prosaneer. Há indícios de que o nível elevado de exigências técnicas em relação à qualidade do projeto e à participação da comunidade, tenha reduzido a necessidade de revisões de projeto e imprevistos.

Os estudos apresentados nesta coletânea revelam mais uma dimensão importante do PAC. Contando com um modelo normativo mais aberto, o PAC viabilizou que uma parte importante dos Governos locais continuasse a fazer – com mais recursos – intervenções que já vinham desenvolvendo, a partir de modelos institucionais e políticos criados anteriormente. Nesse sentido, a avaliação revela uma grande “dependência de trajetória”, seja pela atuação dos Governos Municipais e estaduais dentro de seus padrões tradicionais – como no caso da Prefeitura do Rio de Janeiro, que usa como base sua experiência com o Favela Bairro, ou como a Prefeitura de Belo Horizonte, que parte de seu instrumento de planejamento de intervenção em favelas, o PGE, atrelado a um modelo institucional de orçamento participativo.

Por um lado, o PAC contribuiu para que o tema da urbanização entrasse na agenda de Governos Municipais que não possuíam essa prática e influenciou, por meio das normas do programa, a adoção do modelo de urbanização integral. Por outro lado, a ausência de experiência consolidada anterior, dificultou

alcançar a meta da urbanização integral dos assentamentos. Há indícios de que Curitiba, que ainda não apresentava uma política consolidada de urbanização integral de favelas, adotou uma estratégia para captar recursos do PAC, no entanto tais recursos não contribuíram para estruturar ou priorizar essa ação. A prioridade continuou sendo a construção de novas moradias em conjuntos habitacionais localizados, na maioria dos casos, em áreas periféricas.

A disponibilização de recursos gerou processos também de inovação, como, no caso dos Municípios do Rio de Janeiro, onde se criou a possibilidade de formular um novo programa, com uma nova estratégia de intervenção – o Morar Carioca –, que propõe novos modelos de intervenção baseado na avaliação do Favela Bairro, pela própria equipe da Prefeitura.

O que é importante ressaltar nesse caso é que o programa não criou modelos institucionais fechados, permitindo assim uma adaptação às diferentes estratégias de intervenção que caracterizam a história da urbanização de favelas na experiência brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recuperação histórica efetuada no início deste Capítulo nos permitiu identificar, por um lado, como diversas cidades foram constituindo, a partir dos anos 80, experiências locais que, embora tenham se influenciado mutuamente, acabaram por configurar modos específicos de fazer a urbanização de favelas. Esses modos específicos envolveram, por um lado, modelos institucionais e práticas políticas características e por outro, foram criando, ao longo do tempo e da sucessão de intervenções, *camadas de urbanização* que contemplaram pelo menos uma parte das favelas locais. Mesmo considerando as alternâncias políticas que implicaram na interrupção ou na redução de ritmo de determinados padrões de intervenção, os textos que se seguem irão mostrar que essas experiências ficaram estabelecidas como fortes presenças, determinando uma importante dependência de trajetória na análise das intervenções viabilizadas pelo PAC.

Além disso, verificou-se também que algumas iniciativas do Governo Federal, apoiadas e influenciadas pelos organismos multilaterais, tiveram uma grande importância na capacitação e habilitação das prefeituras, principalmente para o desenvolvimento de políticas voltadas para a urbanização de favelas. É significativo, em vários dos casos estudados e relatados adiante, a utilização de projetos desenvolvidos no âmbito dos programas PAT-Prosaneer e HBB.

A análise dos dados gerais do PAC, a partir das informações dos Termos de Compromisso, mostra a grande relevância do programa, como já apontado, pelo volume de recursos disponibilizado, pela possibilidade de aprovação de projetos de grande porte e de grande número de intervenções realizadas concomitantemente, ampliando sobremaneira a escala de intervenção a que os Municípios e Estados ficavam constrangidos pela limitação dos recursos próprios. Além disso, a abertura do programa para os arranjos institucionais locais e sua relativa flexibilidade, permitiu que os entes tomadores pudessem, por um lado, continuar a desenvolver as intervenções dentro de um padrão já estabelecido e para o qual estavam preparados e, por outro lado, permitiu também algum nível de inovação. A disponibilização de recursos, em montante inédito e com a possibilidade de aprovação de várias intervenções trouxe, no entanto, um desafio para os Municípios e Estados. Como mostram os estudos que se seguem, houve uma enorme pressão para que os investimentos pudessem ser feitos dentro de um processo de planejamento e de prevenção contra as imprevisibilidades, que são parte intrínseca da intervenção em favelas, a que as administrações não estavam acostumadas, já que lidavam com fluxos de recursos de pequena monta, ajustando suas intervenções à pequena escala ou à longa duração. A resposta a esse desafio foi diversificada e acabou gerando descompassos e atrasos nos cronogramas, intermitências nos fluxos de execução das obras, necessidade de readaptação de projetos e do escopo das intervenções e, ainda, a ampliação dos níveis de contrapartida necessários. Em alguns locais, a experiência consolidada e o grau de capacidade técnico-administrativa das administrações permitiram que se lidasse de forma adequada com esses problemas, com resultados positivos. Em outros, houve necessidade de redução dos escopos de intervenção e a realização de ajustes nas intervenções que nem sempre se encaminharam para os melhores resultados.

Como mencionado anteriormente, os assentamentos precários são territórios heterogêneos, apresentam diferentes tecidos urbanos. Muitos receberam alguma intervenção ao longo do tempo, mas permanecem como espaços desiguais que necessitam da presença do Estado e da canalização de investimentos para elevar a qualidade da habitação e do ambiente construído. Pensar políticas e proposta para favelas (ou assentamentos precários) implica em dialogar com essa diversidade de territórios e requer o tratamento integrado de problemas ambientais, sociais e urbanas, demandando soluções variadas.

Também requer articulação das ações de urbanização com estratégias mais amplas de recuperação da cidade. Alguns estudos apontam que será necessário repensar o território da intervenção. Há contextos (características de territórios) em que se pode tratar a poligonal da favela (ou assentamento precário) como território da intervenção, como é o caso de muitas favelas do Rio de Janeiro, de São Paulo ou de Belo Horizonte; e outros em que essa poligonal deveria corresponder a um setor maior da cidade que engloba o assentamento, como indicam os estudos de Belém, Recife e Fortaleza. Tratar-se-ia, nesses últimos casos, mais de uma intervenção de recuperação ou requalificação de uma parte da cidade, do que de uma intervenção específica na poligonal do assentamento.

Sob a denominação de *urbanização de favelas*, há iniciativas de características muito distintas que ganharam escala com o PAC. As pesquisas que estão sendo realizadas no âmbito deste projeto indicam que são diversas as estratégias de aplicação dos recursos e que dialogam com a “dependência das trajetórias” dos Governos Municipais e Estaduais e com as especificidades do território. A injeção de recursos do PAC, em alguns casos potencializou problemas e, em outras, criou oportunidades de ampliar e elevar a qualidade do atendimento.

Também se verificou que há uma agenda de pesquisa aberta e a necessidade de conhecer os processos desenvolvidos para aprofundar a análise. Entre outros, alguns temas foram destacados: a dimensão ambiental da urbanização de favelas, a questão dos deslocamentos involuntários e as soluções de reposição de moradia, a interface com projetos urbanos de recuperação ambiental da cidade, o tema da precariedade da unidade habitacional e do arranjo institucional e papel dos atores envolvidos.

Além das dificuldades relacionadas com a complexidade de intervenção e característica dos territórios, a execução do programa esbarrou em dificuldades operacionais relacionadas com regulamentação e operacionalização do programa, marcos regulatórios, licenciamento ambiental, limitada capacidade institucional dos municípios. Em que pese essas dificuldades, não há dúvidas de que o modelo normativo do programa, que apresenta limitações, é uma conquista e também reflete o acúmulo de experiências municipais e estaduais. Esse modelo pode ser aprimorado, mas deve ser mantido.

O lançamento do PAC marcou um novo momento da política de urbanização de favelas no Brasil, uma vez que o Governo Federal, pela primeira vez aplicou recursos volumosos para urbanizar favelas. Portanto, é muito importante que o PAC seja mantido na agenda e que sejam canalizados recursos volumosos a

esse fim, de forma a financiar a intervenção em assentamentos precários lidando com a diversidade regional, a complexidade de intervenção e a necessidade de financiar diversos componentes.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA DE CIDADES. **A vez dos Alagados: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador**. São Paulo: Aliança de Cidades, 2008.

ANDRADE, M. E. L. de. **Regularização fundiária de favelas: o caso HBB**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 16. set. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Avanços de desafios: Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades: Brasília, 2010.

BRASIL. **11º Balanço Completo do PAC 4 anos (2007-2010)**. 29. ago. 2012. Disponível em: www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais/. Acesso em: 20. jul. 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L.. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. 1ª ed. RIO DE JANEIRO: Letra Capital, 2013, v. 1, p. 13-48.

CORDEIRO, D. O. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas procedimentos e práticas: a experiência de atuação do Município de Embu**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-USP. São Paulo, 2009.

COUTINHO, M. C. **As transformações do/no Projeto Recife – redirecionamento do espaço: uma análise da relação entre planejamento e movimento popular**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 1989.

DENALDI, R.; MORETTI, R; NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). **Cadernos Metrôpole (PUCSP)**, v. 18, 2016. p. 101-118. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0101.pdf>. Acesso em: 10. jul. 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Dados sobre as contratações do PAC para execução de obras de urbanização de assentamentos precários.** [documento não publicado]. dez. 2017.

PETRAROLLI, J. **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.

REGINO, T. M., OLIVEIRA, N. Urbanização de assentamentos precários e integração de investimentos municipais com o PAC e MCMV – O caso de São Bernardo do Campo. **Anais I URB Favelas.** 2014.

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO CONTEXTO DAS URBANIZAÇÕES DE FAVELA EM SÃO PAULO*

Ana Gabriela Akaishi
Camila Pereira Saraiva
Luciana Coube Cardoso
Patricia Cezario Silva**

INTRODUÇÃO

As favelas e os loteamentos irregulares de baixa renda representam a maioria dos assentamentos precários no Município de São Paulo. As favelas ocupam geralmente terras de uso comum de loteamentos e áreas não edificantes às margens de corpos d'água ou de declividade muito acentuada, possuem em média densidade populacional e construtiva bastante elevadas, mas são, em geral, pequenas, à exceção das Favelas de Paraisópolis e Heliópolis, as maiores do município. Os loteamentos irregulares de baixa renda, por sua vez, estão localizados predominantemente nas áreas periféricas do município e tendem a ter índices de precariedade e densidades mais baixas do que as encontradas nas favelas.

Segundo estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em conjunto com a Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), há no município aproximadamente 2.098 favelas e 1.559 loteamentos irregulares de baixa renda, sendo que a densidade demográfica das favelas chega a ser três vezes maior que a do município (SÃO PAULO, 2016). No total, são cerca de 24% dos domicílios de São Paulo encontram-se em situação

* As autoras agradecem pela colaboração dos técnicos da Sehab-PMSP e CDHU que contribuíram com o fornecimento dos dados e informações aqui analisados e dispuseram-se a dar entrevistas para a pesquisa. As autoras responsabilizam-se pelas análises aqui apresentadas.

** Ana Gabriela Akaishi é doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Camila Pereira Saraiva é doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR-UFRJ). Luciana Coube Cardoso é mestranda em Política Urbana pela Sciences Po Paris. Patricia Cezario Silva é professora adjunta no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS-UFABC).

de precariedade urbana, principalmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário, concentrados principalmente na Zona Sul do Município, sendo uma parte significativa desses localizados em áreas de proteção aos mananciais. Estima-se que aproximadamente 17% do total desses domicílios estejam nessas áreas de proteção.

Neste Capítulo, serão analisadas as ações de urbanização em quarenta favelas localizadas no Município de São Paulo que tiveram aporte de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desde 2007. Mais do que uma análise de como foram gastos os recursos do PAC, interessa a esta pesquisa analisar a relevância desses recursos para as intervenções em favela em São Paulo, as quais como será possível verificar, já vinham ocorrendo antes do repasse desses recursos federais.

Para fins desta análise, foram considerados os recursos provenientes nas modalidades Urbanização de Assentamentos Precários e Saneamento Integrado. A modalidade Provisão Habitacional só foi considerada quando associada diretamente à solução habitacional para moradores de favelas. Os Termos de Compromisso implementados no território do Município de São Paulo foram firmados entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Secretaria de Habitação (Sehab), ou com o Governo do Estado, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU). No total, foram analisados dezesseis Termos de Compromisso, que somam cerca de R\$ 2 bilhões.

O presente capítulo é composto de três seções além desta introdução e das considerações finais que as sucedem. Na primeira seção, apresenta-se um breve histórico das intervenções em assentamentos precários, dando especial ênfase às ações de urbanização dos assentamentos sob responsabilidade do município. O principal objetivo dessa seção é apresentar um retrato do território e do quadro institucional existente em São Paulo no momento em que foram iniciadas as operações no âmbito do PAC. A segunda seção traz uma análise das urbanizações realizadas no âmbito desse Programa, segundo a natureza e o tipo de intervenção, a questão institucional e financeira e sobre os investimentos realizados. A terceira seção problematiza o descompasso observado entre a necessidade de remoção de famílias para a execução das obras de urbanização e a capacidade de provisão habitacional para atender a essa demanda gerada.

A análise aqui apresentada está baseada nos dados e informações fornecidos pela Sehab e pela CDHU, bem como em entrevistas feitas com técnicos desses

órgãos pelas autoras. Os dados de projetos, obras e ações de trabalho-social referentes aos Termos de Compromisso executados pela Sehab são organizados separadamente entre diferentes gerenciadoras que prestam serviço a esse órgão, como será abordado na segunda seção. Tal fato dificultou em parte a sistematização combinada dos dados de todas as operações financiadas pelo PAC. No caso dos Termos de Compromisso executados pela CDHU, a sistematização dos dados foi facilitada devido à centralização de todas as operações que recebem aporte de recursos federais na Gerência de Análise de Investimentos, vinculada à Superintendência de Projetos Metropolitanos, Recuperação Urbana e Demandas Especiais.

BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNICÍPIO

A ação pública sobre as favelas em São Paulo remonta aos anos 50 e caracteriza-se por uma postura relacionada ao desfavelamento e ao assistencialismo até o final dos anos 70. Na década seguinte, apesar de seguir prevalecendo uma postura de remoção, foram criadas algumas estruturas institucionais, em certa medida, como resposta à pressão das comunidades eclesiais de base e movimentos populares, que acabaram por contribuir para a consolidação das favelas no território (BUENO, 2000).

Em 1977, durante a gestão de Olavo Setúbal (1975-1979), foi criada a Coordenadoria de Bem-Estar Social (Cobes), no âmbito da qual ocorrem compras de terrenos de favelas em áreas particulares ameaçadas de despejo e execução de melhorias por meio de mutirão (BUENO, 2000). Ainda mais importante, foi a criação, ao final dessa gestão, em 1979, do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) – subordinado à Cobes. Tal fundo permitiu uma atuação do município mais autônoma em relação ao governo federal, permitindo a criação, já durante a gestão de Reynaldo de Barros (1979-1982) do Programa Profavela, o qual contemplava a execução de infraestrutura e a provisão de unidades habitacionais e equipamentos nas favelas (BUENO, 2000). As ações em direção à urbanização e regularização das favelas (via Concessão do Direito Real de Uso Onerosa), ainda que em caráter experimental, e o entendimento das favelas como parte da questão habitacional, foi oficializada no Plano Habitacional do Município de São Paulo elaborado em 1984, corroborando com a postura geral da gestão de Mário Covas (1983-1985).

No entanto, esse período de avanços foi interrompido, na gestão na seguinte, de Jânio Quadros (1986-1988), com a promulgação da Lei das Operações Interligadas, conhecida como “Lei do Desfavelamento”, uma vez que permitia a modificação de índices e características de uso e ocupação do solo de modo a favorecer empreendedores imobiliários que, em troca, ficavam obrigados a construir habitações sociais para os moradores removidos de favelas¹. Também por meio do Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale, criado em 1987 com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), outras ações de remoções de favelas foram viabilizadas. No entanto, ainda que em um contexto de retrocesso, vale destacar a transferência da coordenação da política de favelas para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), por intermédio da criação nesta da Superintendência de Habitação Popular (HABI), consolidando a ideia de que as favelas eram questão de política habitacional.

A década de 90 marcou a construção de programas de urbanização de favelas em maior escala, quando comparados com as iniciativas experimentais das décadas anteriores. Apesar da escala, tais intervenções nem sempre foram guiadas pelo princípio de consolidação integral das favelas e melhoria das condições habitacionais e urbanas do assentamento como um todo.

A gestão de Luiza Erundina (1989-1992) desenvolveu uma política norteadada pelo objetivo de promover a consolidação física e jurídica das favelas existentes, com forte participação de seus moradores, e avançou em relação às gestões anteriores no que se refere à escala da ação. Como parte integrante do plano habitacional, propôs um programa de urbanização de favelas que previa ações em 71 favelas no total (D’ALESSANDRO, 1999).

De grande relevância para a análise das urbanizações de assentamentos precários realizadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que será feita na próxima seção, é o histórico das intervenções em favelas relacionadas ao Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Segundo França (2009), a Sabesp, desde 1989, negociava, junto ao Banco Mundial, financiamento para melhoria do sistema de abastecimento da Região Metropolitana. Em 1992, foi assinado contrato de financiamento para a sua execução, entre o Governo do Estado e o Banco Mundial,

1. Essa lei foi declarada inconstitucional apenas em 2001, sendo também utilizada para captação de recursos no âmbito do Programa Cingapura durante as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta.

envolvendo ações da Sabesp, CDHU, Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo. O financiamento, inicialmente previsto para durar cinco anos (1993 a 1997), acabou sendo estendido até o ano 2000 e teve seu valor inicial de US\$ 262 milhões reajustado para US\$ 322 milhões (FRANÇA, 2000).

Na gestão seguinte, de Paulo Maluf (1992-1996), as estruturas descentralizadas e o modelo de intervenção de favelas foram descartados. Nessa gestão e na seguinte de Celso Pitta (1997-2000), a iniciativa priorizada foi o Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (Prover), conhecido como Cingapura, que contou, a partir de 1996, com recursos do BID. O projeto consistia na substituição das moradias existentes por unidades habitacionais novas, construídas em conjuntos verticalizados nas próprias favelas, para venda financiada à parte da população das favelas sob intervenção. Tais conjuntos, caracterizados pela padronização, foram concentrados em áreas de grande visibilidade, junto a avenidas com grande fluxo, muitas vezes em terrenos com problemas de contaminação e problemas fundiários (FERREIRA, 2017).

É preciso destacar, entretanto, que, mesmo sob um governo conservador, as políticas para favelas não se baseavam na simples remoção de seus moradores. É possível que a adoção desse tipo de postura esteja relacionada com a ação continuada dos movimentos sociais, com a inércia das iniciativas públicas desenvolvidas nas gestões anteriores e com as diretrizes dos financiamentos obtidos junto a organismos internacionais.

Na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), houve um esforço em recuperar-se o planejamento das ações em favelas e as diretrizes de projeto de urbanização da gestão Luiza Erundina. Essa gestão avançou no mapeamento das favelas, aprovação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e nas ações voltadas à garantia da segurança da posse dos moradores de favelas². No âmbito do programa Bairro Legal, foram concebidas ações de urbanização e integração das favelas à cidade. Foi dada continuidade às ações do Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga, o qual passou a englobar também ações na bacia da Represa Billings, sendo renomeado Programa Mananciais.

Ao final dessa gestão, haviam sido realizados estudos e contratados os projetos executivos de urbanização de 16 favelas com recursos remanescentes do BID no âmbito do Prover. Porém, os recursos pleiteados junto ao Ministério das Cidades

2. Ainda no âmbito desse programa foi dada ênfase às ações de regularização fundiária, por meio da ampla emissão de títulos de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, em 160 favelas localizadas em áreas públicas (Lei 13.514, de 13 de janeiro de 2003).

para licitação e contratação das obras somente foram liberados em 2005. As grandes favelas, Paraisópolis, Heliópolis e São Francisco, que, como será possível verificar na próxima seção, serão beneficiadas com recursos do PAC, estavam entre as localidades que tiveram projetos de urbanização realizados.

Nas gestões seguintes, de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012), os projetos de urbanização de favelas assumidos na gestão anterior teriam continuidade, buscando consolidar tal ação como uma política pública contínua (FRANÇA, 2009). Nessa direção, foi firmado, em 2006, um convênio com a CDHU para receber repasse de recursos da ordem de R\$ 400 milhões para viabilizar o Programa de Urbanização de Favelas (PMSP/SEHAB, 2008).

Também foi dada continuidade ao convênio com a Aliança das Cidades, iniciado na gestão anterior, para desenvolvimento do Sistema de Informações para a Habitação Social (Habisp). Em 2010, por meio de Concurso Nacional de Projetos (Renova SP), foram contratados levantamentos e projetos para 209 assentamentos, divididos em 22 Perímetros de Ação Integrada.

ANÁLISE DAS AÇÕES EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS COM RECURSOS DO PAC

Uma característica marcante da atuação do PAC em São Paulo foi sua utilização para viabilizar urbanizações de favelas que já vinham sendo desenvolvidas, tanto pela Sehab como pela CDHU. Segundo entrevistas realizadas com técnicos da Sehab, o grande diferencial do PAC em São Paulo foi que todas as obras já estavam licitadas.

Como citado anteriormente, as intervenções no âmbito do PAC abrangem um total de quarenta assentamentos precários³. Desses, vinte e seis, ou seja,

3. Dos dezesseis Termos de Compromisso considerados no presente artigo, doze foram firmados entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura do Município de São Paulo, por meio da Sehab, sendo seis na modalidade Urbanização (Paraisópolis- Fases 1 e 2, Heliópolis, Jardim São Francisco - Rodoanel e Fase 2, Sapé) e seis na modalidade Saneamento Integrado (Jardim Nazaré, Jardim Guarani/Boa Esperança, Jardins Irene II, Rosas e Parque Fernanda, Tiro ao Pombo, Cidade Azul e Mananciais). Com a CDHU, sob gestão do Governo do Estado, foram firmados cinco Termos de Compromisso, sendo três na modalidade Urbanização (Chácara Bela Vista, Billings/Guarapiranga, Paraisópolis-provisão), um na modalidade Saneamento Integrado (Pantanal) e um na modalidade Provisão Habitacional (Brasilândia). Foram excluídas do escopo desta análise, as operações canceladas, a exemplo do Termo de Compromisso referente à segunda fase da urbanização das favelas em Billings e Guarapiranga. Também não foram consideradas as operações na modalidade provisão habitacional cuja demanda atendida não foi oriunda de remoções em favelas.

mais da metade, estão em área de proteção aos mananciais das Represas Guarapiranga e Billings. O Programa Mananciais foi dividido em três fases: na primeira fase (1994-1997) foram realizadas intervenções em 140 áreas; na segunda (2008-2012), foram beneficiadas 83 áreas; e na terceira (2013-2019), estão previstas intervenções em 63 áreas. Assim, os recursos do PAC contribuíram para a viabilização da Fase 2 desse Programa. A Fase 3 deveria receber recursos do PAC-2, mas teve seu Termo de Compromisso cancelado pelo Ministério das Cidades.

Além do Programa Mananciais, os recursos do PAC viabilizaram intervenções que já contavam com projetos de saneamento integrado desenvolvidos no âmbito do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda (PAT-Prosanear). Esse é o caso dos assentamentos Jardim Nazaré, Guarani/Boa Esperança, Jardins Irene II, Rosas e Parque Fernanda I, Tiro ao Pombo e Cidade Azul.

Outro conjunto de assentamentos é formado pelas favelas de grande porte do município, consideradas como “complexos” de favelas conurbadas: Heliópolis, Paraisópolis e São Francisco – a primeira com 15.939 de domicílios, a segunda com 20.832 e a terceira com 12.645 de domicílios⁴. Tais assentamentos, os quais já vinham recebendo obras de melhorias desde os anos 80, tornaram-se prioridade da agenda de urbanizações de favelas do município a partir da gestão municipal de Marta Suplicy. Ainda nesse conjunto, está o assentamento Pantanal, atual bairro União Vila Nova, com aproximadamente oito mil domicílios, no qual a CDHU já vinha intervindo desde 1997.

Os recursos do PAC também viabilizaram intervenções em ocupações precárias que se formaram nas áreas livres e entorno próximo de conjuntos habitacionais promovidos anteriormente pela CDHU. Esse é o caso das favelas Chácara Bela Vista e Brasilândia (ou favela do Conjunto Habitacional CDHU Brasilândia).

O único assentamento que não possuía um projeto pronto quando do início do PAC em 2007 e que recebeu recursos desse programa para urbanização é a Favelado Sapé, apesar de seus moradores terem sido titulados no âmbito do Programa Bairro Legal, durante a gestão de Marta Suplicy.

Assim, dos 16 Termos de Compromisso aqui considerados, 14 foram assinados no âmbito da primeira fase Programa (PAC-1), ainda em 2007, à exceção

4. Dados referentes aos Planos de Trabalho para obtenção dos recursos PAC.

Tabela 1 - Intervenções em assentamentos precários com recursos do PAC segundo valores de investimento, proponente e natureza, Município de São Paulo

ASSENTAMENTO	VALOR DE INVESTIMENTO TOTAL	PROPONENTE	NATUREZA DA INTERVENÇÃO
Tiro ao Pombo	R\$ 26.491.729,61	Sehab - Município	Urbanização Integral
Jardim Guarani/ Boa Esperança	R\$ 26.002.342,89		
Jardim das Rosas	R\$ 21.296.713,01		
Parque Fernanda I	R\$ 33.595.057,30		
Jardim Irene II	R\$ 22.959.329,40		
Jardim Nazareth	R\$ 43.318.835,81		
Cidade Azul	R\$ 29.611.183,63		
Sapé	R\$ 132.111.945,34		
Jardim São Francisco	R\$ 178.466.537,08	Sehab - Município	Urbanização Parcial
Heliópolis	R\$ 237.727.323,67	Sehab - Município	
Paraisópolis*	R\$ 295.753.557,59	Sehab - Município/ CDHU - Estado	
Pantanal	R\$ 106.457.967,83	CDHU - Estado	
Chácara Bela Vista	R\$ 2.101.426,53	CDHU - Estado	Eliminação de Risco
Mananciais*	R\$ 898.232.633,26**	Sehab - Município/ CDHU - Estado	Urbanização Parcial - Programa Mananciais
Brasilândia	R\$ 12.186.643,35	CDHU - Estado	Provisão Habitacional
TOTAL	R\$ 2.066.313.226,30**		

* Inclui o investimento para urbanização de 26 assentamentos e o investimento em provisão executada por meio de convênio com a CDHU

** Não inclui recurso dos empreendimentos Espanha e América do Sul

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros de Composição do Investimento (QCI) fornecidos pela Sehab.

daquele para urbanização da Favela do Sapé, assinado em 2009. No âmbito da segunda fase do Programa (PAC-2), foram assinados outros dois Termos de Compromisso, em 2011, referentes à segunda fase de urbanização de favelas maiores e complexas, Paraisópolis e São Francisco.

Análise socioterritorial das Intervenções

Com objetivo de apoiar uma leitura geral das intervenções em assentamentos precários executadas com recursos do PAC, essas intervenções foram classificadas segundo a natureza da intenção que as motivaram, conforme explicitado nas notas metodológicas deste livro: Urbanização Integral, Urbanização Parcial, Eliminação de Risco e Provisão Habitacional. É importante ressaltar que no caso do Município de São Paulo, a classificação Urbanização Parcial foi utilizada tanto para as intervenções que visavam a complementar as ações de urbanização anteriores como para intervenções que contemplaram apenas alguns setores do assentamento, como será descrito a seguir.

A Tabela 1 sintetiza os assentamentos que receberam recursos do PAC, segundo o agente executor/proponente da intervenção, especifica o valor do investimento total (composto pelo repasse federal somado à contrapartida do agente executor) e a natureza da intervenção⁵.

Com relação à distribuição dos recursos, observa-se que 43,5% do total foram destinados para os assentamentos no âmbito do Programa Mananciais e 39,6% para a urbanização das favelas maiores e mais complexas como Jardim São Francisco, Heliópolis, Paraisópolis e Jardim Pantanal. Os 16,9% do total de recursos foram investidos nos dez assentamentos restantes, dos quais, vale destacar, 6,5% foram investidos na Favela do Sapé.

No tocante à distribuição espacial dos assentamentos precários com intervenção do PAC-UAP, a Figura 1, a seguir, não evidencia um padrão espacial na distribuição desses recursos, à exceção dos recursos canalizados pelo Programa Mananciais. Os 40 assentamentos precários que receberam recursos que correspondem a cerca de 1% do total de 3.657

5. Buscou-se apresentar as informações por assentamento e não por operação financeira, para permitir a compreensão da intervenção no território. Entretanto, o fato de os agentes executores possuírem informações organizadas por operação financeira, dificultou em muito a realização dessa tarefa, uma vez que uma operação pode canalizar recursos para mais de um assentamento, da mesma forma que um único assentamento pode receber recursos por meio de mais de uma operação.

assentamentos precários do município. Em termos territoriais, os assentamentos que receberam recursos totalizam 16.657.296 m², e correspondem a 10% da área total ocupada pelos assentamentos precários⁶, isto é 164.214.480 m².

Todos os assentamentos que contaram com Urbanização Integral possuíam projetos de saneamento integrado produzidos no âmbito do PAT-Prosaneer, à exceção da Favela do Sapé.

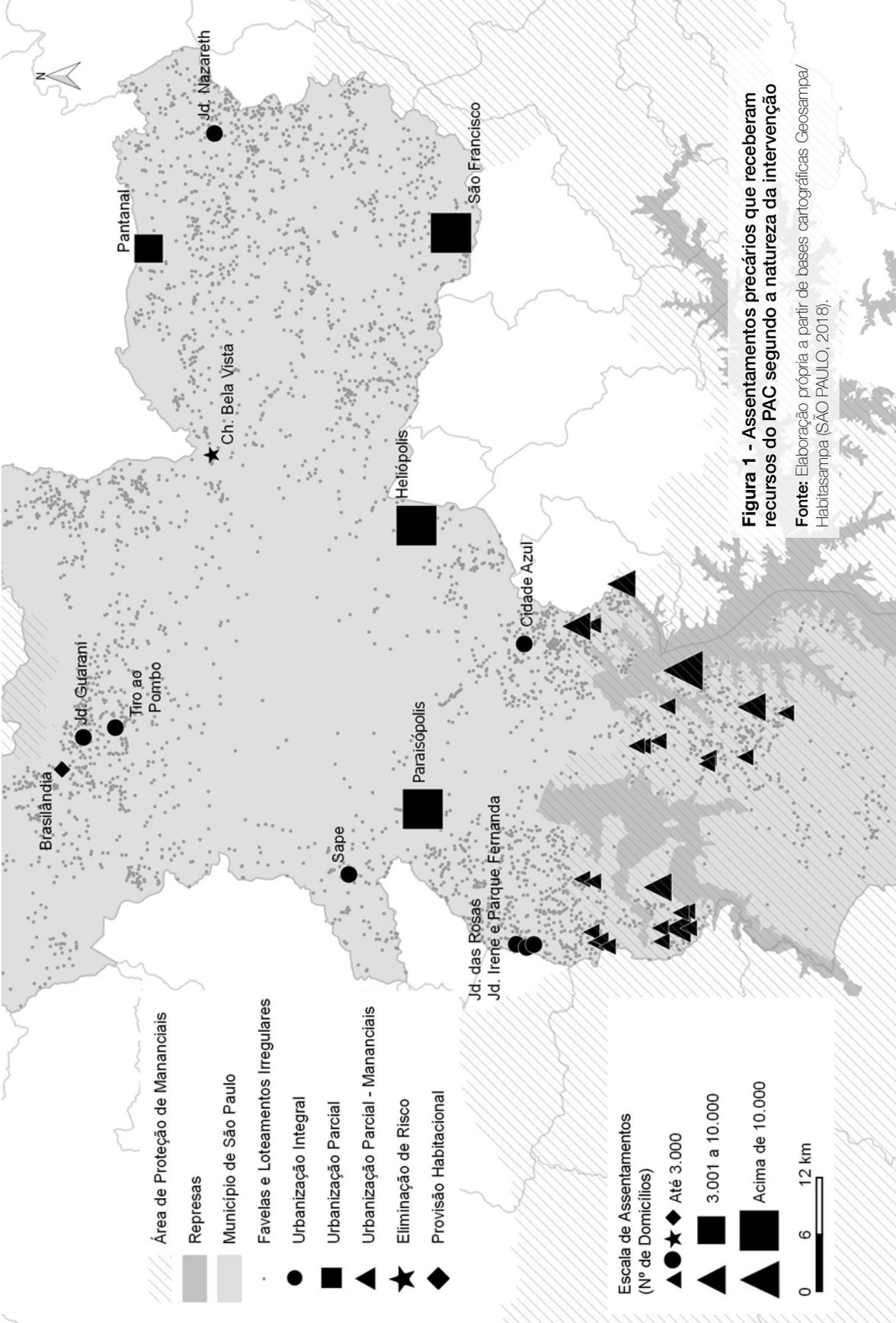
Os assentamentos, incluídos na categoria Urbanização Parcial, correspondem às favelas de grande porte que já haviam sido objeto de ações no passado. Foi incluído nessa categoria, o conjunto dos assentamentos na área de proteção aos mananciais que receberam obras de urbanização, uma vez que não foi possível obter os dados desagregados para cada assentamento⁷.

O único assentamento enquadrado como Eliminação de Risco foi a Chácara Bela Vista, visto que a justificativa para remoção completa do assentamento foi a contaminação do solo. Por fim, Brasilândia foi considerada como Provisão Habitacional por tratar-se de operação que não visou à intervenção em assentamento precário, mas à provisão de unidades para o reassentamento de parte de famílias removidas de ocupações precárias formadas nas imediações dos conjuntos habitacionais da CDHU na região.

A partir da classificação dos assentamentos, segundo a natureza da intervenção, a classificação segundo o tipo de intervenção baseou-se no modelo de reassentamento das famílias. Nas ações cujo objeto principal da intervenção foi a urbanização, foram considerados três tipos: (i) urbanização com construção de UHs dentro do próprio assentamento; (ii) urbanização com construção de UHs no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local e (iii) urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias).

6. Em termos populacionais, o percentual de pessoas beneficiadas direta ou indiretamente pelas intervenções certamente é mais significativo, embora difícil de precisar, uma vez que favelas de grande porte receberam investimentos e que algumas intervenções, como veremos, contemplaram obras de infraestrutura que beneficiam o entorno.

7. De acordo com os documentos da Sehab, foi possível observar que, de um lado, a Fase 2 do Programa Mananciais (parcialmente executada com recursos do PAC-1) contemplou 22 assentamentos que já haviam sido urbanizados parcialmente e, de outro, que, do total de 26 assentamentos que receberam recursos do PAC-1, 13 foram urbanizados parcialmente, sendo que nove desses deverão ter a urbanização complementada na Fase 3 do Programa Mananciais, atualmente com escassos recursos, dado o cancelamento do Termo de Compromisso.



- Área de Proteção de Mananciais
- Represas
- Município de São Paulo
- Favelas e Loteamentos Irregulares
- Urbanização Integral
- Urbanização Parcial
- Urbanização Parcial - Mananciais
- Eliminação de Risco
- Provisão Habitacional

- Escala de Assentamentos
(Nº de Domicílios)
- ▲ Até 3.000
 - ▲ 3.001 a 10.000
 - ▲ Acima de 10.000
- 0 6 12 km

Figura 1 - Assentamentos precários que receberão recursos do PAC segundo a natureza da intervenção

Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas Geosampa/Habitassampa (SÃO PAULO, 2018).

Nas ações cujo objeto principal foi a execução de provisão habitacional, as intervenções foram divididas em outros dois tipos: (i) remoção total do núcleo e assentamento da população em outro local; (ii) provisão habitacional para reassentamento de famílias removidas de outras favelas.

A pesquisa demonstrou que na cidade de São Paulo destacam-se as intervenções do tipo *Urbanização com construção de UHs dentro do próprio assentamento*. Foram identificados seis assentamentos neste tipo: Cidade Azul, Jardim Irene, Jardim das Rosas, Parque Fernanda, Tiro ao Pombo e Pantanal, totalizando cerca de 40% das intervenções. Tais assentamentos caracterizam-se por projetos de urbanização integral e compartilham o fato de possuírem um histórico de planejamento para a intervenção. Trata-se também de assentamentos menores, usualmente mais simples de intervir.

Na sequência, as ações do tipo *urbanização com solução parcial de atendimento às famílias (sem reposição de moradia para todas as famílias)* representam 33,3% das intervenções, isto é, quatro assentamentos (Heliópolis, Paraisópolis, São Francisco, Sapé) e o conjunto dos assentamentos em Mananciais, contabilizado aqui como uma intervenção. As intervenções que não atenderam ao total de famílias removidas localizam-se, em sua maioria, em grandes complexos de favelas ou em programas complexos, como é o caso de Mananciais que, além de ter o envolvimento de diversos agentes, até mesmo outras Prefeituras, está submetido a leis específicas de proteção dos mananciais. Todas essas intervenções envolveram a construção de unidades no próprio assentamento e em alguns casos também reassentamentos, como no caso de Paraisópolis, Heliópolis e Mananciais, porém em quantidade insuficiente para atender ao contingente de famílias removidas.

O descompasso entre a necessidade de remoção das famílias para execução das obras de urbanização e a capacidade de construção de unidades habitacionais para atender a essas famílias será examinado mais detalhadamente na terceira seção deste Capítulo.

As soluções que envolveram reassentamento das famílias, sem que houvesse pendência de atendimento, abrangem quatro assentamentos, 13,3% do total, sendo divididas em *Urbanização com construção de UHs no próprio assentamento e com reassentamento de parte da população removida em outro local* (Jardim Nazareth e Guarani/Boa Esperança); *Provisão Habitacional* para reassentamento de famílias removidas de outras favelas (Brasilândia); e *Remoção total do núcleo e assentamento da população em outro local* (Chácara Bela Vista).

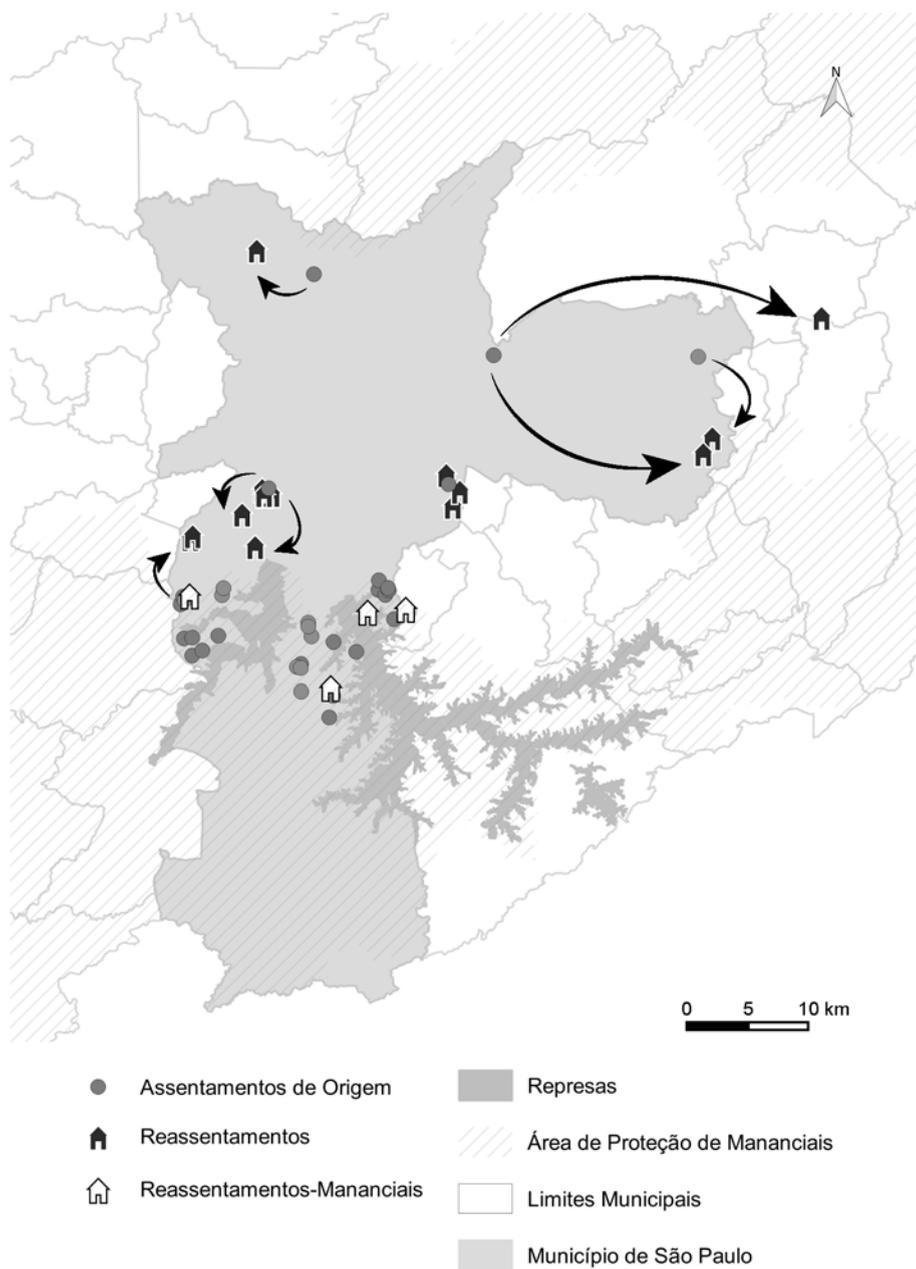


Figura 2 – Reassentamentos habitacionais segundo assentamento de origem das famílias removidas.

Fonte: Elaboração própria a partir de bases cartográficas Geosampa/Habitasampa (SÃO PAULO, 2018).

A Figura 2 mostra os assentamentos cuja intervenção envolveu reassentamento total ou parcial das famílias removidas.

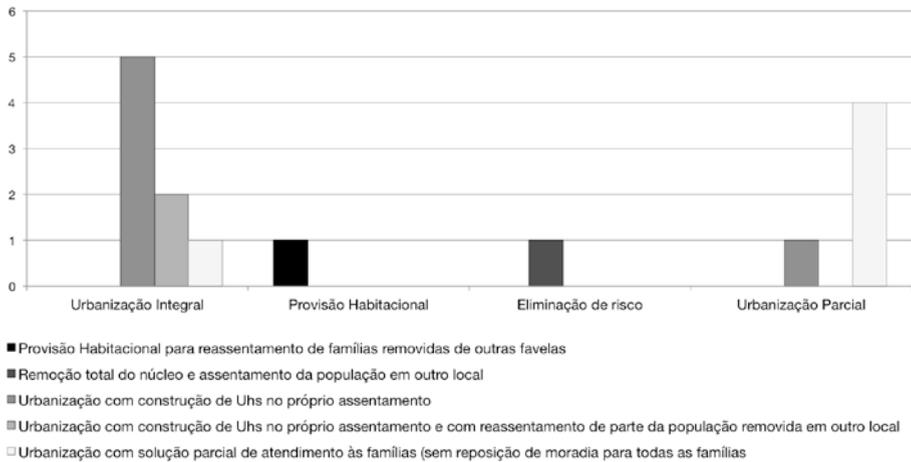
Observa-se que, em geral, os reassentamentos ocorreram no entorno dos assentamentos de origem da demanda de famílias removidas, à exceção do caso Chácara Bela Vista, onde a totalidade das famílias foi removida pela CDHU, sendo parte delas reassentadas em Cidade Tiradentes e outra em Itaquaquecetuba em empreendimentos da própria CDHU, realizados para também atender a outras demandas por moradia.

O Gráfico 1 ilustra o cruzamento das categorias de *natureza* da intervenção e de *tipo da intervenção*, revelando, em alguma medida, como a intenção pretendida da intervenção apresenta correlação com a forma preponderante de reassentamento das famílias da mesma. Em outras palavras, nas intervenções cuja natureza foi a *urbanização integral* predomina o tipo *urbanização com construção de unidades habitacionais no próprio assentamento*, tais casos correspondem às favelas que já possuíam projetos de urbanização elaborados no âmbito do PAT-Prosanear, enquanto o tipo *urbanização com solução parcial de atendimento às famílias* aparece com maior frequência nas intervenções cuja natureza foi a *urbanização parcial*. Sem desconsiderar a maior complexidade das grandes favelas que em São Paulo correspondem às enquadradas neste último tipo (no qual também está a Favelado Sapé), tal correlação sugere que o planejamento da ação pode ser determinante do resultado referente ao atendimento das famílias removidas no decorrer das obras.

Indagado sobre essa correlação observada, um dos entrevistados para esta pesquisa apontou que, segundo sua experiência de gestão de projetos de urbanização de favelas, o nível mais elevado das exigências técnicas a serem atendidas na fase de projeto e a obrigatoriedade de diálogo com a comunidade, fomentados no interior de programas como o PAT-Prosanear e até mesmo Habitar Brasil-BID (HBB-BID), minimizava a necessidade de revisões de projeto durante as obras e consequentemente resultava em melhores soluções de remanejamento e reassentamento para atendimento das famílias removidas.

Análise institucional e financeira das intervenções

O investimento total do PAC destinado a urbanizar assentamentos precários no Município de São Paulo até maio de 2018 foi de aproximadamente R\$ 2 bilhões, sem incluir os recursos canalizados para produção habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), necessário para viabilizar o reassentamento das famílias oriundas das urbanizações. A análise dos investimentos por

Gráfico 1 – Relação entre a Natureza e Tipo de intervenção nos assentamentos

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Quadros de Composição do Investimento fornecidos pela Sehab.

assentamento, como é possível ver na Tabela 1, anteriormente apresentada, permite inferir que a maioria das intervenções (nove) tem valores totais até R\$ 50 milhões, cinco operações entre R\$ 100 e R\$ 500 milhões e uma operação acima de R\$ 500 milhões, que é o caso de Mananciais, que se destaca muito dos outros no que se refere a montante de recursos. Não por coincidência, esses são os maiores assentamentos ou complexos, por isso o alto valor de investimento. São também esses assentamentos que recebem urbanização parcial, mesmo com um montante maior de recursos. Desse montante, 49,1% corresponde a repasses do Governo Federal e 50,9%, contrapartidas do Município e do Governo do Estado.

Do total de recursos aplicados nessas urbanizações, 81% foram distribuídos entre habitação e infraestrutura. Itens relacionados à habitação somaram 41,5% do total de recursos e infraestrutura, 39,5%, como é possível ver na Tabela 2.

Em São Paulo, o PAC financiou também ações exclusivamente de provisão habitacional com objetivo de atender a demandas de reassentamento de famílias removidas em ações de urbanização de favelas. Segundo dados do Ministério das Cidades de 2018, há três operações financeiras dessa natureza no município, que se referem à construção de conjuntos habitacionais destinados ao reassentamento de famílias removidas de Paraisópolis, Billings-Guarapiranga e Brasilândia. Vale ressaltar que no caso de Brasilândia não houve urbanização, mas sim remoção da favela que ocupava áreas livres de conjuntos habitacionais.

Tabela 2 - Composição dos investimentos do PAC nas intervenções em assentamentos precários em São Paulo

ITENS DE COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO	VALOR	% do TOTAL
A: Infraestrutura (Itens do QCI: abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem, ligações domiciliares e iluminação pública, resíduos sólidos, pavimentação e obras viárias, terraplenagem, obras geotécnicas, recuperação ambiental, serviços preliminares, redes de gás e urbanização)	R\$ 811.038.274,74	39,63%
B: Habitação (Itens do QCI: demolições, produção de UHs, aquisição/desapropriação do terreno, melhorias habitacionais, instalações hidráulico-sanitárias, e alojamento provisório/despesas com aluguel)	R\$ 853.000.786,87	41,68%
C: Equipamentos Comunitários	R\$ 36.943.580,01	1,81%
D: Grandes Obras (Itens do QCI: obras de arte de engenharia, sistemas de macrodrenagem, estação de tratamento de água e esgoto)	R\$ 184.762.381,18	9,03%
E: Serviços (Itens do QCI: equipe de apoio, administração local, trabalho social, regularização fundiária, projetos, assistência técnica, fechamento da área, telefonia)	R\$ 156.335.997,97	7,64%
TOTAL	R\$ 2.046.503.179,95	100,00%

* QCI: Quadro de Composição de Investimentos

Fonte: Elaboração própria com dados dos QCI fornecidos pela Sehab/ PMSF. Maio de 2018.

Para viabilizar as provisões habitacionais para reassentamento de famílias removidas de Paraisópolis e de assentamentos localizados em área de proteção dos Mananciais, houve articulação entre o governo do Estado, por meio da CDHU, e o Município, por meio da Sehab. Foi assinado um convênio de cooperação entre os dois entes, segundo o qual a Prefeitura ficava responsável por indicar a demanda para os empreendimentos e pela gestão do trabalho social, enquanto a CDHU executava as unidades habitacionais. Nesses casos, os terrenos foram, de modo geral, desapropriados pela Prefeitura e doados para a CDHU. Tal modelo de articulação entre Prefeitura e Estado já vinha sendo implementado na cidade mesmo antes do PAC, seja em grandes complexos, como Heliópolis, seja em ações mais pontuais.

As urbanizações executadas tanto pela Sehab quanto pela CDHU contaram com o trabalho de empresas gerenciadoras tanto de projetos e obras como de trabalho social. As obras foram licitadas por áreas e, ainda, as obras mais complexas, como é o caso de Heliópolis, por exemplo, foram divididas em etapas (lotes) de acordo com a divisão territorial ou tipo de intervenção.

O DESCOMPASSO ENTRE A NECESSIDADE DE REMOÇÕES E A CAPACIDADE DE PROVISÃO HABITACIONAL

A implantação do PAC no Município de São Paulo foi marcada por um grande descompasso entre o número de remoções necessárias para implantar as obras de urbanização propostas e a capacidade de provisão habitacional existente, bem como a tempo de acolher as famílias removidas, seja no próprio assentamento, seja em empreendimentos externos.

A existência de tal descompasso já havia sido apontada por Zuquim (2012), que analisou a relação entre o alto número de unidades habitacionais para reassentamento, previstas no Plano Municipal de Habitação 2009-2024, e o ritmo lento de produção dessas unidades nas urbanizações de favelas em andamento.

O modelo aplicado pelo programa municipal de urbanização de favelas, no período em que os recursos do PAC foram utilizados, foi apoiado na remoção de trechos dos assentamentos que concentravam maior precariedade e na construção de novas unidades habitacionais para remanejamento e/ ou reassentamento das famílias removidas.

Tal modelo resultou em um elevado número de remoções, especialmente se for considerado que por volta de 40% das urbanizações analisadas contaram com construção de novas unidades habitacionais em áreas internas aos assentamentos, com uma importante concentração de recursos aplicados na provisão de novas unidades habitacionais, destacada na análise da composição dos investimentos elaborada na seção anterior.

Ao total foram executadas, pela Sehab ou pela CDHU, 14.126 unidades habitacionais, sendo 5.657 produzidas no interior dos assentamentos urbanizados, e 8.469 unidades em empreendimentos para reassentamento⁸. No entanto, essas unidades não foram suficientes para atender a todas as famílias removidas pelas obras de urbanização.

Apesar de não ter sido possível a obtenção de um número oficial de famílias removidas nas urbanizações estudadas⁹, foi possível apurar um número significativo de famílias beneficiárias do programa municipal de aluguel transitório. Segundo esse número, estima-se que quase 10 mil novas unidades sejam necessárias. De acordo com Moreira (2017), em 2006, apenas três famílias recebiam auxílio aluguel em Heliópolis, enquanto em 2008 esse número elevou-se a 344, chegando a 895 em 2011 e 1044 em 2018, conforme a tabela a seguir. A elevação do número de famílias beneficiárias do auxílio aluguel é, portanto, concomitante ao andamento das ações de urbanização dessa favela, realizadas com recursos do PAC.

A Tabela 3 apresenta o número de unidades habitacionais produzidas no interior do assentamento urbanizado, o número de unidades habitacionais produzidas em conjuntos para reassentamento, o total de unidades habitacionais produzidas e as famílias que não foram atendidas com unidades habitacionais novas e que estavam recebendo auxílio aluguel em junho de 2018.

Conforme dados demonstrados acima, até julho de 2018, aproximadamente 10 mil famílias recebem auxílio aluguel no Município de São Paulo, por conta de obras do PAC, número que representa aproximadamente um terço do total de famílias em auxílio aluguel no município. Foi possível apontar que especialmente nas urbanizações de assentamentos inseridos em grandes complexos, o auxílio aluguel foi utilizado não somente com o objetivo de assistir as famílias durante o período de espera por uma nova unidade habitacional, mas também em casos nos quais ainda não há previsão, projeto ou obra em andamento para viabilização de novas unidades para reassentamento.

Segundo o Relatório Anual de Fiscalização 2017¹⁰, o gasto com auxílio aluguel foi de R\$ 126.211.850,00, ou seja, 122,54% do aprovado na Lei Orçamentária Anual. Embora seja necessária maior investigação para detalhamento do quanto desse gasto está diretamente relacionado com remoções devido às obras de urbanização com recursos do PAC, o ingresso de famílias no auxílio aluguel

8. As unidades de reassentamento não foram necessariamente construídas com recurso do PAC, pode ter sido produção própria da Sehab ou da CDHU, convênio com Sehab-CDHU ou ainda PMCMV.

9. Somado às mudanças de gestão, no longo tempo necessário para a urbanização das favelas, produção descentralizada de dados e ausência de centralização desses para gestão, está o fato de nem sempre ser possível distinguir as remoções devido à frente de obras e devido a risco existente no terreno, incêndios etc.

10. Publicado no Diário Oficial do Município em 13 de julho de 2018.

Tabela 3 - Produção de novas unidades habitacionais e famílias em auxílio aluguel*

ASSENTAMENTO URBANIZADO	UHs produzidas no assentamento urbanizado	UHs para reassentamento**	Total de UHs produzidas	Famílias inseridas no programa auxílio aluguel
Tiro ao Pombo	224	0	224	0
Jardim Guarani/ Boa Esperança	108	57	165	0
Jardim das Rosas	200	0	200	32
Parque Fernanda I	348	0	348	8
Jardim Irene II	160	0	160	24
Jardim Nazareth	126	14	140	0
Cidade Azul	222	0	222	0
Sapé	1.036	0	1.036	1.250
Jardim São Francisco	958	942	1.900	3.812
Heliópolis	832	1.328	2.160	1.044
Paraisópolis*	462	0	462	964
Pantanal	189	5.928	6.117	2.584***
Chácara Bela Vista	564	0	564	0
Mananciais*	224	0	224	0
Brasilândia	0	200	200	s/i****
TOTAL	5.653	8.469	14.122	9.718

* Números aproximados segundo apuração da equipe junto aos técnicos da Sehab.

** As unidades de reassentamento não foram necessariamente construídas com recurso do PAC, pode ter sido produção própria da Sehab ou da CDHU, convênio com Sehab-CDHU ou ainda PMCMV.

*** Há mais de 2.584 famílias recebendo auxílio aluguel em decorrência das obras de urbanização nos assentamentos em Mananciais. As famílias removidas e que se encontram em Auxílio Aluguel da Bacia Billings serão atendidas integralmente no empreendimento Espanha (previsão de entrega até o segundo semestre de 2018), portanto, o déficit do PAC Mananciais será apenas o relativo à Bacia da Guarapiranga (1.499 famílias).

**** Não obtivemos o número de famílias pendentes de atendimento habitacional provenientes da remoção do assentamento Chácara Bela Vista, executada pela CDHU.

Fonte: Elaboração própria com dados coletados junto à PMSP/ Sehab e CDHU.

por conta de obras de urbanização parece ser um dos principais problemas do Programa. No entanto, segundo um dos entrevistados, antes do PAC já havia remoções em volume maior do que a produção de unidades.

De qualquer modo, diante da observação desse descompasso entre a necessidade de remoções e a capacidade de provisão habitacional, algumas perguntas foram levantadas, com relação às urbanizações realizadas com recursos do PAC: teriam os projetos de urbanização, dada a defasagem entre sua elaboração e execução, subestimado o número de remoções necessárias? Ou tal descompasso deve-se a alterações de projeto, ao longo das obras, difíceis de serem previstas? Em que medida tal descompasso deve-se a características dos projetos de produção habitacional definidos?

Uma hipótese levantada para explicar tal descompasso baseia-se na defasagem dos projetos. Em geral, os projetos do PAC-UAP em São Paulo iniciaram suas obras com número de moradores cadastrados desatualizado em relação à população que de fato residia no assentamento. Esse aspecto tanto implicou na produção de um número menor de novas unidades habitacionais em relação ao necessário, como elevou o número de remoções imprevistas, aumentando, conseqüentemente, o número de famílias inseridas no programa de auxílio aluguel. É possível apontar dois principais motivos para essa defasagem. Um deles é a rapidez com que ocorrem mudanças na configuração das favelas, o tempo entre elaboração de projeto e início de obras de intervenção em favelas não é condizente com o tempo das transformações no assentamento¹¹.

A diferença entre tempo de projeto e obras de urbanização para o tempo real da favela pode ser um indicativo da posição frágil que o Estado historicamente estabeleceu com a favela, como já apontado por Zuquim et al (2016, p. 7):

A frágil presença do Poder Público no processo de urbanização da favela - quer pela incapacidade de articulação entre projeto e obra, quer pela absoluta ausência de controle urbano - consentiu novos processos de reocupação das áreas livres destinadas ao uso público, recriando novas (velhas) áreas de precariedade, desorganização espacial e risco. O que acontece é que a urbanização chegou, mas o Estado não.

O segundo motivo para a defasagem dos projetos foi a necessidade de encaminhá-los o mais rápido possível para acessar os recursos federais, inviabilizando

11. Sobre o tempo nas urbanizações de favela, ver Petrarolli (2015).

sua revisão e detalhamento, especialmente no que se refere ao número de famílias moradoras e necessidade de remoções. Dessa forma, todas as intervenções pesquisadas tiveram alteração do escopo inicial previsto, especialmente nos assentamentos inseridos em grandes complexos. Itens como canalização de córregos, implantação de parques lineares, obras de consolidação geotécnica e novas unidades habitacionais não foram por vezes realizados. Além da falta de recursos, outros entraves apontados foram as dificuldades com desapropriação de terrenos e reocupação de áreas de frente de obras nas quais as famílias haviam sido removidas.

Os grandes complexos possuem dificuldades inerentes à sua configuração espacial – alta densidade, velocidade com que as áreas são ocupadas (e reocupadas), entre outras – de modo que, independente do programa de intervenção e da quantidade de recursos, os desafios nessas áreas são enormes. Das 2.561 unidades habitacionais previstas pelo PAC para o reassentamento de famílias removidas por obra de urbanização de Paraisópolis e Billings-Guarapiranga, apenas 512 foram construídas, 554 estão aguardando definição sobre a demanda e 1.495 saíram do escopo. Contudo, é importante destacar que o volume de recursos disponibilizados pelo PAC trouxe a possibilidade de intervir nesses grandes assentamentos em sua integralidade.

Outra hipótese levantada para explicar o descompasso entre a necessidade de remoções e a capacidade de provisão habitacional baseia-se no alto valor da produção habitacional. A análise do item produção de unidades habitacionais demonstra que o custo de produção varia muito em cada operação, de R\$ 15 mil a R\$ 120 mil por UH nos valores da época. As unidades mais onerosas ficam em Sapé, Heliópolis, Mananciais e São Francisco, enquanto as menos onerosas foram todas as produzidas pela CDHU¹²: Brasilândia, Chácara Bela Vista e Pantanal. Se for feita a conversão desses valores para o preço atual, com base no Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) de fevereiro de 2018, tem-se uma unidade custando mais de R\$160 mil no assentamento Sapé.

No caso desse assentamento, o aumento no custo das unidades habitacionais ao longo da obra foi apontado por um dos entrevistados como um dos principais motivos para inviabilizar a construção de outros conjuntos habitacionais previstos no Termo de Compromisso inicial. Segundo o entrevistado, foi adotada uma diretriz projetual que priorizava a “visibilidade” do empreendimento, o que levou à alteração do projeto inicial, mudando as tipologias previstas e encarecendo o custo de construção dos edifícios.

12. Foi excluído do quadro de investimento da CDHU o preço do terreno, o que pode ser um dos fatores que mais contribui para o baixo valor da unidade.

Outro entrave apontado foi a existência de problemas fundiários para liberação de um dos edifícios previstos. Assim, dos oito previstos no projeto inicial, apenas cinco edifícios foram construídos. Esse modelo de intervenção não é exclusivo das urbanizações realizadas com recursos do PAC, em análise sobre a urbanização da Favela Vila Nova Jaguaré, Zuquim (2012) destaca que há diferença entre o tratamento das áreas de provisão que recebem projetos de arquitetos premiados e as áreas remanescentes onde a intervenção, segundo essa autora, foi pouco efetiva.

Segundo dados do Ministério das Cidades de maio de 2017 para o PAC-Habituação, a porcentagem dos Termos de Compromisso realizada até então varia de aproximadamente 37% na Provisão Guarapiranga-Billings e em Paraisópolis, até 100% na Chácara Bela Vista e Jardim São Francisco. Esse levantamento não contemplou as operações de PAC-Saneamento, como os do PAT-Prosaneer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ambígua sensação de continuidade e ruptura deixada pelo PAC para a política habitacional paulistana está expressa na fala de um dos entrevistados: “Não vejo muita diferença entre [Programa] Mananciais e PAC, foi bom no sentido das unidades, pois quando é PAC o morador ganha a unidade como doação [...] na verdade, houve sim mudança: no volume de unidades e no prazo da construção”. Se, por um lado, o PAC reforça um modelo de intervenção já em prática pelo município, sem alterar prioridades ou estruturas, por outro, o Programa permite, mesmo em um dos municípios mais ricos da federação, ampliar significativamente os recursos para urbanização de favelas, consequentemente ampliando a escala e a velocidade das intervenções.

Ainda assim, parafraseando Maricato (2001), foi muito, mas foi pouco. Apesar do volume de recursos investidos e ampliação da escala das intervenções, ainda pouco frente ao déficit habitacional do município, o PAC acabou intensificando problemas pré-existentes como o descompasso entre a necessidade de remoções e a capacidade de provisão habitacional. Problemas que talvez pudessem ter sido minimizados não fosse a urgência no encaminhamento dos projetos e o baixo nível de exigência requerido para sua aprovação inicialmente. Nesse sentido, o Programa poderia ter contribuído mais para o aprimoramento da capacidade de gestão dos entes proponentes ao prever um tempo adequado para planejamento das ações, inclusive a revisão de cadastros e projetos.

Uma prova disso está no melhor desempenho das urbanizações que já contavam com projetos mais detalhados, elaborados no âmbito de programas anteriores como o PAT-Prosaneer. Dentre os 40 assentamentos a que foram destinados recursos do PAC-UAP sete deles tiveram projetos elaborados anteriormente no âmbito do Programa PAT-Prosaneer, caracterizado por alto nível de exigência, o que representou importante avanço na direção da integralidade dos projetos de urbanização.

Assentamentos complexos como Paraisópolis e Heliópolis foram apenas parcialmente urbanizados, evidenciando o longo tempo e a vultuosidade dos recursos necessários para urbanizações mais complexas. No Pantanal e no Jardim São Francisco, as intervenções com recursos do PAC vieram para finalizar processos de urbanização que já vinham ocorrendo há muitas décadas. No caso do Pantanal, principalmente, urbanizado ao longo de quase uma década ininterruptamente pela CDHU, beneficiado pela continuidade de um mesmo grupo político e diretivo nesse órgão.

Desta maneira, diferentemente do que afirma Ferreira (2017, p. 94), percebe-se que, no caso do município de São Paulo, que já vinha há décadas promovendo urbanização de favelas, o aumento significativo de recursos oriundos de programas federais não “alterou sobremaneira a forma como são feitas as intervenções em assentamentos precários”, além de não ter retirado do município “sua autonomia constitucional sobre ações nos territórios urbanos”.

Assim, o olhar mais acurado e aprofundado sobre os dados do PAC no Município de São Paulo permitiu uma melhor compreensão da complexidade das intervenções, suas potencialidades e limitações, inclusive à luz das intervenções anteriores ao Programa. Tendo em vista a grande relevância desse Programa para o país, a análise aqui apresentada sugere alguns caminhos para a futura revisão desse Programa, tais como a necessidade de um tempo maior para planejamento das intervenções, de aprimoramento na produção e gestão de informações importantes (a exemplo do número de remoções) e até mesmo de liberação dos recursos, de modo que esteja atrelada à garantia de solução de reposição das unidades removidas por obras.

Não se pretendeu esgotar aqui as análises do PAC em São Paulo, mas sim somar-se a outros estudos que busquem a atualização das discussões das urbanizações no contexto específico da incorporação de recursos federais significativos por meio do PAC.

REFERÊNCIAS

BUENO, L. M. M. Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

D’ALESSANDRO, M. L. **Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período 1989-1992**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999.

FERREIRA, P. E. B. **O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário**. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FRANÇA, E. **Favelas em São Paulo (1980-2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização: a experiência do Programa Guarapiranga**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOREIRA, F. **Heliópolis e as estratégias de enfrentamento da cidade real**. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC**. Dissertação de Mestrado. UFABC, 2015.

SÃO PAULO (PREFEITURA). **Geosampa Mapa – Mapa da Cidade de São Paulo**. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso em: 12. maio. 2018.

SÃO PAULO (PREFEITURA). **HabitaSAMPA mapa**. Disponível em: <http://mapa.habitasampa.inf.br>. Acesso em: 12. maio. 2018.

SÃO PAULO (PREFEITURA). Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID). **Relatório 2: Estimativas Relativas à Precariedade Habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo**. 2016. Disponível em: <http://web.fllch.usp.br/centrodametropole/1289>. Acesso em: 16. jun. 2018.

ZUQUIM, M. L. Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? In: **II Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. II ENANPARQ: Teorias e práticas na arquitetura e na cidade contemporâneas: complexidade, mobilidade, memória e sustentabilidade**. Anais. Natal (Brasil): Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012.

ZUQUIM, M. L.; NOGUEIRA, F. R.; MORETTI, R. de S. ; CANIL, K. .
Remanescência da ilegalidade, da irregularidade, da precariedade e dos riscos pós-urbanização de favelas. Submetido para: **II Seminário Nacional de Urbanização de Favelas. II URBFAVELAS. Anais.** Rio de Janeiro (Brasil): Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2016.

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E DESLOCAMENTOS INVOLUNTÁRIOS NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Rosana Denaldi
Juliana Gomes Petrarolli
Tássia Regino*

INTRODUÇÃO

O presente Capítulo tem como objetivo apresentar as características principais das intervenções contratadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na Região do Grande ABC, discutir a dimensão dos deslocamentos involuntários nessas intervenções e as alternativas de abordagem da questão.

A Região do ABC localiza-se na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), é formada por sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires) e abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes, distribuídos em 865.145 domicílios (IBGE, 2010). A maioria dos assentamentos precários – do tipo favela e loteamento de baixa renda – está localizada em áreas com presença de gravames ambientais, relevo acidentado e situações de risco, além de encontrarem-se consolidados, possuírem alta densidade e setores urbanizados com qualidade inadequada e que abrigam habitações insalubres. Para urbanização de assentamentos, nesse contexto, faz-se necessário remover número considerável de domicílios, tema que precisa ser amplamente discutido.

* Rosana Denaldi é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professora associada da Universidade Federal do ABC (UFABC) e do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Juliana Petrarolli é mestra em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos (LEPUR). Tássia Regino é assistente social, mestra em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC e foi Secretária de Habitação da Prefeitura de São Bernardo do Campo (2009-2016).

O estudo aqui apresentado identificou diferentes necessidades técnicas para promover remoções de domicílios: urbanizar e consolidar o assentamento com recuperação ambiental, melhoria das condições de mobilidade e eliminação das situações de risco e precariedade da unidade habitacional; permitir o adensamento da área, com a substituição do tecido e acomodação de todas as famílias no interior do assentamento; e, em algumas situações, realizar obras urbanas estruturais, como implantação de grandes estruturas viárias e de macrodrenagem¹. São distintas também as soluções de reposição das unidades removidas nos diversos projetos analisados.

Em nível nacional, são muitas as experiências negativas de deslocamento involuntário de famílias. Há contextos em que a necessidade de remoção é questionável, principalmente nos casos em que é realizada para atender aos interesses do mercado imobiliário. Também é comum o reassentamento de famílias em conjuntos habitacionais localizados em regiões periféricas, com carências de infraestrutura ou serviços públicos, acarretando rompimento de vínculos sociais e territoriais das famílias e que resultaram no aumento de sua vulnerabilidade socioeconômica. Outras experiências negativas referem-se a situações de deslocamentos forçados em que o direito à moradia é violado, ou seja, a solução de reposição da moradia não é garantida, sendo frequente o número de famílias que permanecem longos períodos em situações provisórias, recebendo subsídios para pagamento de aluguel, que não chegam a atingir os valores praticados pelo mercado, ou receberem indenizações, que acabam resultando em novas ocupações de áreas impróprias para habitação e na manutenção das situações de vulnerabilidade e precariedade, além da reprodução de processos de segregação socioespacial².

Por outro lado, muitos projetos evitaram realizar remoções que eram necessárias. Essa decisão ocorreu tanto pelo possível impacto social e político negativo da ação, quanto pela ausência ou insuficiência de recursos para construção de novas unidades habitacionais. De forma geral, os conflitos foram minimizados, mas as intervenções muitas vezes não foram concluídas ou não alcançaram patamares adequados de qualidade.

1. O Observatório de Remoções, tomando como região de estudo o Município de São Paulo e Região do Grande ABC, identificou nove categorias de motivações de remoção: (i) urbanização de favelas; (ii) implantação de área verde; (iii) área de impacto de operação urbana; (iv) reintegração e imissão na posse; (v) obra de infraestrutura; (vi) Área de Preservação Permanente (APP); (vii) Área de Proteção Ambiental (APA); (viii) Área de Risco; (ix) Faixa de domínio de rodovia (ROLNIK et. al., 2017).
2. Entre outros autores, ver Rolnik (2015), Rolnik et. al. (2017), Romeiro e Frota (2015), Azevedo e Faulhaber (2016), Oliveira et al. (2016).

Esses elementos reforçam o entendimento de que, como observa Regino (2017), para urbanizar assentamentos precários, a remoção de domicílios é quase sempre inevitável e tal processo não está isento de conflitos, mesmo quando inserido no contexto da viabilização, consolidação e recuperação do assentamento. No entanto, são poucas as experiências que dão especial atenção para esses conflitos no processo de planejamento e execução de urbanização de favelas, sendo ainda mais raro seu registro na literatura.

Coloca-se, portanto, o desafio de tratar a questão dos deslocamentos involuntários, no âmbito de políticas públicas, assegurando o direito à moradia adequada e de forma combinada com medidas para diminuir a vulnerabilidade socioeconômica das famílias deslocadas. Para tanto, faz-se necessário ampliar o conhecimento sobre o tema e aprimorar as estratégias utilizadas para o atendimento às famílias removidas nos processos de urbanização de favelas. Nesse sentido, a experiência da Região do Grande ABC, em especial a de São Bernardo do Campo, pode ser entendida como uma contribuição importante.

ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA REGIÃO DO GRANDE ABC E A AÇÃO GOVERNAMENTAL

A Região do Grande ABC é uma das regiões pioneiras em matéria de urbanização de favelas no Brasil. Diadema foi uma das primeiras cidades brasileiras a estabelecer, em 1983, uma política abrangente de urbanização de favelas e inovou ao tratar a questão da urbanização não mais como mera intervenção pontual ou programa alternativo. Os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André também iniciaram a implementação de programas de urbanização de favelas no final da década de 80.

Em São Bernardo do Campo, o primeiro programa de urbanização de favelas foi estruturado em 1989, na primeira gestão do Prefeito Maurício Soares, do Partido dos Trabalhadores (PT). A intervenção em favelas, no âmbito da política municipal de habitação em Santo André, foi iniciada, no mesmo período, no primeiro governo do Prefeito Celso Daniel (PT). Foi criado programa específico para urbanização de favelas e instituídos importantes instrumentos, como a Lei de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). No caso de Diadema, a continuidade político-administrativa propiciada pela eleição consecutiva de três governos progressistas do mesmo partido (PT), de 1983 a 1996, garantiu que a política para favelas fosse consolidada

e aprimorada. Já no caso dos Municípios de São Bernardo do Campo e Santo André a alternância política resultou na interrupção dos programas e sua posterior retomada.

Segundo Denaldi (2003), a concepção das políticas desenvolvidas no período 1983-1992, orientava-se para o reconhecimento legal da posse da terra e a garantia de “direitos sociais mínimos”, como o acesso ao saneamento. As intervenções realizadas consistiam na abertura de vias e vielas para execução de obras de saneamento e pavimentação. Sempre que possível, adotava-se lote mínimo de 45 a 50 metros quadrados. As obras eram executadas com recursos municipais, uma vez que eram inexistentes ou irrisórios os recursos destinados pelas esferas de Governo Estadual e Federal para intervenções dessa natureza.

A escassez de recursos impossibilitava a construção de novas moradias e a requalificação das moradias consolidadas, restringindo a ação municipal a intervenções emergenciais e pontuais, destinadas a promover, em alguma medida, a melhoria das condições de infraestrutura, com projetos quase sempre executados *in loco* e que se atinham, na grande maioria dos casos, aos limites do território ocupado pela favela (DENALDI, 2003, p. 191).

No período 1993-2006, a forma de intervir foi aprimorada, dando início à fase da *urbanização integrada*, na qual o projeto passou a ser valorizado e buscou-se integrar as favelas à cidade. Destaca-se o programa de urbanização de favelas denominado “Santo André Mais Igual”, lançado em 1997, que se propunha a articular, institucionalmente, diversos programas setoriais e concentrá-los espacialmente nas favelas em processo de urbanização³.

Esse período coincidiu com a implementação de programas federais para urbanização de favelas, como o Programa Habitar Brasil – Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB-BID), que financiou urbanizações de assentamentos na Região, com a possibilidade de realizar intervenções que demandavam remoções de moradias e, conseqüentemente, a produção de novas unidades habitacionais.

3. O Programa “Santo André Mais Igual” ganhou visibilidade nacional e internacional. Principais premiações: “Prêmio Gestão Pública e Cidadania” concedido pelas Fundações Getúlio Vargas e Ford, em 2000; eleita uma das 16 melhores práticas do mundo, escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5, em 2001; Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o Habitat, em 2002. Ver Denaldi (2012).

A partir de 2007, com o lançamento do PAC, inaugurou-se um novo período, uma vez que o aumento do volume de recursos federais para urbanização permitiu a ampliação da escala de atendimento e a abrangência das intervenções na Região.

Apesar do conhecimento acumulado sobre a forma de intervir e da ação relativamente continuada na Região do Grande ABC, a presença dos assentamentos precários nesse território ainda é uma realidade. A pesquisa “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (DHRABC) desenvolvida pela Universidade Federal do ABC (UFABC) para o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, identificou e caracterizou os assentamentos precários da Região. Segundo essa pesquisa, há 850 assentamentos precários que abrigam 210.873 domicílios na Região do Grande ABC, correspondendo a 25% do total de domicílios da Região (CIGABC/UFABC, 2016).

As características de ocupação, porte, localização e densidade dos assentamentos são bastante heterogêneas e a maioria localiza-se em áreas com restrição ambiental: observou-se que 72% dos assentamentos possuem trechos em Área de Preservação Permanente (APP) e 31% localizam-se em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais (APRM). Observa-se também que é elevado o percentual de domicílios em áreas de risco⁴.

Quanto ao porte, observa-se que a maioria dos assentamentos precários da região são pequenos ou médios, ou seja, 753 assentamentos possuem até 500 domicílios e 86 assentamentos possuem de 501 a 2.000 domicílios. Apenas 11 assentamentos são grandes (possuem mais de 2.000 domicílios), mas, pelo seu porte, concentram número significativo de domicílios (58.048 – 27% do total).

Muitas favelas da região foram urbanizadas ou parcialmente urbanizadas nos períodos anteriores ao PAC, porém, nem sempre com a qualidade adequada. Em Diadema, 54% das favelas são consideradas pelo município como “urbanizadas”, 39% receberam algum tipo de melhoria (urbanização parcial) e apenas 7% não receberam intervenções. Em Santo André, também de acordo com informações municipais, 32% dos assentamentos são considerados urbanizados e, em São Bernardo do Campo, 37% (DENALDI et al., 2016).

4. Em mapeamentos realizados entre 2009 e 2013, em assentamentos precários de seis dos sete municípios da região, foram identificadas mais de 24 mil moradias em situação de risco associadas a deslizamentos, solapamento de margens de córregos e inundações, das quais 9.374 estavam em risco alto ou muito alto.

Do universo de 850 assentamentos precários existentes na Região do Grande ABC, 366, que abrigam 48.557 domicílios, foram considerados *consolidados*; 413, que abrigam 156.482 domicílios, *consolidáveis*, ou seja, não estão urbanizados ou a sua urbanização está em andamento; e 71 assentamentos, que abrigam 5.834 domicílios, *não consolidáveis*⁵ (CIGABC/UFABC, 2017).

URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COM RECURSOS DO PAC NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Na Região do Grande ABC, 75 assentamentos precários estão incluídos em operações do PAC para sua urbanização, sendo 18 em Santo André, 44 em São Bernardo do Campo, 10 em Diadema e três em Mauá. A Figura 1 mostra a localização dos assentamentos precários na região, destacando aqueles que contam com recursos do PAC para sua urbanização.

Os 75 assentamentos abrigam cerca de 56 mil famílias, o que corresponde a 28% do total de domicílios em assentamentos precários da região. Desse total, 17.440 famílias encontram-se no Município de Santo André; 22.311, em São Bernardo do Campo; 4.595, em Diadema e 12.080, em Mauá, como se observa na Tabela 1.

Quase 70% dos assentamentos atendidos pelo PAC possuem Área de Preservação Permanente (APP) do tipo margem de rio e córrego e, em 67% dos assentamentos, registravam-se situações de risco antes das intervenções.

Segundo informações levantadas junto às Prefeituras da região e Governo do Estado de São Paulo, 50 dos 75 assentamentos já receberam alguma intervenção do setor público para sua urbanização em períodos anteriores ao PAC (obras pontuais ou urbanizações incompletas) e a maioria deles contava com infraestrutura oficial instalada em pelo menos algum trecho do assentamento, com destaque para as redes de água (82%) e drenagem (77%).

O investimento total do PAC na Região do Grande ABC para urbanização de favelas é R\$ 1,6 bilhão⁶. O município que conta com maior montante de investimentos

5. Sobre a classificação de assentamentos precários como consolidados, consolidáveis e não consolidáveis ver Denaldi (2013).

6. O investimento efetivo para urbanização desses assentamentos é bem maior, já que foram considerados apenas os recursos incluídos nos Termos de Compromisso do PAC, ou seja, não considera valores do Programa Minha Casa Minha Vida-vinculado (PMCMV) e não foram estimados os valores de investimentos não computados nas operações, como o valor dos terrenos doados pelas prefeituras, o valor pago às construtoras para reajuste dos preços contratados nas licitações e outros investimentos municipais e estaduais para viabilizar as urbanizações.

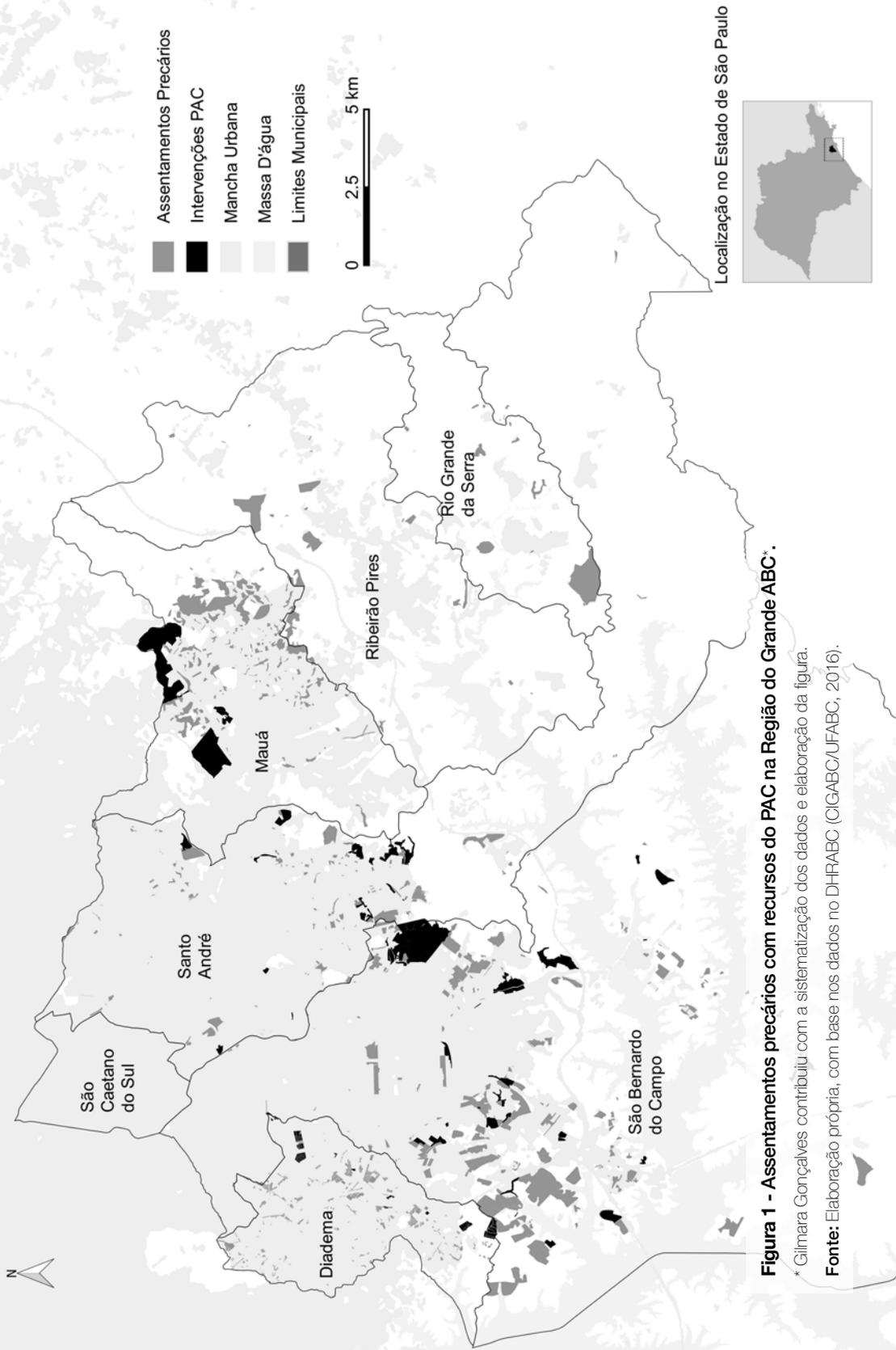


Figura 1 - Assentamentos precários com recursos do PAC na Região do Grande ABC*.

* Gilmara Gonçalves contribuiu com a sistematização dos dados e elaboração da figura.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados no DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016).

Tabela 1 - PAC na Região do Grande ABC: número de assentamentos e de famílias residentes

MUNICÍPIO	Nº de AP* com intervenções do PAC	Domicílios em AP com intervenções do PAC	TOTAL de AP	TOTAL de domicílios em AP**
Santo André	18	17.440	161	41.105
São Bernardo do Campo	44	22.311	249	94.194
Diadema	10	4.595	229	25.911
Mauá	3	12.080	171	43.848
TOTAL	75	56.426	810	205.058

* AP: Assentamentos Precários

** o total de assentamentos precários não inclui aqueles que demandam apenas ações para regularização fundiária

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016), atualizados e complementados com informações fornecidas pelos técnicos municipais da Região do Grande ABC (2018).

é São Bernardo do Campo (R\$ 971 milhões - 60% do total), seguido por Santo André (R\$382 milhões), Mauá (R\$159 milhões) e Diadema (R\$122 milhões).

Do total (R\$ 1,6 bilhões), pouco mais de R\$ 1 bilhão corresponde a recursos federais repassados aos quatro municípios e ao Governo do Estado, ou seja, 69% do total dos recursos canalizados pelo PAC para a urbanização dos assentamentos precários da Região do Grande ABC. A Tabela 2 mostra a proporção entre os investimentos feitos pelo Governo Federal (repasso ou financiamento) e pelos municípios e Governo do Estado de São Paulo na região (contrapartida).

Quanto à destinação de recursos como contrapartida, nota-se semelhança na proporção de investimentos em Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema. Apenas o município de Mauá contribui com percentuais menores de investimento. Em valores absolutos, o montante de recursos investidos como contrapartida em São Bernardo do Campo (R\$ 328 milhões) representa oito vezes o valor investido em Diadema (R\$ 40 milhões) e cerca de 2,6 vezes o valor investido em Santo André (R\$ 125 milhões)⁷.

7. É importante mencionar que o Município de São Bernardo do Campo conta com uma estratégia financeira diferente daquela utilizada pelos demais municípios: enquanto Mauá, Diadema e Santo André utilizam os recursos municipais como contrapartida, São Bernardo do Campo conta com recursos estaduais (cerca de R\$ 30 milhões) e financiamentos federais para pagamento de parte da contrapartida.

Tabela 2 - Investimentos do PAC em urbanizações de favelas

MUNICÍPIO	Repassse/ Financiamento	Contrapartida	TOTAL (em milhões de R\$)
Santo André	67%	33%	382
São Bernardo do Campo	66%	34%	971
Diadema	67%	33%	122
Mauá	94%	6%	159
TOTAL	69%	31%	1.634

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades (2017) em dezembro de 2017 e complementados com informações do site da Caixa (2018), consultado em junho de 2018.

O Governo do Estado, representado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), também é agente promotor de duas urbanizações na Região: uma em Santo André (Complexo Jardim Santo André) e outra em São Bernardo do Campo (Vila Ferreira). O total de recursos investidos pelo PAC para urbanização de ambos os assentamentos é de aproximadamente R\$ 130 milhões (8% do valor de investimento na região), sendo R\$ 27 milhões investidos na Vila Ferreira e o restante no Jardim Santo André. Entretanto, sabe-se que os valores investidos nessas áreas são muito superiores aos vinculados ao PAC. No caso do Jardim Santo André, em setembro de 2015, os valores estimados para sua urbanização correspondiam a cerca de R\$ 808 milhões, ou seja, os recursos do PAC representam apenas 13% desse total (MORETTI et al., 2015).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) também foi essencial para viabilizar as urbanizações do PAC na Região, sendo necessário, portanto, considerar o montante de recursos investidos pelo PMCMV na análise dos custos das urbanizações.

Na Região do Grande ABC, os conjuntos habitacionais construídos com recursos do PMCMV para abrigar famílias removidas das urbanizações somam cerca de R\$ 242 milhões. Estima-se que outros R\$ 600 milhões serão investidos na construção de outros conjuntos, se houver continuidade do programa. A Tabela 3, a seguir, apresenta os valores totais de investimento, considerando também os recursos do PMCMV-vinculado.

Tabela 3 - Recursos contratados e planejados para urbanização dos assentamentos precários na Região do Grande ABC no âmbito do PAC e do PMCMV-vinculado (em milhões de R\$)

MUNICÍPIO	PAC	PAC + PMCMV contratado	PAC + PMCMV contratado e planejado*
Santo André	382	497	605
São Bernardo do Campo	971	1.065	1.414
Diadema	122	125	158
Mauá	159	189	298
TOTAL	1.634	1.875	2.475

* O custo dos empreendimentos do PMCMV planejados foi estimado considerando o valor de R\$96 mil por unidade habitacional. As operações planejadas ainda não foram contratadas.

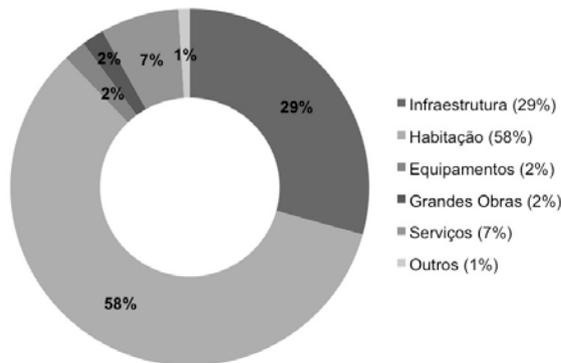
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016) e atualizada com informações fornecidas pelo MCidades em dezembro de 2017, pelos Municípios e Governo do Estado em 2018.

A análise geral desses investimentos mostrou, ainda, que o componente com maior peso nos orçamentos é a habitação⁸, seguido pela infraestrutura, como observa-se no Gráfico 1. Outros componentes como construção de equipamentos, serviços e grandes obras não têm grande relevância na região, como em outras partes do país. Trata-se de um comportamento observado em todos os municípios da Região do Grande ABC, como mostra a Tabela 4.

Em valores relativos, Santo André destaca-se como o município que teve maior investimento no componente habitação (72% do total de investimento do município). Isso se deve ao fato de esse município ter priorizado a realização de intervenções complexas e o tratamento de situações críticas de assentamentos *não consolidáveis*, resultando em altas taxas de remoção, como é caso das favelas Gamboa e Espírito Santo. A favela Gamboa localiza-se sob rede elétrica de alta tensão, onde foram registradas várias ocorrências de incêndio. Já a favela Espírito Santo localiza-se sobre aterro sanitário (lixão), com risco de explosão, incêndios e movimentação do solo devido à concentração de gases no subsolo⁹. Cabe ressaltar que a solução desse passivo só pode ser enfrentada com a disponibilização dos recursos do PAC.

8. No componente “habitação” foram considerados os investimentos em: (i) edificação de unidade habitacional nova (inclusive investimentos do PMCMV); (ii) melhorias habitacionais; (iii) aquisição/desapropriação amigável de terreno para construção de conjunto habitacional; (iv) alojamentos provisórios; (v) despesas com aluguel; e (vi) indenização de benfeitorias.
9. Os gases produzidos pelo acúmulo de lixo em aterros sanitários, presos no subsolo, penetram e acumulam-se em construções subterrâneas, como poços artesianos e tubulações, podendo causar explosões com pequenas faíscas.

Gráfico 1 e Tabela 4 - Componentes de investimento do PAC e do PMCMV-vinculado nas urbanizações de favelas – percentuais para a Região do Grande ABC (gráfico) e municípios (tabela)

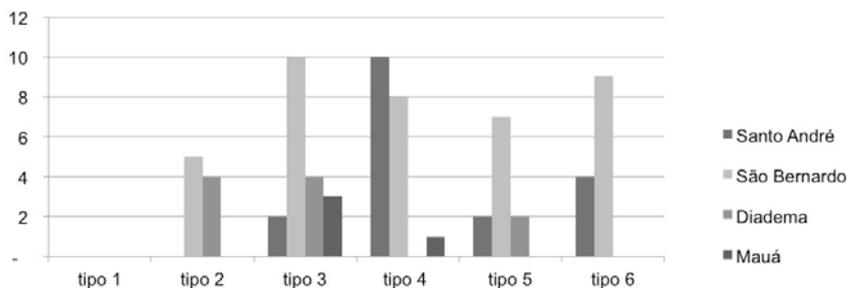


COMPONENTE DE INVESTIMENTO	Santo André	São Bernardo do Campo	Diadema	Mauá
Infraestrutura	23%	35%	19%	25%
Habitação	72%	54%	65%	50%
Equipamentos	1%	2%	8%	2%
Grandes Obras	0%	1%	0%	10%
Serviços	4%	8%	7%	9%
Outros	1%	0%	0%	4%

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros de Composição de Investimentos (QCIs) dos empreendimentos (2018).

Essa questão pode ser mais bem analisada ao observar as estratégias adotadas nas intervenções, que foram classificadas segundo seis tipos: Tipo 1 – Urbanização sem remoção; Tipo 2 – Urbanização com deslocamento de famílias dentro da área de intervenção (remanejamento); Tipo 3 – Urbanização com deslocamento de famílias dentro e fora da área de intervenção (remanejamento e reassentamento); Tipo 4 – Urbanização com deslocamento de famílias fora da área de intervenção (reassentamento); Tipo 5 – Remoção total das moradias do assentamento e construção de conjunto habitacional no mesmo terreno (substituição de tecido); e Tipo 6 – Remoção de todas as moradias do assentamento e deslocamento das famílias para outra área (reassentamento total). O Gráfico 2 mostra a classificação das intervenções nesses tipos.

A maioria das intervenções são do Tipo 3 (26%) e do Tipo 4 (28%). Também é relevante o número de intervenções do Tipo 6 (17%) e tipo 5 (16%). Nenhuma

Gráfico 2 - Intervenções em favelas classificadas de acordo com o tipo

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pelos técnicos das prefeituras municipais e do Governo do Estado (2018).

intervenção é do Tipo 1 (Urbanização sem remoção) e apenas 13% são do Tipo 2 (Urbanização com remanejamento), ou seja, em 71% dos casos foi necessário deslocar as famílias para fora da poligonal do assentamento e disponibilizar ou adquirir terrenos para construção de novas unidades habitacionais.

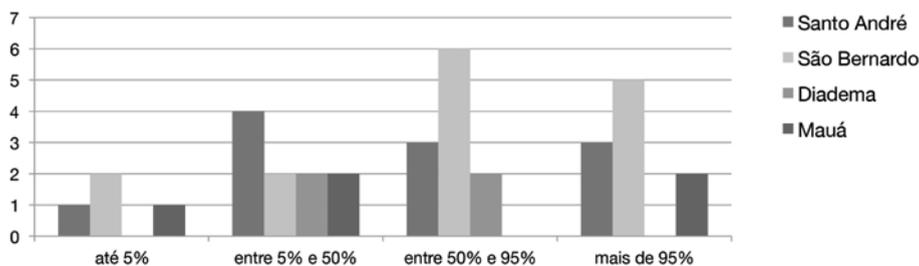
Em Santo André, destacam-se as urbanizações do Tipo 4 – Urbanização com reassentamento (dez intervenções), o equivalente a 56% do total do município. Já as urbanizações do Tipo 5 – Substituição total e do Tipo 6 – Reassentamento total concentram-se no município de São Bernardo do Campo (sete e oito intervenções, respectivamente).

Independentemente da estratégia assumida, sabe-se que a realização de urbanizações requer que o órgão executor tenha capacidade administrativa, quadro de servidores com formação e capacitação necessária e também envolve a disponibilidade de recursos para contratação de serviços de terceiros, além de capacidade de gestão para realizar o gerenciamento das contratações.

Os municípios da região, de forma geral, possuíam alguma organização institucional estabelecida em períodos anteriores para desenvolver ações de urbanização e regularização de assentamentos. Todos os municípios possuíam um órgão específico de habitação, sendo que todas as intervenções do PAC são planejadas e geridas nas Secretarias de Habitação de cada município, exceto em Mauá, onde as obras são gerenciadas pela Secretaria de Obras, com apoio da Secretaria de Habitação.

Apenas São Bernardo do Campo conta com apoio de Gerenciadora de Obras. Os outros três municípios contam somente com apoio de empresas contratadas para elaboração de projetos e prestação de serviços de consultoria, como análise de projetos de geotecnica e emissão de laudos técnicos específicos. Vale

Gráfico 3 - Execução dos Termos de Compromisso do PAC para urbanização de favelas na Região do Grande ABC



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades em dezembro de 2017.

destacar que, em Diadema, a equipe municipal elaborou vários projetos e fez o acompanhamento técnico social das intervenções sem o apoio de empresas.

Para urbanização dos 75 assentamentos precários da Região do Grande ABC, foram firmados 35 Termos de Compromisso¹⁰ no âmbito do PAC. Nota-se, portanto, que um Termo de Compromisso pode atender mais de um assentamento, assim como existem casos em que foram firmadas várias operações financeiras para urbanizar um único assentamento.

Assim, embora apenas dois Termos de Compromisso tenham sido totalmente concluídos, as obras de urbanização já foram finalizadas em 13 assentamentos na Região do Grande ABC¹¹. Chama a atenção o fato de que a grande maioria das intervenções concluídas utilizaram os recursos exclusivamente ou majoritariamente para produção de novas moradias, que são obras menos complexas que urbanização (consolidação de assentamentos), o que pode explicar esse resultado.

Para análise da execução das intervenções do PAC na Região do Grande ABC, os Termos de Compromisso foram classificados em quatro estágios de execução financeira: Estágio 1 – até 5%; Estágio 2 – de 5% a 50%; Estágio 3 – de 50% a 95%; e Estágio 4 – acima de 95%. O Gráfico 3 mostra o número de Termos de Compromisso que se enquadra em cada um desses estágios.

10. Contratos para repasse ou financiamento de recursos do Governo Federal aos estados e municípios.

11. As obras foram finalizadas nos seguintes núcleos: Capuava Unida, Gamboa e Graciliano Ramos em Santo André; Sítio Bom Jesus, Cocaia, Jardim Esmeralda, Silvina Naval, Silvina Oleoduto, Jardim Lavínia e Jardim Colina em São Bernardo do Campo; e Núcleos Beira Rio, Antônio Palombo e Pau do Café em Diadema.

Observa-se que o estágio que concentra o maior número de Termos de Compromisso é o Estágio 3 (31% do total), seguido pelos Estágios 2 e 4, ambos com 29%, e apenas 11% dos Termos encontravam-se no Estágio 1.

É importante ressaltar que as últimas três operações contratadas na região, em 2013, ainda não foram iniciadas: uma delas destinada à urbanização do Complexo Santa Cristina/Cassaquera em Santo André, que irá atender a oito núcleos de precariedade e 2.262 famílias; uma em São Bernardo do Campo, o PAC Mananciais, que irá atender a 5.319 famílias em três projetos distintos, contratados como Etapas (Etapa 1 - Complexo Areião /Sabesp/Vila dos Estudantes/Monte Sião; Etapa 2 - Assentamento Vila Sônia Maria; Etapa 3 Reassentamento de famílias e recuperação ambiental de assentamentos que ocupam APPs da Represa Billings); e uma em Mauá - urbanização dos setores 1 e 2 do Complexo do Chafick/Macuco (1.923 famílias). Segundo técnicos e gestores dos três municípios, as obras ainda não foram iniciadas nesses núcleos por motivo de ajustes de projetos e restrição orçamentária do Ministério das Cidades. Em Mauá, as obras do Chafick/Macuco já foram licitadas, contudo, a Caixa só permitirá sua execução após construção de um conjunto do PMCMV que irá abrigar as famílias removidas¹².

Os técnicos e gestores da Região do Grande ABC também relataram que as restrições orçamentárias do Governo Federal, após 2016, dificultaram a contratação dos conjuntos habitacionais pelo PMCMV e estão colocando em risco a possibilidade de execução de diversas urbanizações como as dos núcleos Santa Elizabeth/Vila Operária e Sítio Joanelinha em Diadema, Divinícia/Pantanal em São Bernardo do Campo e Chafick/Macuco em Mauá.

Mesmo considerando a possibilidade de finalizar as obras já contratadas pelo PAC, com a construção dos conjuntos habitacionais para reassentamento das famílias removidas, seja com recursos do PMCMV, seja com recursos de outras fontes, declarou-se que ainda será necessário captar recursos para complementar a urbanização de dois assentamentos em Mauá: no Complexo do Chafick/Macuco, as intervenções no âmbito do PAC e do PMCMV-vinculado estão voltadas para a urbanização de apenas dois dos nove setores do assentamento; e no Jardim Oratório, os recursos não serão suficientes para erradicar todas as situações de risco¹³.

12. Segundo informações dos técnicos municipais, o processo de Chamamento foi realizado em 2016, entretanto, a CAIXA vem requisitando à construtora selecionada uma série de ajustes no projeto do conjunto antes de aprová-lo.

13. Sobre o caso do Jardim Oratório, ver Moretti et al. (2015).

Observa-se também que, em muitos casos, mesmo após a execução de todas as intervenções previstas, as situações de precariedade das unidades habitacionais não serão totalmente resolvidas, principalmente nos municípios de Diadema e Mauá.

A QUESTÃO DA REMOÇÃO NA REGIÃO DO GRANDE ABC

Como mencionado anteriormente, a Região do Grande ABC foi pioneira na ação de urbanização de favelas. A *urbanização* firmou-se como alternativa de intervenção, contrapondo-se à lógica da erradicação ou *desfavelamento*.

Os Municípios de Diadema e Santo André desenvolveram estratégias e metodologias de intervenção em favelas que se tornaram referência para outros municípios. Para alcançar patamares adequados de qualidade, enfrentou-se, desde a década de 90, a necessidade de promover deslocamentos involuntários de famílias (remoções) para viabilizar as obras de urbanização e – em decorrência principalmente do adensamento dos assentamentos e da busca por maior qualificação das intervenções – o percentual de remoção considerado necessário para viabilizar as intervenções aumentou ao longo dos anos. Foram alguns os fatores que motivaram a remoção e reassentamento de famílias na região: adequação de densidade (abertura de viário e adequação à fração ideal mínima de terra estipulada por domicílio); eliminação de situações de risco não solucionáveis com execução de obras de engenharia (contenções de encostas, obras de drenagem etc.) ou melhorias habitacionais; liberação de área para construção de equipamentos públicos; e implementação de obras viárias estruturais¹⁴.

Na Região do Grande ABC, os Governos Municipais foram os principais agentes promotores das urbanizações e viabilizaram a reposição de moradia para as famílias removidas. Entretanto, a ausência de terrenos públicos disponíveis para construção de novas unidades, o alto custo para produção de conjuntos habitacionais e a dificuldade de acessar recursos de outras instâncias levou os municípios a eleger áreas de menor complexidade e densidade para urbanização ou a executar intervenções pontuais ou parciais, deixando incompleta a urbanização de muitos assentamentos da região.

14. Dois assentamentos precários da Região do ABC tiveram interferência das obras do Rodoanel (obra viária estrutural), que motivou a remoção de um número considerável de famílias em cada núcleo: Favela Pintassilgo em Santo André e Jardim Oratório, em Mauá.

Tabela 5 - Assentamentos precários na Região do Grande ABC: tipo e necessidade de remoção

MUNICÍPIO		TOTAL	consolidados	consolidáveis	não consolidáveis
Diadema	n° assentamentos precários	229	170	50	9
	n° de domicílios	25.911	13.794	11.841	276
	n° de remoções previstas	3.620	-	3.344	276
Mauá	n° assentamentos precários	171	60	111	-
	n° de domicílios	43.848	2.818	41.030	-
	n° de remoções previstas	3.267	-	3.267	-
Ribeirão Pires	n° assentamentos precários	28	3	24	1
	n° de domicílios	3.322	240	3.073	9
	n° de remoções previstas	441	-	432	9
Rio Grande da Serra	n° assentamentos precários	12	-	9	3
	n° de domicílios	2.493	-	2.367	126
	n° de remoções previstas	542	-	416	126
Santo André	n° assentamentos precários	161	69	62	30
	n° de domicílios	41.105	12.032	26.401	2.672
	n° de remoções previstas	15.124	-	12.452	2.672
São Bernardo do Campo	n° assentamentos precários	249	64	157	28
	n° de domicílios	94.194	19.673	71.770	2.751
	n° de remoções previstas	18.809	-	16.058	2.751
Região do Grande ABC	n° assentamentos precários	850	366	413	71
	n° de domicílios	210.873	48.557	156.482	5.834
	n° de remoções previstas	41.803	-	35.969	5.834

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016).

Tabela 6 - Previsão de unidades consolidadas e realocadas nos assentamentos precários da Região do Grande ABC com urbanização do PAC

MUNICÍPIO	Consolidação	Remanejamento	Reassentamento
Santo André	34%	22%	44%
São Bernardo do Campo	54%	26%	21%
Diadema	70%	19%	11%
Mauá	71%	7%	22%
TOTAL	53%	20%	27%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016) atualizados e complementados com informações fornecidas pelos técnicos das Prefeituras Municipais e do Governo do Estado (2018).

A estimativa do déficit quantitativo e qualitativo dentro dos assentamentos precários, levantado pelo Diagnóstico Habitacional Regional do ABC, aponta a necessidade de remoção e realocação de cerca de 42 mil famílias para urbanização de todos os assentamentos precários da região, o que representa 20% do total de domicílios em assentamentos precários. Dessas, 5.834 moram em assentamentos *não consolidáveis* e 35.969 (86%) em assentamentos *consolidáveis*¹⁵ (CIGABC/UFABC, 2016). A Tabela 5 expõe esses dados, divididos por município e condição do assentamento.

Os números revelam a dimensão do problema e complexidade da ação, que se reproduzem no universo de assentamentos atendidos pelo PAC. As intervenções contratadas no âmbito do programa preveem a consolidação de 53% das moradias e a remoção de 47% (cerca de 27 mil domicílios).

A análise dos Planos de Trabalho e informações fornecidas pelos técnicos municipais mostraram que foi estimada a necessidade de produção do número de unidades correspondente ao número de famílias a serem removidas, ou seja, 27 mil novas moradias, prevendo-se que 42% dessas serão construídas no interior dos assentamentos (remanejamento) e 58% em áreas externas (reassentamento). Excluindo-se a área do Jardim Santo André, cuja urbanização é promovida pela CDHU com alto índice de remoção (76%), o percentual médio de remoção da Região do Grande ABC seria de 42% (19.800 domicílios) e de Santo André 55%.

15. Essa estimativa foi produzida pelos municípios a partir de critérios acordados com a equipe da UFABC e baseados na caracterização dos territórios e em parâmetros mínimos de urbanização.

Tabela 7 - Unidades habitacionais novas

MUNICÍPIO	PAC			PMCMV		
	TOTAL	concluídas	contratadas	TOTAL	concluídas	contratadas*
Santo André	1.831	1.605	226	2.532	1.408	1.124
São Bernardo do Campo	5.437	4.418	1.019	4.640	980	3.660
Diadema	872	685	187	568	220	348
Mauá	238	120	118	1.452	312	1.140
TOTAL	8.378	6.828	1.550	9.192	2.920	6.272

* foram consideradas "não contratadas" tanto as operações do PMCMV que estão em processo de Chamamento, quanto as situações em que o Poder Público ainda precisa encontrar os terrenos para construção das unidades.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do DHRABC (CIGABC/UFABC, 2016) atualizados e complementados com informações fornecidas pelos técnicos das Prefeituras Municipais e do Governo do Estado (2018).

Para viabilizar as urbanizações no âmbito do PAC na região, foram produzidas 9.328 unidades habitacionais, sendo 6.828 com recursos do PAC e 2.500 com recursos do PMCMV. Em 2018, outras 1.500 unidades estavam contratadas pelo PAC e 420 estavam sendo executadas com recursos do PMCMV. Previa-se ainda a construção de outras 6.272 unidades para reassentar todas as famílias removidas nas urbanizações, contudo, é incerta a continuidade das contratações pelo PMCMV. A Tabela 7 ilustra esse cenário.

Também está previsto o atendimento de 9.490 famílias pela CDHU, sendo 7.533 (79%) realocadas por conta das obras de urbanização de dois assentamentos instalados em terrenos do Governo do Estado (Jardim Santo André e Vila Ferreira), 1.900 (20%) removidas para viabilizar as obras do Rodoanel (Jardim Oratório) e o restante (57 unidades) provenientes de outros assentamentos da região (famílias já reassentadas em conjuntos da CDHU).

A "Avaliação do PMCMV em São Paulo-SP e da Região do ABC-SP" (KLINK et al., 2016), concluiu que os empreendimentos do PMCMV (Faixa 01) na Região do Grande ABC contam com uma boa inserção urbana, localizando-se próximos a equipamentos e serviços públicos, às redes de infraestrutura urbana, como saneamento e transporte e também ligados à uma rede diversificada de centralidades com comércio e serviços.

Portanto, na Região do Grande ABC, a experiência do PMCMV (Faixa 1) apresenta uma característica distinta do que a literatura sobre o tema descreve – como em Rolnik (2015) – de instalação de empreendimentos desconexos da rede urbana e vinculados a estratégias de expansão dos perímetros urbanos em locais com baixa oferta de infraestrutura e equipamentos públicos.

Diniz (2015) apresenta dados que quantificam a análise elaborada por Klink et al. (2016). O autor avalia a inserção urbana dos empreendimentos do PMCMV na região a partir da metodologia de parametrização do acesso a pé dos moradores aos serviços e equipamentos públicos e centralidades com comércio e serviços. O autor conclui que 94% dos 112 empreendimentos viabilizados na região apresentam condições boas e satisfatórias de inserção na rede urbana.

Verificou-se que muitas famílias foram deslocadas para conjuntos habitacionais localizados em regiões próximas aos assentamentos e muitas vezes localizadas em anéis mais centrais da cidade do que os assentamentos precários que residiam originalmente.

Das 12.360 famílias reassentadas em decorrência das obras de urbanização realizadas com recursos do PAC na Região do Grande ABC, foi possível levantar o local de reassentamento de 11.142 delas (90%)¹⁶. Desse total, 6.876 famílias (62%), foram ou serão deslocadas para conjuntos habitacionais localizados até 3km de distância do assentamento de origem e 9.548 famílias (86%) até 5km. Destaca-se que 1.532 famílias (14%) foram deslocadas para conjuntos habitacionais instalados entre 5km e 10km e 62 famílias (menos de 1% do total) foram ou serão reassentadas a mais de 10km do assentamento, no entanto, serão deslocadas para anéis mais centrais da cidade.

A qualidade de inserção urbana dos empreendimentos da Região do Grande ABC explica-se, principalmente, por medidas de políticas urbanas implementadas pelos municípios da região ao longo dos anos, onde, excetuando-se São Caetano do Sul, os demais municípios demarcaram áreas adequadas e bem localizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. Em 2016, no total, a região possuía 204 ZEIS de vazios, que correspondiam a cerca de 6,3 milhões de metros quadrados, sendo desses, cerca de 5,6 milhões nos

16. Ressalte-se que o reassentamento das famílias foi feito tanto em conjuntos construídos com recursos do PAC, quanto com recursos do PMCMV.

Municípios de São Bernardo do Campo, Santo André e Mauá (CIGABC/UFABC, 2016). O Diagnostico Habitacional Regional do ABC identificou ainda que 88% das unidades contratadas no âmbito do PMCMV (Faixa 1) estavam localizadas em ZEIS de vazios¹⁷.

Na análise da execução do PMCMV, destinado aos assentamentos precários na região, outros aspectos foram abordados por gestores e técnicos entrevistados. A definição (no PAC2) de que a produção de novas moradias seria viabilizada por meio do PMCMV trouxe um novo contexto para a execução das soluções de reassentamento. Por um lado, trouxe a possibilidade de execução de empreendimentos de reassentamento externo com maior agilidade e menores riscos de acréscimos de custos. Essa foi a situação do Residencial Ponto Alto, em São Bernardo do Campo, onde a agilidade da obra, executada em 18 meses conforme diretriz do PMCMV, permitiu reassentar parte das famílias diretamente nas novas unidades, sem a necessidade de fornecer soluções transitórias aos moradores removidos para abertura de frentes de obras.

Por outro lado, gerou problemas quando se considera a produção de moradias dentro da poligonal do assentamento, em função das características físicas e fundiárias dessas áreas, distintas da lógica de produção em larga escala em áreas disponíveis, que norteia o PMCMV. Essa situação foi encontrada nos Condomínios MCMV propostos na Poligonal de Urbanização do Projeto Silvina Audi, cuja solução exigia a desapropriação da área pelo município (situação que não seria necessária na produção pelo PAC) e que nos chamamentos realizados não teve empresas interessadas, por se tratarem de empreendimentos de pequeno porte, no interior do assentamento e com dependência da obra de urbanização. Situações como essa em alguns projetos contribuíram para mudanças ou atrasos no cronograma das obras de urbanização, uma vez que a produção de novas moradias para remoção de famílias é muitas vezes condição para execução de obras necessárias à urbanização.

Pela forma de operacionalização do PMCMV, gestores e técnicos também avaliam que limitou os processos de decisão e participação do município e da população envolvida na condução do processo, restringindo o leque de escolha da melhor alternativa de projeto.

17. Sobre a localização e disponibilidade das ZEIS de vazios na Região do ABC ver DHRABC (2017) e Jesus e Denaldi (2018).

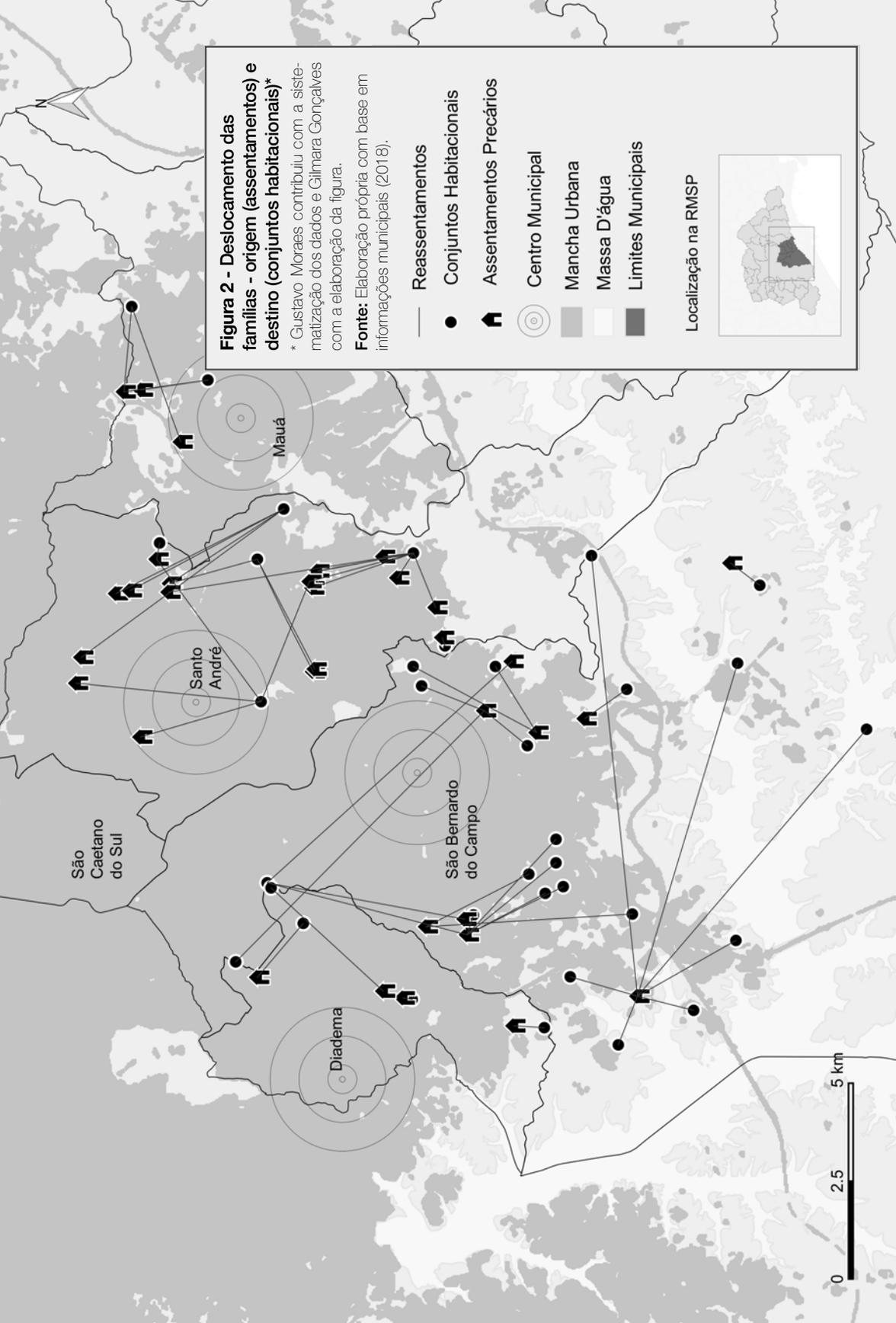


Figura 2 - Deslocamento das famílias - origem (assentamentos) e destino (conjuntos habitacionais)*

* Gustavo Moraes contribuiu com a sistematização dos dados e Gilmaria Gonçalves com a elaboração da figura.

Fonte: Elaboração própria com base em informações municipais (2018).

- Reassentamentos
- Conjuntos Habitacionais
- 🏠 Assentamentos Precários
- ⊙ Centro Municipal
- Mancha Urbana
- Massa D'água
- Limites Municipais

Localização na RMSP



Voltando ao tema do deslocamento involuntário e reassentamento, o conjunto de dados apresentados mostra que por sua complexidade e escala, ele é central na agenda de urbanização de assentamentos precários e, mesmo em um cenário no qual se viabilizam empreendimentos com uma boa inserção urbana, são muitos os conflitos associados a esses processos. Por um lado, faz-se necessário buscar soluções para reduzir o número de remoções e, sempre que possível, viabilizar a reposição da moradia no polígono do assentamento ou entorno. Por outro lado, é importante definir critérios e estratégias no âmbito da política municipal para reduzir os conflitos e garantir os direitos dos moradores nos casos nos quais não é possível evitar os deslocamentos involuntários. O Município de São Bernardo do Campo destaca-se na construção de estratégias para lidar com essa questão, caso que será apresentado a seguir.

SÃO BERNARDO DO CAMPO: DESLOCAMENTO INVOLUNTÁRIO NOS PROJETOS DE URBANIZAÇÃO

O Município de São Bernardo do Campo, localizado na Região do Grande ABC, tem uma população de 816.925 habitantes (IBGE, 2011) e cerca de um terço da população mora em assentamentos precários.

A gestão do Prefeito Luiz Marinho (do Partido dos Trabalhadores - PT), entre 2009 e 2016, priorizou investimentos na área habitacional, em especial em urbanização de favelas, no âmbito do Plano Plurianual Participativo. Adotou-se como instrumento de planejamento o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) que teve como base o Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares (SÃO BERNARDO DO CAMPO/FUNEP, 2010) e o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR).

O Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários e Irregulares tinha como objetivo:

[...] promover a urbanização integrada de ocupações precárias e irregulares consolidáveis implantando infraestrutura urbana (sistema viário, rede de água, rede de esgoto, coleta de lixo, rede de energia, iluminação pública e equipamentos públicos), regularizando a situação fundiária e da titularidade aos moradores, sempre que possível, na mesma área, ou através de reassentamento parcial de moradias, por meio de programa complementar de produção habitacional (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012, p. 102).

Para nortear a produção de diagnósticos e propostas de urbanização de favelas, o Município de São Bernardo do Campo estabeleceu, entre outras, as seguintes diretrizes gerais:

- Assegurar solução de moradia adequada para todas as famílias residentes nas unidades cadastradas nas poligonais de Projeto, seja por meio da consolidação da unidade, seja por meio de relocação ou reassentamento;
- Priorizar a consolidação de moradias como solução, mas não consolidar aquelas que não atendam a parâmetros mínimos de habitabilidade (REGINO, 2017, p. 71);

Segundo Regino (2017, p. 78), as definições municipais partiram do princípio que as remoções são elementos constitutivos da solução de urbanização de assentamentos precários e que os processos de remanejamento/reassentamento devem ser concebidos como uma oportunidade de acesso a direitos, embora tragam riscos de aumento da vulnerabilidade. Portanto, a política habitacional municipal enfrentou a questão definindo critérios para remoção e reposição dos imóveis removidos (amplamente divulgados aos moradores do município) e metodologia para redução de conflitos durante o processo de reassentamento.

Os seguintes tipos de construções foram considerados elegíveis para remoção no âmbito do Programa de Urbanização Integrada (critérios de remoção):

- construções localizadas em áreas de risco, não solucionáveis com execução de obras, incluindo aquelas localizadas em faixas de domínio de rodovias, redes de alta tensão, dutos e adutoras;
- construções em madeira ou em alvenaria precárias e/ou com problemas estruturais de habitabilidade, que não sejam passíveis de solução por meio de melhorias;
- construções implantadas em áreas cuja liberação é necessária para a provisão de infraestrutura básica no interior do assentamento;
- construções cuja remoção seja necessária para melhoria das condições gerais de integração ao bairro, inclusive quanto à infraestrutura;
- construções em Área de Proteção Permanente (APP) de córregos e nascentes cuja recuperação seja possível e necessária à adequação da área ou que estejam sujeitas a exigências específicas de legislação.
- construções implantadas em áreas cuja liberação seja necessária para otimização da produção habitacional no interior do assentamento.

As soluções de atendimento às famílias impactadas pelas remoções decorrentes da urbanização atendiam às seguintes diretrizes (critérios para reposição de imóveis):

- assegurar solução de reposição;
- priorizar a viabilização de solução de reposição na poligonal do assentamento;
- assegurar solução de reassentamento externo preferencialmente na mesma região do assentamento ou em área provida de infraestrutura e serviços;
- assegurar solução compatível com o uso cadastrado dos imóveis;
- sempre que possível, assegurar diversificação das soluções de tipologia das unidades;
- assegurar sustentabilidade econômica na condição de acesso, seja com financiamento subsidiado, seja com a gratuidade, quando aplicável;
- planejar a produção de número de unidades superior àquelas com previsão de remoção, como Reserva Técnica.

A metodologia definida para redução de conflitos durante o processo de reassentamento contou com uma série de medidas.

Ainda na fase de projeto, buscou-se identificar situações de coabitação excessiva e involuntária nas unidades indicadas para remoção, prevendo atendimento específico para essas situações em projeto e evitando assim que o problema fosse agravado no momento de reassentamento das famílias nos conjuntos habitacionais.

Previu-se também a atualização cadastral no momento do início das obras, que contou com recursos destinados para esses fins no Plano de Trabalho Social (PTS). Tal ação contribuiu para o enfrentamento do problema da dinâmica de adensamento e das demais alterações ocorridas na área durante o tempo transcorrido entre o projeto e a obras. Com isso, foi possível obter uma base de dados mais próxima da realidade a ser enfrentada ao longo da obra e reconhecer alterações de público-alvo.

Na maioria dos projetos, foi planejada, ainda, a produção de um número excedente de novas unidades habitacionais, 10% maior do que a demanda de remoção prevista em projeto. Essa medida, intitulada como *Reserva Técnica*, voltou-se principalmente ao atendimento de: (i) famílias morando em situação

de coabitação excessiva e involuntária identificada durante a atualização cadastral, (ii) novas demandas decorrentes de eventuais impactos não previstos de obras; e (iii) eventuais erros de cadastro.

Os critérios de utilização da Reserva Técnica foram definidos na fase de planejamento das intervenções e elaboração dos projetos. Na fase de execução das obras, definiram-se os critérios de uso das unidades remanescentes (saldo da Reserva Técnica não utilizado), que foram estabelecidos a partir do estudo dos pleitos e da hierarquização de problemas apresentados.

Em todos os casos analisados, a solução dos problemas previstos inicialmente demandou o uso de um número menor de unidades do que a Reserva Técnica viabilizada, o que permitiu a utilização das unidades remanescentes para resolver outros problemas e conflitos, tais como: desdobros de unidades cadastradas e ocupações posteriores ao cadastro, mas com famílias constituídas.

A experiência de São Bernardo demonstrou que essas estratégias foram eficazes para redução dos conflitos provocados pelos deslocamentos associados aos processos de urbanização com recursos do PAC no município, como será exposto a seguir.

No período de 2009 a 2016, o município firmou 15 Termos de Compromisso com o PAC para urbanização de Assentamentos Precários. Em 12 deles, o objeto era a intervenção em assentamentos precários e, em três, o objeto era a produção habitacional para reassentamento. Também foram firmados dois contratos com o PMCMV e planejada a contratação de outros 6 conjuntos habitacionais para reassentar famílias removidas nos processos de urbanização.

Considerando apenas as operações já iniciadas¹⁸, estão sendo atendidos 26 assentamentos precários, que abrigavam originalmente 14.397 famílias. Dessas, foram ou serão consolidadas 8.581 famílias/casas (59%), 3.720 (25%) foram ou serão remanejadas dentro do próprio assentamento e 2.274 (16%) foram ou serão reassentadas em conjuntos habitacionais construídos em outras áreas da cidade.

A Tabela 8 apresenta as intervenções de urbanização de assentamentos precários financiadas pelo PAC, destacando os modelos de intervenção adotados e as soluções de atendimento e reposição de moradias removidas.

18. Um Termo de Compromisso (PAC Mananciais) ainda não foi iniciado, portanto, não foi considerado nessa análise, assim como os seis conjuntos habitacionais do PMCMV que ainda não foram contratados (em planejamento).

Tabela 8 - Termos de Compromisso do PAC para urbanização de assentamentos precários em São Bernardo do Campo e Áreas de Reassentamento (2009-2016)

Contratos PAC Urbanização Integrada	Modelo de intervenção/ Área de Reassentamento	Nº de AP	Nº de imóveis cadastrados	Remoções n° %	Soluções habitacionais de atendimento e reposição		
					UH consolidada	Novas UH na área	Reassentamento externo
Silvina Naval	Reassentamento total	1	207	207 100 %	-	-	207
PAC Alvarenga	Urbanização com remanejamento e reassentamento	4	2.514	1.904 76 %	610	878	1.026
Jardim Colina	Urbanização Integrada com relocação interna e reassentamento externo	1	211	165 78 %	46	104	61
Silvina Oleoduto 2ª Etapa	Substituição total	1	505	505 100 %	0	532	0
Jardim Esmeralda 2ª Etapa	Substituição total	1	554	554 100 %	0	564	0
Jardim Lavínia	Substituição total	1	180	180 100 %	0	184	0
Parque São Bernardo	Urbanização com remanejamento	3	3.164	714 23 %	2.441	754	0
Silvina Audi	Urbanização com remanejamento e reassentamento	5	3.265	909 28 %	2.356	416	560
Capelinha e Cocaia	Urbanização com remanejamento	2	900	224 25 %	676	248	0
Saracantan-Colina	Urbanização com remanejamento e reassentamento de 4 assentamentos e reassentamento total de 3 assentamentos	7	2.897	290 10 %	2.452	40	420
TOTAL		26	14.397	5.652 39 %	8.581	3.720	2.274

Fonte: Regino (2017)

A maioria das famílias reassentadas fora da poligonal dos assentamentos (88,2%), passaram a habitar conjuntos habitacionais construídos em áreas com distância inferior a 3km do assentamento, sendo que, tomando-se como referência a localização do assentamento, 45% famílias foram deslocadas para regiões mais próximas ao anel central da cidade. Mesmo as famílias reassentadas em áreas com mais de 10km de distância em relação ao assentamento de origem (11,8% do total), foram atendidas em áreas centrais da cidade, como se vê na Figura 3, que apresenta a distribuição das intervenções do PAC no território e destaca as distâncias entre assentamentos e áreas de reassentamento.

As tipologias habitacionais predominantes foram as unidades verticalizadas em edifícios do tipo “térreo mais quatro pavimentos”. Em alguns projetos foram previstas também unidades sobrepostas, com “térreo mais um ou mais dois pavimentos” e com ligações domiciliares autônomas (água, esgoto, energia, gás etc.). A maioria das unidades tem em média 42 m² de área útil, com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Em dois projetos (Silvina Audi e Capelinha) foi proposto também um percentual de unidades com tipologia diferente (um ou três dormitórios), de modo a compatibilizar o projeto com o perfil das famílias cadastradas. Pontualmente, nas situações em que foi possível, projetaram-se também unidades habitacionais isoladas em lotes remanescentes, do tipo definitivo ou embrião.

Além disso, foram construídas 171 unidades não residenciais para repor unidades removidas de comércio, serviços, de uso comunitário ou religioso, de forma a criar condições de continuidade da atividade original. Essas 171 unidades estão distribuídas por todos os projetos. Apenas o Jardim Lavínia, Jardim Colina e Alvarenga Peixoto não foram contemplados com unidades não residenciais.

Regino (2017) analisa os conflitos relacionados à remoção no processo de urbanização de três assentamentos (Alvarenga; Silvina Audi e Capelinha/Cocaia) e identifica quatro principais tipos de conflito: (i) “não aceitação” da remoção e reassentamento; (ii) questionamento em relação aos critérios de atendimento do projeto (apenas para famílias residentes e cadastradas no momento de elaboração do projeto); (iii) titularidade das unidades alugadas (situação existente na maioria dos assentamentos em que moradores têm mais de um imóvel e fazem da locação parte de sua fonte de renda); (iv) recusa à solução de reposição ofertada por avaliação do morador de que existe perda financeira com a solução (comparando o investimento feito na moradia a remover e as soluções de reposição viabilizadas).

Cabe registrar que, em São Bernardo do Campo, não foram identificados conflitos ou pleitos que consideravam as soluções de reposição inadequadas do ponto de vista da inserção urbana ou da qualidade da construção, como observado em outras regiões.

Para tratar dos problemas que se configuraram como conflito, os moradores foram orientados a abrir Processos Administrativos na prefeitura. Nos casos em que o pleito ou conflito explicitou-se em campo, a equipe técnica da prefeitura abriu os processos. Em linhas gerais, a equipe (social e de projetos e obras) avaliava os pleitos e verificava a possibilidade de revisão de projeto ou atendimento com Reserva Técnica. Após a análise e definição da possibilidade de atendimento do pleito, o resultado era comunicado ao morador e também apresentado às comissões de moradores e lideranças das áreas. Também foram realizadas assembleias sobre o tema em todos os projetos para apresentação dos critérios de trabalho e seus resultados (REGINO, 2017).

O Estudo desenvolvido por Regino (2017) apontou que 3.037 imóveis, do universo de 6.679 imóveis cadastrados nos três assentamentos - Alvarenga; Silvina Audi e Capelinha/Cocaia – foram removidos. Foram registrados conflitos em 12% dos casos de remoção (382 pleitos). Os pleitos foram estudados e parte deles atendidos, seja com a utilização da reserva técnica de unidades, seja com a revisão de aspectos pontuais do projeto que permitiam a revisão da remoção. Em cerca de 40% dos casos, o conflito foi resolvido como pleiteado pelos moradores, os outros 60% permaneceram como conflito (tiveram o pleito negado). Esse número corresponde a 8% do total de remoções e estão relacionados principalmente a situações de: demanda por novas unidades de famílias não cadastradas; demandas de integrantes de famílias cadastradas que fizeram desdobro no imóvel; e demanda por indenização pecuniária da benfeitoria, em função da identificação de perda econômica. Em alguns desses casos, foi necessário realizar remoções não consensuais e a maioria delas demandou ação judicial.

CONCLUSÃO

O PAC permitiu ampliar significativamente a escala de intervenção em favelas na Região do Grande ABC. Os recursos viabilizaram a continuidade de urbanizações iniciadas em períodos anteriores, assim como o início de intervenções em assentamentos que ainda não tinham sido inseridos em programas de urbanização.

Entretanto, mesmo considerando que nesse período de 10 anos (2007 – 2017) tenha sido alocado um volume muito maior de recursos do que foi feito em períodos anteriores, a conclusão da urbanização em alguns assentamentos ainda demandará novos investimento, seja para solucionar situações de risco, urbanizar outros setores do assentamento, construir unidades habitacionais novas, seja para realizar melhorias habitacionais, o que somente reforça o entendimento quanto à complexidade da questão.

Observa-se que, mesmo no contexto da Região do Grande ABC, que foi pioneira em matéria de urbanização de favelas sob a lógica do direito à moradia e desenvolveu programas inovadores de urbanização e consolidação de assentamentos precários, é elevado o percentual de remoções e reassentamentos necessários para promover as intervenções. Enfrenta-se o dilema de conciliar o princípio de “não remover” ou “remover o mínimo” com a necessidade de elevar a qualidade do ambiente construído e da habitação resultante. A solução dos problemas ambientais, de mobilidade e de precariedade do domicílio envolve, quase sempre, a execução de processos de remoção e reassentamento de parcela das famílias.

Com essa dimensão de problema, evidencia-se que não é mais possível dissociar urbanização e produção habitacional e que, no contexto da região, a dificuldade de captar recursos para produção habitacional, no montante necessário e de forma articulada com a urbanização dos assentamentos, é um dos fatores que explica a dificuldade de conclusão de obras.

Constata-se também a importância da capacidade institucional dos agentes promotores da região, relacionada com o acúmulo de experiências e a consolidação de estratégias municipais de intervenção em favelas ao longo das últimas décadas. Destaca-se o tratamento dado à questão do reassentamento, que não é observado em muitas outras regiões, e que possibilitou garantir soluções de moradia para todas as famílias abrangidas pelas intervenções (ainda que em alguns assentamentos a intervenção não abarcasse todos seus setores), assim como adequada inserção urbana dos reassentamentos viabilizados por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Também importante é a experiência dos municípios da Região do Grande ABC relativa à aplicação de instrumentos urbanísticos previstos do Estatuto da Cidade (EC), especialmente às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que influenciou positivamente a operação do PAC e do PMCMV, uma vez que contribuiu para disponibilizar áreas adequadas e com boa

localização para produção de novas moradias (reassentamentos). Pode-se afirmar que, as localizações mais adequadas relacionam-se com o histórico de regulação urbana na região, bem como a capacidade reguladora e institucional das prefeituras.

Porém, fica evidente que, mesmo em regiões com mais experiências, há muitas dificuldades inerentes ao processo de intervenção nos assentamentos precários.

No caso de São Bernardo do Campo, o município buscou efetivar as medidas que vêm sendo recomendadas como necessárias à estruturação de uma política habitacional, pautada pela promoção de direitos e que não eliminam, mas minimizam os conflitos associados a processos de remoção. As iniciativas e realizações desse Município dão sequência a um processo de aprendizagem regional, alimentam e dão continuidade à experiência da Região do Grande ABC, atualmente protagonizada especialmente pelos municípios de Diadema e de Santo André. São Bernardo do Campo dá ainda passos adiante, elaborando novos instrumentos e ações a partir do aprendizado anterior. Pode-se extrair da experiência desse Município que se deve buscar evitar os deslocamentos involuntários, mas, considerando que, na maioria dos casos, eles serão inevitáveis, deve-se tratar dessa ação no âmbito da política municipal de urbanização, estabelecendo critérios e diretrizes claras, mapeando conflitos e buscando soluções pactuadas com a população.

Conclui-se que as intervenções em favelas devem garantir o “direito à moradia” e dialogar com estratégias de desenvolvimento para o espaço regional-metropolitano e que isso requer a articulação da política urbana e habitacional, assim como a articulação de programas de produção de novas moradias com programas de urbanização de favelas e recuperação ambiental. Nessa lógica, a intervenção na favela deve ser entendida também como uma intervenção de produção e recuperação da metrópole.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. **SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico**. Rio de Janeiro: Morula, 2016.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Operações de Crédito e Contratos de Repasse. Acompanhamento de obras**. 2018. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro_inicial.asp. Acesso em: 27. ago. 2018.

DENALDI, R. **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.

DENALDI, R. Urbanização de favelas no âmbito do Programa Santo André Mais Igual. In: DENALDI, R. (org.) **O Desafio de Planejar a Cidade. Política Habitacional e Urbana de Santo André/SP (1997-2008).** São Paulo: Annablume, 2012.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In.: DENALDI R. (Org) **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação.** São Paulo: Annablume, 2013. p. 97-125.

DENALDI, R.; MORETTI, R; NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. (2016). Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). **Cadernos Metr pole (PUCSP), v. 18,** p. 101-118. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n35/2236-9996-cm-18-35-0101.pdf>, acesso em 10/07/2018.

CIGABC/UFABC - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC / UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC; DENALDI, R. (Org). (2016). **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC. Relatório.** Santo André. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/> Acesso em: 17/07/2018.

DINIZ, Jeferson Domingues. **Análise da Inser o Urbana dos Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no ABC – Período 2009-2014.** Disserta o (Mestrado) Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Gradua o em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. **Aglomerados subnormais. Primeiros resultados. Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

JESUS, P. M.; DENALDI, R. Experiências de regula o urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande abc (São Paulo). **EURE Revista Latinoamericana de Estudos Urbano Regionales,** v. 44, p. 91-111, 2018.

KLINK; Jeroen et al. **Avalia o do Programa ‘Minha Casa Minha Vida’ em São Paulo-SP e da Região do Grande ABC -SP.** 2016. (Relatório de pesquisa).

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Dados sobre as contratações do PAC – Urbanização de Favelas.** [documento não publicado]. dez. 2017.

MORETTI et al. **Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC. Relatório de pesquisa.** Santo André, UFABC. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>. Acesso em: 17. jul. 2018.

OLIVEIRA, F.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. **Planejamento e conflitos urbanos. Experiências de Luta.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

REGINO, T. M. **Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias. Conflitos e desafios para as políticas públicas.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015a.

ROLNIK, R. et. al. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 33, p. 127-154, mai. 2015b.

ROLNIK, Raquel et.al. **Observatorio de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto.** São Paulo: FAUUSP, 2017.

ROMEIRO, P. S.; FROTA, H. B. (Org.). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas.** São Paulo: IBDU, 2015.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo.** 2012.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. FUNEP. **Mapeamento e caracterização dos assentamentos precários do município de São Bernardo do Campo.** Rio Claro: PMSBC/Funep, 2010.

O PAC NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Caracterização das intervenções e arranjo institucional

Adauto Lúcio Cardoso
Luciana Alencar Ximenes
Nuno André Patrício
Samuel Thomas Jaenisch*

INTRODUÇÃO

O presente Capítulo pretende apresentar um panorama daquilo que foi a atuação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas favelas do Município do Rio de Janeiro ao longo da última década, discutindo os arranjos institucionais que envolveram a implementação do Programa – particularmente a partir da atuação do Governo Estadual e da Prefeitura Municipal – e a caracterização das operações realizadas. A discussão procurou levar em consideração as articulações entre os diferentes níveis de governo implicados, os principais agentes envolvidos, além do escopo das intervenções financiadas pelo Programa. Foi considerado também o acúmulo progressivo em experiências de urbanização de favelas na cidade, buscando compreender como o PAC insere-se em uma trajetória institucional que já vinha atuando nesse campo de forma sistemática desde a década de 80.

A pesquisa foi conduzida seguindo os procedimentos metodológicos adotados de forma comum pela rede (e já explicitados na Introdução desta coletânea) com algumas particularidades decorrentes da especificidade do caso considerado. Quanto a isso, cabe destacar que diversas entrevistas foram realizadas – com técnicos, gestores, profissionais – provendo uma série de informações cruciais

* Adauto Lúcio Cardoso é doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professor associado do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Luciana Alencar Ximenes é mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles. Nuno André Patrício é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ e pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Samuel Thomas Jaenisch é Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, pesquisador do Observatório das Metrôpoles e bolsista CAPES/BRASIL.

para compreender como se deu a condução do programa na cidade, a forma como as decisões eram tomadas, as disputas presentes entre as diferentes instâncias envolvidas e assim por diante. Essa colaboração ajudou a preencher muitas lacunas que tinham ficado em aberto devido à dificuldade em acessar dados oficiais junto aos órgãos públicos, decorrente do acirramento do clima de polarização política em voga durante a realização da pesquisa ou mesmo do contexto de investigações criminais sobre alguns dos agentes públicos e privados envolvidos. Muitos desses dados foram complementados por meio de trabalhos acadêmicos, que já haviam investigado esse tema, e informações divulgadas pela imprensa¹.

Cumprе ressaltar que o Rio de Janeiro foi a cidade que mais recebeu investimentos do PAC para urbanização de favelas no país – com quase três bilhões de reais investidos e uma série de intervenções de grande porte – e conta com quase um quinto de seus domicílios em áreas de favela. Esse quantitativo coloca a importância de avaliar a forma como o programa foi conduzido na cidade e discutir sua eficácia em fazer frente às demandas habitacionais existentes. Contudo, é de suma importância também discutir sua relação com o contexto político e econômico que envolveu sua implementação. Um cenário marcado por um período de crescimento econômico e forte articulação entre os três níveis de governo, no qual o estado e a cidade receberam um volume considerável de recursos do Governo Federal entre as décadas de 2000 e 2010 e serviram como vitrine para muitos dos grandes programas de investimento criados. Algo que teve um impacto significativo nos rumos que foram tomados pelo programa e conseqüentemente sobre seus efeitos no território.

O PAC NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Os dezenove municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) totalizavam, no ano de 2010, uma população residente de aproximadamente 11,8 milhões de habitantes, abrigando 74% da população do Estado do Rio de Janeiro e 62% de seu Produto Interno Bruto (PIB)². A Região como um todo vem apresentando uma baixa taxa de crescimento populacional

1. As informações apresentadas por Patrício (2017) foram de fundamental importância, em especial no que diz respeito à atuação do Governo Estadual.
2. Estão sendo considerados como parte da RMRJ os seguintes municípios: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Em 2013, os municípios de Rio Bonito e Cacheiras de Macacu passaram a fazer parte da RMRJ, mas para manter a coerência com estudos anteriores realizados pelo Observatório das Metrôpoles esses municípios não serão considerados em nossa análise. Os dados populacionais apresentados neste Capítulo são baseados nos resultados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, salvo quanto indicado no texto.

desde a década de 90 (próximas a 1% ao ano), mas segue ampliando sua mancha urbana em direção à periferia, evidenciando uma tendência de crescimento espraiado e com baixa densidade de ocupação do solo nas frentes de expansão (RODRIGUES, 2015).

O protagonismo da cidade do Rio de Janeiro é evidente, totalizando cerca de 6,3 milhões de habitantes, com a concentração da grande maioria dos postos de trabalho existentes, além de quase 65% do PIB do setor industrial e 74% do PIB do setor de serviços. A distribuição dos assentamentos precários na RMRJ também apresenta uma concentração significativa (tanto em termos relativos quanto absolutos) na capital³. No último censo demográfico, foram contabilizados cerca de 426.000 domicílios nessa condição, que abrigavam mais de 1.390.000 residentes, em 786 núcleos residenciais⁴. Números que fazem da cidade a primeira do país em números absolutos de população residindo em assentamentos precários. O caráter quase secular de muitos desses assentamentos e o relativo acúmulo de políticas de urbanização implementadas nas últimas décadas faz com que as favelas da cidade sejam mais densas e verticalizadas do que no restante da Região Metropolitana e tenham melhores índices de acesso às redes básicas de infraestrutura e saneamento.

A cidade do Rio de Janeiro possui uma grande extensão territorial com variações significativas entre suas regiões, inclusive no que tange ao número de favelas existentes e suas taxas de crescimento, conforme pode ser visto na Tabela 1⁵. A maioria das intervenções feitas com recursos do PAC localizam-se na Zona Norte (Área de Planejamento 3 - AP3) e na Zona Sul (AP2), com 18 das 30 favelas atendidas pelo programa. A Zona Norte (AP3) concentrou um grande volume de investimento, com destaque para a escala de algumas intervenções que tiveram como alvo

3. Os dados utilizado neste item do texto para caracterizar os assentamentos precários corresponde àquilo que é nomeado pelo IBGE de “Aglomerado Subnormal”. Mesmo reconhecendo os limites dessa categoria, essa opção foi tomada por ser a única fonte que disponibiliza dados homogêneos para toda a RMRJ.
4. Ambos os valores correspondem a 82% do total de toda a RMRJ. Essa totalizou, segundo o último Censo do IBGE, cerca de 520.000 domicílios e 1.702.000 residentes nessa condição.
5. Para fins de planejamento e gestão, a Prefeitura do Rio de Janeiro divide o município em cinco Áreas de Planejamento (AP), 33 Regiões Administrativas e 160 bairros. A Área de Planejamento 1 (AP1) corresponde aos bairros da área central e região portuária; a Área de Planejamento 2 (AP2) corresponde ao bairros da faixa litorânea da Zona Sul - principal área de interesse turístico e de maior valor imobiliário da cidade - e da região da Grande Tijuca; a Área de Planejamento 3 (AP3) corresponde aos bairros da zona norte ou subúrbio; a Área de Planejamento 4 (AP4) corresponde a região da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá que se consolidaram na última década como principal frente de expansão do mercado imobiliário na cidade; a Área de Planejamento 5 (AP5) corresponde aos bairros da zona oeste.

Tabela 1 - Domicílios em assentamentos precários e volume de recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro por Área de Planejamento

Área de Planejamento	% população em favela da cidade	Crescimento população em favela entre 2000 e 2010	% recurso investido pelo PAC	Favelas atendidas
AP1 Centro e Região Portuária	7%	28%	8%	São Carlos, Azevedo Lima, Santos Rodrigues, Turano, Parque Alegria, Morro da Coroa, Morro da Providência
AP2 Zona Sul e Grande Tijuca	12%	15%	20%	Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Babilônia, Chapéu-Mangueira, Borel, Morro da Formiga, Tijuacu, Mata Machado, Parque João Paulo II, Rocinha
AP3 Zona Norte	45%	11%	64%	Manguinhos, Alemão, Chico Mendes, Fernão Cardim, Guarabu, Vila Rica de Irajá, Vila Esperança, Soeicon
AP4 Barra da Tijuca e Jacarepaguá	16%	53%	7%	Colônia Juliano Moreira, Jardim do Amanhã 2
AP5 Zona Oeste	19%	15%	1%	Vila Catiri, Areal, Vila João Lopes
Rio de Janeiro	23%	19%	100%	

Fonte: Cavallieri e Vial (2012); MCidades (2018)

grandes complexos como Manguinhos (com cerca de 20.000 habitantes) e Alemão (com cerca de 60.000 habitantes). Na Zona Sul (AP2), foram feitas intervenções em favelas relativamente consolidadas e localizadas em enclaves residenciais vizinhos à bairros de alto valor imobiliário e turístico: Babilônia/Chapéu Mangueira (Bairro do Leme), Pavão-Pavãozinho/Cantagalo (Bairro de Copacabana) e Rocinha (Bairros da Gávea e São Conrado). Na Grande Tijuca (AP2), o programa atuou em dois blocos de favelas localizadas nas bordas do Maciço da Tijuca. No restante da cidade, a atuação do PAC foi dispersa em favelas de menor porte. Na Região Central (AP1) e na Região Portuária (AP1), foram feitas intervenções em sete assentamentos, com destaque para a Morro da Providência. Na Região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá (AP4), houve um conjunto de intervenções nos núcleos residenciais que formam a Colônia Juliano Moreira (o quarto maior investimento feito pelo Programa na cidade) e uma pequena intervenção no assentamento Jardim do Amanhã 2. Na Zona Oeste (AP5), apenas três assentamentos receberam investimentos. Esses dados também estão descritos na Tabela 1.

Tabela 2 - Operações e valor investido no Estado do Rio de Janeiro

RECORTE	OPERAÇÕES	INVESTIMENTO (R\$)
Estado do Rio de Janeiro	110	4.181.776.533
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	70	3.972.172.326
Cidade do Rio de Janeiro	33	2.925.669.011
Baixada Fluminense*	23	858.045.443
Leste Metropolitano**	11	183.076.211

* Corresponde aos Municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Magé, Nova Iguaçu, Itaguaí, Seropédica, Paracambi, Queimados, Nilópolis, Japeri, Mesquita e Guapimirim.

** Corresponde aos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Maricá, Itaboraá e Tanguá.

Fonte: MCidades (2018)

A RMRJ também ocupou uma posição de destaque no plano nacional no âmbito dos recursos investidos pelo PAC. Foram 70 operações, em 16 municípios, que totalizaram cerca de R\$ 3,9 bilhões em investimentos. Setenta e um por cento das operações foram contratadas nos dois primeiros anos do Programa. Novamente houve uma clara concentração de recursos na cidade do Rio de Janeiro com 33 operações. Houve contratações também nas regiões da Baixada Fluminense e do Leste Metropolitano, mas os valores contratados ficaram muito abaixo do registrado pela capital. Esses dados podem ser vistos na Tabela 2 e a localização dos assentamentos que receberam as intervenções do Programa estão indicadas na Figura 1. Foram 13 contratos nessa modalidade que incidiram sobre oito municípios: Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João do Meriti.

O Governo Estadual foi o proponente em 13 operações enquanto os Governos Municipais foram os proponentes das outras 57 operações. Os valores correspondentes encontram-se descritos na Tabela 3. As 13 operações contratadas pelo Governo Estadual foram destinadas para nove municípios e corresponderam a 46% do montante total de investimentos recebidos. Houve um programa de drenagem – o Projeto Iguaçu – que envolveu quatro municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Nova Iguaçu) e intervenções de porte significativo em grandes favelas dos municípios de Niterói

Tabela 3 - Operações e valor investido por agente tomador

AGENTE TOMADOR	Nº de operações	Investimento (R\$)	%	Investimento médio por operação (R\$)
Governo Estadual	13	1.824.791.324	45,94%	140.368.563
Prefeituras Municipais	57	2.147.381.000	54,06%	37.673.351
RMRJ	70	3.972.172.324	100%	56.745.318

Fonte: MCidades (2018).

e Rio de Janeiro. Logo no primeiro ano de execução do Programa, o Governo Estadual chegou a contratar quase R\$ 1,8 bilhão que incidiram, sobretudo, nos três dos maiores complexos de favelas da capital: Rocinha, Manguinhos e Alemão. Sendo que os três representaram pouco mais da metade de todo o investimento feito pelo PAC na cidade. Trata-se de um dado relevante se considerarmos a relativa “inexperiência” do Governo Estadual em projetos de urbanização de favelas. Esse ponto será mais bem discutido adiante.

Vale destacar que o Estado do Rio de Janeiro passava por uma conjuntura muito particular quando o PAC foi lançado pelo Governo Federal. A economia fluminense vivia um período de expectativas favoráveis, ligadas à descoberta de novas áreas de exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos. Com isso, desenhava-se uma inflexão na trajetória histórica de perda de competitividade econômica e acirramento das questões sociais que vinham se estendendo desde a década de 80 (NATAL, 2007; SIQUEIRA, 2015). Esse cenário foi reforçado pelas demandas geradas pela realização dos grandes eventos esportivos no país, que se concretizaram com a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e diversos jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

O PAC trouxe novas perspectivas de investimento em inúmeros setores (inclusive habitação) para vários municípios da região metropolitana. Foram realizados investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos), melhorias nos sistemas de saneamento, investimentos em transporte público, além de várias obras de macrodrenagem e mesodrenagem com implicações sobre assentamentos precários situados em margens de rios e sujeitos a enchentes. Alguns investimentos de grande porte tiveram impacto importante sobre a estrutura da metrópole, como a construção do

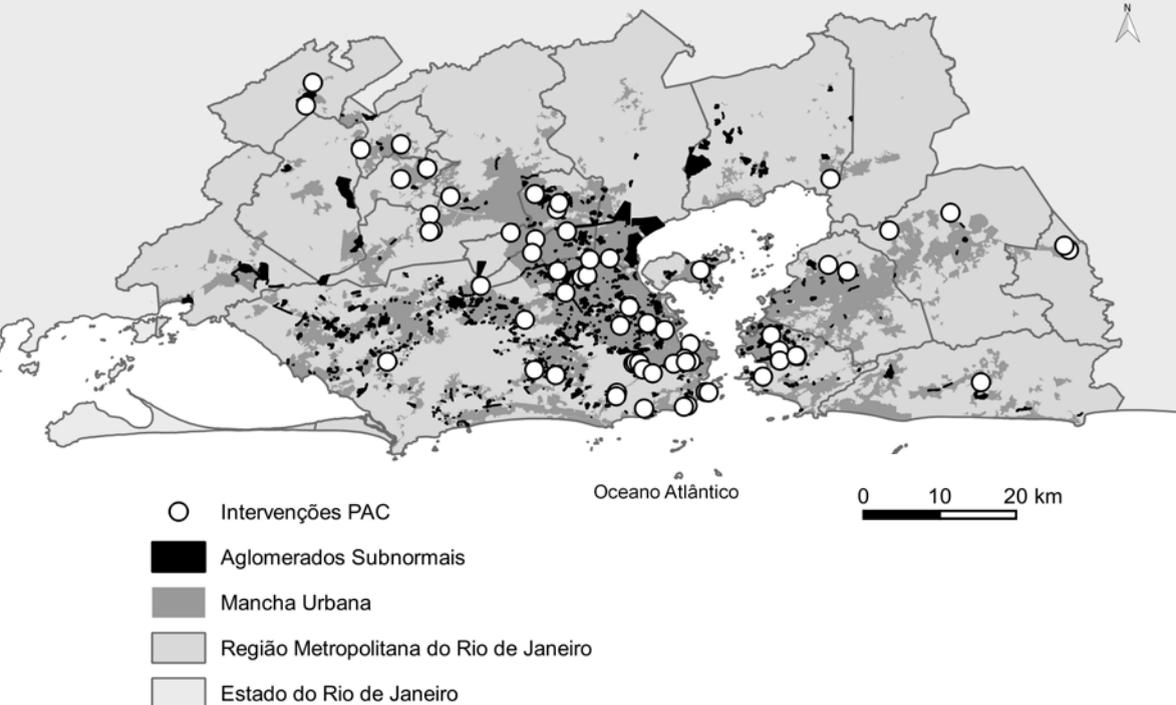


Figura 1 - Favelas que receberam recursos do PAC na RMRJ

Fonte: Observatório das Metrôpoles.

Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, cruzando vários municípios da periferia metropolitana, ou do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro em Itaboraí, com desdobramentos em outros municípios do Leste Metropolitano.

Esse cenário econômico acabou sendo conjugado (e em grande medida favorecido) pela conjuntura política local, a partir da primeira eleição de Sérgio Cabral Filho (do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB) para governador, superando um período de oposição velada em relação ao Governo Federal, sustentado pelo grupo político da família Garotinho desde finais da década de 90⁶. Com isso, começou a tomar forma uma aliança política forte entre o Governo Estadual e o Governo Federal, reflexo da articulação política que estava sendo estabelecida entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e PMDB no âmbito nacional. A prefeitura do Município do Rio de Janeiro ficou de fora desse arranjo até 2008, devido à longa permanência de um núcleo de oposição que estava centralizado na figura do Prefeito César Maia (do Democratas – DEM). Esse quadro só foi revertido após o início do mandato de Eduardo Paes/PMDB, em 2009. Dessa forma, formou-se uma sólida aliança entre os representantes dos três entes – Eduardo Paes/PMDB,

6. Anthony Garotinho foi governador entre 1999 e 2002 e Rosinha Garotinho entre 2003 e 2007.

Sérgio Cabral/PMDB, Luiz Inácio Lula da Silva/PT – que teve reflexos evidentes no volume de recursos federais investidos e no uso midiático de muitas das intervenções para valorizar os programas em questão. O caráter “espetacular” de muitas das intervenções feitas pelo PAC na cidade do Rio de Janeiro pode ser tomado como uma expressão desse arranjo político.

GOVERNO ESTADUAL E PREFEITURA MUNICIPAL: DINÂMICAS RECENTES NO PROTAGONISMO DAS POLÍTICAS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A década de 80 ficou marcada pelo início de um ciclo de políticas voltadas para as favelas, que passaram a considerar em seu escopo a urbanização e a promoção de melhorias no ambiente construído, rompendo com o longo período de remoções e de construção de grandes conjuntos habitacionais que caracterizou as décadas anteriores. Algumas iniciativas foram tomadas pelo Governo Estadual, mas o protagonismo mais evidente foi da prefeitura da cidade Rio de Janeiro. Na primeira gestão do Governador Leonel Brizola (do Partido Democrático Trabalhista – PDT) (1983-1987), foram realizados investimentos importantes em melhorias de infraestrutura em favelas, regularização fundiária e também dois projetos de urbanização integral coordenadas pela Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (Cehab-RJ) nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo⁷.

Na década de 90, o Governo Estadual passou a privilegiar investimentos em infraestrutura urbana nos municípios da periferia metropolitana, em especial na Baixada Fluminense. Apenas no governo de Rosinha Garotinho (Partido Socialista Brasileiro – PSB) (2003-2006), o governo estadual – por intermédio da atuação particular do então vice-governador Luiz Paulo Conde (PMDB)⁸ – voltou a pautar, embora de forma tímida, a urbanização de favelas. Foi realizado um concurso de ideias em parceria com Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) para a urbanização da favela Santa Marta (no Bairro de Botafogo) e posteriormente para a favela da Rocinha⁹. A obra de urbanização da Favela Santa Marta foi realizada pela Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio

7. Ambas localizadas entre os Bairros de Copacabana e Ipanema, na cidade do Rio de Janeiro.

8. Luís Paulo Conde havia sido secretário de urbanismo na primeira gestão de Cesar Maia e um dos responsáveis, junto com Sérgio Magalhães, pela formulação do Favela-Bairro e pelo modelo adotado, que se baseava em concurso de projetos de arquitetura gerenciados pelo IAB.

de Janeiro (EMOP) e concluída na primeira gestão do Governador Sérgio Cabral Filho (PMDB) (2007-2010).

Na década de 80, a prefeitura do Rio de Janeiro criou o Projeto Mutirão (1984), que efetuou obras de melhoria pontuais em 126 favelas da cidade. A partir da década de 90, a Prefeitura do Rio de Janeiro organizou um aparato institucional para dar suporte a novas ações de urbanização, seguindo a orientação que foi estabelecida pelo Plano Diretor, aprovado em 1992. Em 1993, no início do primeiro mandato de César Maia (do Partido da Frente Liberal – PFL) (1993-1997), foi criada a Secretaria Municipal de Habitação, que instituiu uma política habitacional ampla, voltada para a urbanização das favelas e para a regularização dos loteamentos irregulares, além de intervenções em cortiços e de um programa para mitigação do risco ambiental. A equipe da secretaria contava com diversos técnicos que haviam já participado do projeto Mutirão e, portanto, possuíam certa experiência nesse campo de atuação.

Nesse contexto, foi lançado o Programa Favela-Bairro. O primeiro desenho do programa propunha a urbanização integral de um conjunto de favelas de médio porte, selecionadas a partir de critérios de viabilidade da intervenção. O modelo institucional adotado previa a realização de um concurso de ideias, organizado pelo IAB, com os escritórios selecionados passando a desenvolver estudos específicos. A intervenção, por sua vez, previa obras de acessibilidade (com a criação de uma via carroçável e melhoria dos acessos de comunicação com o entorno), saneamento, equipamentos sociais, creches, espaços de lazer e esporte, dentre outros investimentos. Segundo informações coletadas em entrevista com um técnico da prefeitura que trabalhou por um longo período no referido Programa, logo de início foi excluída a intenção de intervir em áreas de risco, que passaram a ser tratadas por outros órgãos da prefeitura no âmbito do Programa Morar sem Risco¹⁰.

A partir de 1997, o Programa Favela-Bairro passou a contar com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse apoio materializou-se em um contrato de financiamento intitulado Programa de

9. Esse projeto acabou sendo incorporado mais tarde ao PAC.

10. Essa medida levou a uma desarticulação entre as obras de urbanização e as obras referentes ao risco, fazendo com que, por exemplo, durante as chuvas de 2010, parte da favela do Morro dos Prazeres em Santa Tereza, que havia tido uma intervenção do Favela Bairro, tenha sofrido deslizamentos exatamente nos setores deixados de fora por estarem em situação de risco.

Assentamentos Populares (Proap), que incluía a urbanização de favelas e a regularização/urbanização de loteamentos irregulares e clandestinos. O Proap-I (1997-2000) atendeu a 54 assentamentos e o Proap-II (2000-2004) alcançou 89 assentamentos (CARDOSO, 2007). Vale ressaltar ainda a criação do Programa Grandes Favelas (para favelas de grande porte que não estavam cobertas pelo escopo do Programa Favela-Bairro) e do Programa Bairrinho (para as favelas com até 500 domicílios) na segunda metade da década de 90, o que veio a ampliar o escopo de atuação da Prefeitura. O primeiro permitiu, por exemplo, a realização de intervenções nas Favelas de Manguinhos e Rio das Pedras. Além dessas intervenções, a Prefeitura investiu, entre 2004 e 2006, na elaboração de dois Planos de Desenvolvimento Urbanístico (PDU)¹¹, um para Manguinhos, que apenas avançou nas fases de identificação e diagnóstico, e outro para o Complexo do Alemão, publicado no final de 2006 e formalizado pelo Decreto nº 27.470, de 20 de dezembro de 2006 (RIO DE JANEIRO, 2006).

O Prefeito César Maia (PFL) conseguiu eleger Luiz Paulo Conde (PFL) como seu sucessor (1997-2000) e voltar para mais dois novos mandatos em seguida (2001-2004 e 2005-2008). A continuidade entre as gestões fez com que o Programa Favela-Bairro, considerado um caso de sucesso e sendo usado como referência no país e no exterior, permanecesse ativo ao longo das décadas de 90 e 2000, sendo mantido também no início da gestão do Prefeito Eduardo Paes (PMDB) (2009-2016), até ser substituído pelo programa Morar Carioca, considerado pelos técnicos da prefeitura como uma possibilidade de aprimoramento do Programa Favela-Bairro.

Esse histórico colocou o Rio de Janeiro em posição favorável para administrar intervenções de urbanização de favela¹², seja pela capacidade do setor público, seja pela presença de um conjunto de agentes do setor privado que passaram a adquirir experiência nesse campo. A destacar a capacidade administrativa e a qualidade do corpo técnico constituído, a experiência acumulada de um conjunto de escritórios de arquitetura voltados para projetos de urbanização

11. Conforme o preâmbulo que consta no Decreto, o PDU não era um plano de intervenção imediato, era um “(...) instrumento legal na configuração espacial e socioeconômica da área, através do controle do uso do solo, do volume das edificações e da densidade populacional” (RIO DE JANEIRO, 2006).

12. Cabe ressaltar ainda a importância da experiência administrativa adquirida na realização de contratos e adaptação às normas e realização de prestações de contas conforme as exigências do BID e da CAIXA, que exigem níveis de rigor e formalidade que muitas vezes fogem às possibilidades de muitos órgãos públicos.

de favelas, além de um grupo de construtoras que passaram a trabalhar com a prefeitura em projetos dessa natureza¹³.

Muitas das favelas que receberam investimentos do PAC já tinham passado por outras intervenções desses programas implementados durante as décadas de 80 e 90. Assumimos o entendimento desse histórico de ações de urbanização promovidas pelo Poder Público como “camadas de urbanização” que, sobrepostas, foram se complementando ao longo do tempo e produzindo efeitos diferenciados sobre o território. Considerando as informações que estavam disponíveis, foi possível identificar que uma parte significativa das favelas atendidas pelo PAC já havia sido atendida por obras de urbanização do Programa Favela-Bairro e do Programa Bairrinho. Isso ocorreu em pelo menos 17 das 30 favelas que receberam investimentos na cidade.

A DIMENSÃO POLÍTICA E OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Governo do Estado do Rio de Janeiro

O governo estadual atuou, no âmbito do PAC, na urbanização de três dos maiores complexos de favelas da cidade do Rio de Janeiro: Rocinha, Alemão, Manguinhos. Todavia, essa atuação ficou marcada por um conjunto de decisões e arranjos diretamente ligados aos interesses dos agentes públicos e privados que estavam envolvidos no processo. Algo que incidiu sobre a definição do escopo do projeto e da elaboração do próprio edital de licitação, conforme pontua Patrício (2017) a partir das informações contidas em documento divulgado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) após acordo de leniência firmado com uma construtora envolvida no projeto:

[...] logo em maio de 2007, pouco mais de dois meses após os anúncios do PAC no Congresso, o Secretário Estadual do Governo do Estado se reúne com representante de uma das construtoras para informar que seriam licitadas obras de urbanização de Favelas no Alemão, Manguinhos e Rocinha. A partir desta reunião, a construtora deveria procurar a presidência da EMOP, que por sua vez indicaria as empresas no sentido de montar um grupo de trabalho para estudar os lotes e auxiliar na elaboração do Projeto Básico, bem como modificar o Edital de Licitação. O objetivo era que (i) todos os requisitos técnicos necessários à obtenção de recursos do

13. Esse conjunto de intervenções concentrou recursos na ordem de R\$ 1.800.000,00 correspondendo a 44% do total de recursos investidos na RMRJ.

PAC pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro fossem atendidos e que (ii) as exigências técnicas do edital fossem capazes de limitar a participação de outras empresas [...] na licitação (CADE¹⁴, 2016 apud PATRÍCIO, 2017).

Configurou-se, portanto, nesse caso, desde o início, uma articulação particular entre as construtoras e o Governo Estadual, articulação esta que acabou por deixar as empresas em uma situação de autonomia relativa, o que lhes conferia uma enorme capacidade de modificar os projetos segundo interesses particulares de lucratividade. Foi essa articulação político-institucional que permitiu que fossem incluídos nos projetos o que veio a ser denominado como “obras emblemáticas”¹⁵, que incluíram o teleférico do Morro do Alemão, a elevação da via férrea em Manguinhos, além da passarela construída em frente à Rocinha¹⁶. Com relação aos projetos, naquele momento, apenas a Rocinha contava com um estudo desenvolvido pelo escritório MT Arquitetura, que havia vencido o concurso de ideias proposto ainda na gestão anterior. Já no caso de Manguinhos e do Alemão, embora algumas das soluções urbanísticas tivessem sua gênese nos Planos de Desenvolvimento Urbanístico desenvolvidos anteriormente pela Prefeitura, os projetos básicos apresentados foram em grande parte elaborados com escopo específico para o PAC e dentro do arranjo descrito acima. Vemos então que, à parte do caso da Rocinha, as construtoras detiveram, desde o início, um controle significativo sobre as definições de projeto.

É também importante ressaltar que, no âmbito do Governo do Estado, a gestão das operações do PAC fica sob a responsabilidade da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), estando a Cehab-RJ aliada do processo. A EMOP é uma empresa pública com histórico de atuação em grandes obras, mas sem corpo técnico vinculado a urbanização de favelas. A EMOP parece ter tido mais centralidade ao longo do governo de Sérgio Cabral Filho, sendo mais próxima aos núcleos de poder e gozando de maior

14. CADE/Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo - 08700.007776/2016-41. Histórico de Conduta. 2016.

15. Segundo Patrício (2017, p. 92): “O surgimento de obras emblemáticas não é proposto nas diretrizes projetuais do Ministério das Cidades. O termo ‘emblemático’ é utilizado pelo Ministério do Planejamento para classificar várias intervenções do PAC, não só urbanização de Favelas. No Rio de Janeiro, são consideradas emblemáticas obras como as do Aeroporto do Galeão, do Arco Metropolitano, da Comperj ou da Usina Termonuclear - Angra III”.

16. Em relação à Rocinha e segundo o CADE, o item incluído pelas construtoras seria um Plano Inclinado. Cabe ressaltar que posteriormente também foi proposto um teleférico para a Rocinha, que não estava previsto no projeto original. Essa proposta que seria incluída na terceira fase do PAC (PAC3) teve bastante resistência dos moradores articulados com moradores organizados do Alemão e Manguinhos e acabou por não ser executada.

Tabela 4 - Empresas responsáveis pela realização das obras nos três complexos

	CONSÓRCIO	EMPRESAS	GERENCIAMENTO
Alemão	Rio Melhor	Odebrecht (líder)	Concremat Engenharia e Tecnologia
		OAS	
		Delta Construções	
Manguinhos	Manguinhos	Andrade Gutierrez (líder)	
		EIT	
		Camter	
Manguinhos	Manguinhos	Queiroz Galvão (líder)	
		Carioca Engenharia	
		Caenge	

Fonte: Patrício (2017).

prestígio político. No entanto, não dispunha de expertise na urbanização de favelas, com exceção da experiência da urbanização do Morro Dona Marta, de pequena escala, ainda na gestão de Anthony Garotinho. Na tentativa de centralizar e dar agilidade ao processo de gestão do PAC, foi criado em agosto de 2007 o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP-RIO), inserido na Secretaria da Casa Civil. Essa estrutura pretendia ser transversal a todas as secretarias de governo e teve um grande protagonismo nas intervenções feitas não só por meio do acompanhamento dos contratos de obra, mas também do Trabalho Social.

É ainda significativo que a atuação do Governo Estadual tenha se dado por intermédio de uma licitação incluindo as três grandes obras (Alemão, Manguinhos, Rocinha), em único processo licitatório dividido em três lotes. Ao mesmo tempo, tanto o gerenciamento das obras quanto o trabalho técnico social foram objeto de uma licitação comum às três grandes áreas. As empresas responsáveis estão descritas na Tabela 4.

Essa subordinação do Governo Estadual (responsável pela gestão dos contratos) às construtoras trouxe consequências principalmente no que diz respeito a mudanças no projeto. Algo que contribuiu para reduzir custos de obra (garantindo maior rentabilidade para as empreiteiras), com impacto importante sobre a qualidade do projeto urbanístico como veremos adiante.

O Município do Rio de Janeiro

No caso da atuação da prefeitura municipal do Rio de Janeiro, cabe dividir nossa reflexão em dois momentos. Um primeiro ciclo diz respeito às intervenções iniciadas ainda na gestão de Cesar Maia e um segundo a partir da eleição de Eduardo Paes. No primeiro momento, o governo de Cesar Maia, embora fosse oposição ao Governo Federal, participou do PAC, assumindo: (1) participação minoritária nas obras de urbanização do Alemão, Manguinhos e Rocinha; (2) contratos para o Complexo da Tijuca e para a Colônia Juliano Moreira; (3) e 11 contratos de financiamento via Pró-Moradia para complementações de obras de urbanização em territórios que já haviam tido intervenções do Favela-Bairro.

A realização das obras de urbanização dos três grandes complexos foi dividida, desde o início, entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal, embora esta última tenha recebido uma parte substancialmente menor dos contratos. A divisão de responsabilidades, nesse caso, deu-se na forma de uma divisão em territórios diferentes dentro de cada complexo. Em Manguinhos coube ao Estado atuar nas áreas de grandes glebas industriais desativadas – algumas com ocupações recentes e outras em estado devoluto – e na faixa da linha do trem, onde foram implantados os conjuntos para reassentamentos e equipamentos de grande porte. À Prefeitura, coube atuar no interior das favelas e em conjuntos habitacionais já consolidados, provendo saneamento, infraestrutura e pequenos equipamentos de proximidade (creches e postos de saúde). No Alemão, em comparação com o Governo Estadual, a Prefeitura teve um papel ainda mais reduzido uma vez que só atuou em duas das favelas que compõem esse complexo. De acordo com entrevista de técnico da prefeitura, essa divisão de responsabilidades buscou enfatizar a autonomia na atuação de cada ente, ou seja, a Prefeitura atuava sem depender das obras sob a responsabilidade do governo estadual o que significou também a não articulação das intervenções.

A atuação da Prefeitura do Rio de Janeiro na gestão de César Maia seguiu, de forma geral, a mesma linha que já vinha sendo adotada em sua experiência anterior. Como um novo contrato de financiamento com o BID pra dar seguimento ao Favela-Bairro (o Proap III) havia sido aprovado, embora não tenha tido os recursos liberados, o PAC acabou servindo como fonte de recursos para a Prefeitura seguir atuando na urbanização de favelas.

A intervenção que se diferencia do modelo anterior foi aquela realizada em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) na área da Colônia Juliano

Moreira, situada em Jacarepaguá (AP4) sendo uma área constituída por pequenos núcleos de baixa densidade e de caráter rural-urbano, originalmente ocupada por um hospital psiquiátrico, na fronteira de área de reserva ambiental do Parque da Pedra Branca, que foi sendo gradualmente ocupada por funcionários e por suas famílias. Por conta da situação particular do local e com o processo de municipalização de parte dos equipamentos, houve um esforço de planejamento protagonizado primeiro pela Fiocruz e, depois, articulado com o município, o que resultou em um Plano Diretor que foi a gênese da intervenção do PAC. Nesse caso, não houve participação do Governo Estadual. A prefeitura, que assumiu a titularidade da área a partir de transferência feita pelo Governo Federal, organizou um Conselho Gestor, contando com a participação de instituições federais (Secretaria de Patrimônio da União, Fiocruz), instituições municipais (Secretarias Municipais de Saúde, Habitação, Urbanismo), além de um representante da Fundação Bento Rubião para representar os moradores da área no acompanhamento do processo.

Dentre as intervenções aqui estudadas, consideramos tratar-se de um caso bem-sucedido – o terceiro com maior nível de execução (87,79%) – e um exemplo bastante interessante de um arranjo institucional que poderia ter sido utilizado de forma consistente em outros casos. Alguns problemas surgiram durante implementação do PAC na Colônia Juliano Moreira devido à atuação de grupos de milícia na área – o que acabou por inviabilizar a participação popular no Comitê Gestor – além de questões referentes às populações que ocupavam áreas de preservação ambiental¹⁷.

Já no primeiro governo Paes, um novo contrato com o BID foi liberado e o governo passou a contar com recursos para urbanização de favelas, na ordem de US\$ 300 milhões. Com a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sede das Olimpíadas de 2016 (e contando com os recursos do BID e do PAC), o governo Paes anunciou, em 2010, o ambicioso Programa Morar Carioca, que pretendia urbanizar todas as favelas consideradas urbanizáveis do município, como parte do legado social dos Jogos Olímpicos. Concebido no âmbito da Secretaria de Habitação, então sob a gestão de Jorge Bittar (PT), esse programa

17. Dificuldades maiores surgiram com a saída de Jorge Bittar da Secretaria de Habitação, em 2012, e com as mudanças decorrentes desse novo quadro político. Essa ruptura significou a entrada do modelo que vinha sendo adotado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a implantação de conjuntos padronizados de que pouco se adequavam às características do local. Houve também a posterior aprovação de uma obra do BRT TransOlimpica, que cortou o território da Colônia Juliano Moreira, com impactos importantes, como analisado em Patrício (2017).

buscava rever e ampliar o escopo das intervenções em favelas, aperfeiçoando o Favela-Bairro. Ele pretendia incluir diversas inovações, dentre elas a ideia de que os projetos tivessem um olhar mais abrangente, incluindo também as áreas de entorno dos assentamentos ou tratando de forma integrada favelas próximas, embora não conurbadas. Seguindo os mesmos procedimentos do Favela-Bairro, foi organizado um concurso de ideias pelo IAB-RJ. O concurso selecionou 40 escritórios de arquitetura para intervir em conjuntos de favelas designados. O primeiro grupo de onze empresas foi contratado em junho de 2012 e começou a realizar diagnósticos qualitativos em parceria com a ONG iBase, contratada pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH) para organizar encontros participativos para coletar demandas dos moradores.

O Programa Morar Carioca foi sendo implementado de forma gradual e ao longo de sua implementação muitos de seus objetivos mais abrangentes foram sendo relegados a segundo plano (SOARES, 2016). Em janeiro de 2013, a prefeitura rompeu o contrato com a iBase e passou a mudar significativamente os rumos do programa. Já no segundo mandato de Eduardo Paes, o programa passou a ser tomado apenas como uma denominação (um *label*) para todas as intervenções em favelas da cidade, incluindo as operações aqui em estudo com financiamento do PAC, ou seja, as operações em andamento e as novas contratações passaram a ser simultaneamente denominadas de PAC e Morar Carioca. As intervenções abandonaram a metodologia originalmente adotada e foi interrompido o processo de contratação dos escritórios de arquitetura que haviam sido selecionados pelo Programa.

Dentro desse novo arranjo foram articuladas entidades internacionais procurando legitimar o Programa. Dentro da *label* do Morar Carioca, a intervenção mais importante da Prefeitura nesse período foi a urbanização do Morro da Providência, associada à grande operação urbana lançada para a região portuária da cidade (o Projeto Porto Maravilha). Segundo a SMH, “A implantação do teleférico na Providência é resultado de uma parceria da SMH com a Universidade de Columbia, em Nova York” (RIO DE JANEIRO, s/d).

Nessa mesma linha de atuação, a operação que estava em curso na favela da Babilônia passou a receber a chancela “Morar Carioca Verde”, o que implicou em uma reformulação do projeto original para servir à mostra da atuação da SMH na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20. As favelas da Babilônia e Chapéu Mangueira foram utilizadas por diversas entidades e articuladas com a SMH como exemplo de atuação dentro

da agenda do “legado sustentável-social” dos Jogos Olímpicos. A intervenção captou recursos do BID, da iniciativa privada e terceiro setor. Foi premiada com o “Selo Azul” da Caixa Econômica Federal e recebeu apoio através da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos da América¹⁸.

Um fato importante que marcou uma reversão na política da Prefeitura com relação às favelas foi a postura adotada pelo Prefeito Eduardo Paes após as chuvas de 2010, que causaram desabamentos em vários morros da cidade. Nesse momento, a Prefeitura divulgou uma lista de favelas a serem completamente removidas, alegando fatores de risco¹⁹. A partir da reação das comunidades e de organizações técnicas e profissionais, verificou-se que se tratava de uma tentativa de aproveitar a oportunidade para iniciar um programa de remoções de favelas em áreas valorizadas da cidade, em uma atitude claramente oposta à promessa de urbanização universal das favelas.

A Caixa Econômica Federal

Outro agente com papel chave na atuação do PAC foi a Caixa Econômica Federal (CAIXA), cujas atribuições passavam por ser a instituição depositária dos recursos e executora dos procedimentos segundo as normas definidas pelo Ministério das Cidades e pelos Conselhos Gestores. Cabia-lhe, no fundo, a execução dos programas, celebrando os contratos, analisando os documentos, avaliando a execução físico-financeira dos projetos. Sua estrutura de atuação está principalmente vinculada à engenharia financeira, sendo que os depoimentos dos gestores públicos entrevistados ressaltam o zelo e o rigor do corpo técnico da CAIXA em relação à essa dimensão na avaliação dos projetos submetidos. No arranjo de subordinação do Poder Público aos interesses das empreiteiras, que se verificou na atuação do Governo Estadual no caso da urbanização dos três grandes complexos, os gestores públicos pontuam que era a CAIXA que mais obstáculos colocava na liberdade das construtoras para propor alterações ao projeto com o objetivo de aumentar remuneração destas.

18. A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos promoveu uma iniciativa público-privada – a US/Brazil Joint Initiative on Urban Sustainability – com o objetivo de apoiar a participação de empresas privadas em políticas públicas que incorporassem em suas propostas a agenda da “Economia Verde” no Brasil.

19. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1565279-5606,00-RIO+TERA+OITO+FAVELAS+REMOVIDAS+DE+AREAS+DE+RISCO+DIZ+PREFEITO.html>. Acesso em: 14/08/2018.

No entanto, cabe ressaltar que a gerência da CAIXA incidia, sobretudo, nas questões técnicas de engenharia, controle jurídico e administrativo dos contratos. O corpo técnico da CAIXA não focava suas análises nos aspectos da qualidade do projeto, mas tão somente se atendia aos requisitos mínimos da normativa do Ministério das Cidades.

O PAC E A CARACTERIZAÇÃO DE SUAS INTERVENÇÕES

Para classificar e caracterizar as intervenções do programa no Município do Rio de Janeiro, foram adequadas as categorias utilizadas no âmbito da pesquisa nacional, em quatro “modelos de intervenção” que se mostraram mais adequados às particularidades do caso que está sendo analisado. São eles: Urbanização Integrada, Urbanização Parcial, Intervenções Emblemáticas e Modelos Específicos²⁰.

Intervenções emblemáticas

Dentro do conjunto de intervenções emblemáticas destacam-se três grandes complexos de favelas, com urbanizações promovidas pelo Governo Estadual: Alemão, Mangueiras e Rocinha. Alemão e Mangueiras compartilham o fato de terem recebido grandes obras. No Alemão, houve a construção do teleférico e em Mangueiras a elevação da linha do trem²¹. No já referido arranjo entre Governo Estadual e empreiteiras, estas tiveram um papel central nos processos decisórios alterando soluções determinantes para a concepção urbanística dos projetos de urbanização e, posteriormente, na execução das obras²². As obras “emblemáticas” – para além de concentrarem recursos em detrimento de itens que atenderiam às necessidades básicas (saneamento e infraestrutura) – foram definindo as prioridades no andamento das obras por pressão do poder político por inaugurações midiáticas ou fato de serem os itens de maior rentabilidade para as construtoras. Patrício (2017) estudou com

20. Operações cuja natureza são: Eliminação de Risco, Viabilização de obra de infraestrutura urbana e Provisão Habitacional e modelos que não se enquadram nas restantes classificações.

21. Atualmente o Teleférico após um período concessionado à empresa SuperVia, detida pela construtora que realizou a obra e que funcionou sempre abaixo da sua capacidade, está em estado de abandono.

22. Cabe aqui a ressalva de que, nessas duas favelas, estiveram presentes Prefeitura do Rio de Janeiro e Governo do Estado executando obras de urbanização do PAC. Os elementos aqui destacados como marcas das intervenções emblemáticas compunham o escopo de atuação do Governo do Estado.

detalhe as mudanças do projeto urbanístico, particularmente em relação aos núcleos habitacionais destinados aos reassentamentos, ressaltando os sucessivos deslocamentos propostos para o reassentamento, que deixaram de ter um papel de estruturação urbana e passaram a se concentrar em terrenos fora do polígono do assentamento e desarticulados com a restante intervenção.

A intervenção em Manginhos tem sido bastante criticada em pesquisas com participação de moradores pela precariedade das intervenções nas questões de saneamento, sendo bastante questionada a adequação às necessidades dos moradores a elevação da linha do trem (ENSP/FIOCRUZ, 2016). Na Rocinha, destaca-se, como grande elemento dessa intervenção emblemática, a Passarela Niemeyer, construída sobre a Autoestrada Lagoa-Barra, na qual existe um grande desequilíbrio entre o investimento financeiro realizado para a execução da obra e sua funcionalidade. Apesar de esse contrato ter recebido um grande volume de investimentos em uma sequência de aditivos, as obras de urbanização da Rocinha detiveram-se apenas a um setor específico da favela e à edificação de equipamentos de grande porte. Nesse sentido, poderíamos considerar a Rocinha como uma intervenção parcial de caráter emblemático.

Em menor grau, considerou-se a intervenção Cantagalo-Pavão/Pavãozinho como emblemática uma vez que o projeto deveria se articular com a obra de expansão do Metrô, que implantou um elevador panorâmico que exerce funções para além da acessibilidade ao assentamento enquanto mirante turístico. Nesse caso, a instalação do elevador foi concluída, mas faltou finalizar a via de conexão ao sistema viário, o que significa que o elevador não cumpre integralmente a função de mobilidade para a população.

Já dentre as ações de urbanização promovidas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, temos como destaques as favelas: Providência e Babilônia/Chapéu-Mangueira. No caso da urbanização da Providência, rompendo com a experiência anterior da Prefeitura, o projeto propôs também a construção de um teleférico como solução de acessibilidade. No caso do projeto de urbanização das favelas Babilônia/Chapéu-Mangueira, o projeto recebeu o rótulo “Morar Carioca Verde”, o que implicou em uma reformulação do projeto incluindo, dentre outros itens, iluminação LED, aquecimento solar nas unidades habitacionais e pavimentos drenantes. Tal como a Rocinha, essa intervenção poderia ser classificada como intervenção parcial, uma vez que concentrou sua intervenção na principal via de acesso às duas favelas: a Ladeira de Ary Barroso.

Urbanizações Integradas

O modelo de “Urbanização Integrada” representa uma continuidade na consolidação das práticas do Poder Público no Rio de Janeiro. A principal diferenciação face às intervenções emblemáticas é uma abordagem que poderíamos denominar mais “compreensiva” partindo de uma leitura das necessidades do território, embora esse diagnóstico ainda envolva baixos níveis de controle social.

Foram enquadrados apenas dois assentamentos nesse modelo, com algumas ressalvas. Considerou-se a urbanização no Morro do Chapadão, na comunidade denominada Chico Mendes na Zona Norte, que recebeu a chancela “Morar Carioca” pela Prefeitura do Rio de Janeiro. A intervenção foi dividida em duas etapas, sendo que a primeira previa reassentamento de famílias para abertura de sistema viário e desadensamento, obras de infraestrutura urbana (com construção e reconstituição de sistema viário e de saneamento básico), construção de área de lazer, colocação de mobiliário urbano e sinalização, instalação de equipamentos urbanos, além da recuperação de áreas degradadas. Na segunda etapa, estaria prevista a construção de mais unidades habitacionais dentro da área do assentamento. Segundo informações da SMH, os equipamentos construídos incluem a construção de duas creches; duas clínicas da família e de um Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), bem como a requalificação de vários espaços públicos, de lazer e esportivos. A pesquisa dispôs de poucas informações sobre a execução da obra. No entanto, o escopo da intervenção revela uma grande proximidade com a abordagem do Programa Favela-Bairro. A exceção será o volume de provisão habitacional que contou com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com a produção e aquisição de 474 unidades habitacionais em um universo de cerca de 2.800 famílias.

A segunda intervenção executada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, via SMH, no modelo de “Urbanização Integrada”, foi no Guarabu, situada na Ilha do Governador, na Zona Norte do Rio de Janeiro. Segundo relatório de visita do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) “O escopo da obra abrange então a reestruturação das redes de água e esgoto que atendem a comunidade assim como dos sistemas de drenagem pluvial” (RIO DE JANEIRO, 2012). Em comparação com a intervenção no Chapadão Chico Mendes, existe um menor volume de provisão habitacional com a construção de 60 unidades habitacionais para reassentamento, no entanto, foi encontrado junto do TCM-RJ um contrato de melhorias habitacionais que

complementaria o atendimento na componente habitacional em 4.000 moradias. Estavam previstos também uma creche e um centro esportivo. Cabe, entretanto, a ressalva que, não foi possível verificar em detalhe o grau de execução da obra e a efetividade do escopo previsto.

Urbanizações Parciais

A maioria das urbanizações parciais estava vinculada ao programa Pró-Moradia, sendo um recurso utilizado, sobretudo pela Prefeitura do Rio de Janeiro²³, para complementos de obras que já apresentavam importantes camadas de urbanização. Nessas intervenções, o escopo centra-se no atendimento à infraestrutura básica, como complementos de sistemas de abastecimento de água e esgoto, melhorias na iluminação pública e na pavimentação de vias. Pontualmente, são construídos equipamentos de pequeno porte como creches ou quadra desportivas. Compõem esse quadro, 14 contratos que atenderam às favelas: Parque Alegria, São Carlos, Morro da Coroa, Cantagalo, Pavão-Pavãozinho, Parque João Paulo II, Vila Esperança, Vila rica de Irajá, Fernão Cardin, Jardim do Amanhã 2, Areal, Vila João Lopes, Vila Catiri, Azevedo Lima, Santos Rodrigues, Borel, Formiga, Tijuacu, Mata Machado e Turano.

Modelos específicos

Duas intervenções têm modelos que não se enquadram nas situações anteriores: o contrato denominado Soeicon e a intervenção na Colônia Juliano Moreira. O contrato Soeicon não corresponde *strictu sensu* à urbanização de favela. Esse contrato tinha dois escopos de provisão habitacional atuando em territórios bem distintos: 1) Desdobramento do programa da Prefeitura “Novas Alternativas” para produção de 52 unidades habitacionais requalificando construções históricas localizadas no centro da cidade, na Zona Portuária. 2) Edificação de 241 unidades habitacionais em área que “mescla a influência de zona residencial de padrão médio com a de favela” (MCIDADES, 2007) no Bairro de Marechal Hermes na zona norte do Rio de Janeiro.

Já a Colônia Juliano Moreira aproxima-se bastante de urbanização no modelo integrado de intervenções em favelas, no entanto, existe uma ampliação de

23. A Prefeitura do Rio de Janeiro foi o proponente de 18 dos 20 contratos vinculados ao Pró-Moradia. Os dois contratos que se distinguem desse arranjo são: a urbanização da Estrada de Madureira que teve como proponente o Município de Nova Iguaçu e outra intervenção no Bairro Nova Esperança proposta pelo Município de Macaé.

escopo, adequando-se às características do território e inovações dos arranjos institucionais com a articulação de várias entidades públicas nas esferas municipais e federais com movimentos sociais e moradores. A ampliação do escopo permitiu incluir ações de proteção e recuperação do patrimônio cultural (prédios históricos e aqueduto), proteção ambiental do parque estadual da pedra branca por intermédio da consolidação da ocupação da colônia enquanto área de amortecimento de impacto com implantação de marcos limítrofe; a consolidação de equipamento de saúde mental em parcela da área da antiga colônia; e ainda a destinação de áreas de apoio a atividades e projetos da Fiocruz e a equipamentos públicos. A obra teve um dos percentuais mais elevados de realização tendo sua execução sido acompanhada por um Comitê Gestor formado por instituições federais (Secretaria de Patrimônio da União, Fiocruz), instituições municipais (Secretarias Municipais de Saúde, Habitação e Urbanismo) e, ainda, um representante do Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, através da Fundação Bento Rubião (PEREZ, 2014).

Síntese Modelos de Intervenção

Identificaram-se assim duas tendências na abordagem do Poder Público nas intervenções em favelas na cidade do Rio de Janeiro. Uma primeira refere-se à continuidade com o histórico de atendimento do Poder Público às necessidades das populações em seu direito à permanência em condições de urbanidade digna, que se rebate em intervenções que caracterizamos como urbanizações de modelo integrado e parcial. Vale ressaltar que o fato de apenas duas intervenções terem sido enquadradas como “Urbanização Integrada” decorre de um acúmulo pregresso de obras de urbanização nos territórios que receberam investimentos do PAC.

Uma segunda tendência que utiliza a favela para implementar modelos vinculados a uma agenda urbana dos megaeventos de corte neoliberal que se caracteriza nas intervenções emblemáticas. Podemos compreender essas intervenções emblemáticas como uma inovação na forma de atuação do Poder Público nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Ganha significativa presença a transferência internacional de políticas e modelos (especialmente o Colombiano, com suas recentes intervenções em favelas de Bogotá e Medellín), com a entrada de agentes internacionais na elaboração de propostas e no fornecimento de novas tecnologias. As intervenções emblemáticas consumiram 75% dos investimentos feitos pelo PAC na cidade, conforme consta na Tabela 5. As intervenções emblemáticas atuaram em seis favelas ou grupos de assentamentos em

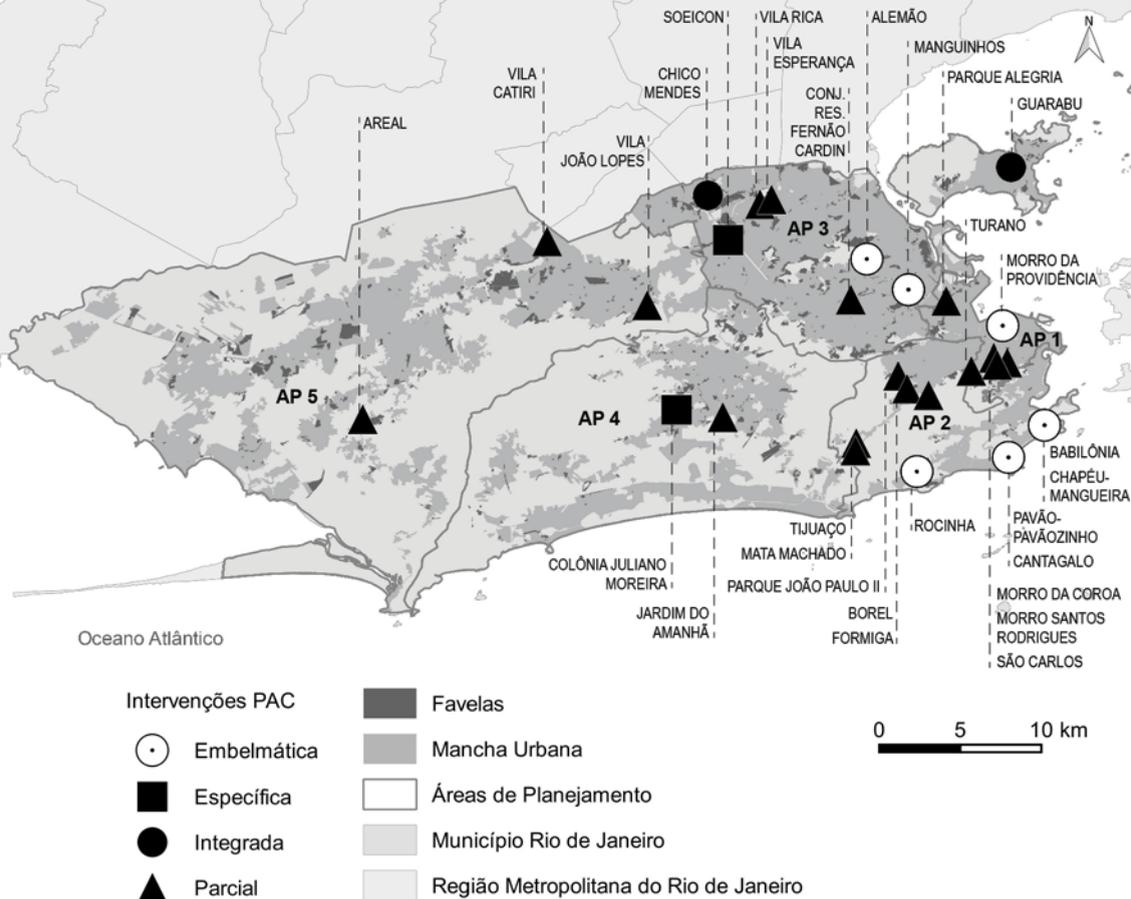


Figura 2 - Intervenções do PAC nas favelas do Rio de Janeiro.

Fonte: Observatório das Metrôpoles.

intervenções de maior porte, enquanto as urbanizações integradas e parciais atuaram em 19 territórios em intervenções geralmente menores e de complementos do processo de urbanização em camadas.

Com relação às demais operações do PAC, as intervenções emblemáticas também diferem quanto aos arranjos financeiros, repasses e contrapartidas. A partir de uma análise dos Quadros de Composição de Investimentos (QCIs) das operações, é possível identificar um acréscimo considerável das contrapartidas do poder local nesse conjunto de obras. A participação do poder local no financiamento dessas intervenções é ainda maior se analisarmos a composição dos investimentos isoladamente. No caso do Teleférico do Complexo do Alemão, o Governo do Estado foi responsável por 66% do custo da obra. Em Manguinhos, o percentual de contrapartida chegou aos 64% do total da operação do Governo do Estado, sendo que, na elevação da linha do trem, sobe para 70% o valor da contrapartida.

Tabela 5 - Investimentos por modelo de intervenção

Modelos de Intervenção	Nº territórios atendidos	Investimento Total		Repasse Governo Federal	Contrapartida Poder Local
		R\$	%		
Intervenções emblemáticas	6	R\$ 2.258.879.261	77,2%	54%	46%
Urbanizações Integradas	2	R\$ 158.013.046	5,4%	58%	42%
Urbanizações Parciais	13	R\$ 323.348.619	11,1%	84%	16%
Intervenções Específicas	2	R\$ 185.428.085	6,3%	71%	29%
Total	23	R\$ 2.925.669.011	100%	59%	41%

Fonte: MCidades (2018).

A questão habitacional

Outra das características em que o PAC se destaca da trajetória de urbanização no Rio de Janeiro, em particular do Programa Favela-Bairro, é o aumento da componente habitacional. No Favela-Bairro, a produção de unidades habitacionais para reassentamentos era limitada aos casos de remanejamento e apenas quando não eram encontradas outras soluções²⁴. As taxas de reassentamento nas primeiras fases do Favela-Bairro eram reduzidas na ordem dos 5% (CARDOSO, 2007). No caso do PAC, não foram estabelecidos percentuais mínimos e máximos de remoção, sendo permitido utilizar os recursos do programa tanto para intervenções que não demandavam remoções, quanto para situações de remoção total (substituição total de tecido ou reassentamento total das famílias). Essa possibilidade, aliada às características de obras de maior porte e pressão por inaugurações, teve impacto tanto na quantidade de remoções como em seu modo de negociação. De forma genérica²⁵, o Poder Público no caso de necessidade de remoção ofereceu três possibilidades aos moradores: 1) unidade habitacional de reassentamento; 2) indenização; 3) compra assistida de outro imóvel. Foi ainda utilizado o aluguel social que deveria ser uma solução temporária para as três modalidades descritas. O tema

24. Indenização pelo valor da benfeitoria que fazia parte da contrapartida. Posteriormente, utilizou-se a modalidade de compra de outro imóvel na mesma localidade. A compra assistida foi responsável por 59% dos valores pagos no período de 1995-2002.

25. O Governo do Estado e Prefeitura do Rio de Janeiro utilizaram nomenclaturas distintas. Procurou-se aqui apresentar uma síntese desses instrumentos.

das remoções e modos de reassentamento tem sido recorrente na crítica à atuação do PAC, incidindo, sobretudo, nos casos das intervenções emblemáticas. Em síntese, essas críticas recaem sobre o modo autoritário e truculento como decorreram as negociações, a forma pouco transparente de apresentação dos critérios para remoção (sobretudo quanto à classificação das áreas de risco) e a insuficiência da produção habitacional face à demanda que na maioria das vezes é subdimensionada por falta de um censo domiciliar prévio ao início das obras. (RODRIGUES, 2016; TRINDADE, 2012).

A pesquisa, até ao momento, apenas conseguiu dados quantitativos dos reassentamentos²⁶ de nove intervenções em sete territórios, cinco intervenções da Prefeitura do Rio de Janeiro e quatro do Governo Estadual. Nesse recorte, identificou-se que a produção de unidades habitacionais atendeu apenas a 50% da demanda, em média, com 5.154 unidades habitacionais para 10.260 situações de remoção. As ações via Prefeitura conseguiram atender nesta modalidade em 57% dos casos. Quando se trata do Governo do Estado, a média cai para os 48%. Destacamos o caso da Rocinha em que as unidades habitacionais produzidas apenas atenderam a 23% das remoções executadas, sendo a modalidade mais utilizada a Indenização com 41% e a compra assistida em 34% das situações.

Em sentido contrário, a Colônia Juliano Moreira e a favela do Cantagalo foram as intervenções que mais reassentaram em unidades habitacionais com 74% e 83%, respectivamente. Nessa negociação, cabe referir que as unidades habitacionais oferecidas tenderam em sua maioria²⁷ a apartamentos de tipologia de “2 quartos”, entre 40m² e 50m², que em muitos casos não atendem ao perfil familiar ou são de menores dimensões em relação à casa anterior, o que poderá explicar em parte a adesão às modalidades de Indenização e Compra Assistida (PATRÍCIO, 2017). Essas modalidades foram utilizadas em todas as ações, com exceção da intervenção estadual no Complexo do Alemão. Nas intervenções da Prefeitura, em Manguinhos e no Turano, Indenização e Compra Assistida foram as soluções negociadas em 98% das situações (428 casos), uma vez que não foi identificada produção habitacional nessas intervenções. Cabe referir que Indenização e Compra Assistida, embora possam ser apresentadas como alternativa à insuficiência da produção habitacional,

26. Dados fornecidos por técnicos a partir das planilhas de acompanhamento da SMH e EMOP.

27. Com exceção da Colônia Juliano Moreira onde a maioria das unidades habitacionais são sobrados com pequenos quintais mais adequados à realidade rural-urbana do território.

Tabela 6 - Quantitativo de Remoções e Reassentamentos*#

Assentamento	Unidades Habitacionais		Indenização		Compra Assistida		Aguardando em Aluguel Social		Total Remoções Reassentamentos
Alemão (Estado)	1.484	54%	0	0%	0	0%	1.266	46%	2.750
Alemão (Prefeitura)	867	73%	75	6%	208	18%	30	3%	1.180
Alemão SUBTOTAL	2.351	60%	75	2%	208	5%	1.296	33%	3.930
Manguinhos (Estado)	1.930	46%	234	6%	894	21%	1.083	26%	4.185
Manguinhos (Prefeitura)	0	0%	88	25%	255	73%	8	2%	351
Manguinhos SUBTOTAL	1.930	43%	322	7%	1.149	25%	1.091	24%	4.536
Rocinha (Estado)	144	23%	255	41%	213	34%	5	1%	621
Cantagalo (Estado)	163	83%	8	4%	6	3%	13	7%	197
Complexo da Tijuca (Prefeitura)	213	52%	23	6%	175	43%	0	0%	411
Complexo do Turano (Prefeitura)	0	0%	27	31%	58	67%	2	2%	87
Colônia Juliano Moreira (Prefeitura)	353	74%	55	12%	62	13%	8	2%	478
Prefeitura	1.433	57%	268	11%	758	30%	48	2%	2.507
Governo do Estado	3.721	48%	497	6%	1.113	14%	2.367	31%	7.753
Total recorte de dados disponíveis	5.154	50%	765	7%	1.871	18%	2.415	24%	10.260

* Dados da Prefeitura até 31 de dezembro de 2013.

Houve muita dificuldade em conseguir dados mais atualizados sobre os quantitativos de remoções e reassentamentos. Não estão incluídos nos dados da Tabela 6, por exemplo, as remoções referentes ao projeto para o Morro da Providência.

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro.

têm sido noticiadas (MARINI, 2013) situações nas quais essas modalidades resultaram em casos de construção ou aquisição de casas em áreas de risco ou com elevado grau de precariedade habitacional. Por último, destaca-se o elevado número de famílias que continuam aguardando em Aluguel Social nas intervenções do Governo do Estado, 31% do total das remoções correspondendo a 2.367 famílias.

Os dados disponíveis não permitem especificar se os reassentamentos foram efetuados na área de assentamento como priorizava a normativa do Ministério das Cidades. Em depoimentos recolhidos junto a técnicos da Prefeitura e Governo do Estado, foi possível perceber que moradores de Manguinhos foram reassentados quer no Complexo do Alemão quer no Bairro Carioca, ou em outros conjuntos do PMCMV. Foram identificadas ainda situações de intervenções no âmbito do Pró-Moradia (por exemplo, na Favela Areal e Favela Vila João Lopes) onde a SMH oferecia aos moradores “a oportunidade de fazer a inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida no Rio em postos móveis instalados pela SMH” (RIO DE JANEIRO, 2009).

Embora tenham existido casos como o Morro do Preventório ou a Colônia Juliano Moreira, onde as remoções foram realizadas com reassentamento dentro do polígono de assentamento a questão habitacional mantém-se como um “problema não resolvido”. Na análise das intervenções e em depoimentos recolhidos, foram residuais as ações de melhorias habitacionais que foram executadas. Com a crise do Governo do Estado, verificaram-se atrasos nos pagamentos de aluguel social bem como atrasos na construção de empreendimentos que viriam suprir a demanda não solucionada deixando muitas famílias em situação de profunda fragilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grande volume de investimentos públicos que foram destinados para o Estado do Rio de Janeiro desde meados da década de 2000 – por meio principalmente dos grandes programas de investimento do Governo Federal e de grandes empresas públicas – exige que se faça um balanço cuidadoso do escopo das intervenções realizadas e de seus efeitos sobre os territórios atingidos. Em pesquisas anteriores, já foi possível constatar algumas debilidades que merecem ser ressaltadas. O PMCMV, por exemplo, foi responsável pelo deslocamento (muitas vezes forçado) de um grande número de famílias que residiam em áreas de urbanização consolidada para frentes de expansão da mancha

urbana metropolitana, em áreas muitas vezes desprovidas de infraestrutura e serviços básicos. O PAC tendeu, por sua vez, a atuar nas periferias consolidadas. Apesar das críticas que se possam fazer aos modelos de atuação, ele reforça os direitos dos moradores das favelas em sua permanência, contribuindo ainda para uma melhoria expressiva de suas condições de moradia a partir dos investimentos em infraestrutura, equipamentos sociais e acessibilidade. Apesar do contexto dos megaeventos em que a Prefeitura promoveu a remoção completa de algumas comunidades para a realização de obras referentes aos equipamentos esportivos ou de mobilidade, nas intervenções em estudo não se identificaram remoções completas com substituição de tecido²⁸.

O jogo de alianças políticas ajuda a compreender muitos dos caminhos que foram tomados e demonstra que os objetivos desses investimentos, em muitos casos, não se limitam ao objeto de atuação dos programas acionados. Os dados apresentados nesse texto mostram que as intervenções feitas pelo Governo Estadual na cidade do Rio de Janeiro estavam alinhadas com um interesse mais amplo de promover as ações do Governo Federal e criar marcos na paisagem da cidade (como o teleférico do Alemão ou a passarela da Rocinha), com uma função muito mais imagética do que propriamente ligada às necessidades da população. Isso coloca em questão a própria adequação dos investimentos em relação aos propósitos originais do programa e evidencia uma sobreposição de interesses de diversas ordens. Situação que fica mais problemática quando consideramos que o Teleférico do Alemão não está mais operando e que a área resultante da elevação da via férrea em Manguinhos permanece vazia, sem realizar o objetivo de integração e de uso público proposto no projeto original. Assim, enquanto investimentos vultosos mostram resultados pífios, demandas essenciais da população permanecem sem atendimento, como é o caso do saneamento na favela da Rocinha, que se tornou uma bandeira de luta da comunidade, contrária ao projeto do teleférico. Por outro lado, deve-se destacar que alguns dos equipamentos propostos, como as bibliotecas de Manguinhos e da Rocinha, estão funcionando de forma adequada, trazendo benefícios importantes para a população.

Já as intervenções da Prefeitura do Rio de Janeiro alinharam-se muito mais como uma continuidade ampliada de seu programa de intervenção. À exceção das intervenções no Morro da Providência e Babilônia/Chapéu-Mangueira, a Prefeitura seguiu o modelo do Favela-Bairro, apenas aumentando a escala

28. Isso não significa que dentro de intervenções não houvesse remoção de algumas comunidades como é o exemplo da Mandela de Pedra em Manguinhos.

de sua atuação. A proposta de ampliação dos escopos de intervenção que se materializou no Programa Morar Carioca, infelizmente foi interrompida não permitindo que se pudessem avaliar efetivamente seus impactos sobre a melhoria da qualidade nas intervenções em favelas. A atuação da Prefeitura pode ser criticada também por sua postura em relação aos reassentamentos realizados, tendo sido comum a utilização das indenizações como “solução” para resolver os problemas das famílias realocadas, sem o devido controle sobre os impactos desse tipo de alternativa.

Cabe ressaltar que um dos problemas identificados nos debates com a população das favelas diz respeito à falta de processos adequados de participação nos projetos e no acompanhamento das obras. Isso se deveu em grande medida ao modelo adotado pelo Governo do Estado nas obras realizadas no âmbito da primeira fase do PAC (PAC-1), em que o trabalho social foi contratado junto com as licitações de obras e muitas vezes subordinado às construtoras. Já na segunda fase do PAC (PAC-2) havia a possibilidade de mudança desse modelo, mas foram poucas as contratações realizadas. A falta de participação no projeto e no controle sobre as obras fez com que os processos de remoções e reassentamentos assumissem contornos muitas vezes dramáticos, com consequências difíceis para as famílias atingidas.

REFERÊNCIAS

CARDOSO et al. Habitação Social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC (Coleção Habitare), 2007.

CAVALIERI, F.; VIAL, A. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Coleção Estudo Cariocas. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. 2012

ENSP/FIOCRUZ – ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA DA FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Relatório: PAC Mangueiras: problemas não resolvidos e recomendações**. 2016.

MARINI, I. RJ: **indenizados de Mangueiras compram casa em locais de risco**. 25. mai. 2013. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/rj-indenizados-de-mangueiras-compram-casa-em-locais-de-risco,3b14935f69bde310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html%20http://www.canalibase.org.br/pac-favelas-problemas-nao-resolvidos/>. Acesso em: 04. set. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Contratos ativos de obras do PAC**. Posição 31/12/2017. Brasília, 2018.

_____. **Plano de Trabalho do Contrato PT 0223.645-90**. Residencial SOEINCON. Brasília, 2007

NATAL, J. A economia fluminense em três tempos. **Revista de Economia Fluminense**, ano III, n. 6, p. 54-58, jul. 2007.

PATRÍCIO, N. A. **Contradições da política habitacional “lulista”: uma perspectiva relacional através da análise morfológica do PAC-UAP no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro. 2017.

PEREZ, M. A. M. **A produção social do espaço urbano na periferia da metrópole: A incorporação da Antiga Colônia Juliano Moreira no tecido formal do Rio de Janeiro**. 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), PROURB, UFRJ, 2014.

RODRIGUES, J. Condições de mobilidade urbana e organização social do território. In: RIBEIRO, L. C. Q (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015

RIO DE JANEIRO (PREFEITURA). **Habitação em foco – Informativo da Secretaria de Habitação**. ano I, nº 3. s/d. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/anexo/habitacao_em_foco_numero_tres.pdf. Acesso em: 04. set. 2018.

_____. **Decreto nº 27.470**, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre instalação do centro de cidadania na forma que menciona. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2006/2747/27470/decreto-n-27470-2006-dispoe-sobre-instalacao-do-centro-de-cidadania-na-forma-que-menciona>. Acesso em: 1º. set. 2018.

_____. Secretaria Municipal de Habitação. **Prefeitura explica intervenções do Programa Pró-Moradia em comunidades da Zona Oeste**. 29. jun. 2009. Disponível em: http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/noticias_reunioes.htm#topo. Acesso em: 04. set. 2018.

RIO DE JANEIRO. **Relatório da 2ª visita. Acompanhamento de Obras Públicas – Contrato nº18/2011: Execução de Obras complementares de urbanização e infraestrutura na Comunidade Guarabu/Jardim Carioca/SGCE**. 2ª Inspectoria Geral de Controle Externo, Tribunal de Contas Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2012

RODRIGUES, R. I. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão** / Org.: Rute Imanishi Rodrigues. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SIQUEIRA, H. Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SOARES, B. Planejamento participativo na urbanização de favelas: o morar carioca na Barreira do Vasco, Rio de Janeiro, **II Seminário de Urbanização de Favelas, Anais**. Rio de Janeiro 2016.

TORQUATO. **Casa nova, vida nova: Consumo, despesas e orçamento doméstico entre moradores do PAC do Morro do Preventório**. 2013. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense PPGA-UFF, Niterói, 2013.

TRINDADE, C. **“Não se faz omelete sem quebrar os ovos”**. **Política Pública e Participação Social no PAC Manguinhos**. 2012. Tese (Doutorado em História Social), Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

URBANIZAÇÃO DE VILAS E FAVELAS EM BELO HORIZONTE

Reflexos de uma trajetória
de planejamento e
gestão urbana

Thêmis Amorim Aragão
Mariana Rodrigues Santos*

INTRODUÇÃO

Belo Horizonte, uma cidade planejada desde sua fundação, não deixou de apresentar, em seu desenvolvimento, a formação de assentamentos precários, denominados principalmente como vilas e favelas. A postura governamental durante muito tempo foi, como em outras cidades e metrópoles brasileiras, a remoção forçada. A partir do final dos anos 70, com a mudança de orientação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que passou a abandonar as práticas remocionistas e criou um programa de urbanização de favelas – o Promorar, e com a redemocratização e a renovação dos governos locais a partir dos anos 80, verificou-se uma mudança significativa nas práticas do Poder Público em relação a esses assentamentos. A atuação da Prefeitura de Belo Horizonte destacou-se, nesse sentido, por novas abordagens em sua política habitacional, construindo instrumentos e metodologias inovadoras para a implementação de programas de urbanização de assentamentos precários.

Na década de 90, durante a gestão do Prefeito Patrus Ananias, a criação do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) e a instituição do Plano Global Específico (PGE) para os assentamentos precários surgiram como instrumentos de destaque da política habitacional.

* Thêmis Amorim Aragão é arquiteta urbanista, doutora em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) com duplo doutoramento em economia pela Universität Hamburg, professora do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belo Horizonte – UNIBH e pesquisadora Observatório das Metrôpoles. Mariana Rodrigues Santos é arquiteta urbanista formada pela Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Com base nesse contexto, este Capítulo visa a resgatar a trajetória político-institucional que levou Belo Horizonte a edificar uma estrutura político-administrativa que busca adequar a política habitacional e urbana às dinâmicas sociais existentes em seu território.

O texto está organizado em quatro partes. Inicialmente, apresenta-se um breve histórico dos processos de ocupação informal da cidade de Belo Horizonte e os conflitos gerados com o Poder Público a partir das ações de remoções. Em seguida, abordaremos as transformações que ocorreram a partir da década de 80, quando se observou a institucionalização de programas e ações voltadas à urbanização de assentamentos precários e à participação popular na gestão urbana. Na terceira seção, apresenta-se o Programa Vila Viva, percebido como a versão mais acabada das metodologias de intervenção em vilas e favelas em Belo Horizonte. Por fim, sintetizaremos as principais questões que envolvem a execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no contexto da política municipal e urbanização de vilas e favelas de Belo Horizonte.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Apesar de ser uma cidade planejada, a problemática habitacional do município de Belo Horizonte remonta ao período que precede sua inauguração. Pensada para se tornar a nova capital mineira, a planta original da cidade foi projetada para abrigar o funcionalismo público que iria compor o aparato administrativo do Governo. Contudo, o planejamento desse núcleo urbano não previu espaço para acomodar trabalhadores responsáveis pela construção do novo centro. O operariado da construção civil que ocupava áreas adjacentes ao núcleo projetado da cidade foi visto pelos administradores e empreiteiros da época como uma população temporária.

Guimarães (1992) ressalta que as ocupações ocorridas na época não representaram problema para as autoridades e algumas delas foram inclusive incentivadas, principalmente as ocupações próximas aos canteiros de obra. Em 1895, Belo Horizonte já contava com duas grandes ocupações contendo cerca de três mil habitantes. Nesse sentido, o autor descreve:

Estabelece-se, então, entre a Prefeitura e trabalhadores uma dinâmica que se torna característica do processo de ocupação do solo de Belo Horizonte: estes ocupavam, sob os auspícios do poder público a às vezes com a conivência

dele, áreas desvalorizadas e/ou onde fazia-se necessária a presença de mão de obra, até o momento em que eram dali retirados pela própria Prefeitura quando sua presença não mais interessava, ou quando o crescimento da cidade tornava valorizada aquela área..” (GUIMARÃES, 1992, p. 4)

O crescimento populacional e os processos migratórios das décadas seguintes acentuaram a crise habitacional. Belo Horizonte teve que conviver com as constantes ocupações e os recorrentes processos de remoção promovidos pelo Poder Público. Como reação à política coordenada de remoção, observa-se o surgimento de movimentos sociais organizados na capital mineira. Dá-se destaque à União de Defesa Coletiva e a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte que tiveram intensa atuação no período e foram essenciais para fazer com que o Poder Público pautasse a urbanização de vilas e favelas como uma política central da gestão pública.

Em 1955, em decorrência dos constantes conflitos entre o Poder Público e o movimento social organizado, a Prefeitura de Belo Horizonte criou o Departamento de Bairros Populares, juntamente com o Fundo Municipal de Habitação Popular. A criação desse departamento representou o compromisso da Prefeitura em somente realizar remoções caso houvesse unidades habitacionais prontas para as famílias desalojadas. Contudo, essa política originou apenas um conjunto habitacional. Percebendo o descompasso entre a resposta dada pela produção habitacional estatal, as dinâmicas demográficas e os processos de ocupações, as ações de remoção foram retomadas.

No novo contexto político, criado a partir do Golpe Militar, as vilas viraram alvo de ação policial. Mais uma vez, Belo Horizonte recorreu, nesse momento de forma mais radical, a políticas de remoções, diminuindo o percentual de favelas em seu território municipal. Como efeito do processo de desfavelamento promovido pelas remoções, observou-se o concomitante aumento da densidade dos assentamentos remanescentes.

O processo de desfavelamento também transferiu o problema habitacional de Belo Horizonte a seus vizinhos metropolitanos. As indenizações propostas só permitiam a compra de lotes em áreas mais distantes do centro. Além disso, a periferização da pobreza foi acentuada pela política habitacional do BNH, a qual transferiu grande parte do contingente populacional das favelas de Belo Horizonte para conjuntos habitacionais localizados na periferia metropolitana (GUIMARÃES, 1992).

Considerando que o problema habitacional de Belo Horizonte ganhou escala metropolitana, no final da década de 70 uma maior articulação entre as ações da Prefeitura e do Governo do Estado foi estabelecida. Nessa perspectiva, dentro de uma estratégia de ação apoiada pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), em 1979 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), que tinha como objetivo a regularização dos assentamentos informais.

A consolidação de ações mais concretas foi ainda influenciada pela ocorrência de grandes chuvas, entre 1979 e 1982, que causaram deslizamentos de encostas, atingindo as vilas e favelas. Esse contexto favoreceu um maior nível de organização política dos movimentos sociais, que se mobilizaram, reivindicando uma ação do Poder Público para atender às necessidades das populações desalojadas, contando com apoio da igreja católica. Como consequência, em 1982, foi criado o Programa Municipal de Regularização Fundiária (Profavela).

Importante observar a confluência das ações tanto do Governo do Estado como da Prefeitura em torno da regularização fundiária dos assentamentos informais. No contexto nacional, devido ao longo período de recessão que o país passava, já havia o entendimento de que as políticas de remoção forçada e de provisão habitacional promovidas pelo BNH não eram capazes de dar respostas adequadas às demandas das cidades brasileiras. Soma-se a isso o fato de que, ao longo da segunda metade da década de 70, teve início um debate acerca dos mecanismos de regulação do solo urbano. Nesse contexto, o Governo Federal encaminhou ao Congresso a Lei de Parcelamento do Solo, aprovada em 1979 - Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979) -, e, em 1983, o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano - PL nº 775, de 4 de maio de 1983 (BRASIL, 1983) -, que já previa alternativas para a regularização fundiária. Dessa forma, o direcionamento da política e as estruturas institucionais criadas para implementação de novos programas habitacionais em Belo Horizonte não foram fruto apenas de uma decisão governamental, mas também uma herança do processo de planejamento territorial da nova capital associado à convergência de fatores políticos, econômicos e sociais em várias escalas.

Denaldi (2003, p. 71) destaca que, durante a década de 80, observa-se a construção institucional das políticas de urbanização de favelas. Esse momento coincidiu com o período de abertura política, de mobilização dos movimentos sociais e de retomada do processo eleitoral para Governos Estaduais e Municipais. Navarro (2007) destaca que a partir de 1983, a Prefeitura Municipal

de Belo Horizonte realizou extensa reforma administrativa, criando nove secretarias especiais. Dentre elas, o autor chama a atenção para a estruturação da Secretaria Municipal de Ação Comunitária (SMAC), responsável pela questão da habitação popular e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), responsável pelo planejamento das políticas territoriais de desenvolvimento. Além disso, foi criada a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável pela implementação da política de urbanização de favelas no município (NAVARRO, 2007).

Em 1984, a SMDU e a SMAC desenvolveram, juntamente com a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL) e a Secretaria Municipal de Assuntos Especiais (SMAE), o Plano Municipal de Habitação Popular (PMHP). Para implementação do Plano, a Urbel foi vinculada às quatro secretarias citadas acima.

É importante lembrar que essa articulação entre órgãos consolidou um ideal institucional de planejamento e de transversalidade entre as políticas desenvolvidas pela Prefeitura. Nesse sentido, cada órgão cumpriu um papel no desenvolvimento das ações da Urbel: a SMAC auxiliou na mobilização social das comunidades; a SMDU fez a compatibilidade das ações habitacionais com o planejamento territorial do município; a SMAE apoiou na captação de recursos para execução dos projetos e a SMPL fez a compatibilização das ações de todos os órgãos envolvidos na implantação do Plano. Assim, o arranjo institucional criado passou a configurar uma espécie de “Sistema Municipal de Habitação Popular” (NAVARRO, 2007).

AS INOVAÇÕES NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE

Com o processo de democratização no país, houve um movimento progressivo de institucionalização de práticas de participação política no contexto da gestão urbana em Belo Horizonte. Isso se deu a partir do acúmulo de experiências tanto do Governo do Estado, por meio do Prodecom, quanto da Prefeitura, por intermédio dos programas de regularização fundiária (Profavela). Em 1989, na gestão de Pimenta da Veiga – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foi lançado o Programa Participativo de Obras Prioritárias (Propar), que consistia na realização de assembleias que contavam com a presença do prefeito e nas quais a população era consultada sobre quais obras deveriam ser indicadas como prioritárias. Somarriba

e Dulci (1995, p. 12) lembram que essas assembleias não tinham caráter deliberativo e que “serviam para indicar de forma descontínua e nada sistemática as principais preocupações dos moradores de cada região”.

Navarro (2007) destaca que, apesar da experiência do Propar, o debate acerca da participação popular na gestão municipal consolidou-se e institucionalizou-se com o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM) em 1990. A mobilização da câmara dos vereadores para a elaboração da LOM em um contexto de recente promulgação da Constituição Federal e democratização do país fez com que fosse reiterada a atuação do cidadão de forma mais direta nos processos decisórios. A normatização do princípio da participação popular na LOM deu fundamento para atuação das gestões que se seguiram.

Com a mudança de governo, a gestão do Prefeito Patrus Ananias – Partido dos Trabalhadores (PT) – 1993-1996 – guardou relação direta com o estabelecimento de um “projeto de democratização” na gestão da cidade e das políticas urbanas que, por sua vez, teve como ponto de partida o “princípio de fazer cumprir a Lei Orgânica do Município” (NAVARRO, 2007, p. 489).

No que diz respeito à gestão democrática da cidade, um dos instrumentos balizadores da gestão foi a implantação do Orçamento Participativo (OP) e, no caso de Belo Horizonte, a criação do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) destacou-se como uma particularidade entre as experiências brasileiras de OP.

O OPH, contava com recursos reservados para investimento na área de habitação de forma que as demandas habitacionais não eram disputadas com a de outros setores. A criação de espaços de participação, como Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana, contribuíram para o fortalecimento dessa solução.

O alargamento do debate articulando as políticas urbana e habitacional dava-se nas Conferências Municipais de Habitação e nas Conferências Municipais de Política Urbana. A harmonização da política habitacional com a política urbana tinha como premissa estabelecer ações estruturantes no território e coibir/minimizar intervenções isoladas e pontuais em vilas e favelas. Partia-se do pressuposto de integrar as ações da política habitacional à lógica de desenvolvimento territorial integrado do município.



Figura 1 - Sistema Municipal de Habitação – SMH

Fonte: Elaboração própria.

As estruturas criadas moldaram uma nova organização para o Sistema Municipal de Habitação (SMH), instituído por meio da Resolução nº II, de 01 de dezembro de 1994. Essa estrutura incorporou o arranjo financeiro do Fundo Municipal de Habitação, criado em 1955, na nova lógica de ação governamental.

A nova estrutura organizacional respondeu à preocupação, por parte da gestão, de agregar capacidades técnicas alinhadas às premissas democráticas. Conti (2004) destaca que a visão política das intervenções foi balizada por um perfil de corpo técnico que incorporava, por um lado, técnicos permanentes que retinham a experiência local amadurecida ao longo da década de 80 e, por outro lado, a inclusão de profissionais contratados por tempo determinado, via de regra, para prestar serviços de consultoria¹. Dentre esse segundo grupo,

encontravam-se profissionais que participaram da primeira administração do Partido dos Trabalhadores - PT de São Paulo, sob comando da prefeita Luisa Erundina, ou que, nesse mesmo contexto regional e no mesmo período, participaram de outras administrações progressistas, como Santo André e São Bernardo do Campo, ou da primeira administração do PT de Ipatinga-MG, conduzida pelo prefeito Chico Ferramenta (CONTI, 2004, p. 2).

1. Vale ainda lembrar que técnicos do Recife, envolvidos com a experiência pernambucana do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) também compunham parte do grupo de consultoria e visava a reforçar a articulação da política habitacional com a política urbana.

O modelo de intervenção em favelas em Belo Horizonte foi ainda influenciado por um projeto de cooperação técnica estabelecido entre a Prefeitura de Belo Horizonte e o Governo Francês. O Projeto Alvorada, como foi denominada a experiência, foi um projeto piloto conceitual e metodológico que visava à recuperação e integração dos assentamentos informais à cidade do ponto de vista urbanístico, jurídico e social.

O Projeto Alvorada funcionou como um laboratório para a gestão petista. No âmbito dessa experimentação, fortaleceu-se a proposta de contar com um plano territorial para orientar a intervenção nos assentamentos informais. Produzido a partir de um diagnóstico integrado e que considerasse as especificidades de cada território e comunidade, o Projeto Alvorada propôs que o planejamento da comunidade também se alinharia às diretrizes da política urbana municipal, buscando articular o planejamento comunitário à visão integrada da cidade e da metrópole.

Importante ressaltar que a Urbel, a partir das primeiras avaliações da implementação das decisões do OPH, verificou algumas limitações da gestão democrática orçamentária em sua articulação com a política de urbanização de vilas e favelas. Um dos problemas mais relatados pelos técnicos da Urbel é que faltava um propósito geral em relação às emendas aprovadas no OPH. Canalizava-se recursos para ações fragmentadas, uma vez que as emendas eram voltadas ao atendimento de problemas pontuais de cada comunidade, pulverizando as ações em várias comunidades à cada ciclo orçamentário. Dessa forma, os investimentos oriundos do OPH eram insuficientes para promover a urbanização completa dos assentamentos. Os recursos não permitiam a resolução dos problemas da comunidade de forma integrada. Muitas vezes, as ações do OPH acarretaram na sobreposição de intervenções e desperdícios. Um exemplo disso foram as solicitações dos moradores para a implementação de rede de água em determinados bicos das comunidades. Os recursos aprovados na assembleia do OPH ficavam restritos à instalação da rede de água e não era permitida a concomitante instalação de drenagem, esgotamento sanitário e pavimentação na mesma área. Nesse sentido, a Urbel não poderia complementar a obra, uma vez que não tinha orçamento previsto. Os recursos disponíveis eram contingenciados para ser utilizados estritamente nas medidas aprovadas no OPH e a Urbel era impedida de dar outra finalidade aos investimentos. Num cenário de escassez de recursos, era necessário que cada comunidade reivindicasse a execução das infraestruturas urbanas em vários ciclos do OPH.

Outro processo político que contribuiu para integrar a política habitacional à política urbana foi a revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte - Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 (BRASIL, 1996). O estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) facilitou os processos de regularização fundiária dos assentamentos precários, assim como reservou terra urbana para moradia popular. A partir do Plano Diretor, foram criados três tipos de zoneamentos especiais: (i) a ZEIS-1, atrelada aos territórios ocupados por vilas e favelas e sujeitos à urbanização e regularização fundiária; (ii) a ZEIS-2, atrelada a vazios urbanos destinados a novos empreendimentos habitacionais para atendimento à população de baixa renda; e (iii) a ZEIS-3, destinada aos conjuntos habitacionais que estavam em desconformidade à legislação edilícia.

Concomitantemente à revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte, foi consolidado no âmbito da Urbel o instrumento de planejamento territorial dos assentamentos precários de Belo Horizonte intitulado Plano Global Específico (PGE), um instrumento de planejamento das intervenções urbanísticas, resultante da experiência do Projeto Alvorada, que também engloba ações voltadas à regularização fundiária e ao desenvolvimento social. Segundo Brandenberger (2002), o PGE promove a urbanização e legalização (inserção no mercado formal de terras) dos assentamentos precários a partir de três eixos: recuperação urbanístico-ambiental, regularização fundiária e desenvolvimento sócio-organizativo. Esses eixos estão desenvolvidos em três etapas fundamentais de elaboração do plano: o levantamento de dados, o diagnóstico e a hierarquização de propostas.

O PGE incorporou também a temática ambiental, que ganhou importância e, em alguma medida, passou a ser considerada no planejamento das intervenções. Cabe destacar que, durante a primeira metade da década de 2000, estava sendo discutido o Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (Drenurbs). Paulatinamente, as premissas do Drenurbs também foram sendo apropriadas pelo instrumento do PGE.

Uma característica central do PGE diz respeito à gestão participativa de todo o processo. Para garantir esse aspecto no processo de planejamento, a Urbel promove reuniões na comunidade que visa à criação de um Grupo de Referência (GR). O GR é composto por lideranças locais e outros moradores, juntamente com a equipe técnica, interessados em acompanhar todas as etapas do Plano. A adoção do GR de forma mais sistemática foi realizada quando

a área de estudo era considerada grande, sendo necessário limitar o número de participantes nas reuniões para viabilizar as atividades de planejamento. Contudo, privilegia-se a realização de assembleias mais amplas para legitimar os direcionamentos tomados pelo GR.

Considerando a estrutura de financiamento, o PGE busca dar suporte aos processos deliberativos do OPH. Vale lembrar que o PGE engloba a elaboração de projeto urbanístico em nível de anteprojeto para que os investimentos possam ser orçados. Nele, a população consegue distinguir quais barracos serão removidos para dar espaço à infraestrutura e vias, que tipo de espaço será construído nas áreas intersticiais da comunidade, quais equipamentos serão previstos, onde eles serão implantados e, principalmente, quais terrenos serão reservados para a construção das novas unidades habitacionais que abrigarão a população removida (ver Figuras 3 e 4).

No PGE, as intervenções são hierarquizadas por metas/obras para serem implementadas em etapas. Essas ações hierarquizadas são orçadas de forma a balizar as decisões da população durante a definição dos recursos no ciclo do OPH. Assim, a grande quantidade de obras pontuais e desarticuladas que eram deliberadas no processo de OP, ao seguir a lógica de execução do PGE, passou a compor fragmentos de um projeto maior, evitando gastos desnecessários. Cada uma dessas etapas foi representada em mapas, planilhas e textos explicativos para auxiliar na compreensão e reflexão dos problemas pela comunidade.

Para fortalecer a lógica do planejamento territorial atrelada à gestão participativa, a partir de 1997, foi instituída pelo Conselho Municipal de Habitação e pelo Fórum do OP a obrigatoriedade do PGE para aprovação de intervenções em favelas. Para que uma ação de urbanização fosse aprovada no OPH, ela deveria, necessariamente estar prevista no PGE. As comunidades que não possuíam PGE deveriam disputar recursos no OPH para desenvolvimento do plano. Considerando que o OPH, da forma como é implementado, não viabiliza recursos para urbanização integral, a urbanização da comunidade dá-se de forma paulatina a partir da execução das etapas hierarquizadas e orçadas pelo PGE.



Figura 2 - Metodologia de Elaboração do Plano Global Específico

Fonte: Elaboração própria.



LEGENDA

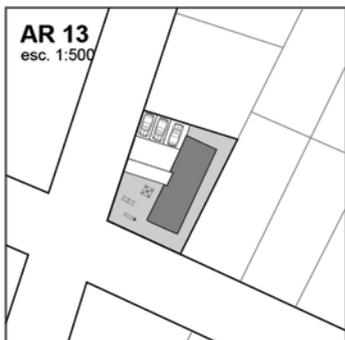
- | | | | |
|---------|-------------------------|---|---------------------------------|
| — — | Perímetro ZEIS | ☐ | Edificação interna |
| - - - - | Perímetro ZEIS Proposto | ■ | Reassentamento - Habitação nova |
| — | Vias regularizadas | ▲ | Áreas Verdes ou de Lazer |
| — | Vias novas | ☐ | Edificação externa |

Figura 3 - Implantação Geral da Intervenção

Fonte: Elaboração própria com base em PGE Vila 1º de Maio.

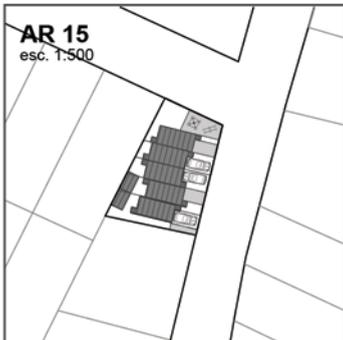
Figura 4 - (página seguinte) Alternativas de reassentamento

Fonte: Elaboração própria com base em PGE Vila 1º de Maio.



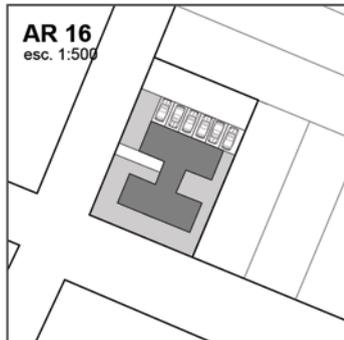
AR 13
esc. 1:500

ÁREA DE REASSENTAMENTO 13
Reassentamento tipologia fita.
2 quartos, 8 un. habitacionais.
Desapropriação do Lote 8 da
Quadra 10 do CP-162-028-G.



AR 15
esc. 1:500

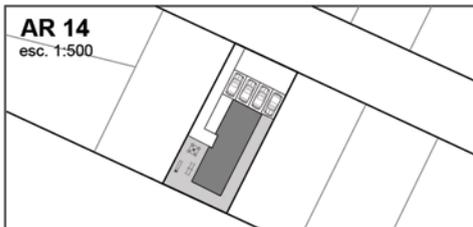
ÁREA DE REASSENTAMENTO 15
Reassentamento tipologia sobrado.
3 un. habitacionais de 2 quartos
e 2 un. habitacionais de 3 quartos.
Desapropriação do Lote 1 da
Quadra 6 do CP-162-028-G.



AR 16
esc. 1:500

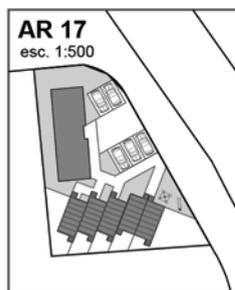
ÁREA DE REASSENTAMENTO 16
Reassentamento tipologia 'H', de
3 andares com 12 un. habitacionais
de 2 quartos.
Desapropriação do Lote 49 e 50
da Quadra 4 do CP-162-025-M.

PLANTA DE LOCALIZAÇÃO DO REASSENTAMENTO



AR 14
esc. 1:500

ÁREA DE REASSENTAMENTO 14
Reassentamento tipologia fita, 2 quartos,
8 un. habitacionais.
Desapropriação do Lote 6 da Quadra 7
do CP-301-002-F.



AR 17
esc. 1:500

ÁREA DE REASSENTAMENTO 17
Reassentamento tipologia
em fita de 2 quartos,
8 un. habitacionais
e 5 un. habitacionais
de tipologia sobrado
de 2 quartos.
Desapropriação de
esquina Rua Academico
Coutinho CP-162-268-C.

LEGENDA

-  Perímetro ZEIS
-  Perímetro ZEIS Proposto
-  Lotes no entorno imediato para reassentamento com projeto
-  Outras opções de Lotes no entorno imediato para reassentamento

Apesar de ser considerado um instrumento de planejamento exemplar, a elaboração e implementação do PGE geraram alguns problemas que necessitam ser ressaltados. O primeiro deles é relativo à expectativa gerada na comunidade. Ao ver que o conjunto de propostas para a região depende de um processo lento de barganha de recursos e que a concretização do plano leva décadas para completar-se, a frustração da população reflete-se em desmobilização e descrédito no Poder Público. As entrevistas realizadas com lideranças de comunidades beneficiadas pelo OPH apontaram que é muito “tempo perdido em reunião. O plano leva anos para ser elaborado e décadas para ser executado”. A avaliação por parte das lideranças é que o PGE, por falta de volume de recursos disponíveis para sua execução integral, apresenta resultados concretos pouco satisfatórios, mas é um importante instrumento de formação política da comunidade.

O segundo problema relaciona-se à dinâmica de transformação dos territórios. Os assentamentos estão em permanente transformação, novos problemas e necessidades surgem a partir do crescimento e adensamento dos núcleos. O PGE acaba ficando defasado em relação à realidade/necessidade local.

A defasagem do PGE acarreta no subdimensionamento das metas físicas. Muitas vezes, quando a comunidade consegue financiamento para a implementação de uma meta do PGE, o recurso já não é suficiente para executar a ação prevista. É necessário atualizar o levantamento topográfico, redimensionar a execução dos serviços o que resulta no aumento do percentual de remoção e dos custos envolvidos. Nesses casos, é comum diminuir o escopo da intervenção e deixar o que não pôde ser executado para uma nova barganha orçamentária. Há que se pensar sempre, durante esse processo, que:

a ênfase dada ao PGE como objeto de análise deve ser ponderada, já que o PGE é um momento dentro de um processo maior; é bom salientar que o objetivo central da ação do poder público é a implementação de uma intervenção estrutural nas vilas e favelas, da qual o PGE corresponde apenas a uma parte e não ao seu todo. (CONTI, 2004, p. 5)

Os dados da Prefeitura, em abril de 2018, mostram um total de 104 PGEs concluídos, abrangendo 185 vilas/comunidades e beneficiando 261.896 habitantes. Considerando que o município registra oficialmente 215 vilas e favelas que abriga um total de 451.395 habitantes, podemos dizer que o processo de planejamento local das comunidades mobiliza um percentual significativo da população e agrega uma cultura política acerca da ocupação do território. Contudo, é indispensável que haja volume de recursos disponíveis para eficácia dos processos de planejamento territorial.

PROJETO VILA VIVA E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Em meados da década de 2000, o perfil das intervenções em vilas e favelas em Belo Horizonte apresentou mudanças. Considerando que as ações baseadas no modelo do Sistema Municipal de Habitação apoiadas no Plano Global Específico e na dinâmica do Orçamento Participativo da Habitação resultavam em um padrão pulverizado de pequenas intervenções, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte resolveu aumentar os investimentos em assentamentos que demandam intervenções de maior complexidade. Para marcar as mudanças que iriam acontecer, surgiu o Programa Vila Viva, que passou a representar, a partir da experiência piloto do Aglomerado da Serra, uma nova versão do programa de urbanização de favelas em Belo Horizonte.

O Programa Vila Viva manteve a metodologia do arranjo PGE-OPH, mas ampliou o escopo das intervenções nas comunidades a partir da captação de recursos junto ao Governo Federal. Como os recursos federais captados não são objeto de deliberação no OPH, a prefeitura conseguiu promover grandes intervenções mais amplas e estruturadas nas comunidades, apresentando, como contrapartida ao Governo Federal as emendas aprovadas no processo do OPH.

As obras do Programa Vila Viva - Aglomerado da Serra foram iniciadas no primeiro semestre de 2005. O projeto foi orçado em R\$ 190 milhões e financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelo Governo Federal, por meio do programa Saneamento para Todos. A experiência do Vila Viva do Aglomerado da Serra foi esboçada como um projeto piloto e a intenção foi generalizar as ações a partir de estratégias de captura de recursos por outras fontes.

Convergindo com as aspirações locais, em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), disponibilizando recursos significativos para urbanização de assentamentos precários. Com uma metodologia própria de urbanização de vilas e favelas consolidada ao longo dos anos, Belo Horizonte conseguiu viabilizar em maior escala o Programa Vila Viva. A existência dos PGEs contendo as urbanizações das comunidades já em nível de anteprojeto, possibilitou a captação de recursos expressivos do PAC para implementar o Programa Vila Viva de forma sistemática. Comparando com outras capitais, Belo Horizonte foi a terceira cidade que mais captou recursos do PAC em todo o país, ficando atrás somente de Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre 2007 e 2017, foram contratadas 20 operações do PAC (Termos de Compromisso) para o Município de Belo Horizonte, todas firmadas entre o Governo Federal e a Prefeitura. Foi captado o montante de R\$ 1.377.975.856,95 para essas obras. Dentre os TCs estabelecidos, 15 deles foram propostos pela Urbel para implantação do Programa Vila Viva e os outros 05 pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudicap), responsável pelas ações do Drenurbs. Contudo, recentemente, por uma diretriz política, os Termos de Compromisso gerenciados pela Sudicap foram repassados à Urbel para alinhamento das ações em macrodrenagem ao Programa Vila Viva.

Segundo a Urbel, excluindo-se as comunidades beneficiadas com os contratos da Sudicap, o Programa Vila Viva executou ou está executando obras em 28 vilas da cidade, beneficiando aproximadamente 152 mil habitantes, equivalente a 6% da população do município. Vale lembrar que todas as ações do PAC nessas comunidades estavam alinhadas ao planejamento previsto no PGE, com exceção da Vila São José que, por questões emergenciais, teve intervenção da URBEL sem passar pelo processo PGE-OPH.

Para compreender o caráter das intervenções do PAC em Belo Horizonte, foi feita análise pormenorizada dos Quadros de Composição de Investimentos (QCIs) dos contratos realizados². Os dados dos QCIs apontaram que os gastos com habitação envolveram 32,28% destinados à aquisição/construção de novas moradias e outros 13,92% do montante investido foram referentes a indenizações de famílias que foram removidas sem que a prefeitura oferecesse solução habitacional dentro ou nas adjacências do projeto. Até o fechamento deste estudo, não foi possível obter informações sobre o número de famílias que receberam indenizações. Cabe ressaltar que devido à defasagem nos PGEs, o volume de indenizações é maior do que o previsto inicialmente nos TCs, sendo muitas vezes pagas com recursos da prefeitura, fora das operações do PAC, o que dificultou a estimativa do número de remoções. Até julho de 2018, a Urbel havia gasto cerca de R\$ 36,6 milhões em indenizações além dos valores incluídos nas operações do PAC².

2. Dos 20 Termos de Compromisso do PAC-UAP, a pesquisa só teve acesso a 15 deles, que correspondem às operações sob a gerência da Urbel. Os contratos da Sudicap ainda estavam em processo de transferência de responsabilidades quando a pesquisa foi realizada.
3. Até julho de 2018, foi possível identificar apenas os volumes financeiros referentes à produção de novas moradias e indenizações. A Urbel não possuía dados oficiais sobre o número de famílias indenizadas. Segundo o engenheiro Alexandre Lopes, responsável pelo acompanhamento dos contratos, as indenizações estão sendo pagas em caráter emergencial e à medida que os problemas surgem no canteiro de obras. Nesse sentido, esse procedimento dificultou a sistematização das informações relativas à quantidade de famílias que realmente foram removidas.

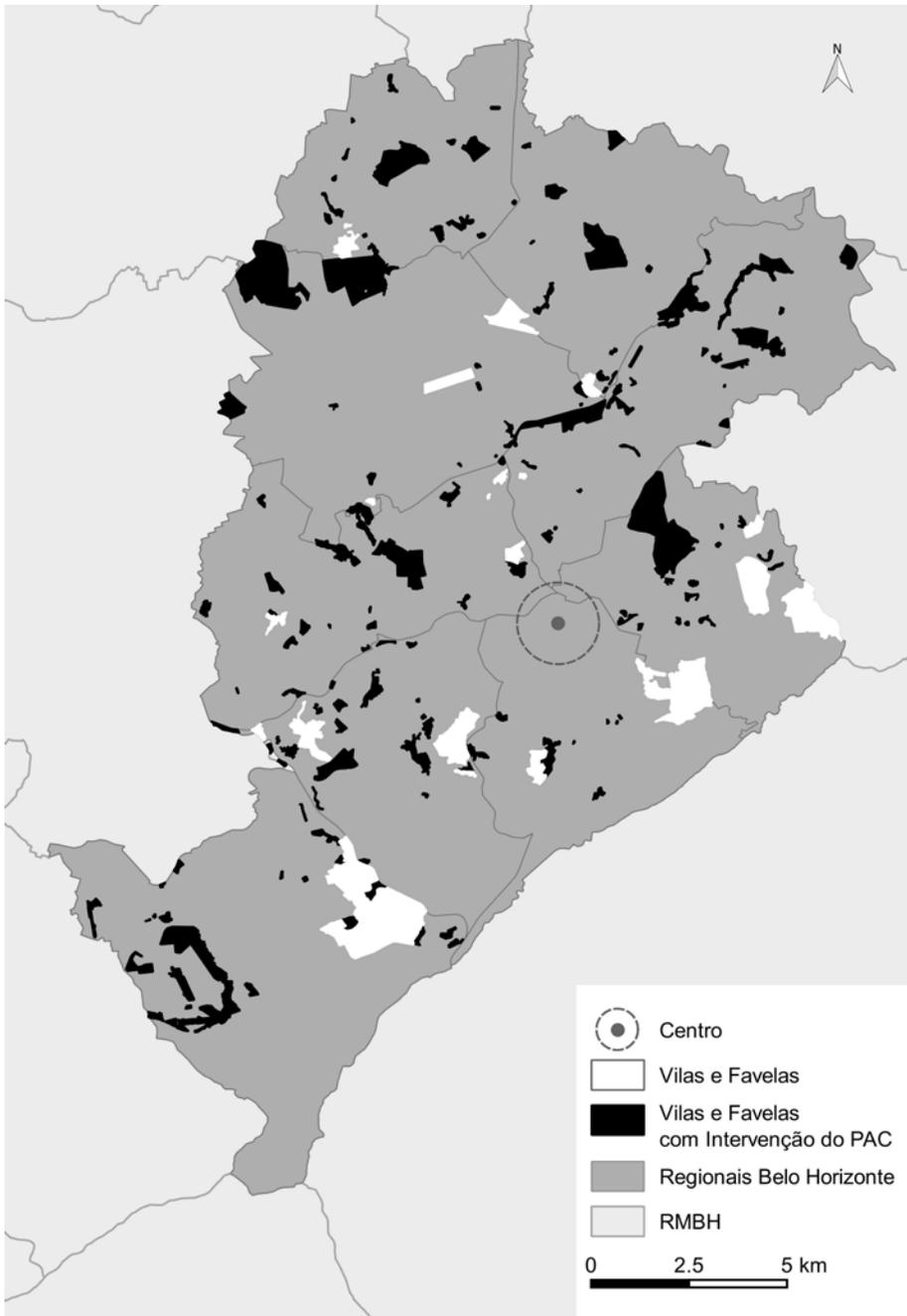


Figura 5 - Intervenções do PAC em Belo Horizonte

Fonte: Elaboração própria.

O alto volume de recursos para indenizações pode ser explicado pela diretriz política assumida, que só permite incluir em programas de subsídio ao aluguel (Bolsa Moradia) as famílias com atendimento garantido, no âmbito do projeto, por meio da disponibilização de uma nova moradia. Dessa forma, quando não é possível atender às famílias removidas com moradia definitiva (seja com a consolidação da moradia, seja com o seu reassentamento em novas unidades habitacionais construídas pelo Poder Público), a solução é a indenização.

Como pode ser observado, as remoções continuam sendo aspecto relevante nas intervenções e objeto de muita crítica por parte dos movimentos sociais e academia. Contudo, considerando o perfil topográfico muito acentuado da cidade, o risco geológico, as restrições ambientais e a alta densidade demográfica desses assentamentos, é inevitável que uma parcela considerável da população seja removida para dar espaço à infraestrutura prevista.

No que diz respeito à provisão habitacional e considerando a análise dos PGEs, observa-se que grande parte dos assentamentos possuem propostas de reserva de áreas internas ou adjacentes ao perímetro das vilas destinadas ao reassentamento das famílias que seriam removidas para permitir a implantação das infraestruturas necessárias. A partir de 2010, no entanto, quando a produção habitacional para reassentamento passou ser produzida pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) essas diretrizes ficaram inviabilizadas. Como as áreas definidas pelo PGE para abrigar a produção de novas unidades habitacionais, eram, em sua maioria, irregulares e integravam o plano de regularização do assentamento, o reassentamento da população na poligonal do assentamento deixou de ser possível, pois o PMCMV, só permitia a construção de empreendimentos em terrenos com a situação fundiária regular. Esse foi um dos fatores que implicou no alto número de indenizações e desapropriações, que em julho de 2018, totalizavam aproximadamente R\$ 80 milhões. Nesse sentido, devemos avaliar a implementação da política de urbanização de favelas de Belo Horizonte com cautela, uma vez que o desenho dos programas federais e suas estratégias de implementação interferiram nas premissas da política municipal que têm como princípio a manutenção das famílias na área de intervenção.

Na análise do QCI, estimou-se que foi dedicado ao item infraestrutura 42,26% do valor de investimentos. Considerando que os QCIs analisados na pesquisa até agora compreendem aqueles originados pela Urbel, a infraestrutura financiada pelo PAC diz respeito às complementações do PGE em cada

comunidade. Desse modo, o sistema viário, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem e pavimentação, é o custo mais relevante. Em áreas intersticiais da comunidade, também foram criadas pequenas praças e espaços de convivência para evitar novas ocupações e o estreitamento dos caminhos de pedestres ou de vias compartilhadas criadas.

Por fim, computam-se investimentos de 1,99% em instalação de equipamentos públicos e de 9,45% em serviços que incluem trabalho social e regularização fundiária.

Em entrevistas com técnicos da Urbel, a parcela de trabalho social tem sido elevada em relação às experiências no Aglomerado da Serra. A demanda por trabalho social aumenta principalmente devido aos frequentes distratos com as empreiteiras⁴, o que gera paralização das obras, o que acaba por desmobilizar os grupos de referência e toda a estrutura de acompanhamento da obra pela população. Além disto, gera conflitos locais que devem ser mediados pelo trabalho social como: a formação de novos núcleos familiares junto às famílias atingidas, as ameaças de ocupação da área onde as obras se encontram paralisadas e o monitoramento das famílias que estão em bolsa moradia, aguardando a conclusão das unidades.

Técnicos da Urbel ressaltaram que os distratos foram gerados por atrasos nos pagamentos às empreiteiras. Esses atrasos, por sua vez, decorriam dos entraves em procedimentos administrativos estabelecidos pela Caixa para repasse, desembolso de medição e reprogramação de obras. Técnicos da Urbel alegam, ainda, que a execução do Programa Vila Viva através dos recursos contratados com BNDES foi mais ágil e eficiente, uma vez que o modelo de financiamento permitia antecipar ao município valores correspondentes a seis meses de execução do Plano de Trabalho. O processo de fiscalização por parte do BNDES foi considerado, pelos técnicos entrevistados, mais objetivo, o que teria evitado atrasos na obra.

Também foi relatado pela Urbel, o esforço em enviar para a Caixa todos os documentos necessários para liberação dos recursos, em tempo hábil, a fim de minimizar os riscos de atrasos nos desembolsos. Esse esforço faz parte da necessidade de diminuir os custos extras, a cargo da Prefeitura, gerados pelos atrasos, uma vez que os reajustes contratuais são de responsabilidade da Urbel e são pagos por fora do contrato de repasse.

4. Até julho de 2018, dos 15 contratos licitados e estudados por esta pesquisa para execução das obras do PAC, oito deles já haviam passado por distratos. Cinco deles, mais de uma vez.

No caso dos contratos do PAC investigados pela pesquisa⁵, os TCs somam R\$ 791.424.019,71, considerando a soma dos valores de repasse e contrapartida. Para além dos valores de contrapartida estabelecidos nos QCIs, a Prefeitura alocou outros de R\$ 177.089.257,46, equivalentes a 22,38% do valor contratado (ver Tabela 01). Esses valores foram gastos principalmente com indenizações, desapropriação e, principalmente, reajuste contratual referente à reposição de perdas inflacionárias. Os custos com reajuste de contratos de obra somam 50,9% do montante pago por fora do estabelecido no QCI, totalizando, até julho de 2018, R\$90.138.304,62. Nesse caso, os técnicos da Urbel destacam que as intervenções realizadas com recursos do OPH, não geram tamanho gasto com reajuste contratual, pois são obras pequenas e com prazos de execução mais curtos.

Até julho de 2018, foi observado que, dos 20 contratos do PAC em Belo Horizonte, cinco Termos de Compromisso foram concluídos e cinco executaram mais de 90% do valor de investimento contratado. Não há um padrão estabelecido entre o tipo de TC com bons índices de execução e os que se encontram com baixo percentual conclusivo. Contudo, os grandes aglomerados que se estabelecem com enclaves urbanos como Aglomerado do Serra – 2ª etapa (complementação do projeto piloto Vila Viva/BNDES), Pedreira Prado Lopes, Morro das Pedras e Alto Vera Cruz estão entre os Termos de Compromisso concluídos ou com mais 90% de execução. A exceção vale para o aglomerado Morro das Pedras que até agora executou menos de 40% do valor contratado em um dos contratos. Técnicos da URBEL, responsáveis pelo acompanhamento dos contratos, informam que o nível de execução nessas obras está relacionado, predominantemente, aos problemas de distratos anteriormente destacados. Além disso, contratos que estão mais atrasados são os mais recentes.

Considerando os 20 TCs do PAC assumidos pelo Município, em 14 deles, os recursos foram direcionados para complementação de urbanização, uma vez que se inseriram na lógica de execução do PGE que já vinha sendo implementado por meio de ações fragmentadas financiadas pelo OPH. Apenas um contrato gerido pela Urbel foi direcionado para a comunidade sem PGE, pois essa necessitava de ações emergenciais. Contudo, a intervenção atingiu apenas uma parcela do território da comunidade. Os outros cinco TCs destinam-se a intervenções para drenagem urbana que seriam realizadas pela Sudecap para o Drenurbs.

5. Dos 20 contratos, a pesquisa até o momento só conseguiu analisar os dados referentes aos 15 contratos originados na Urbel.

Tabela 1 - Perfil dos Termos de Referência do PAC em Belo Horizonte

Origem do contrato	Comunidade	População	Natureza da Intervenção	Valor total QCI (jul/2018)	Custos extra da PBH	Percentual de execução
URBEL	Vila Alto Vera Cruz	30.183	Complementação de Urbanização	R\$ 2.962.731,97	R\$ 11.092,61	7,17%
URBEL			Complementação de Urbanização	R\$ 2.962.731,97	R\$ 2.893.632,38	100,00%
URBEL	Vila Cabana Pai Tomas	18.643	Complementação de Urbanização	R\$ 6.014.817,38	R\$ 344.615,34	36,80%
URBEL	Vila Mariano de Abreu	5.559	Complementação de Urbanização	R\$ 757.386,72	R\$ 54.016,68	18,19%
URBEL	Aglomerado Morro das Pedras*	16.729	Complementação de Urbanização	R\$ 27.135.792,82	R\$ 2.067.704,80	39,08%
URBEL	Aglomerado Morro das Pedras	16.729	Trabalho Social	R\$ 33.625.723,12	R\$ 1.787.897,63	95,91%
	Pedreira Prado Lopes	8.900	Trabalho Social			
SUDECAP	Aglomerado Morro das Pedras	16.729	Macro drenagem	s/informação	R\$ 8.861.052,76	99,50%
	Pedreira Prado Lopes	8.900				
URBEL	Vila Sport Club	1.114	Complementação de Urbanização	R\$ 4.658.858,64	R\$ 24.581,66	29,85%
URBEL	Vila Nova Cachoeirinha	3.280	Complementação de Urbanização	R\$ 2.266.104,61	R\$ 341.418,12	67,11%
URBEL	Aglomerado Santa Lúcia**	15.682	Complementação de Urbanização	R\$ 157.223.013,95	R\$ 18.276.802,60	68,35%
URBEL	Vila São Tomas	7.913	Remoção Completa	R\$ 141.154.811,73	R\$ 14.813.732,91	59,14%
	Vila Aeroporto	2.523	Complementação de Urbanização			
SUDECAP	São José	s/ info.	Macro drenagem	s/informação	R\$ 27.800.795,10	100,00%
URBEL			Complementação de Urbanização	R\$ 40.229.660,92	R\$ 2.347.898,43	68,79%

* Vila Alpes; Vila Antena; Vila Chácara Leonina; Vila Leonina; Vila São Jorge I; Vila São Jorge II; Vila São Jorge III; Vila Santa Sofia; Vila Pantanal

** Vila Barragem; Vila Estrela; Vila Santa Rita de Cássia

Tabela 1 (cont.) - Perfil dos Termos de Referência do PAC em Belo Horizonte

Origem do contrato	Comunidade	População	Natureza da Intervenção	Valor total QCI (jul/2018)	Custos extra da PBH	Percentual de execução
URBEL	Aglomerado da Serra***	34.303	Complementação de Urbanização	R\$ 36.831.709,90	R\$ 11.501.913,82	94,12%
SUDECAP			Macro drenagem	s/informação	R\$ 25.314.269,31	100,00%
	Taquaril	22.836	Complementação de Urbanização	R\$ 91.986.577,77	R\$ 16.478.382,20	96,07%
URBEL	Vila CEMIG	5.668	Complementação de Urbanização	R\$ 58.960.848,95	R\$ 4.690.860,70	85,77%
URBEL	Vila Alto das Antenas	460	Remoção Completa			
URBEL	Vila Califórnia	4.073	Complementação de Urbanização	R\$ 24.752.384,19	R\$ 6.933.298,35	100,00%
SUDECAP	Vila Apolonia	s/ info.	Macro drenagem	R\$ 159.900.865,07	R\$ 32.545.292,06	96,24%
	Vila Palma	s/ info.				
	Jardim Leblon	s/ info.				
	Diversos Córregos e Afluentes	s/ info.				
SUDECAP	1º de maio	4.386	Macro drenagem	s/informação	s/informação	100,00%
	Engenho Nogueira	s/ info.				
	Av. Baleares	s/ info.				
	Terra vermelha	s/ info.				
	Maria Carmem	s/ info.				
	Nossa Senhora Piedade	s/ info.				
	Piteiras	s/ info.				

*** Vila N. Sra. Aparecida; Vila Santana do Cafezal; Vila N. Sra. de Fátima; Vila Marçola; Vila São Lucas; Vila N. Sra. Conceição

Fonte: Elaboração própria com base nos PGEs e TCs do PAC.

Vale destacar que os recursos do PAC captados pela Urbel viabilizaram a remoção completa de duas comunidades que estavam integralmente inseridas em áreas de risco: o Alto das Antenas, abaixo da rede de alta tensão da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), e a Vila São Tomás, em área de alagamento do Ribeirão da Pampulha.

No caso da Vila Alto das Antenas, o reassentamento foi realizado, no entanto, não foi executado o projeto de recuperação ambiental da área remanescente. Apesar de as casas terem sido demolidas, a construtora deixou intactos fundações e pisos das unidades habitacionais, o que propiciou novas ocupações sobre as casas já demolidas.

Outro caso de remoção completa envolveu o Vila São Tomás, onde as obras estão paralisadas há mais de três anos por motivo de abandono por parte da construtora. A área vive em constante ameaça de nova ocupação, mas a Prefeitura informou que prepara novo edital de licitação para contratação de nova construtora.

Por ser uma pesquisa em andamento, estudos de caso serão realizados para compreender melhor o caráter de cada intervenção. Considerando que o PAC em Belo Horizonte alinhou-se a uma política municipal de urbanização de assentamentos precários em curso, as ações do PAC não assumiram caráter extraordinário, uma vez que atuaram nas demandas específicas de cada comunidade. Nesse sentido, o PAC em Belo Horizonte consolidou as práticas institucionais já existentes, dando maior consistência nas intervenções a partir do volume de recursos empregado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de ocupação do solo de Belo Horizonte sempre foi marcado pela formação de assentamentos precários. Ao longo dos anos, houve a construção de um arcabouço institucional que permitiu o desenvolvimento de uma política urbanização de vilas e favelas articulada com as políticas urbanas. A estrutura administrativa e os instrumentos criados foram fruto da convergência de fatores políticos, econômicos e sociais. Se por um lado, os movimentos sociais organizados exerceram fundamental importância para a adoção de políticas consistentes por parte do Poder Público, por outro, a ascensão de grupos políticos progressistas e sensíveis aos anseios populares ao poder foi essencial para a construção do que hoje constitui o arcabouço do Programa Vila Viva.

O Plano Global Específico (PGE) consolidou-se como importante instrumento de planejamento que orienta as intervenções públicas em assentamentos informais e tem como forte componente a participação social. Integrado a processos de gestão participativa, viabilizada pelo Orçamento Participativo (OP) e pelos Conselhos Municipais, o PGE apresenta propostas de intervenção

físico-ambiental, de regularização fundiária e de desenvolvimento comunitário das vilas e favelas de Belo Horizonte. As propostas pactuadas com a comunidade são desenvolvidas como anteprojeto e orçadas. Nesse sentido, as intervenções previstas no plano são hierarquizadas, de forma a orientar as deliberações do OPH. Uma vez que o município não dispõe de recursos para executar a totalidade das obras necessárias de cada assentamento, a execução dos PGEs acaba por ser feita de forma pulverizada com pequenas intervenções em um maior número de assentamentos.

Contudo, a partir de 2007, o PAC possibilitou um aumento significativo dos investimentos em urbanização de assentamentos precários, permitindo ações mais robustas no território. Assim, considerando a bagagem de processos de planejamento que a Prefeitura de Belo Horizonte acumulou nas últimas décadas, o Município pôde utilizar o conjunto de PGEs existentes como banco de projetos e, a partir deles, conseguiu captar montante expressivo de recursos em relação a outros capitais.

O balanço preliminar do PAC em Belo Horizonte aponta que os recursos foram extremamente importantes para a consolidação da política municipal de urbanização de vilas e favelas representado pelo Programa Vila Viva. Contudo, verifica-se que a vinculação do PMCMV ao PAC, principalmente em relação à segunda fase do PAC (PAC-2), dificultou ou impossibilitou o cumprimento das diretrizes de produção de novas moradias na poligonal dos assentamentos ou entorno. Como as unidades não puderam ser construídas nas áreas previstas no PGE, a variável habitacional foi “resolvida” a partir de indenizações.

Conclui-se que os recursos do PAC serviram para consolidar uma política que estava se estruturando desde final da década de 90. Os resultados dos projetos e a interlocução com as comunidades dependeram fundamentalmente de uma trajetória pretérita do Poder Público local. O amadurecimento de metodologias, a estruturação institucional e os instrumentos criados anteriormente foram potencializados com os investimentos do PAC. Obviamente ainda existem gargalos na política que devem ser explorados e ajustados. No entanto, a experiência de Belo Horizonte coloca-se como uma prática que, apesar de ainda demandar ajustes metodológicos, apresenta uma estrutura que consegue articular a política de urbanização de favelas com o planejamento territorial em várias escalas e associa a isso mecanismos de participação comunitária, fortalecendo a gestão democrática da cidade.

REFERÊNCIAS

- BRANDENBERGER, F. Plano Global Específico - Um Instrumento de Planejamento Urbano em Assentamentos Subnormais. In: **Seminário de Avaliação de Projetos IPT em Habitação e Meio Ambiente: Assentamentos Urbanos Precários**, 2002, São Paulo. Anais eletrônicos. São Paulo: IPT, 2002. p. 157-162. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/54.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018
- BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 10. set. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 7.165**, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/1996/716/7165/lei-ordinaria-n-7165-1996-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-belo-horizonte>. Acesso em: 10. set. 2018.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 775**, de 4 de maio de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e da outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso em: 10. set. 2018.
- CONTI, A. (2004) Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Resgatando a história do Plano Global Específico. In: **I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável; X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Anais**. São Paulo, 18-21. jul. 2004.
- DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. São Paulo, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2003.
- GUIMARÃES, B. M. (1992). Favelas em Belo Horizonte: Tendências e desafios. In: **XVI Encontro Anual da ANPOCS. Anais**. Caxambu, 20 a 23 de outubro de 1992.
- NAVARRO, R. G. Democratização na gestão da política de moradia popular em Belo Horizonte, anos 1990: uma experiência possível de ser disseminada. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Habitare, 2007. p. 481-513.
- SOMARRIBA, M.; DULCI, O. **A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte**. Trabalho apresentado na Anpocs, Caxambu, out. 1995. Mimeo.

ENTRE CAMADAS DE URBANIZAÇÃO E INTERVENÇÕES INTEGRAIS

A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*

Demóstenes Moraes

Lívia Miranda

Maria Ângela de Almeida Souza**

INTRODUÇÃO

O Recife é marcado, historicamente, pela proximidade espacial entre os locais de moradia de grupos com condições socioeconômicas distintas. Tais características decorreram de desiguais processos de transformação e apropriação espacial em uma região natural estuarina, cercada por colinas.

As alternativas de moradia e de inserção urbana da população em situação de pobreza e excluída até os anos 40 foram os mocambos autoconstruídos e localizadas em áreas alagadas. Em função da política de erradicação de mocambos e de grandes enchentes ocorridas nesse período, as colinas da Zona Norte do Recife (Casa Amarela, Beberibe e Água Fria) foram ocupadas, formando os conjuntos mais extensos de assentamentos precários até hoje. Posteriormente, as encostas a sudoeste foram ocupadas e todo esse conjunto de assentamentos constituiu um conjunto diversificado de territórios e a principal opção de moradia dos pobres no Recife.

* Os autores agradecem a colaboração, participação e apoio na pesquisa que resultou na elaboração do presente texto de: Danielle Rocha, Cecília Ribeiro, Twane Xavier, Sofia Mahmood; Jorge Gondin, Ana Rúbia Ferraz, Heitor Costa, Giuliana Lobo, Mariana de Souza, Bruno Fonseca, Joyce Neves, Maria Clara Passos e Hugo Dantas.

** Demóstenes Moraes é mestre em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Lívia Miranda é doutora em Desenvolvimento Urbano pela UFPE e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFCG e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Maria Ângela de Almeida Souza é doutora em História pela UFPE e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPE e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) da UFPE.

As ações estatais em relação aos assentamentos precários no Recife variaram, historicamente, entre a omissão, a erradicação das ocupações autoconstruídas e a melhoria pontual de parte dos assentamentos. A urbanização de favelas só ganhou abrangência a partir dos programas habitacionais federais “alternativos” e de financiamentos do Banco Mundial, no início dos anos 80. Esses possibilitaram o desenvolvimento de ações amplas para a regularização urbanística de assentamentos precários. Dentre os programas alternativos, o Programa de Erradicação de Sub-habitação (Promorar) foi aquele que estimulou, junto com a Lei Federal de Parcelamento do Solo - Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979) -, que fossem criadas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), em 1980, instituídas pelo Decreto Municipal nº 11.670 (MIRANDA; MORAES, 2007; MORAES, 2017). Contudo, as intervenções mais abrangentes, a partir desse momento, não foram suficientes para mudar, estruturalmente, a precariedade das condições de habitabilidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica. No campo da regularização fundiária, destaca-se o projeto Terras de Ninguém¹, realizado pela Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (Cohab-PE), durante a gestão estadual de 1987-1990 que promoveu a regularização de 350 ha de terras onde residiam mais de 15.000 famílias (SOUZA, 2007).

A situação de precariedade dos assentamentos que serviam de moradia para a população pobre do Recife vem sendo registrada há mais de um século. O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, já identificava que os mocambos eram 43,3% das moradias existentes na cidade, abrigando 44% da população e que o Censo dos Mocambos, de 1939, constatou a existência de 45.581 mocambos, que abrigavam 63,8% das habitações do Recife (SOUZA, 1991, p. 205-206).

Nos últimos 40 anos, em decorrência das possibilidades de intervenção para a consolidação dos assentamentos precários do tipo favela, foram realizados levantamentos e estudos mais abrangentes sobre esses assentamentos no Recife. Mesmo considerando as diferenças em relação a objetivos, metodologias e condições de realização, as estimativas relativas à população moradora das favelas estiveram próximas, em termos percentuais, considerando a relação da

1. Nos anos 70, os moradores que ocupavam os morros da Zona Norte do Recife (Casa Amarela) organizaram o movimento “Terras de Ninguém”. Contestavam o pagamento de foro (aluguel de chão) a latifundiários urbanos. Em resposta às pressões locais, o Governo Estadual procedeu a desapropriação das terras (1980) e posteriormente procedeu à regularização dos terrenos.

Tabela 1 - Dados de Registros dos Cadastros²/Mapeamento de Assentamentos Precários.

ITENS	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda ³	Cadastro dos Assentamentos Populares ⁴	Cadastro das Áreas Pobres ⁵	Mapeamento das CIS* ⁶
	1978 - 1980	1988 - 1991	1998 - 2000	2014
Quantidade	73**	489***	420***	545***
Área Ocupada (km²)	17,71	33,10	34,16	45,13
% em relação à área total do Recife	8,1	15,1	15,6	20,4
% em relação à área construída do Recife⁷	13,0	25,0	26,0	32,3
Número estimado de Moradias	103.700	166.170	191.450	286.756
% de moradias em relação a do Recife	42,0	54,3	50,9	60,9
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538
% da população estimada em relação a do Recife⁸	43,1	48,6	51,1	53,2

* CIS: Comunidades de Interesse Social

** Total referente ao perímetro do conjunto de comunidades contíguas

*** Total referente ao número de comunidades

Fonte: Recife (2016).

2. Os cadastros de 1978, 1988 e 1998 foram consolidados em uma Base de Dados Espaciais (BDE) do Sistema de Informações Geográficas dos Assentamentos Populares da RM do Recife (Sigap-RMR), em 2011, desenvolvido pelo Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais.
3. Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem), mediante demanda e financiamento do Banco Mundial. Esse Cadastro foi a Base para a instituição de AEIS no Recife em 1980.
4. Foi realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco.
5. Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (Fidem), a partir do Prometrópole.
6. Foi realizado pela Autarquia de Saneamento do Recife (Sanear), com recursos do Município.
7. Percentual de área construída em Assentamentos Precários em relação à área construída do Recife.
8. Percentual de população estimada em Assentamentos Precários em relação à população total do Recife.

quantidade de habitantes de favelas com a população total da cidade. Foram estimados números de moradores de favelas com percentuais sempre próximos ou até um pouco superiores à metade da população residente, como mostra a Tabela 1 e a Figura 1.

Vale ressaltar que, mesmo com as mudanças nas formas de intervenção a partir do final dos anos 70, os assentamentos precários abrigavam cerca da metade dos habitantes do Recife. A progressiva ampliação das áreas de assentamentos precários (Figura 1) atesta que as intervenções governamentais foram sempre insuficientes frente ao universo de assentamentos.

As iniciativas estatais continuaram, de modo predominante, ocorrendo de maneira fragmentada no tempo e no espaço, mesmo as mais abrangentes como o Projeto Recife, que realizou intervenções de urbanização de assentamentos precários na bacia do Rio Capibaribe nos anos 80. Com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – Lei Municipal n.º 14.511, de 17 de janeiro de 1983 (RECIFE, 1983) – e com o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) – Lei Municipal n.º 14.947, de 30 de março de 1987 (RECIFE, 1987), atualizada pela Lei Municipal n.º 16.113, de 6 de novembro de 1995 (RECIFE, 1995) –, de todo modo, houve a diminuição da vulnerabilidade dos moradores de assentamentos precários frente aos processos de remoção e “expulsão branca” (substituição de população por segmentos de rendas superiores).

As oportunidades para intervenções mais amplas em assentamentos precários no Recife, nas últimas décadas, estiveram relacionadas à combinação de financiamentos de agências multilaterais com recursos das diversas esferas federativas. Desde o final dos anos 90 até o momento, seria possível destacar os projetos e intervenções relacionados aos seguintes programas: o Programa Habitar Brasil-BID (HBB), programa federal financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Programa de Infraestrutura em áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole-RMR), financiado pelo Banco Mundial, contratado pelo Governo de Pernambuco, com anuência dos municípios do Recife e Olinda, para atuação na bacia do Rio Beberibe; e o Programa Capibaribe Melhor, programa municipal, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

Sobre o PAC em assentamentos precários, no Recife, observa-se que, apesar do acúmulo de experiências locais, desde o Promorar e o Projeto Recife até os programas mais recentes que implementaram estruturas institucionais

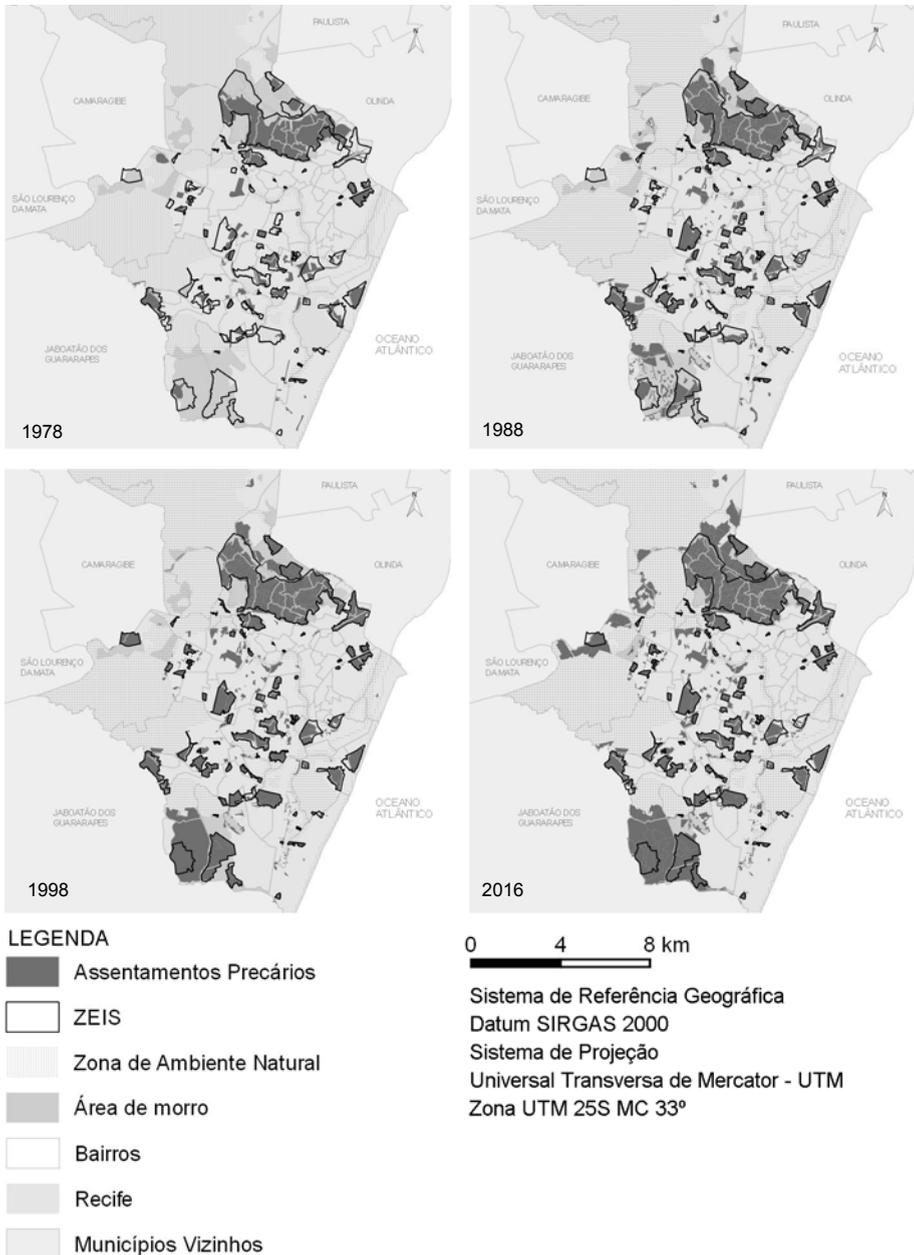


Figura 1 - Assentamentos Precários no Recife Registro dos Cadastros/Mapeamento e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

Fonte: Elaboração própria com base em OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS (2009) e RECIFE (2016).

específicas como o HBB, o Programa acabou sendo implementado sem contar com arranjos institucionais específicos. Os recursos federais do PAC foram utilizados para viabilizar, dar continuidade ou complementar, as ações dos programas, em função de três principais concepções de intervenções:

- i. urbanização integral com intervenções concentradas em assentamentos menores;
- ii. urbanização parcial de vários assentamentos, integrantes de sub-bacias (Unidades de Esgotamento - UE), sob concepção relacionada ao saneamento;
- iii. provisão habitacional para reassentamentos integrais em função do risco ambiental, conflitos fundiários e/ou obras de infraestrutura.

O PAC acabou, portanto, abrangendo intervenções com diferentes concepções, a depender dos programas locais antecedentes e da extensão e complexidade das intervenções. De toda forma, o PAC representou, pelo significativo volume de recursos e a escala de intervenções, uma oportunidade para a regularização urbanística e provisão habitacional de parte dos assentamentos do tipo favela no Recife.

Uma apreciação mais detida sobre essas intervenções mais recentes, a partir do PAC, no Recife, é o objetivo do estudo ora apresentado que está ancorado nos primeiros resultados das avaliações realizados desse Programa no âmbito da pesquisa “Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC-Urbanização de favelas” - subprojeto coordenado nacionalmente pelo Prof. Dr. Adauto Cardoso (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR-UFRJ) em parceria com a Profa. Dra. Rosana Denaldi (Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do ABC - LEPUR-UFABC).

A partir das informações obtidas com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) sobre os projetos do PAC-Recife, foi verificada a existência de 17 contratos do PAC relacionados a intervenções em assentamentos precários, com 13 realizados ou em execução por iniciativa do Município e quatro pelo Estado de Pernambuco. Essas informações foram complementadas com a coleta de dados e contatos com os técnicos da Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e das Secretarias Municipais de Habitação e de Saneamento; da Companhia Estadual de Habitações e Obras (Cehab); e da Gerência Executiva de Governo de Recife (Gigov-RE) da Caixa Econômica Federal. Foram realizadas, ainda,

Tabela 2 - Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife

PROPONENTE	INVESTIMENTOS (R\$)	CONTRAPARTIDA (R\$)	CONTRAPARTIDA (%)
TOTAL (17)	669.611.959,60	101.776.899,00	23,13
ESTADO (4)	81.609.299,06	27.441.571,37	33,62
MUNICÍPIO (13)	588.002.660,50	74.335.327,66	12,3
Com Recursos FGTS (4)	220.481.950,61	16.276.347,53	5,89
Recursos FGTS/ Município (%)	37,50	21,90	

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Caixa Econômica Federal (2018).

visitas, aos empreendimentos concluídos e em execução. A Tabela 2 sistematiza os investimentos gerais realizados no Recife pelo Programa, destacando proponentes e contrapartidas.

Conforme informações fornecidas pelo Ministério das Cidades (2018), o PAC no Recife, se totalmente executado, beneficiaria 91.839 famílias, com um recurso total de aproximadamente R\$ 670 milhões. Conforme informações coletadas na Caixa Econômica Federal e em documentos dos projetos na Prefeitura do Recife, o número de famílias beneficiadas seria de 76.303 famílias (Tabela 5).

As obras no âmbito do PAC abrangem 91 dos 545 assentamentos precários registrados na cidade (16,69%), denominados como Comunidades de Interesse Social (CIS) pelo Atlas de Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (RECIFE, 2016). Foi beneficiada direta ou indiretamente uma população de aproximadamente 146 mil pessoas residentes em 51 mil domicílios nesses assentamentos precários, tomando como referência as informações do Atlas das Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (RECIFE, 2016).

Na Tabela 3 são apresentadas as principais informações dos projetos e intervenções, e na Figura 2 é possível observar a espacialização dessas intervenções. Vale registrar que as intervenções propostas, principalmente as relacionadas a urbanizações integrais e parciais, enfrentam contextos complexos e dinâmicos, com assentamentos, em sua maioria, consolidados

e com alta densidade. É possível constatar, a partir da Tabela 3, que todas as intervenções tiveram ou têm ciclos longos de execução, considerando o início do contrato e o percentual de execução da obra, mesmo as que foram concluídas. Tais ciclos mais extensos estiveram, na maioria das intervenções, relacionados:

- i. a diagnósticos, projetos e orçamentos incompletos ou inconsistentes e foram ou estão sendo revisados no processo de execução;
- ii. aos processos de aprovação de projetos, licenciamento ambiental e desapropriação dos terrenos, normalmente lentos, por falta de aparatos institucionais adequados à gestão de projetos em assentamentos precários;
- iii. a problemas com as empresas construtoras, em função de insuficientes capacidades técnicas e financeiras para a execução das obras complexas em favelas; e
- iv. a dificuldades para liberação de medições e desembolsos e para reprogramações, entre outros.

A Tabela 3 foi elaborada a partir da confrontação e complementação de informações e dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018), Caixa Econômica Federal (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018) e órgãos dos Governos Municipal (RECIFE, 2002; 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2005a; 2005b; 2005c; 2010; 2012a; 2015a; 2015b; 2015c; 2016; 2017) e Estadual (PERNAMBUCO, 2011; 2016; 2017a; 2017b). Para os dados financeiros foram privilegiados aqueles coletados com a Caixa (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2018). Em relação ao número de famílias, para as Operações de Urbanização Integral, Provisão Habitacional, Eliminação de Risco e Viabilização de Obra de Infraestrutura foram considerados, prioritariamente, os dados provenientes dos órgãos locais. Para as Operações de Urbanização Parcial foram observados os dados da planilha do Ministério por falta de informações mais consistentes dos governos locais.

Foram ou estão sendo executadas 17 operações, sendo que a natureza da intervenção de dez dessas refere-se à Urbanização, com duas Integrais e oito Parciais; cinco operações correspondem à Provisão Habitacional; uma refere-se à Eliminação de Risco e outra à Viabilização de Obra de Infraestrutura. Estas sete últimas operações promoveram reassentamentos integrais. Isso quer dizer que, apesar do número elevado de assentamentos

Tabela 3 - Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife

NAUREZA DA INTERVENÇÃO	Projeto ENTE (Programa Antecedente)	INVESTIMENTOS (R\$)	Nº FAMÍLIAS (Investimento por Família - R\$)	AUTORIZAÇÃO DA OBRA E SITUAÇÃO (%)
URBANIZAÇÃO INTEGRAL	Campo do Vila MUNICÍPIO (HBB)	4.662.558,40 PPI FAVELAS	214 (21.787,66)	28/11/2007; Obra física Concluída (85,12)
	Padre Miguel MUNICÍPIO (HBB)	10.298.774,72 PPI FAVELAS	264 (39.010,51)	17/04/2006; Obra física Concluída (90,37)
	TOTAL	14.961.333,12	478 (31.299,86)	-
URBANIZAÇÃO PARCIAL	Bacia do Beberibe UE* 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE)	159.360.514,19 PPI FAVELAS	28791 (53.35,08)	04/07/2008; Atrasada (57,21)
	Bacia do Beberibe II MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE)	119.526.950,6 FGTS/PRO-MORADIA	14910 (8.016,56)	14/02/2014; Normal (20,62)
	UE23 ESTADO (PROMETRÓPOLE)	27.708.826,87 PPI FAVELAS	660 (41.983,07)	17/12/2008; Paralisada (43,62)
	Capibaribe Melhor MUNICÍPIO	94.745.329,68 PPI FAVELAS	8613 (11.000,27)	30/10/2013; Atrasada (5,39)
	UE41 MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)	45.410.000,00 FGTS SAN.P/ TODOS	17623 (1340,01)	24/04/2008; Paralisada (6,95)
	UE42 MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)	31.930.000,00 FGTS SAN.P/ TODOS		24/04/2008; Paralisada (29,45)
	Sítio Grande / Dancing Days ESTADO (HBB)	29.837.678,61 PPI FAVELAS	2128 (14.021,47)	04/10/2001; Paralisada (40,77)
	TOTAL	532.134.299,96	72.725 (7.317,08)	-

Tabela 3 (cont.) - Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife

NAUREZA DA INTERVENÇÃO	Projeto ENTE (Programa Antecedente)	INVESTIMENTOS (R\$)	Nº FAMÍLIAS (Investimento por Família - R\$)	AUTORIZAÇÃO DA OBRA E SITUAÇÃO (%)
PROVISÃO HABITACIONAL	Zeferino Agra MUNICÍPIO (HBB)	5.985.930,67 PAC FNHIS	128 (46.765,08)	24/04/2009; Concluído (100)
	Vila Imperial MUNICÍPIO (HBB)	7.388.407,29 PPI FAVELAS	144 (51.308,38)	11/06/2007; Obra física Concluída (97,19)
	Abençoada por Deus MUNICÍPIO (HBB)	13.084.376,96 PPI FAVELAS	428 (30.570,97)	03/01/2007; Concluído (100)
	Mulheres do Tejucupapo ESTADO	11.388.083,48 PAC FNHIS	272 (41.867,95)	28/11/2011; Paralisada (30,67)
	Comunidade do Pilar MUNICÍPIO	23.606.235,97 PAC FNHIS	256 (92.211,86)	09/11/2012; Paralisada (5,43)
	TOTAL	61.453.034,37	1.228 (262.724,25)	-
ELIMINAÇÃO DE RISCO	Escorregou Tá Dentro ESTADO	12.674.710,10 PAC FNHIS	909** (13.541,36)	09/11/2012; Paralisada (40,20)
	TOTAL	12.674.710,10	909 (13.541,36)	-
VIABILIZAÇÃO DE OBRA DE INFRAESTRUTURA	Via Mangue I, II e III MUNICÍPIO	48.388.582,01 PPI FAVELAS	936 (51.697,20)	04/07/2008; Paralisada (97,68)
	TOTAL	48.388.582,01	936 (51.697,20)	-
TOTAL		669.611.959,6	76.303 (8.775,70)	-

* UE – Unidade de Esgotamento

** Na comunidade Escorregou Tá Dentro será realizado o reassentamento de 96 famílias.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018), Caixa Econômica Federal (2018), Recife (2002; 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2005a; 2005b; 2005c; 2010; 2012a; 2015a; 2015b; 2015c; 2016; 2017) e Pernambuco (2011; 2016; 2017a; 2017b).

precários que requerem ações de urbanização associadas a remanejamentos ou reassentamentos parciais no Recife, há, ainda, uma expressiva demanda para reassentamentos de famílias situadas em áreas não consolidáveis. É importante destacar também que, para todas as operações de Urbanização, tanto Integrais quanto Parciais, foram necessários remanejamentos ou reassentamentos, denotando uma demanda significativa para a desapropriação de terrenos e de Provisão Habitacional.

Outra demanda que não vem sendo tratada, como ocorre na maioria dos programas de urbanização de favelas no Brasil, é a referente à melhoria habitacional em áreas consolidadas pelas intervenções de urbanização. Apesar de parte dos moradores de favelas empreenderem reformas em áreas que foram urbanizadas, a precariedade e o risco podem ter continuidade para famílias com menor disponibilidade de recursos e sem acesso à assistência técnica.

Como mostra a Tabela 3, foi possível constatar, a partir dos levantamentos, que dez operações realizadas ou que estão sendo executadas pelo PAC tiveram como antecedentes programas e projetos financiados por agências multilaterais:

- i. seis a partir do Habitar Brasil-BID, sendo cinco do Município, estes com o PAC executando integralmente as obras, e uma pelo Estado, com obras complementares em execução;
- ii. três provenientes do Prometrópole, com financiamento anterior do BIRD e contrapartidas do Estado e do Município;
- iii. uma oriunda do Capibaribe Melhor, antes financiada pelo BIRD, também com obras complementares.

Quanto ao Arranjo Institucional, as operações sob responsabilidade do Município foram distribuídas por três órgãos, a URB, com envolvimento maior da Diretoria de Habitação; a Secretaria de Habitação; e a Secretaria de Saneamento, em função da origem dos projetos e, também, da natureza e tipo de intervenção. Esses órgãos apresentam estruturas e dinâmicas diferentes e tiveram várias mudanças ao longo da implementação dos projetos. Não houve, para essas operações, a contratação de gerenciadoras, como ocorreu, por exemplo, para as intervenções municipais anteriores realizadas pelo Prometrópole e para a obra viária do Via Mangue.

Para as operações sob a responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco, o Arranjo Institucional também tem as mesmas características do municipal, tendo à frente a Cehab-PE e sem estruturas institucionais específicas para as intervenções do PAC em assentamentos precários.

No que concerne à Figura 2, que localiza as comunidades de interesse social e o perímetro de projetos de urbanização precedentes, foi possível observar que as áreas objeto de intervenção, sob o ponto de vista físico-ambiental e de infraestrutura urbana, tinham, ou ainda conservam, no caso dos projetos em execução, acentuada precariedade, com infraestruturas e serviços deficientes. Informações sistematizadas a partir do Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016), apontam que 18 das 112 áreas atingidas com obras do PAC, caracterizavam-se pela precariedade extrema, como de fragilidade ambiental e risco. A partir das Informações do Censo Demográfico do IBGE (IBGE, 2010) também foi possível perceber que, em relação às características socioeconômicas dos assentamentos, predominam áreas ocupadas por população de baixíssima renda, menos de três salários-mínimos.

Em relação à inserção urbana, as operações realizadas a partir do PAC em assentamentos precários no Recife, mesmo as de provisão habitacional para reassentamento integral, consolidaram ou vêm consolidando assentamentos ou empreendimentos habitacionais com acesso amplo a equipamentos e serviços públicos, incluindo áreas para atividades de lazer e cultura, com comércio e serviços diversos, incluindo oportunidades de trabalho e renda.

Serão recuperadas, em seguida, informações referentes a Programas e Projetos antecedentes, para que seja possível compreender os condicionantes e influências sobre os projetos e intervenções realizados ou que vêm sendo desenvolvidos a partir do PAC.

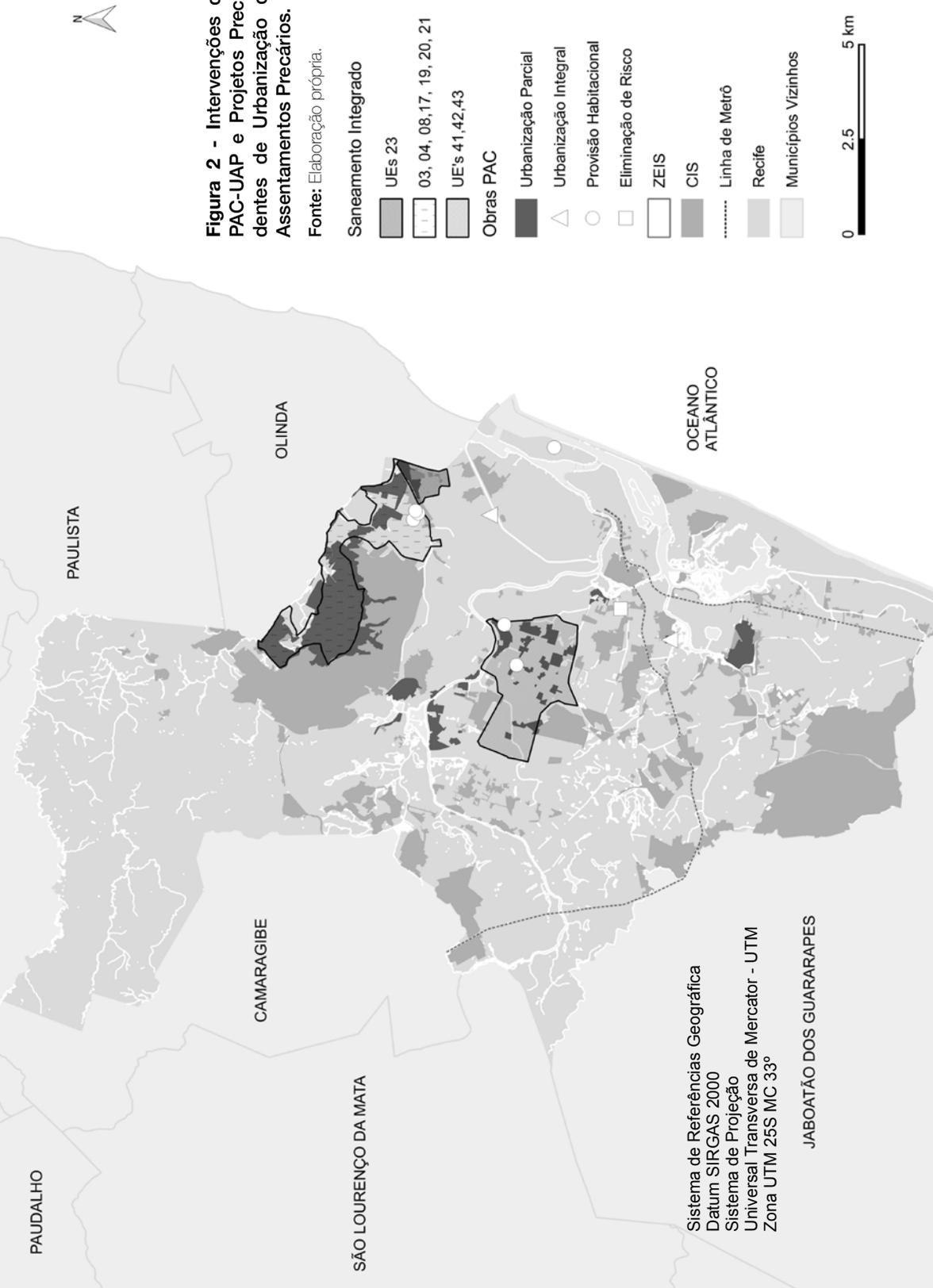


Figura 2 - Intervenções do PAC-UAP e Projetos Precedentes de Urbanização de Assentamentos Precários.

Fonte: Elaboração própria.

Saneamento Integrado

- UEs 23
- ▨ 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21
- ▩ UE's 41, 42, 43

Obras PAC

- Urbanização Parcial
- △ Urbanização Integral
- Provisão Habitacional
- Eliminação de Risco
- ZEIS
- CIS
- ⋯ Linha de Metrô
- Recife
- Municípios Vizinhos

Sistema de Referências Geográfica
 Datum SIRGAS 2000
 Sistema de Projeção
 Universal Transversa de Mercator - UTM
 Zona UTM 25S MC 33°

JABOATÃO DOS GUARARAPES



PROGRAMAS E PROJETOS ANTECEDENTES

Os projetos oriundos do Programa Habitar Brasil-BID

O Programa Habitar Brasil-BID – HBB teve origem em uma reformulação do Programa Federal Habitar Brasil, em 1998, a partir de uma parceria entre o Governo Federal e o BID, constituindo-se no programa prioritário para urbanização de assentamentos precários em âmbito nacional. Para o HBB no Recife, um dos projetos-pilotos, o Projeto Beira-Rio, promoveu o reassentamento integral da comunidade de Arlindo Gouveia e o reassentamento parcial da comunidade José de Holanda, que ocupavam as margens do Rio Capibaribe, para o Conjunto Habitacional da Torre, em abril de 2004. As operações concentradas territorialmente irão caracterizar as intervenções provenientes do HBB que começaram a ser realizadas pelo PAC a partir de 2007.

A Secretaria de Habitação foi a proponente de todos os projetos decorrentes do HBB executados pelo Município e responsável pela execução das obras e ações com recursos do PAC, mas parte dos projetos foi desenvolvida pela URB. A natureza de três intervenções pelo PAC que vieram do HBB foi de Provisão Habitacional para viabilizar reassentamentos integrais, Zeferino Agra, Vila Imperial e Abençoada por Deus, e dois projetos foram de Urbanização Integral com remanejamento parcial, na ZEIS Campo do Vila e na subárea da ZEIS Afogados, Padre Miguel. Esses dois projetos foram os únicos definidos como prioritários pelo Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis).

Das operações que tiveram projetos elaborados pelo Habitar Brasil-BID, as cinco de âmbito municipal, voltadas para assentamentos menores e com obras concentradas, foram as únicas concluídas. Porém, nenhuma intervenção teve finalizado o processo de regularização fundiária. Algo injustificável para os projetos de provisão habitacional para reassentamento integral, já que os terrenos dos conjuntos são públicos, decorrentes de desapropriação. O único projeto oriundo do HBB que vem sendo implementado com recursos do PAC pelo Governo do Estado de Pernambuco, tendo a Cehab como proponente e gestora, foi o de Urbanização Parcial da ZEIS Sítio Grande/Dancing Days, ainda não concluído, e que vem complementando outras intervenções já realizadas nessas duas comunidades, inclusive do próprio HBB.

Tabela 4 – Projetos PAC oriundos dos HBB – População e Famílias beneficiadas

PROJETOS PAC HBB (antecedente)	IMÓVEIS	POPULAÇÃO ESTIMADA	Nº de FAMÍLIAS	VALOR OBRA (R\$)
Campo do Vila	230	775	214	4.662.558,40
Padre Miguel	334	874	264	10.298.774,72
Abençoada por Deus	430	1.349	428	13.084.376,96
Vila Imperial	144	496	144	7.388.407,29
Zeferino Agra	128	450	128	5.985.930,67
Sítio Grande / Dancing Days	1.838	5.235	2.128	29.837.678,61
TOTAL	3.104	9.179	3.306	71.257.726,65

Fonte: Elaboração própria com base em Recife (2004 a; 2004 b; 2004 c; 2004 d; 2005 a; 2005 b; 2005 c; 2010; e 2016) e Brasil (2018).

Os projetos provenientes do PROMETRÓPOLE

O Prometrópole (Figura 3 e Tabela 5) teve como origem o Programa Qualidade das Águas (PQA) para a RMR e foi implementado pelo Governo do Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Planejamento (Seplan), com a coordenação da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – Agência Condepe / Fidem – e coparticipação das Prefeituras do Recife e Olinda. Visava à melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário das comunidades pobres localizadas na área da Bacia do Beberibe para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental da RMR. Contou com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, posteriormente, teve parte de seus projetos implementados pelo PAC.

Tabela 5 – Projetos PAC provenientes do Prometrópole

PROJETOS PAC PROMETRÓPOLE (antecedente)	COMUNIDADES	IMÓVEIS	POPULAÇÃO ESTIMADA	Nº de FAMÍLIAS	VALOR (R\$)
UE 23	Capilé	551	1.596	660	27.708.826,87
UE 23	Saramandaia	546	1.551		
Bacia do Beberibe - UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21	54 comunidades beneficiadas total ou parcialmente	29.260	83.396	972	159.360.514,19
Bacia do Beberibe II				14.910	119.526.950,60
TOTAL	56 comunidades	30.357	86.543	16.542	306.596.291,66

* Dados obtidos em Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Recife (2016) e Brasil (2018).

Os projetos do Prometrópole que estão sendo realizados no âmbito do PAC são: o Bacia do Beberibe – Unidades de Esgotamento (UEs) 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e o Bacia do Beberibe II pelo Município; o projeto da UE-23, que compreende as comunidades de Capilé e Saramandaia no Bairro de Campo Grande, pelo Estado. Esses projetos têm como espacial de referência as sub-bacias, UE, ainda que os assentamentos precários sejam prioritários para as intervenções. As intervenções estão em estágios diferentes de execução, porém, representarão mais uma camada de urbanização, como Urbanização Parcial para a complementação das intervenções, a conclusão ou substituição de outras obras municipais e estaduais, não resultando em urbanizações integrais para parte dos assentamentos precários compreendidos nas áreas objeto de intervenção.

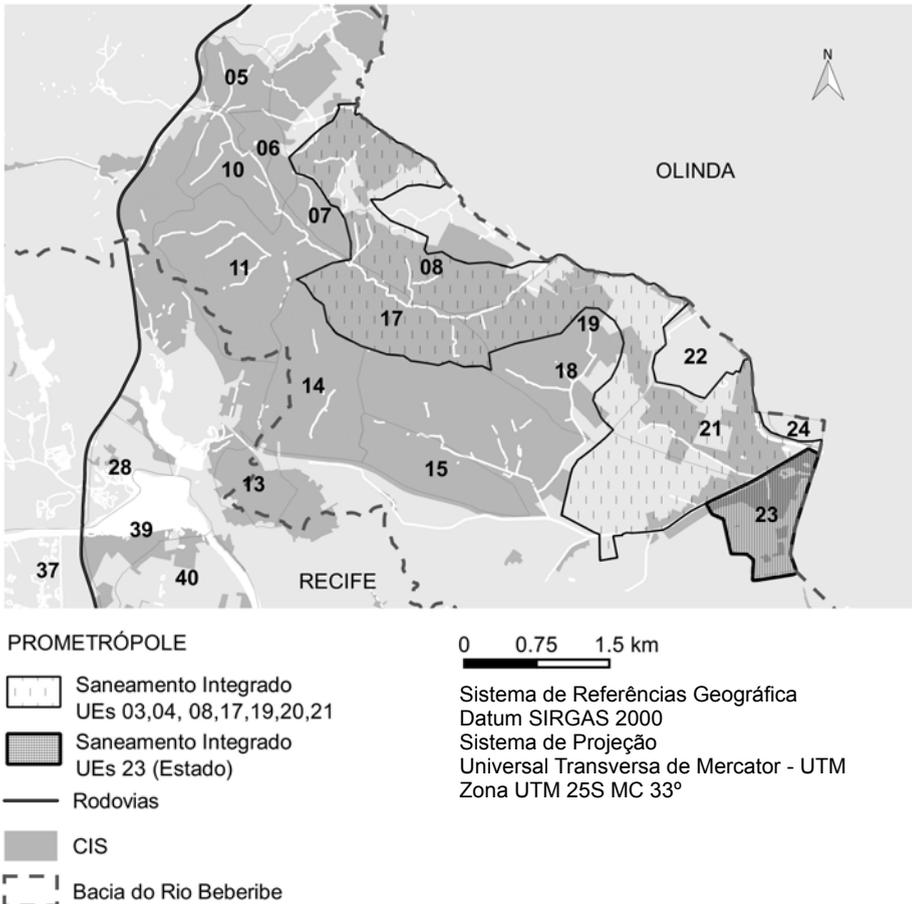


Figura 3 - Localização das obras do Prometrópole

Fonte: Elaboração própria.

O Projeto Capibaribe Melhor e a operação do PAC

O Projeto Capibaribe Melhor teve por objetivo proporcionar dinamização urbana e socioeconômica dos habitantes do trecho da bacia do Rio Capibaribe, situado à jusante da BR-101 até a Avenida Agamenon Magalhães. O Projeto foi previsto para ser desenvolvido ao longo de cinco anos, envolvendo recursos da ordem de 46,8 milhões de dólares, sendo 70% financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (Figura 4 e Tabela 6).

Tabela 6 – Projetos PAC do Capibaribe Melhor

PROJETOS PAC CAPIBARIBE MELHOR (antecedente)	COMUNIDADES	IMÓVEIS	POPULAÇÃO ESTIMADA	Nº de FAMÍLIAS	VALOR (R\$)
UEs 39 e 40	Airton Sena; Barbalho; Vila São João e Comunidade São João (Iputinga); Santa Marta; Skylab I, Skilab II (Alto do Céu); Detran; Vila União; Caranguejo Tabaiães; Poço da Panela Cabocó; Alto do Mandu Vila São João; Apipucos Apipucos. Santa Marta, Vila União, Barbalho e Ayrton Senna e outras.	6.956	19.840	8.613	94.745.329,68

Fonte: Elaboração própria a partir de Recife (2016) e Brasil (2018).

O Capibaribe Melhor, após a realização das intervenções da primeira fase que foi financiada pelo Banco Mundial, teve como referência para a intervenção no âmbito do PAC as sub-bacias do Rio Capibaribe, as UEs 39 e 40, que resultará em uma Urbanização Parcial, insuficiente para fazer frente às inadequações de todos os assentamentos precários inseridos nas UE. Uma questão importante a destacar é que as intervenções previstas irão requerer reassentamentos, no entanto, não há recursos previstos para a provisão habitacional necessária. Um reassentamento foi viabilizado no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), federal, entretanto, com a tendência de diminuição de recursos para esse Programa, possivelmente, o PAC Capibaribe Melhor será afetado e terá que revisar o escopo das intervenções.

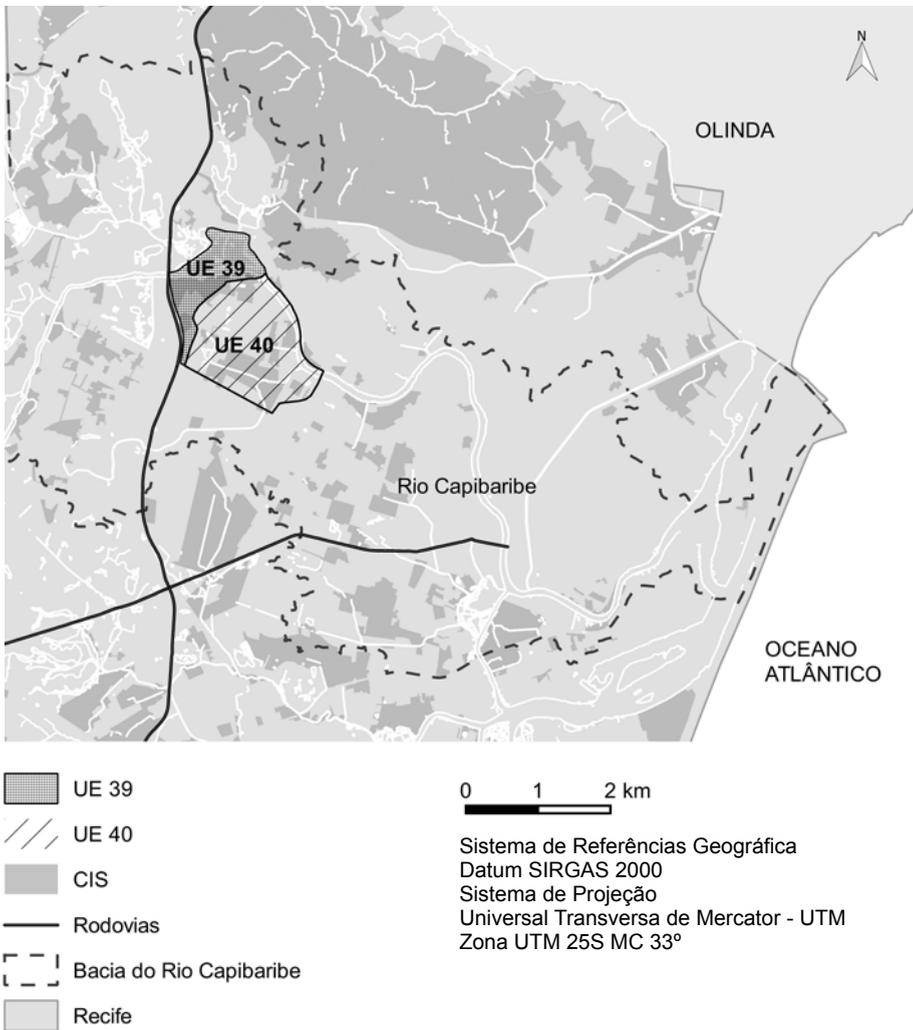


Figura 4 - Área de intervenção do Projeto Capibaribe Melhor

Fonte: Elaboração própria.

Os conjuntos habitacionais decorrentes do Projeto Via Mangue

O Projeto Via Mangue integra o sistema Viário da Zona Sul do Recife, constituindo o quarto corredor viário dessa zona. Integra uma estrutura viária localizada na borda do Manguezal do Pina e liga os Shopping Centers Rio Mar e Recife. Foi executada pela Prefeitura do Recife em parceria com o Governo Federal, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), por meio do PAC.

Tabela 7 – Projeto PAC Via Mangue

PROJETOS	COMUNIDADES	IMÓVEIS	POPULAÇÃO ESTIMADA	Nº de FAMÍLIAS	VALOR (R\$)
PAC VIA MANGUE (antecedente)	Jardim Beira Rio, Beira Rio, Pantanal, Deus nos Acuda / Paraíso e Xuxa Pelé.	6.956*	19.840*	8.613	94.745.329,68

* Dados obtidos em Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Recife (2016) e Brasil (2018).

No percurso da via, houve a necessidade de reassentamento de comunidades que ocupavam a margem do manguezal do Rio Pina. Três habitacionais foram construídos pelos PAC para reassentar 992 famílias que moravam nessas áreas (Figura 5).

O primeiro conjunto, o Habitacional 3 (construído no Bairro da Imbiribeira), recebeu 352 famílias oriundas das comunidades de Xuxa e parte de Deus Nos Acuda. Os Habitacionais 1 e 2, construídos no bairro do Pina receberam 640 famílias das localidades Deus nos Acuda, Jardim Beira Rio e Beira Rio. Esses conjuntos habitacionais foram executados sob gestão da URB e serviram à Viabilização de Obra de Infraestrutura Urbana, mas com um importante fundamento na eliminação de risco e recuperação ambiental do manguezal do Pina, sendo construídos em locais próximos às ocupações de origem, preservando parte dos vínculos com as vizinhanças.

A parceria público-privada do saneamento para a Região Metropolitana do Recife (RMR) e Município de Goiana

A parceria público-privada (PPP) do saneamento para a Região Metropolitana do Recife (RMR) e Goiana tem por objetivo universalizar a prestação dos serviços de esgotamento sanitário no prazo de 12 anos. Para alcançar esse objetivo foi realizada uma concessão administrativa por meio da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), tendo como poder concedente a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e a concessionária: Consórcio Grande Recife - composto pela Foz do Brasil (Odebrecht) e Lidermac Construções. A concessão teve início em fevereiro de 2013 e está prevista para

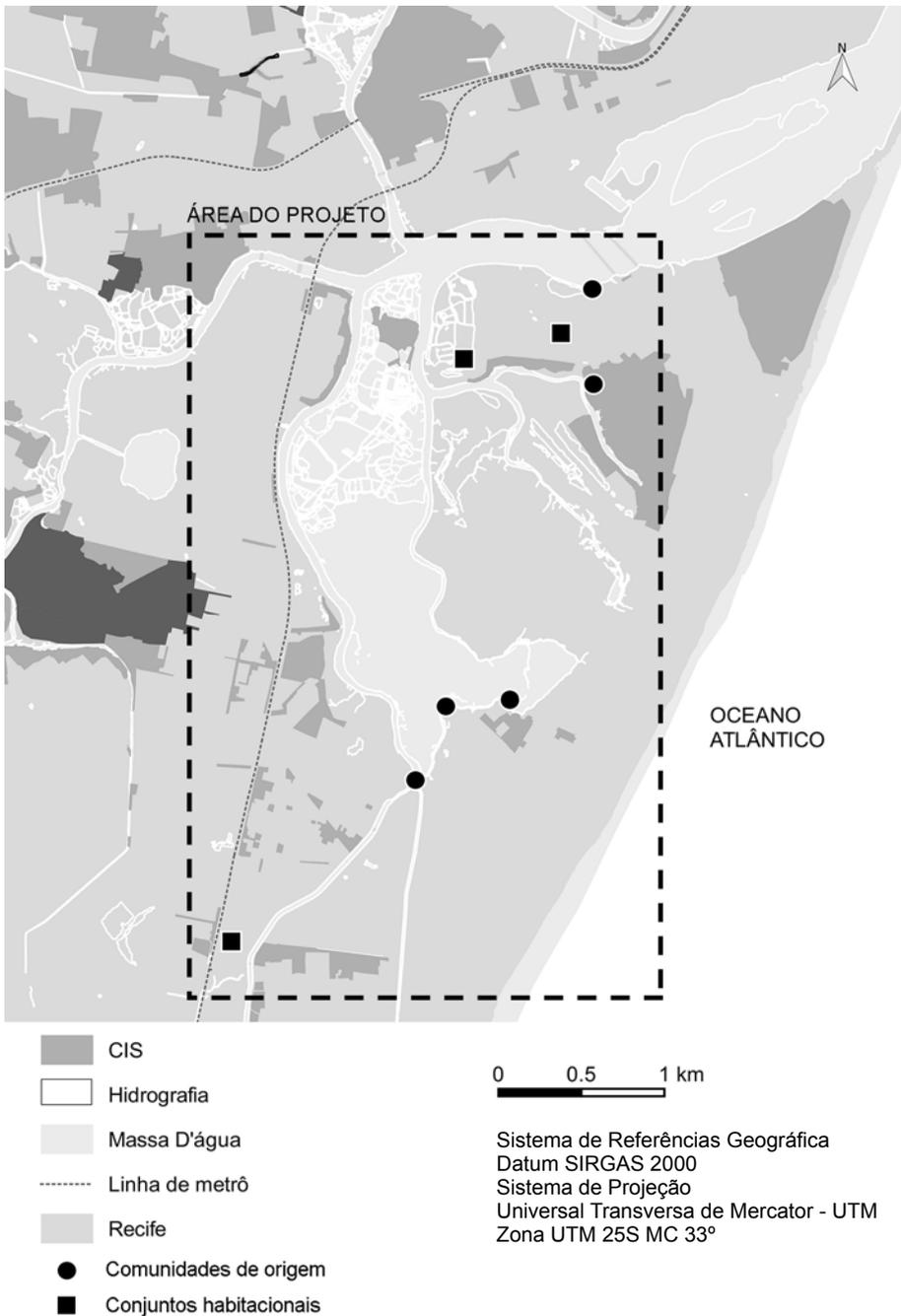


Figura 5 - Via Mangue e localização das áreas de remoção

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8 – Projetos PAC relacionados à PPP do Saneamento

	COMUNIDADES	IMÓVEIS	POPULAÇÃO ESTIMADA	Nº de FAMÍLIAS	VALOR OBRA (R\$)
PROJETOS PAC UEs 41, 42 E 43 (antecedente)	Est.Velha do Forte/Chamego, Feira Velha do Cordeiro, Brega e Chique, Carneirinho, Rua Angélica/Curral das Éguas, Sítio Forte/Coreia, Prado, Rua Formosa, Abdias Dias, Sítio do Berardo, Campo do Cacique, Rua Clotilde.	9.819*	28.005	17.623	94.745.329,68

* Informações coletadas em Recife (2016)

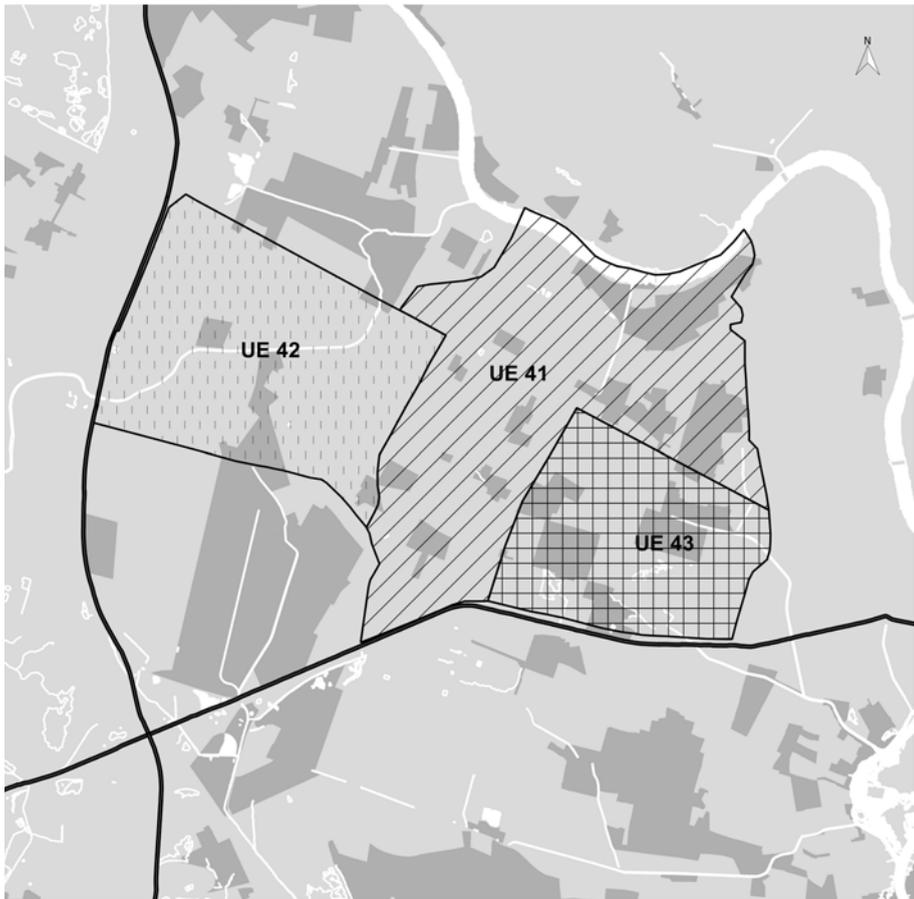
Fonte: Elaboração própria com base em Recife (2016) e Brasil (2018).

durar 35 anos. A Agência Estadual de Regulação de Pernambuco (ARPE) continuaria com a responsabilidade de regular a prestação dos serviços de esgotamento sanitário, fiscalizar a prestação dos serviços de água e esgoto no Estado de Pernambuco, bem como fixar e atualizar o valor das tarifas.

Os projetos que estão em execução pelo PAC, relacionados a essa parceria, são os referentes à urbanização de três UEs: 41, 42 e 43, no Bairro do Cordeiro.

Do Programa de Requalificação ao PAC Urbanização da Comunidade do Pilar

O PAC Urbanização da Comunidade do Pilar, em execução pelo Município para a Provisão Habitacional, teve uma etapa anterior realizada, no âmbito do Programa de Requalificação Urbanística e Inclusão Social da Comunidade do Pilar (Pruiscp), que promoveu o remanejamento de 108 famílias para um conjunto habitacional concluído em 2016, a partir de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no “guarda-chuva institucional” do PAC. Os projetos foram elaborados pela URB para



■ CIS

Saneamento Integrado

▤ UE 42

▨ UE 41

▧ UE 43

— Rodovias

▭ Hidrografia

■ Recife

0 0.5 1 km

Sistema de Referências Geográfica
 Datum SIRGAS 2000
 Sistema de Projeção
 Universal Transversa de Mercator - UTM
 Zona UTM 25S MC 33°

Figura 6 - UEs 41, 42 e 43 (Bairro do Cordeiro)

Fonte: Elaboração própria.

um total de 588 unidades habitacionais (UHs), considerando as características histórico-morfológicas da Zona Portuária do Recife. A Operação de Urbanização da Comunidade do Pilar pelo PAC prevê o remanejamento e a construção de mais 256 UHs, com toda a infraestrutura e uma praça.

Projetos sem programas antecedentes

As duas operações no Recife que vêm sendo executadas com recursos do PAC e que não tiveram programas antecedentes estão sob a gestão do Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Cehab, e são de reassentamento: o projeto de Provisão Habitacional, Mulheres de Tejucupapo, e o projeto para Eliminação de Risco, referente à comunidade Escorregou Tá Dentro. É importante destacar que a Cehab é sucedânea da Cohab-PE e tem larga experiência na gestão de projetos de provisão habitacional.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROJETOS: ENTRE CAMADAS EXTENSAS E INTERVENÇÕES INTEGRAIS CONCENTRADAS

As operações integrais de urbanização ou de provisão habitacional para reassentamento de assentamentos menores realizadas a partir do PAC no Recife, com investimentos concentrados, foram as únicas que tiveram as obras concluídas: as três vinculadas para Viabilização de Obra de Infraestrutura do Projeto da Via Mangue, com o reassentamento de três comunidades; e as cinco intervenções provenientes do HBB, com duas Urbanizações Integrais e três de Provisão Habitacional com reassentamentos integrais, sob a gestão municipal. A operação oriunda do HBB, sob a responsabilidade do Governo Estadual, ainda não foi concluída, em função da complexidade da área de intervenção e de problemas na execução. Outra intervenção mais focalizada referente à UE 23, área piloto do Prometrópole, encontra-se paralisada

A urbanização parcial de assentamentos integrantes de sub-*bacias* (UEs), com base em uma abordagem mais sistêmica, como as do Prometrópole, Capibaribe Melhor e das UEs 41, 42 e 43, são muito exigentes das capacidades públicas e privadas (empresas contratadas), desde os levantamentos e estudos até a execução. Portanto, se este tipo de intervenção, mais complexa e abrangente, tem uma grande probabilidade de não resolver todos os problemas dos vários assentamentos precários em sua área de intervenção, principalmente quando há revisão de escopo, com a diminuição do conjunto de obras e ações.

Com o intuito de evidenciar as diferenças entre as intervenções integrais e as camadas de urbanização realizadas a partir do PAC no Recife são apresentados dos exemplos, o da ZEIS Campo do Vila, como Urbanização Integral; e o da Urbanização Parcial da Bacia do Beberibe - UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e diversas comunidades.

Uma Urbanização Integral: a intervenção em Campo do Vila - do HBB ao PAC

O processo de ocupação do Campo do Vila, segundo moradores, remonta à década de 30, tanto em áreas públicas quanto privadas, configurando um assentamento precário localizado em área com grande disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos e cujo entorno é ocupado por segmentos de média e alta renda. Em 2001, essa comunidade foi apontada pelo Fórum do Prezeis como prioridade para intervenção pelo HBB. Foram elaborados, a partir desse programa, os projetos social, arquitetônicos, urbanísticos e de engenharia.

A urbanização da ZEIS Campo do Vila, realizada com recursos do PAC (2007-2012), abrangeu a comunidade integralmente, beneficiando cerca de 360 famílias, distribuídas em 0,014 ha, havendo o remanejamento de 59 famílias para conjuntos e UHs na própria ZEIS, em decorrência da necessidade de abertura e alargamento de vias e para a implantação de infraestruturas de saneamento ambiental,.

A área caracterizava-se antes da intervenção por ser muito adensada (Foto 1, Foto 2), com várias vias estreitas, tornando difícil a passagem de serviços como ambulâncias, caminhões de coleta de lixo etc. Campo do Vila não dispunha de redes, sistemas e serviços de esgotamento sanitário, drenagem e abastecimento de água.

O plano urbanístico tomou como referência o reconhecimento e respeito à tipicidade do assentamento (configuração urbana), como está previsto na Lei nº 16.113, de 6 de novembro de 1995 (RECIFE, 1995), que dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS, (Art.4º, inciso VII), que prevê o respeito às características das áreas quando das intervenções referentes à urbanização e regularização fundiária.

As obras abrangeram toda a infraestrutura de saneamento ambiental, iluminação pública, sistema viário; construção de 59 UHs em dois edifícios, um com 24 UHs (tipologia térreo +2) e outro com 32 UHs (tipologia térreo + 3) e ainda



Fotos 1 e 2 - Vielas Estreitas em Campo do Vila

Fonte: Moura (2001).

três UHs unifamiliares térreas; construção de um Centro Comunitário e uma Creche e relocação do prédio da associação e de uma creche (Fotos 3 e 4).

A área foi parcialmente desadensada e uma fração das vias alargadas e mais bem conectadas às vias do entrono, facilitando o acesso de serviços. Porém, algumas vias de pedestres continuaram muito estreitas até para o fluxo de pedestres. A não implementação de pátios com jardins, previstos no plano urbanístico, foi um dos ajustes realizados no processo de execução das obras. As obras para a implantação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e iluminação pública foram realizadas integralmente, porém, tem havido problemas quanto à manutenção das redes de drenagem e saneamento.

Em relação à inserção urbana, há uma grande variedade de serviços no entorno e como não houve reassentamentos, apenas remanejamentos para a própria comunidade, os moradores continuaram utilizando os mesmos serviços, com os quais já haviam estabelecidos vínculos.

Com a Urbanização Integral da ZEIS Campo do Vila, 214 famílias passaram a ter o acesso adequado a infraestruturas e serviços urbanos, com 59 dessas sendo remanejadas para novas unidades habitacionais. A menor complexidade das intervenções e a concentração de investimentos em um assentamento com apenas 1,7 ha contribuíram para a efetividade das ações e obras.



Foto 3 - Habitação do Campo do Vila



Foto 4 - Creche em Campo do Vila

Fonte: Recife (2012).

Uma Urbanização Parcial: a intervenção na Bacia do Beberibe - UEs 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 e diversas comunidades

Os processos de formação dos diversos assentamentos precários que integram a área objeto de intervenção do Projeto Bacia do Beberibe I ocorreram em momentos diferentes, mas, de algum modo, tiveram como marco inicial a ocupação da Zona Norte do Recife decorrente da política de remoção dos mocambos nos anos 40 das áreas centrais da cidade. Adensamentos em assentamentos mais antigos e o surgimento de novas ocupações foram ocorrendo ao longo de décadas sem que os poderes públicos realizassem intervenções estruturais.

Os assentamentos estão espalhados na planície estuarina, ao longo dos cursos d'água, Rio Beberibe e seus afluentes e, em menor quantidade, na região de tabuleiros, ocupando irregularmente áreas públicas e privadas. A pobreza é a característica marcante do território da bacia, refletida na forma de ocupação precária e irregular, parte ocupando áreas sujeitas a diversos riscos físico-ambientais.

Parcelamentos e traçados de desenhos irregulares marcam a ocupação do território pelas favelas. Os assentamentos mais antigos e consolidados apresentam a maior parte das construções em alvenaria e algum acesso a infraestruturas e serviços. Já os assentamentos mais recentes, em condições mais precárias e com edificações construídas predominantemente com materiais improvisados, estão situados, em sua maioria, às margens dos cursos d'água, ocupando, parcialmente Áreas de Preservação Permanente.

Em relação à inserção urbana, há diversos equipamentos sociais e comunitários que foram implementados nas últimas décadas.



Foto 5 - Conjunto Miguel Arraes

Fonte: Barros (2018).

As obras abrangem a implantação de saneamento integrado nas UEs 03, 04, 08, 17 e 19, incluindo a construção dos habitacionais R4, R6, R12, R13, R14, R16, R17, H7, H8, H11, H12 e H13 nos bairros do Arruda, Água Fria, Peixinhos, Campina do Barreto, Fundão, Cajueiro, Porto da Madeira, Beberibe, Linha do Tiro, Nova Descoberta, Brejo do Beberibe, Dois Unidos e Passarinho na Cidade do Recife. Como são intervenções de saneamento, referenciadas nas UEs (sub-bacias), essas não estão restritas aos assentamentos. Parte delas implica em reassentamentos para áreas próximas, viabilizados a partir da provisão habitacional, com a implantação de conjuntos, denominados de Residenciais (R) e Habitacionais (H). Essas obras estão em execução e vêm enfrentando dificuldades e problemas referentes à complexidade das áreas e dos assentamentos sob intervenção, também, em função de alguma inconsistência de levantamentos e projetos.

O conjunto de intervenções deveria alcançar mais de 28 mil famílias, mas os ajustes que vêm sendo realizados no escopo de serviços e obras, provavelmente, afetarão as metas e os impactos previstos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A urbanização de assentamentos precários recente no Recife-PE a partir do PAC caracterizou-se por operações com diferentes abordagens territoriais entre camadas de urbanização parcial e intervenções integrais. As condições distintas dos assentamentos – alguns deles mais consolidados e outros muito precários, mas a maioria com alta densidade e com uma dinâmica intensa de transformações na ocupação –, resultam em realidades de grande complexidade social, físico-ambiental e urbanística, de difícil diagnóstico e desafiadoras para a elaboração e implementação de projetos sociais, urbanísticos e de engenharia.

Os programas e projetos antecedentes ao PAC no Recife foram fundamentais, tanto em termos de concepção (Natureza da Intervenção) e tipo de intervenção, quanto, de forma parcial e em consequência, para os resultados alcançados. As intervenções integrais concentradas em assentamentos menores para urbanização ou para provisão habitacional para reassentamento foram as únicas que tiveram as obras concluídas. A urbanização parcial de vários assentamentos, integrantes de sub-bacias (Unidades de Esgotamento Sanitário - UEs), a partir de uma abordagem mais sistêmica, como as do Prometrópole, Capibaribe Melhor e das UEs 41, 42 e 43 estão em execução, tendo possibilidades maiores, em função das dimensões e das complexidades das áreas, para a diminuição das intervenções previstas inicialmente.

Além das especificidades que caracterizaram esse conjunto de intervenções em favelas, a partir do PAC no Recife, outras características são comuns aos projetos e intervenções desse Programa em outras cidades brasileiras como: (i) inadequação das normas e processos de contratação e medição mais apropriados a projetos de provisão habitacional; (ii) lentidão nos processos de aprovação, contratação e execução das intervenções decorrentes da associação entre o excesso de exigências normativas e técnicas do programa e as fragilidades institucionais dos órgãos proponentes; (iii) inconsistência na maior parte dos diagnósticos e projetos, muito relacionadas às complexidades dos assentamentos, mas também a limitada capacidade das empresas projetistas, construtoras e dos setores e órgãos governamentais responsáveis, acarretando em revisões e ajustes de escopos no processo de execução; (iv) dificuldade para desapropriação dos terrenos destinados à implantação de empreendimentos habitacionais para reassentamentos e para equipamentos, praças etc.; e (v) insuficiência de recursos disponibilizados pelo PAC para urbanizações integrais,

principalmente para assentamentos com áreas mais extensas e mais complexas, requerendo a ampliação das contrapartidas dos proponentes ou redução das intervenções. Todos esses aspectos apontam para a necessidade de estabelecimento de parâmetros e processos específicos para os programas de urbanização de favelas e para o desenvolvimento institucional dos órgãos locais.

O PAC foi e ainda vem sendo uma oportunidade para enfrentar a histórica precariedade dos assentamentos ocupados pelos pobres e vulneráveis no Recife, ampliando a escala e componentes de intervenção para a urbanização de favelas. Contudo, as históricas descontinuidades e fragmentações administrativas e institucionais no âmbito das estruturas governamentais locais não permitiram acumular conhecimentos técnicos e de experiências em gestão que sejam suficientes para garantir qualidade e ampliar o impacto da maior parte das intervenções. Além das dificuldades locais, as crises econômica e política que afetam o país já vêm acarretando em redução de recursos para o programa, o que, provavelmente, deverá resultar na diminuição de oportunidades para a urbanização de assentamentos precários no Recife.

O aproveitamento de programas e projetos locais antecedentes foi o caminho mais racional, sendo seguido principalmente pelo Município e parcialmente pelo Estado nos projetos do PAC no Recife. A maior parte das escolhas quanto à natureza e abrangência das intervenções, nesse sentido, já estava condicionada pelos programas antecedentes e pelas possibilidades de captação de recursos do PAC. Apesar de as intervenções integrais e concentradas de Urbanização e de Provisão Habitacional para reassentamentos terem sido as únicas concluídas, os impactos positivos das camadas de urbanização parcial não devem ser subestimados. Afinal, o acesso a serviços de saneamento básico traz melhorias significativas nas condições de vida das pessoas. Os impactos decorrentes dessas intervenções poderão ser mais bem avaliados com a conclusão das intervenções. De toda forma, algumas das questões levantadas sobre as operações em assentamentos precários no Recife a partir do PAC servem de apontamentos para o aperfeiçoamento de programas e projetos de urbanização de favelas. Dentre essas, destacam-se as necessidades de previsão de normas e parâmetros específicos para as intervenções nesses assentamentos e de fortalecimento e continuidade das estruturas e órgãos locais que atuam com regularizações urbanísticas e jurídico-fundiárias de favelas.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. R. **Prefeito Geraldo Júlio entrega novas moradias no Residencial Miguel Arraes**. Gabinete de Imprensa. 18. jun. 2018. 1 fotografia. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/18/06/2018/prefeito-geraldo-julio-entrega-novas-moradias-no-residencial-miguel-arraes>. Acesso em: 26. ago. 2018.

BRASIL, **Lei nº 6.766/1979**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/455729.pdf> . Acesso em: 8. ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 9. ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Informações do Termo de Contrato**. Dados Sistematizados em fevereiro 2018. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Cadastro Financiamento e Operações Especiais**. Recife: Gerência Executiva e Negocial de Governo GIGOV, março 2018. (Mimeo)

CAVALCANTI, H.; MIRANDA, L. I.B; SOUZA, M. A. A.; NEVES, N. Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários no Brasil: Estudos de Caso Brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm. Acesso em: 16 mar. 2018.

MIRANDA, L.; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal. v. 1, 2007, p. 415-435.

MORAES, D. A. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o Direito à Cidade. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo. XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MOURA, A. **Vielas estreitas em Campo do Vila**. Acervo pessoal. 2 fotografias coloridas. ago. 2001.

OBSERVATÓRIO PERNAMUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS. **Sistema de Informações Georreferenciadas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório PE; Fase, 2009. Disponível em: <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=14bde26a517f446dae43cf50c04568e7>. Acesso em: 10. abr. 2018.

PERNAMBUCO. Companhia Estadual de Habitações e Obras (CEHAB). **Memorial Descritivo do Conjunto Habitacional para Reassentamento da Comunidade Escorregou Tá Dentro - Canal do Abc**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2011.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. **Termo de Referência para a construção de 272 unidades habitacionais e infraestrutura básica: pavimentação, drenagem, abastecimento água e esgoto e reativação do canteiro de obra e recuperação e limpeza dos blocos no conjunto habitacional Mulheres de Tejucupapo**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2016.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. **Termo de Referência para a contratação de serviços de engenharia para a construção de 132 unidades habitacionais na UE-23, Campo Grande**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017a.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras - CEHAB. **Termo de Referência para a contratação de empresa de engenharia para construção de 128 UH (conclusão) e pavimentação de ruas em Sítio Grande – Dancing Days**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017b.

RECIFE. **Lei nº 14.511**, de 17 de janeiro de 1983. Define diretrizes para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1983/1451/14511/lei-ordinaria-n-14511-1983-define-diretrizes-para-o-uso-e-ocupacao-do-solo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. ago. 2018.

RECIFE. **Lei Municipal nº 14.947**, de 30 de março de 1987. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1987/1494/14947/lei-ordinaria-n-14947-1987-cria-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis>. Acesso em: 8. ago. 2018.

RECIFE. **Lei Municipal nº 16.113**, de 6 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1611/16113/lei-ordinaria-n-16113-1995-dispoe-sobre-o-plano-de-regularizacao-das-zonas-especiais-de-interesse-social-prezeis-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 8. ago. 2018.

RECIFE. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Programa de Requalificação urbanística e inclusão social da comunidade do Pilar**. Recife: Prefeitura do Recife, 2002.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Memorial Descritivo e Justificativo da Comunidade Padre Miguel. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2004a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da comunidade Padre Miguel. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife 2004b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife, 2004c.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume III. Recife, 2004d.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. **Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA**. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife, 2005b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA.** Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005c.

_____. Secretaria de Habitação. **Memorial descritivo do Conjunto Habitacional Zeferino Agra.** Recife: Prefeitura do Recife. 2010.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Diagnóstico Socioeconômico da Comunidade do Pilar.** Recife: Prefeitura do Recife, 2012a.

_____. **Habitacional do Campo do Vila e Creche em Campo do Vila.** Acervo da Prefeitura de Recife. 2 fotografias coloridas [arquivo digital] 2012b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue I.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue II.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue III.** Recife: Prefeitura do Recife, 2015c.

_____. **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife.** Recife: Prefeitura do Recife, 2016. Disponível em: <http://mundosafari.com.br/projetos/2015/prefeitura-atlas/>. Acesso em: 9. ago. 2018.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. **Plano de Trabalho do Empreendimento Bacia do Rio Capibaribe – 20 áreas críticas do Capibaribe Melhor.** Recife: Prefeitura do Recife, 2016.

_____. Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. **Planta Diretora – Agrupamento Caxangá.** Recife: Prefeitura do Recife, 2017.

_____. **Habitação: Bem ou Direito? As Condições de Acesso à habitação analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Recife: UFPE, 1991.

SOUZA, M. A. DE A. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade.** Recife: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2007.

AS INTERVENÇÕES DO PAC EM SALVADOR / BA*

Aparecida Netto Teixeira
Laila Nazem Mourad
Patricia Cezario Silva**

INTRODUÇÃO

A cidade de Salvador, de modo análogo às demais metrópoles brasileiras, é caracterizada por profundas desigualdades sociais e pelo processo histórico de desenvolvimento urbano marcado pela segregação socioespacial. As disputas de território por moradia pela população de baixa renda resultam em ocupações coletivas apoiadas na autoconstrução. Embora um terço da população total do município, aproximadamente 900 mil habitantes, residam em 242 assentamentos populares, em sua maioria com precárias condições de habitabilidade, poucas foram as ações de urbanização desses assentamentos do Poder Público. Registra-se que, até 2005, as intervenções em assentamentos populares concentraram-se em ações pontuais e fragmentadas, à exceção da urbanização de Alagados, que vem sendo realizada desde a década de 70.

A partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Município de Salvador, ampliam-se a escala de intervenção e, principalmente, a realização de processos de urbanização completa

* A elaboração deste artigo contou com a colaboração do engenheiro ambiental e urbano Raul Miranda e da urbanista Taiane Moreira na pesquisa, sistematização e análise de parte dos dados utilizados.

** Aparecida Netto Teixeira é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador. (UCSAL) e coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo (UCSAL). Laila Nazem Mourad é doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (UFBA), coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da UCSAL. Patricia Cezario Silva é doutora em Planejamento Urbano e Territorial pela FAUUSP, professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC), no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS).

em vários assentamentos na cidade. Apresentamos neste Capítulo um panorama das intervenções realizadas com recursos do PAC em 16 assentamentos precários, que abrigam aproximadamente 80 mil moradores, o que representa atendimento a 9% da população total dos assentamentos populares no município. Destaca-se que, dentre os 16 assentamentos, sete estão recebendo obras de urbanização pela primeira vez e 50% das ações inserem-se na perspectiva de urbanização completa.

A metodologia de trabalho abrangeu pesquisa documental (contratos, Quadro de Composição de Investimentos - QCIs, obtidos junto ao Ministério das Cidades e a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Conder) e entrevistas, realizadas com representantes da Caixa Econômica Federal, Conder, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur), Prefeitura Municipal de Salvador e Associações de Moradores. Além disso, foram realizadas visitas a campo, no período de janeiro a maio de 2018, assim como oficina para a consolidação das informações.

Este Capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, concentramo-nos no breve histórico dos assentamentos populares em Salvador e a atuação do Poder Público. Na segunda, apresentamos o panorama geral das intervenções do PAC, com a identificação de três grupos principais de assentamentos, abrangendo a urbanização em áreas de proteção ambiental (Grupo A); na Falha Geológica de Salvador/encostas e áreas íngremes (Grupo B); e na borda marítima (Grupo C). Na terceira seção buscamos analisar as principais características das intervenções do PAC.

BREVE HISTÓRICO DOS ASSENTAMENTOS POPULARES EM SALVADOR

Nas décadas de 40 e 50, a cidade recebeu um contingente populacional expressivo, com renda baixa, em função da retomada do crescimento econômico e da reativação das atividades agrícolas na zona do cacau, bem como da descoberta do petróleo, em 1941, no município de Candeias (SANTOS, 2008). Nesse período, ocorreram diversas ocupações coletivas na cidade, podendo-se registrar, na década de 40, as ocupações de Corta Braço, no atual Bairro de Pero Vaz, e de Alagados sobre áreas de mangue na Enseada dos Tainheiros, ao norte da Península de Itapagipe (BRANDÃO, 1978; MATTEDI, 1979).

Esse processo de ocupação vai se manter nas décadas seguintes, a despeito das políticas públicas de caráter ordenador e repressivo¹, ainda que não tenham sido completamente efetivadas.

A partir das décadas de 40 e 50, registra-se a implantação de loteamentos populares no Subúrbio Ferroviário² e no Miolo³ de Salvador, mediante parcelamento urbano de grandes glebas de latifúndios. Estas permaneceram por muito tempo vazias, à espera da valorização imobiliária, por intermédio de investimentos em infraestrutura, o que vai ocorrer principalmente a partir de 1960, com a construção da Avenida Suburbana, no caso do Subúrbio, e da Rua Silveira Martins (1965) e Avenida Luiz Viana Filho (1970), no caso do Miolo (FERNANDES, 2004).

Alguns desses loteamentos, implantados em sua maioria pelo Poder Público Municipal, tinham como objetivo abrigar a população removida de “invasões” e desabrigados de áreas de risco. Vale destacar que muitas dessas remoções foram decorrentes da implantação, a partir do final da década de 60, de obras viárias desenvolvidas pelo Escritório do Plano Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS), elaboradas na década de 40, a exemplo da desocupação das áreas de várzea em virtude da implantação das “avenidas de vale”, que abriu a frente de ocupação das baixadas, com ampliação da malha urbana e a constituição de novas centralidades (SAMPAIO, 1999).

A implantação de um número significativo de conjuntos habitacionais para a população com faixa de renda de 3 a 5 salários-mínimos pode ser registrada entre as décadas de 60 e 80, construídos pela Urbanização e Habitação S/A (Urbis), agente financeiro e promotor do Banco Nacional de Habitação (BNH) na Bahia, tornando-se um dos principais indutores da expansão urbana, mediante desapropriação de terras públicas e implantação de infraestrutura urbana, abrindo novas frentes para o capital imobiliário.

-
1. Pode-se citar como exemplo o Decreto Municipal nº 347/1944 de caráter higienista, que estabeleceu a demolição de habitações construídas sem licença municipal, no âmbito das atividades do EPUCS, contratado para elaboração do plano de ordenamento para a cidade e modernização da economia.
 2. O Subúrbio, localizado na Baía de Todos os Santos, originou-se a partir de meados do século XIX, com a implantação da via férrea Bahia/São Francisco (Ferrovia Leste). Do conjunto das áreas desse grupo, duas estão localizadas no subúrbio: Nova Constituinte e Pirajá.
 3. A denominação “Miolo” tem origem no fato da região situar-se, em termos geográficos, na parte central do município de Salvador, entre a BR 324 e a Av. Luiz Viana Filho (Paralela). Esta denominação foi utilizada originalmente nos estudos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano para a Cidade de Salvador (Plandurb), na década de 1970. Na área do Miolo, estão localizados os dois assentamentos que serão tratados neste grupo: Águas Claras e Baixa Fria/Baixa de Santa Rita.

Nesse período, um aspecto importante a ser considerado é a aprovação da Lei Municipal nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968 (SALVADOR, 1968), a partir da qual os terrenos públicos, até então ocupados mediante arrendamento ou aforamento, tornaram-se passíveis de venda, com preferência de compra para seus ocupantes. Desse modo, as áreas que antes possuíam baixo valor de troca, sob o domínio público, passaram a ter o seu valor acrescido sob a égide do capital imobiliário (BRANDÃO, 1978).

Essa questão, aliada ao contexto político da ditadura, da criação do BNH, em 1964, e da adoção da “política de erradicação de favelas”, fez com que fossem intensificadas as ações de repressão do Estado para remoção das “invasões”, as quais, entretanto, em sua maioria, não chegaram a ser concretizadas (MATTEDI, 1979).

Em meados da década de 60 e início da década de 70, é possível constatar alterações profundas na dinâmica urbana de Salvador, com a implantação de grandes unidades industriais nos municípios do entorno⁴, resultando na incorporação da região ao padrão industrial-metropolitano. Registra-se a intensificação da migração rural-urbana e o aumento da demanda por habitação, concomitante ao aumento dos custos de acesso à terra para moradia, principalmente para a população de baixa renda, resultando na consolidação do processo de segregação socioespacial na cidade, com o adensamento do Subúrbio Ferroviário e do Miolo, pela população de renda média/baixa e baixa, e a destinação da orla atlântica e do eixo litorâneo norte, para a população de renda média e alta.⁵

Na década de 70, as condições sanitárias nas comunidades carentes de Salvador eram extremamente precárias, com lançamento de resíduos sólidos e esgotos sanitários sobre o solo, e construções em taludes e áreas alagadas da cidade. No final dessa década, uma das experiências mais relevantes foi o sistema construtivo pré-moldado, concebido pelo arquiteto João Filgueiras Lima (Lelé), visando a urbanizar assentamentos populares com o mínimo impacto, mediante obras de infraestrutura - canalização de córregos, muros de arrimo e escada de pedestres – e a construção de escolas, creches e habitação.

4. Registra-se a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1966, nos municípios vizinhos de Simões Filho e Candeias e do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec), em 1972, no município vizinho de Camaçari.

5. Possibilitada pela construção da Linha Verde (BA-099) na década de 90.

Os primeiros protótipos foram produzidos, em 1979, no assentamento do Calabar, e no início da década de 80 foi implantada no Bairro do Nordeste de Amaralina a primeira escada drenante, que serviu para realização de testes hidráulicos e ajustes do sistema construtivo (MANGIERI, 2012, p. 30). Em 1982, a Companhia de Renovação Urbana de Salvador (Renurb), com recursos do Programa Promorar, do BNH, passou a produzir as peças na Usina de Pré-Moldados e implantar todos os componentes voltados para o saneamento básico: escadas drenantes, muros de contenção de encostas e canalização de córregos para os assentamentos de Salvador.

A experiência mais abrangente foi a do Vale do Camarujipe que abrangeu 34 localidades, envolvendo 22 bairros distintos, ocupados por população de baixa renda, carentes de serviços de saneamento básico e de infraestrutura (BEZERRA, 1994). Segundo Hanai, além do vale Camarujipe, um grande número de ocupações de Salvador, em encosta, recebeu obras com escadas drenantes em argamassa armada em meados dos anos 80 (HANAI, 1992, p. 59).

Ressalta-se ainda a experiência de urbanização de Alagados - ocupação sobre áreas de mangue na Enseada dos Tainheiros (Península de Itapagipe) – que já vinha sendo desenvolvida desde a década de 70, com ações do Governo do Estado, da Prefeitura de Salvador e do Banco Nacional de Habitação (BNH). A intervenção constou da substituição das palafitas por novas moradias implantadas em áreas aterradas, além de complementação da rede de infraestrutura de drenagem, saneamento básico e pavimentação (CARVALHO, 2002; ALIANÇA DE CIDADES, 2008). Cabe ressaltar que a concepção do projeto já foi objeto de reflexões críticas, principalmente em relação à quantidade significativa de aterros realizados e da qualidade das unidades habitacionais (UHs) construídas.

Em 1990, após as obras realizadas, as praias e áreas livres dos setores aterrados, “já haviam sido ocupadas por 2.650 famílias e novas palafitas começaram a surgir nas águas rasas, resultantes dos aterros” (CARVALHO, 2002, p. 222). Nesse contexto, o Governo do Estado da Bahia, a partir de 1995, deu início ao Projeto de Recuperação Ambiental e Promoção Social de Novos Alagados, com recursos do Banco Mundial. Na primeira etapa, integrou o Programa Viver Melhor, representando no Estado os programas federais de financiamento: Pró-Moradia, Habitar Brasil e Pró-Saneamento.

Na segunda etapa, iniciada em 1998, o assentamento Alagados foi inserido no Programa Ribeira Azul⁶, que tinha como objetivo implementar ações de saneamento ambiental na faixa litorânea da cidade de Salvador. Além das obras de urbanização, foi realizada a construção do conjunto habitacional Nova Primavera⁷, com cerca de 250 unidades, em 2002.

Até meados dos anos 2000 houve poucas mudanças em relação aos projetos de intervenção urbanística de assentamentos populares em Salvador, avançando-se timidamente, segundo Gordilho-Souza (2002), em novas tentativas, tais como: preservação das características espaciais de uma “ocupação popular” (Gamboa); valorização da estética e do lugar (Candeal); interação com novos agentes sociais, como Organizações Não Governamentais (ONGs), escritórios de projeto, por intermédio de concursos públicos e parcerias.

No período 2005/2008 registram-se significativos avanços sob o aspecto institucional no tratamento da problemática habitacional em Salvador, com a estruturação da Política Municipal de Habitação (aprovada no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-PDDU/2008), a instalação do Conselho Gestor e Fundo Municipal de Habitação e a elaboração de projetos de urbanização e produção habitacional, pelo Município e pelo Estado. A partir de 2008, entretanto, esse suporte institucional foi desarticulado e desmobilizado, no contexto do arrefecimento da Política Nacional de Habitação, em âmbito federal, a partir dos investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Há que se ressaltar, no entanto, que alguns projetos elaborados de 2005 a 2008 foram retomados por ocasião da implementação do PAC, conforme será abordado nas seções seguintes.

PANORAMA GERAL DAS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO (PAC) EM SALVADOR

O investimento total do PAC em Salvador é de aproximadamente R\$ 310 milhões e está sendo viabilizado por meio de dez Termos de Compromisso (contratos para repasse ou financiamento de recursos do Governo Federal aos estados e municípios). Nove contratos foram firmados entre o Ministério das Cidades e o Governo do Estado da Bahia, por meio da Conder, e apenas um com a Prefeitura do Municipal de Salvador, através da Superintendência de Obras Públicas (Sucop).

6. Concebido inicialmente no âmbito do Programa Bahia Azul, do Governo do Estado.

7. Projeto elaborado pelo Escritório Invento Espaço Anastassakis & Associados S/C.

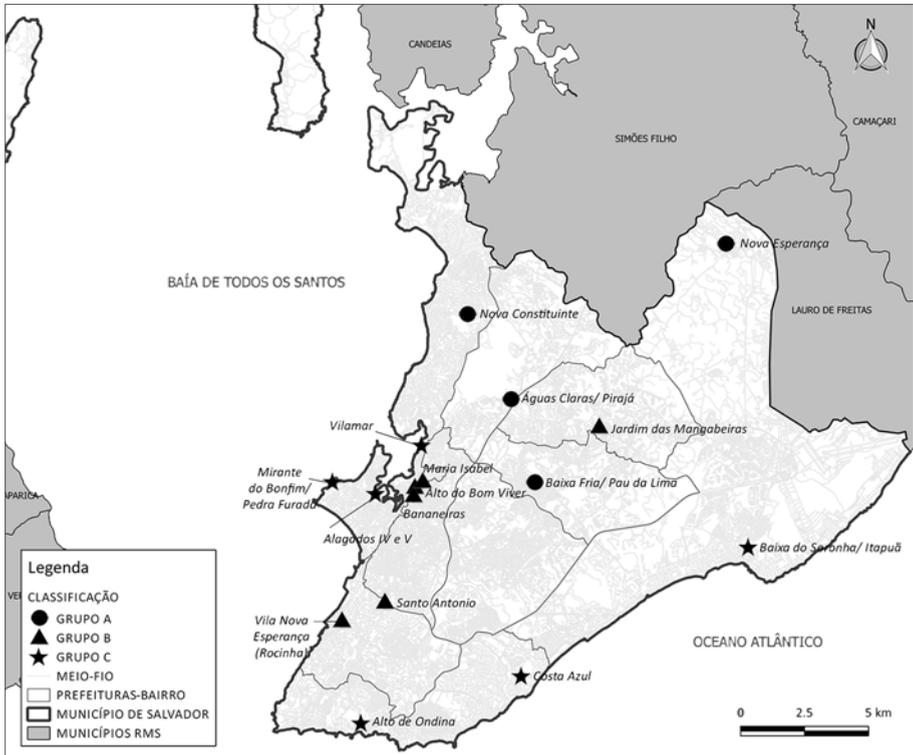


Figura 1 – Localização dos assentamentos populares de Salvador que estão sendo atendidos com recursos do PAC.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Conder (2018) e Prefeitura Municipal de Salvador (2016).

Para compreender como são configuradas as urbanizações do PAC em Salvador, classificamos os assentamentos em três grupos que reúnem características comuns. O Grupo A reúne assentamentos localizados dentro ou nos limites de Áreas de Proteção Ambiental, com maior abrangência territorial e maior complexidade em relação à fragilidade ambiental. Aproximadamente 50% dos investimentos total do PAC foram aplicados nos assentamentos deste grupo: Nova Esperança, Nova Constituinte, Águas Claras/Pirajá e Baixa Fria/Pau da Lima.

O Grupo B agrega assentamentos em áreas de projetos motivados pela instabilidade, deslizamentos do solo, e por questões de preservação do patrimônio histórico - Alto do Bom Viver, Bananeiras, Maria Isabel, Santo Antônio, Vila Nova Esperança (Rocinha) e Jardim das Mangabeiras - sendo a maioria deles localizada na Falha Geológica de Salvador. Neste grupo estão sendo aportados aproximadamente 20% do total de recursos do PAC.

Tabela 1 - Alocação dos recursos do PAC por assentamento

ASSENTAMENTO		REPASSE	CONTRAPAR-TIDA	INVESTIMENTO TOTAL	NATUREZA DA INTERVENÇÃO
GRUPO A	Nova Esperança	R\$ 34.781.818,60	R\$ 10.819.686,42	R\$ 45.601.505,02	Urbanização completa
	Nova Constituinte	R\$ 38.216.800,00	R\$ 4.683.200,00	R\$ 42.900.000,00	Urbanização completa
	Águas Claras / Pirajá	R\$ 13.736.800,00	R\$ 2.580.182,69	R\$ 16.316.982,69	Provisão habitacional
	Baixa Fria / Pau Da Lima	R\$ 13.736.800,00	R\$ 2.580.182,69	R\$ 16.316.982,69	Urbanização parcial
GRUPO B	Alto Do Bom Viver	R\$ 8.075.319,84	R\$ 1.472.039,59	R\$ 9.547.359,43	Eliminação de risco
	Bananeiras	R\$ 10.682.387,83	R\$ 928.911,48	R\$ 16.731.299,31	Urbanização parcial
	Maria Isabel	R\$ 6.639.869,84	R\$ 0,00	R\$ 6.639.869,84	Eliminação de risco
	Rocinha	R\$ 6.867.589,19	R\$ 1.187.855,31	R\$ 8.055.444,50	Urbanização completa
	Santo Antônio	R\$ 7.188.803,11	R\$ 0,00	R\$ 7.188.803,11	Eliminação de risco
	Jardim Das Mangabeiras	R\$ 25.578.962,18	R\$ 7.810.580,02	R\$ 33.389.542,20	Urbanização completa
GRUPO C	Costa Azul	R\$ 24.823.623,01	R\$ 2.010.038,13	R\$ 26.833.661,14	Urbanização completa
	Baixa Do Soronha	R\$ 18.452.607,60	R\$ 5.448.407,81	R\$ 23.901.015,41	Urbanização completa
	Alto De Ondina	R\$ 3.311.871,61	R\$ 504.616,56	R\$ 3.816.488,17	Urbanização parcial
	Mirante Do Bonfim	R\$ 10.973.748,93	R\$ 1.259.334,00	R\$ 25.125.082,93	Urbanização parcial
	Vilamar	R\$ 10.952.772,06	R\$ 487.247,06	R\$ 11.440.019,12	Urbanização completa
	Alagados	R\$ 13.079.366,34	R\$ 876.160,95	R\$ 13.955.527,29	Urbanização completa
TOTAL		R\$ 247.099.140,14	R\$ 42.648.442,71	R\$ 307.759.582,85	

Fonte: Elaboração própria com base no Quadro de Composição de Investimentos (QCI).

O Grupo C abrange os assentamentos localizados nas áreas de Borda Atlântica - Alto de Ondina, Baixa do Soronha/Itapuã e Costa Azul e da Borda da Baía de Todos os Santos - Alagados IV e V, Mirante do Bonfim/Pedra Furada e Vilamar, com aplicação de aproximadamente 30% do total de recursos do PAC.

A Tabela 1 apresenta os recursos destinados para cada assentamento, discriminados por grupo, abrangendo os repasses e contrapartidas e a natureza da intervenção. As informações foram obtidas junto ao Ministério das Cidades e ao Governo do Estado, mediante a disponibilização dos Quadros de Composição de Investimentos (QCIs), bem como através da construção de planilha matriz, elaborada junto à Conder, e visita de campo.

Em relação à natureza das intervenções, oito urbanizações, 50% do total, tiveram caráter de Urbanização Completa, e quatro assentamentos, ou 25%, contaram com Urbanização Parcial. Três intervenções tiveram como objetivo a Eliminação de Risco, e apenas uma, já concluída, tratou exclusivamente de Provisão Habitacional, visando ao atendimento de famílias que ocupavam anteriormente áreas ambientalmente sensíveis.

Quanto à composição dos investimentos do PAC, apresentada na Tabela 2, a maioria dos recursos foram destinados aos itens de Habitação e Infraestrutura, totalizando 83% do investimento. Do total de investimentos do PAC em Salvador, 39,8% foram destinados à Infraestrutura e 42,4% à Habitação. Para a implantação de Equipamentos Comunitários foram reservados 4,7%, para obras de grande porte, 1,5%, e, para Serviços, foram destinados 10,3%, 1,3%, para outros itens.

Em relação aos componentes do item Infraestrutura, os que tiveram maior aporte de recursos foram os de contenção e estabilização do solo e pavimentação e obras viárias, representando 18% do total dos investimentos aplicados pelo PAC. Quanto aos investimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem e iluminação pública e ligações elétricas domiciliares - totalizam 14%. Os outros componentes de Infraestrutura, a saber, sondagem, mobilização e desmobilização, instalação de canteiro, terraplenagem e resíduos sólidos, somam 7,8% do total dos recursos do PAC.

Dentre os componentes do item Habitação, o que mais recebeu investimentos foi a produção de unidades habitacionais, com a previsão de 2.585 UHs, distribuídas em 14 dos 16 assentamentos. Além disso, está prevista a construção de unidades habitacionais com recursos do PMCMV (Alto do Bom

Tabela 2 - Distribuição de recursos do PAC em Salvador por itens de investimento

ITENS DE COMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO	VALOR	% do TOTAL
A: Infraestrutura (Itens do QCI: abastecimento de água, esgotamento sanitário, microdrenagem, ligações domiciliares e iluminação pública, resíduos sólidos, pavimentação e obras viárias, terraplenagem, obras geotécnicas, recuperação ambiental, serviços preliminares, redes de gás e urbanização)	R\$123.029.353,95	39,76%
B: Habitação (Itens do QCI: demolições, produção de UHs, aquisição/desapropriação do terreno, melhorias habitacionais, instalações hidráulico-sanitárias, e alojamento provisório/despesas com aluguel)	R\$131.167.353,86	42,39%
C: Equipamentos Comunitários	R\$14.641.902,21	4,73%
D: Grandes Obras (Itens do QCI: obras de arte de engenharia, sistemas de macrodrenagem, estação de tratamento de água e esgoto)	R\$4.609.975,96	1,49%
E: Serviços (Itens do QCI: equipe de apoio, administração local, trabalho social, regularização fundiária, projetos, assistência técnica, fechamento da área, telefonia)	R\$31.886.746,64	10,30%
F. Outros	R\$4.127.716,17	1,33%
TOTAL	R\$309.463.048,79	100,00%

* QCI: Quadro de Composição de Investimentos

Fonte: Elaboração própria com base nos Quadros de Composição de Investimentos (QCIs).

Viver - 08 UHs; Bananeiras - 200 UHs; Mirante do Bonfim - 144 UHs). Deve-se considerar que a disponibilidade de solo urbano foi arcada pelo Governo do Estado, nas intervenções realizadas pela Conder, cujo custo não foi incluído na contrapartida.

Embora os projetos do PAC tenham aportado uma quantidade significativa de recursos em provisão habitacional, deve-se registrar que essas obras fizeram-se necessárias para viabilizar a urbanização completa dos assentamentos que demandaram realocações, realizadas em área contígua, bem como obras de macrodrenagem.

Sob o aspecto institucional constata-se a necessidade de maior articulação e integração, no tocante aos processos de urbanização, entre Estado, Município e concessionárias de serviços públicos, com vistas à finalização completa das obras, particularmente ao esgotamento sanitário, bem como, de uma forma mais ampla em relação à questão social, econômica e ambiental envolvendo a recuperação de represas e lagoas.

Destaca-se a atuação do Governo Estadual como principal agente gestor dos contratos do PAC em Salvador. Entretanto, falta efetividade das ações que compõem a equação de urbanização, sob a responsabilidade das concessionárias de serviço público, principalmente em relação a empresa de saneamento do Estado da Bahia, no que se refere à falta das ligações domiciliares à rede de esgoto.

Quanto à atuação do Poder Público Municipal, constata-se que esse reduziu significativamente a estrutura institucional voltada para o tratamento da problemática habitacional, restringindo-se atualmente às ações de concessão de títulos de posse desvinculados do plano de regularização fundiária plena. Essa questão fica evidenciada no fato da Prefeitura Municipal ter assumido apenas um contrato do PAC em Salvador, referente à Baixa Fria/Baixa de Santa Rita.

Em relação à participação social no processo de urbanização, os representantes dos moradores vêm se organizando de diferentes formas, com vistas à resolução de problemas que surgem a partir do desenvolvimento das obras, tais como: morosidade; baixa qualidade construtiva das unidades habitacionais e da infraestrutura; rotatividade e mudanças de empresas, com paralisação de obras. Além disso, constatam-se problemas na relação entre as empresas contratadas e as comunidades, sobretudo na forma de relacionamento com os moradores, que em alguns casos ocorre de forma autoritária, com a quase “invisibilidade” ou reconhecimento das lideranças.

Essa organização dá-se por intermédio da constituição de comissões de acompanhamento de obras e ainda através do “Fórum Pós-Ocupação”, instância estruturada pela Caixa em 2011, a partir de demanda de moradores, visando a solucionar os problemas e favorecer a interlocução entre representantes dos assentamentos, secretarias estaduais e municipais, concessionárias de serviços públicos, Ministério Público, Defensoria Pública e o Poder Legislativo.

CARACTERÍSTICAS DAS INTERVENÇÕES FINANCIADAS PELO PAC EM SALVADOR

Trataremos a seguir das principais características das intervenções nos grupos de assentamentos identificados inicialmente - abrangendo a urbanização em áreas de proteção ambiental; de encostas e na borda marítima -, assim como a relação desses com os projetos estruturantes em curso na cidade, visando a uma melhor compreensão do que representa o PAC em Salvador.

Os assentamentos do Grupo A estão inseridos em áreas ambientalmente sensíveis como a Área de Proteção de Recursos Naturais (APRN) e Parques Urbanos - o Parque Socioambiental de Canabrava e o Jardim Botânico (Baixa Fria/Baixa Santa Rita); a Área de Proteção Ambiental (APA) Ipitanga-Joanes (Nova Esperança); a APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu (Nova Constituinte); e os Parques de São Bartolomeu e Pirajá (Águas Claras/ Pirajá). Esses assentamentos, conforme exposto anteriormente, concentram aproximadamente 50% do total dos recursos aplicados e configuram a maior extensão de intervenção do PAC em Salvador. Observa-se ainda que nesse grupo, os projetos do PAC, na modalidade de urbanização completa, viabilizaram também a implantação de equipamentos de uso comum, como escolas, praças e parques.

A urbanização dessas áreas é fundamental do ponto de vista da preservação e recuperação ambiental, a exemplo da APA Ipitanga-Joanes, que é produtora e responsável por 40% do abastecimento de água do Município de Salvador. Nesse sentido, as obras de urbanização do PAC têm sido extremamente importantes para a cidade, no que se refere à proteção da água e de todo o ecossistema. Para tanto, faz-se necessário ainda a complementação de obras que abranjam a implantação completa do sistema de esgotamento sanitário, incluindo as ligações domiciliares à rede de esgoto, assim como a articulação institucional com outros órgãos, nas instâncias federal e estadual, com vistas à despoluição da lagoas e represas.

Vale ressaltar que Nova Esperança e Nova Constituinte, localizados próximos à fronteira municipal, não haviam recebido obras estruturantes de urbanização antes do PAC, ainda que fossem assentamentos existentes há mais de três décadas e com pouquíssima infraestrutura instalada. Nesses assentamentos, estão sendo realizadas obras de urbanização completas - como macrodrenagem, rede e estação de tratamento/elevatória de esgoto, redes estruturantes de água - e previsão de implantação de centro cultural e centro comunitário.



Foto 1 e 2 - Intervenção do PAC em Nova Constituinte

Fonte: Teixeira, Mourad, Silva (2018a).

Esse Grupo compõe-se ainda da provisão de 270 UHs em Águas Claras/Pirajá, destinada ao atendimento de famílias que ocupavam a área dos Parques de São Bartolomeu e Pirajá na APA Bacia do Cobre. No assentamento Baixa Fria/Pau da Lima, as intervenções realizadas pela Prefeitura Municipal, além de reduzirem o escopo inicial do projeto e a poligonal de intervenção, com a supressão de obras estruturante, restringiram-se à construção de novas unidades habitacionais, mantendo-se, de um modo geral, a situação de precariedade do assentamento.

Outro aspecto a ser considerado é que esse Grupo abrange um território em disputa na cidade, com tensões entre agentes e ações contraditórias do setor público, propostas por meio de leis, planos/projetos. Dentre essas, registra-se que a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Salvador – Louos/2016 – Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016 (SALVADOR, 2016), que propõe a implantação dos Parques Urbanos Ipitanga II e III, inseridos na APA Ipitanga-Joanes. Entretanto, essa mesma Lei, definiu a criação da “Zona de Centralidade Linear Metropolitana”, na via BA-526, que permite o aumento do potencial construtivo em áreas contíguas às de proteção ambiental.

Observa-se ainda que o governo do Estado, a partir da constatação “do avanço das ocupações, da exploração e degradação dos recursos naturais” (BAHIA, 2013), contratou o “Plano Urbanístico e Ambiental do Vetor Ipitanga”, em 2013, tendo como diretriz transformar esse vetor em espaço estratégico de integração metropolitana, aliado à proteção dos mananciais do Rio Ipitanga.



Foto 3 – Produção habitacional em Baixa Fria/ Baixa de Santa Rita

Fonte: Teixeira, Mourad, Silva (2018b).

Entretanto, de modo contraditório, o Poder Público Estadual produziu pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o total de 7.407 UHs, exercendo maior pressão nas áreas ambientalmente sensíveis.

Os assentamentos do Grupo B estão localizados na Falha Geológica de Salvador ou em áreas íngremes, com eventos de deslizamento do solo e ocorrência de mortes. Durante muitos anos, as melhorias foram executadas pelos próprios moradores. Nesses assentamentos, destaca-se a importância da execução de obras de eliminação de risco, (Alto do Bom Viver, Maria Isabel, Santo Antônio) abrangendo contenções de encostas, construção de escadarias e infraestrutura. Também estão sendo executadas obras relativas à urbanização completa (Rocinha e Jardim das Mangabeiras) e urbanização parcial (Bananeiras).

Destaca-se nesse Grupo a previsão de urbanização completa com recursos do PAC no assentamento Vila Nova Esperança (Rocinha), localizado no Centro Histórico de Salvador⁸. O projeto, elaborado pelo Governo do Estado, em 2007, resultou na remoção de todas as famílias para a execução das obras, com

8. Tombado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) desde 1985.



Foto 4 – Obra de contenção de encosta do PAC no Alto do Bom Viver

Fonte: Mourad e Moreira (2018).

previsão de reassentamento na mesma área. Entretanto, as famílias permanecem em aluguel social, há quase dez anos.

Sob o ponto de vista desses assentamentos no contexto urbano da cidade de Salvador, de modo geral, pode-se afirmar que se tratam de áreas de interesse do Poder Público e da iniciativa privada, haja vista que sobre elas incidem as Operações Urbanas Consorciadas (Centro Histórico e Península de Itapagipe), aprovadas no PDDU/2016; os Planos Urbanísticos para a Cidade Baixa e Península de Itapagipe, contratados pela iniciativa privada; os planos municipais e o projeto de mobilidade do Governo do Estado (Monotrilho em substituição ao Veículo Leve Sobre Trilhos -VLT), contestado pelo Ministério Público.

No Grupo C, as intervenções localizadas na borda marítima totalizam 30% do total de investimentos do PAC, sendo quatro na modalidade de urbanização completa e duas de urbanização parcial. Nesse Grupo, constata-se dois assentamentos⁹ que já haviam recebido recursos anteriores ao PAC.

9. Os assentamentos localizados em Costa Azul (Paraíso Azul e Recanto Feliz) já haviam recebido recursos do Pro-Moradia, (2004 a 2006), na modalidade de produção habitacional. Em Alagados/Novos Alagados foram realizados vários projetos, programas e articulações de recursos nacionais e internacionais e, ainda hoje, continua em processo de urbanização.



Foto 5 e 6 - Obras de contenção da maré – Mirante do Bonfim/Pedra Furada

Fonte: Conder (2018).

Quanto aos assentamentos localizados na Borda da Baía de Todos os Santos (Alagados IV e V, Mirante do Bonfim/Pedra Furada e Vilamar), as obras do PAC, em fase de execução, compõe-se de eliminação de palafitas, produção de unidades/melhorias habitacionais e equipamento social (centro de pesca). Acrescente-se ainda, no assentamento Mirante do Bonfim/Pedra Furada, a execução de obras complexas de recondução e contenção da maré, para a implantação de pista borda contígua ao mar, integra o projeto de “Requalificação Urbana da Borda da Baía”.

Os assentamentos da Borda Atlântica (Alto de Ondina, Baixa do Soronha/Itapuã e Costa Azul/Paraíso Azul e Recanto Feliz) estão localizados em áreas de valorização imobiliária, contíguos a condomínios de classe média e média alta, e próximos ao mar. Nesses assentamentos, estão sendo realizadas obras de produção de unidades habitacionais verticais, recuperação e melhoria habitacional, infraestrutura, obras emblemáticas (macro drenagem/Baixa do Soronha).

A produção habitacional no Grupo C foi bastante significativa, abrangendo a remoção de palafitas (Mirante do Bomfim/ Pedra Furada) e reassentamento de famílias, com recursos do PAC e do PMCMV, em processo de implantação, e que resultarão principalmente na produção de 756 UHs.

Observa-se ainda, que os projetos do PAC que integram a Orla Marítima, reafirmam as diretrizes do PDDU/2016 da Macroárea de Reestruturação da Borda da Baía de Todos os Santos, de fortalecimento do turismo com ampliação e ou produção de novas frentes de borda, circundando a Península de Itapagipe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção do PAC em Salvador assume uma importância significativa, sob dois aspectos principais. Em primeiro lugar, por sua abrangência, considerando-se que 43% do total dos assentamentos estão recebendo as obras de urbanização pela primeira vez, ou seja, tratam-se de territórios onde a população residia em media há 30 anos e que não haviam sido atendidos com obras de infraestrutura e melhorias habitacionais. Além disso, as obras PAC têm permitido complementar intervenções que já vinham sendo realizadas em períodos anteriores.

Em segundo lugar, pelo caráter da intervenção, destacando-se que as obras que sendo realizadas em 50% dos assentamentos referem-se a “urbanizações completas” - considerando-se que, até então, a experiência deste tipo de intervenção concentrava-se em Alagados - incluindo, em alguns casos a implantação de equipamentos de uso coletivo, como escola e posto de saúde, dialogando com diferentes necessidades da comunidade.

Um aspecto relevante é que as obras do PAC estão sendo realizadas em assentamentos inseridos, ou próximos, de áreas ambientalmente sensíveis, produtoras de água para o Município de Salvador. Outra questão importante refere-se às obras de eliminação de risco, abrangendo contenções de encostas, construção de escadarias e infraestrutura, em assentamentos localizados na Falha Geológica de Salvador, em áreas contíguas, com eventos de deslizamento do solo. Observa-se também a realização de obras em áreas de interesse do mercado imobiliário, a exemplo da Orla Atlântica, bem como no Centro Histórico, contribuindo para a permanência dos moradores no local.

Entretanto, ainda que possamos constatar significativos avanços proporcionados pela intervenção do PAC em Salvador, deve-se considerar que as obras

implementadas, em alguns casos, não foram plenamente satisfatórias sob o aspecto qualitativo. Além disso, registra-se a falta de articulação institucional entre o Poder Público Municipal e Estadual e as concessionárias, sobretudo em relação à necessidade de execução das ligações domiciliares de esgoto à rede, o que seria fundamental para evitar a poluição das áreas e represas, responsáveis pelo abastecimento de água de Salvador.

Outra questão refere-se ao fato de que o PAC em Salvador vem sendo mobilizado para fortalecer projetos estratégicos de desenvolvimento de turismo e de mobilidade urbana, particularmente nos assentamentos localizados na borda marítima e na Falha Geológica de Salvador, que estão neste momento sendo bastante tensionados, podendo-se citar, respectivamente, o projeto de “Requalificação Urbana da Borda da Baía de Todos os Santos” e o projeto do “Monotrilho”. Além disso, os assentamentos localizados na Falha Geológica de Salvador inserem-se na poligonal da Operação Urbana Consorciada (OUC) – Ribeira, constante do PDDU/2016 (região conhecida como Península de Itapagipe), onde está prevista a implantação de projetos urbanísticos de requalificação urbana, ambiental e paisagística, pela iniciativa privada, que incluem a abertura da frente marítima da cidade.

Podemos afirmar que os recursos aportados pelo PAC em Salvador têm permitido avançarmos nos processos de urbanização parcial à urbanização integrada. Entretanto, ainda estamos longe de alcançar o direito à cidade, considerando-se que as intervenções até então realizadas, além de serem restritas em relação à precariedade urbana e habitacional dos assentamentos, não foram, na maioria dos casos, concluídas.

REFERÊNCIAS

ALIANÇA DE CIDADES. **A vez do Alagados: a construção de um programa integrado de urbanização de favelas em Salvador.** São Paulo: ALIANÇA DE Cidades, 2008.

BAHIA. Governo do Estado. **Contratos do PAC em Salvador.** Conder, 2018.

BEZERRA, R. R. **Argamassa armada: aplicação em urbanização de favelas e saneamento básico.** São Paulo: Associação Brasileira de Cimento Portland, 1994.

BRANDÃO, M. de A. **Origens da expansão periférica de Salvador. Planejamento.** Salvador, v.6, n.2, p.155-172, abr./jun., 1978.

CARVALHO, Eduardo Teixeira de. **Os Alagados da Bahia: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano**. 2002. 311f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2002.

CONDER - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Obras de contenção da maré – Mirante do Bonfim/Pedra Furada**. Acervo Conder. 2 fotografias coloridas [arquivo digital]. 2018.

FERNANDES, R. B. Processos recentes de urbanização/segregação em Salvador: O Miolo, Região Popular e Estratégica da Cidade. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, v. IX, n. 523, 2004.

GORDILHO-SOUZA, Angela. Intervenções recentes em habitação, Salvador-BA. In: ZENHA, R.; FREITAS, C. **Anais do Seminário de Avaliação de projetos IPT em habitação e meio ambiente: assentamentos urbanos precários**. São Paulo: IPT, 2002.

HANAI, João Bento de, **Construções em argamassa armada: fundamentos tecnológicos para projeto e execução**. Editora PINI, São Paulo, 1992.

MANGIERI, Lúcio Sérgio Garcia. **Avaliação dos sistemas de escadarias e rampas drenantes implantadas em assentamentos espontâneos na cidade do Salvador-Bahia**. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia. 2012. 131f.

MATTEDI, M. R. M. **As invasões em Salvador: uma alternativa habitacional**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). 1979. 211f. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1979.

MOURAD, L. N., MOREIRA, T. (2018). **Obra de contenção de encosta do PAC no Alto do Bom Viver**. Acervo pessoal. 1 fotografia colorida [arquivo digital] 2018.

PEREIRA, G. C. **Habitação e infraestrutura urbana em Salvador e Região Metropolitana**. In. CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Orgs.). Como anda Salvador. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 137-155.

SALVADOR. **Lei Municipal nº 2.181**, de 24 de dezembro de 1968. Autoriza a alienação de bens dominicais e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/1968/219/2181/lei-ordinaria-n-2181-1968-autoriza-a-alienacao-de-bens-dominicais-e-da-outras-providencias-1968-12-24-versao-original>. Acesso em: 28. ago. 2018.

_____. **Lei nº 9.148**, de 8 de setembro de 2016. Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/novalouossancionada.pdf>. Acesso em: 10. set. 2018.

SAMPAIO, A. H. L. **Formas urbanas: cidade real & cidade ideal; contribuições ao estudo urbanístico de Salvador.** Salvador: Quarteto/PPG/AU, Faculdade de Arquitetura, 1999.

SANTOS, Milton. **O Centro da Cidade de Salvador: estudos de geografia urbana.** EDUFBA, 2 ed. São Paulo, Salvador: EDUFBA, 2008.

TEIXEIRA, A. N.; MOURAD, L. N.; SILVA, P. C. **Intervenção do PAC-UAP em Nova Constituinte.** Acervo pessoal. 2 fotografias coloridas [arquivo digital]. 2018a.

_____. **Produção habitacional em Baixa Fria/ Baixa de Santa Rita.** Acervo pessoal. 1 fotografia colorida [arquivo digital]. 2018b.

NOTAS PRELIMINARES SOBRE AS AÇÕES DO PAC - URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM FORTALEZA

Renato Pequeno
Pedro Carvalho*

INTRODUÇÃO

Este Capítulo apresenta os primeiros resultados de pesquisa que trata dos projetos de urbanização de favelas realizados em Fortaleza desde o lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) em 2007. Passada a primeira gestão do Governo Lula (2003-2007), quando diversas ações voltadas para urbanização de assentamentos precários (UAP) foram realizadas através de pequenos programas, o PAC passou a garantir oportunidades de grandes investimentos destinados às áreas mais críticas das cidades. Por um lado, buscava-se agilizar a formulação de políticas habitacionais de interesse social locais, destinadas às áreas de ocupação onde predominavam as carências de infraestrutura urbana, o desenho urbano desordenado, a irregularidade fundiária, a fragilidade construtiva das moradias, a presença de risco ambiental, dentre outros aspectos reveladores da violação do direito à cidade. Por outro, abria-se possibilidades para a contratação de grandes obras públicas atendendo ao setor da construção civil, dinamizando a economia de diferentes maneiras.

No caso de Fortaleza, onde a favelização revela a intensidade do processo de desenvolvimento desigual que comanda sua urbanização incompleta, imperfeita e injusta, os projetos contratados e as obras a serem realizadas graças ao PAC indicam tendências de alterações na condução das políticas habitacionais, assim como perspectivas de mudanças na configuração territorial da capital,

* Renato Pequeno é doutor em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP) e professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Pedro Carvalho é mestrando em Arquitetura e Urbanismo + Design pela UFC.

avançando em direção a alguns dos municípios a ela conurbados. O volume total de recursos investidos aproxima-se de R\$ 1,2 bilhão, atingindo mais de uma centena das 636 favelas. Mais de 50 mil famílias foram beneficiadas, das quais, 18.200 com novas unidades habitacionais.

De modo que essas intervenções atinjam os objetivos pretendidos, faz-se necessário refletir sobre a composição dos arranjos institucionais a partir dos quais os projetos e obras serão implementados. Da mesma forma, observa-se a importância de que essas ações estejam integradas às políticas urbana e habitacional vigentes, inseridas nos processos de planejamento, assim como apoiadas na legislação urbanística municipal. Para tanto, é preciso compreender a totalidade das ações na forma como se distribuem espacialmente e na maneira como vieram a ser implementadas, buscando-se compreender a natureza dessas intervenções e as estratégias adotadas pelos gestores.

Nesse sentido, pretende-se neste Capítulo discutir o quadro de agentes envolvidos com a implementação das ações em Fortaleza, na forma como os arranjos institucionais organizam-se, assim como apresentar um quadro geral das intervenções proporcionando um primeiro olhar panorâmico sobre os impactos do programa na cidade e na metrópole.

Como procedimentos metodológicos, destaca-se inicialmente a definição de um conjunto de variáveis proposto pela coordenação dessa investigação a serem trabalhadas pelos diferentes núcleos de pesquisa que aderiram ao propósito desses estudos. Buscou-se analisar as condições dos assentamentos que receberam investimentos do PAC e o quadro de agentes envolvidos, de modo a melhor compreender o escopo das intervenções e os resultados alcançados, verificando-se as diferenças entre o projetado e o executado e pontuando os problemas e as oportunidades detectados.

Este Capítulo subdivide-se em três seções. Inicialmente buscou-se, numa perspectiva histórica, entender a favelização de Fortaleza e as políticas formuladas para seu enfrentamento. Em seguida, tratou-se de compreender os arranjos institucionais vinculados à implementação do PAC. A terceira parte apresenta a tipificação das intervenções, considerando o porte e a esfera de governo sendo identificadas três realidades.

De forma breve, tentou-se apresentar as diferentes intervenções, investigando a vinculação entre as condições existentes nas áreas alvo de urbanização, a natureza das intervenções e a distribuição dos recursos nas diferentes

componentes da urbanização. Especial ênfase foi dada ao peso da produção habitacional e dos serviços a ela relacionados, assim como às condições de reassentamento. Na terceira seção, apresenta-se um balanço das constatações preliminares, entendendo que estas possam vir a se desdobrar em elementos a serem trabalhados nas próximas etapas desta pesquisa.

NOTAS SOBRE O PROCESSO DE FAVELIZAÇÃO DE FORTALEZA

Fortaleza traz como marca de seu processo de urbanização o desenvolvimento desigual, o qual se agravou ao longo das últimas décadas. Dentre os indicadores das disparidades socioespaciais que mais revelam essa situação, é possível apontar o crescimento de suas favelas (PEQUENO, 2015). Tal incremento é perceptível, seja em número de áreas, de famílias ou de pessoas. Contudo, outras dinâmicas presentes na cidade informal e associadas à precariedade urbana e habitacional podem ser evidenciadas, desvendando elementos de análise que mostram a diversidade e a heterogeneidade presentes nesses assentamentos em função da localização na cidade, das condições urbanísticas e ambientais de seu entorno, de sua organização sociopolítica, dentre outros aspectos.

Ao analisarem-se questões sobre a favelização de Fortaleza, é possível reconhecer uma série histórica de levantamentos oficiais, a qual revela não apenas o aumento do problema em termos absolutos e relativos, como também algumas dinâmicas espaciais a partir do georreferenciamento das informações. Todavia, a sequência de levantamentos também contribuiu para o reconhecimento de alterações nos arranjos institucionais, nas tentativas de proposições de políticas públicas e nos padrões urbanísticos que demonstram a ocorrência ou não de mudanças na forma de intervir.

Como primeiro grande levantamento sobre as favelas de Fortaleza, destaca-se o censo realizado para o Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, em 1973, quando foram identificadas 81 favelas, nas quais se encontravam 34 mil domicílios, onde viviam mais de 205 mil pessoas (FORTALEZA, 1973). Proposto pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza, buscava-se com esse Programa apresentar ao Banco Nacional de Habitação (BNH) um quadro geral dessa forma precária de moradia. Os dados levantados por esse Programa apresentam uma diferenciação entre as áreas considerando a forma de intervenção: um primeiro grupo com 32 áreas que seriam totalmente erradicadas por conta de problemas locais,

ocupadas por 14.500 famílias; outro, com 49 favelas, as quais seriam alvo de renovação e remanejamento, observando-se a possibilidade de permanência das 19.700 famílias nessas ocupações. A Figura 1 aponta as áreas de ocupação identificadas como alvo de intervenção pelo referido programa.

O mesmo Programa demarcava grandes glebas na periferia da cidade para onde seriam deslocadas as famílias removidas das favelas erradicadas, as quais seriam atendidas com lotes de 120 m², além da indenização das benfeitorias feitas nas moradias a serem removidas. Para as demais, propunha-se a construção de módulos sanitários, a assistência técnica para a autoconstrução, redes de infraestrutura urbana, equipamentos sociais, porém nenhuma menção feita ao processo de regularização fundiária.

Em sua maioria, as favelas a serem removidas encontravam-se nas áreas mais valorizadas, ao leste; enquanto as que permaneceriam nos respectivos territórios ocupados concentravam-se na porção oeste. Contudo, constata-se que poucas áreas do primeiro grupo vieram a ser removidas para conjuntos periféricos, assim como grande parte das áreas a serem urbanizadas ainda não passaram por qualquer intervenção.

Um segundo levantamento destinado a dimensionar e localizar as áreas de ocupação em Fortaleza, a partir da Fundação Programa de Assistência às Favelas de Fortaleza (Proafa). Criado em 1979, como órgão estadual incumbido de executar o Programa de Erradicação de Sub-habitações (Promorar) especialmente voltado para ações de urbanização de favelas, a Proafa, em seu levantamento de favelas e núcleos da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) contabilizou, em 1985, um total de 234 áreas, ocupadas por mais de 64 mil famílias, onde viviam cerca de 352 mil habitantes (Figura 2).

Claramente, os números revelam o crescimento do número de áreas em quase o triplo, assim como a duplicação do número de famílias. Além disso, ao comparar os mapeamentos de 1973 e 1985, constata-se o surgimento de muitas novas áreas em direção à periferia, assim como a expansão daquelas já ocupadas para terrenos vizinhos.

Contudo, apesar das diretrizes do Promorar, as ações da Proafa seguiram a lógica de remoção e transferência de comunidades para conjuntos habitacionais regionalmente distribuídos pela cidade; além disso, foram poucos os casos de urbanização de favelas com melhorias habitacionais e relocação. No total, a Proafa construiu quatro conjuntos atendendo a demandas de 15

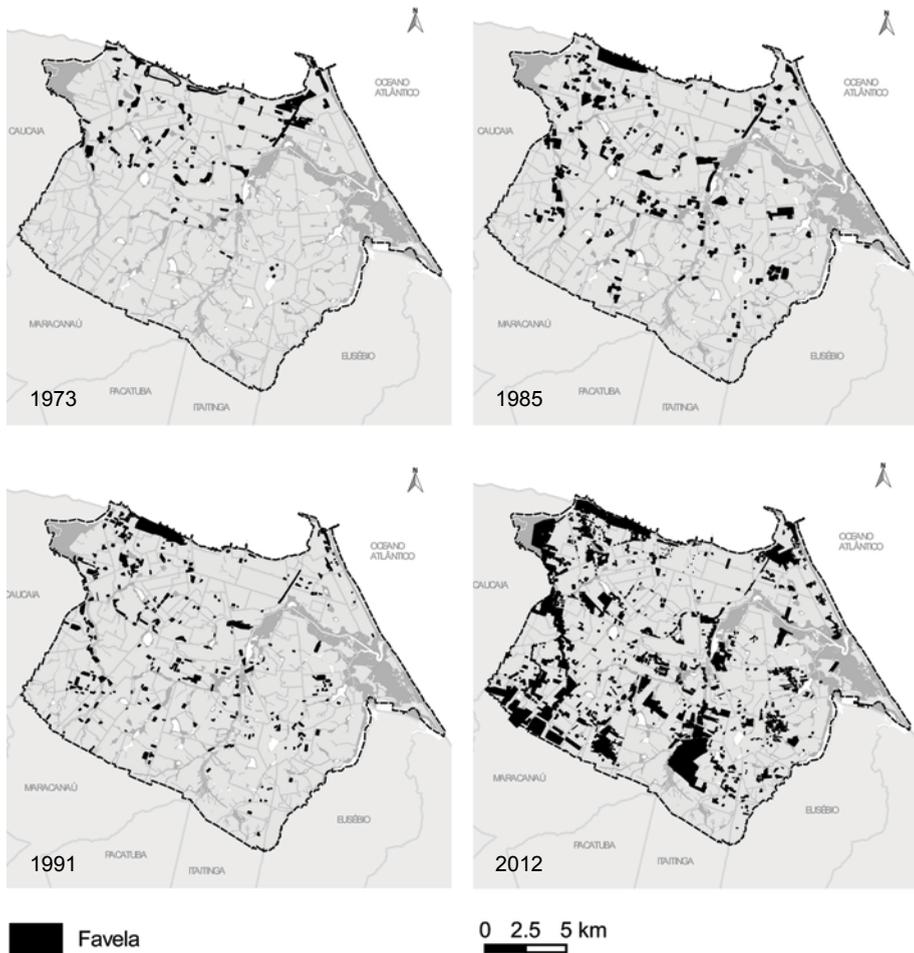


Figura 1 - Mapeamento de Favelas de Fortaleza em 1973

Fonte: Elaboração própria com base no Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza, 1973.

Figura 2 - Mapeamento de Favelas segundo a PROAFA - 1985

Fonte: Elaboração própria com base no Levantamento de favelas de Fortaleza - PROAFA, 1985.

Figura 3 - Mapeamento de Favelas segundo o Censo de aglomerados subnormais - 1991

Fonte: Elaboração própria com base no Censo de aglomerados subnormais - COHAB, 1991.

Figura 4 - Mapeamento de Favelas segundo o PLHIS Fortaleza - 2012

Fonte: Elaboração própria com base no Plano Local de Habitação de Interesse Social Fortaleza - HABITAFOR, 2012.

áreas totalizando 5.102 unidades habitacionais. Além disso, destaque-se a urbanização das Quadras do Santa Cecília com relocação de 444 famílias e da Comunidade do Campo do América, restrita à melhoria das infraestruturas e das vias (BRAGA, 1995).

Com a extinção da Proafa, em 1987, recaíram sobre a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE) as atribuições de urbanização de favelas em Fortaleza, sendo realizado um novo levantamento de assentamentos subnormais em Fortaleza em 1992 (Figura 3). Todavia, o mesmo não se restringiu à contagem e à localização das áreas, voltando-se também para a melhor compreensão do fenômeno a partir de suas condições urbanísticas, socioeconômicas e comunitárias. Os números desse censo indicam um total de 355 favelas, totalizando mais de 98 mil moradias que abrigam 544 mil habitantes como mostra a Figura 3.

Apesar da compreensão de que a favelização expandiu-se ainda mais, como sugerem os números e os mapas, observa-se que no plano das intervenções, a permanência de uma prática seletiva na escolha das áreas a serem urbanizadas. Isso se comprova quando se observa quais áreas foram alvo do Pró-Moradia destinado à urbanização de áreas degradadas, conduzido localmente pela Cohab-Ce contando com recursos da Caixa Econômica Federal. No caso, as áreas selecionadas corresponderam àquelas mais bem localizadas, próximas a atrativos turísticos, revelando a vinculação das ações em favelas com as novas estratégias do Governo Estadual de inserir Fortaleza como destino turístico nos cenários nacional e internacional. Além disso, criou-se paralelamente um programa de mutirões¹ voltado para produzir moradias para reassentar famílias nas proximidades graças a recursos da Secretaria Especial de Ações Comunitárias (SEAC). Ainda que tenha havido a criação das Sociedades Comunitárias Habitacionais esses mutirões não vieram a ser autogeridos, prevalecendo inclusive a contratação de construtoras para sua execução (BRAGA, 1995).

Frente à redução dos recursos para o enfrentamento da questão habitacional e ao empobrecimento urbano que passa a se expandir em Fortaleza, ganham espaço e importância as Organizações Não Governamentais (ONGs), que passam a elaborar diagnósticos propositivos e a formular projetos piloto de

1. Os programas de mutirão implementados pelos Governos Estadual e Municipal foram fortemente influenciados pelas ações da Organização Não Governamental (ONG) Cearah Periferia, que veio a ser premiada como uma das melhores práticas na II Conferência Habitat realizada pela Organização das Nações Unidas em Istambul em 1996.

modo a evidenciar alguns dos problemas para os quais os Governos Estadual e Municipal não queriam voltar os olhos. No caso, a situação das áreas de risco em Fortaleza é um caso exemplar dessa situação tendo em vista a presença de comunidades vítimas de inundações, alagamentos, deslizamentos e avanços da maré nos períodos de ressaca.

A partir de notícias de jornais e de dados obtidos junto à Defesa Civil, referentes tão somente aos casos em que houve a procura desse órgão, o Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos² elabora um dossiê, mapeia e quantifica o quadro de áreas de risco em Fortaleza, o qual, em 1996, apontava para 45 áreas onde viviam 4287 famílias. Posteriormente, esse levantamento é atualizado e assumido como diagnóstico da situação pela Comissão de Habitação Popular de Fortaleza (Comhab) órgão responsável pela condução das ações no âmbito da moradia diretamente vinculado ao Gabinete do Prefeito.

Constatou-se um aumento para 79 áreas, ocupadas por quase 10.000 famílias, em sua maioria localizada às margens de rios, riachos, lagoas, encostas de dunas e faixas de praia. O diagnóstico foi incorporado como uma das ações do Programa Habitar Brasil - BID³ a partir do qual se elaborou um Plano de Intervenção em Áreas de Risco (FORTALEZA, 2001) que nortearia as ações da futura Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Foi a partir desse Plano que se escolheu a Lagoa do Opaia como primeira área a ser urbanizada, seguindo os passos de uma intervenção realizada pelas ONGs Caritas e Cearah Periferia nos anos 90 no bairro do Bonsucesso⁴, quando 228 famílias foram removidas e reassentadas em regime de mutirão.

2. O Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza (CDPDH) corresponde a uma ONG vinculada à Arquidiocese de Fortaleza a qual esteve à frente da implementação de Fórum das Áreas de Risco em Fortaleza, reunindo-se mensalmente e realçando o problema das comunidades em situação de extrema vulnerabilidade socioambiental.
3. O Habitar Brasil BID (HBB-BID) foi conduzido em Fortaleza desde 1998, iniciando-se com a elaboração do Plano Estratégico para Moradias em Assentamentos Subnormais (Pemas), prosseguindo com as ações de desenvolvimento institucional (DI) e a urbanização de dois assentamentos precários (UAP), vindo a ser finalizado com a criação do PAC. Desse, resulta a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, primeiro órgão governamental municipal destinado a enfrentar o problema da moradia (BRASIL, 1999).
4. A intervenção realizada na comunidade em situação de risco do bairro do Bonsucesso às margens do Rio Maranguapinho representou um projeto piloto destinado a apresentar a viabilidade de remoção e reassentamento nas proximidades, assim como a importância de urbanizar a área liberada com novos usos. Fazia parte desse projeto, além da urbanização e das novas moradias, a condução de programa de geração de emprego e renda, o fortalecimento comunitário, o desenvolvimento social e a educação sanitária e ambiental.

Vale ressaltar que a problemática das áreas de risco passaria a comandar a maior parte das ações governamentais no âmbito da habitação, deixando-se de lado a grande maioria das favelas de Fortaleza, as quais deixam de ser mapeadas e compreendidas como fenômeno a ser enfrentado. Considerando que as áreas de risco têm como solução a remoção e o reassentamento, verifica-se que a regularização fundiária permaneceu sem grandes avanços, ainda que tenham sido criados programas federais com essa finalidade desde a criação do Ministério das Cidades.

Entretanto, foi justamente através de uma das políticas criadas pelo ministério, como a elaboração dos planos locais habitacionais de interesse social (PLHIS) que um novo e último levantamento de favelas de Fortaleza foi realizado, dessa feita incluindo a favela como um dos tipos de assentamentos urbanos precários (FORTALEZA, 2012). Concluído em 2013, o PLHIS de Fortaleza⁵ descortinou o crescimento do problema cujo diagnóstico apresentado apontou a existência de 843 assentamentos precários, dos quais 622 são favelas. Estas se encontravam ocupadas por mais de 162 mil moradias, totalizando quase 712 mil pessoas como mostram as Figuras 3 e 4.

O destaque dado aos assentamentos precários na realização desse plano visou a deslocar o foco para a favelização de Fortaleza, tendo em vista o predomínio da produção habitacional popular de mercado e de interesse social que passou a ocorrer desde a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Além disso, acredita-se que as favelas passaram a ganhar evidência como alvo de política pública e de processos de planejamento por conta das intervenções em assentamentos precários urbanos realizadas desde a criação da Habitafor graças aos recursos obtidos junto ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal (CEF).

Nesse sentido, os termos de compromisso (TC) aprovados para favelas de Fortaleza junto ao Programa de Aceleração de Crescimento serão analisados em sua totalidade e especificidades nas partes seguintes deste Capítulo, com o intuito de melhor compreender o seu funcionamento e de verificar sua eficácia no enfrentamento da favelização.

5. Em 2016, o PLHIS passou por uma atualização, tendo sido associado ao Plano Estratégico Fortaleza 2040, transferindo a responsabilidade de sua realização da Habitafor para o Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor). A atualização, todavia, restringiu-se à inclusão de novas áreas, com baixo impacto nos números. Além disso, vale comentar que as estratégias e ações apresentadas desde a primeira versão do plano não vieram a ser implementadas.

DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC FAVELAS FRENTE AOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Nesta seção, pretende-se apresentar algumas impressões iniciais relativas aos arranjos institucionais para implementação do PAC. Considerando as peculiaridades das ações em favelas, buscou-se identificar as possíveis mudanças na condução do programa ao longo dos anos, assim como verificar a ocorrência de alguma associação entre as áreas escolhidas como alvo de intervenção das políticas urbana e habitacional vigentes em Fortaleza.

Definitivamente desde meados dos anos 2000, com o início das ações do PAC em Fortaleza é possível afirmar que passou a ocorrer um conjunto considerável de intervenções em favelas, abrindo diversas frentes de obras. Um primeiro olhar para a totalidade dos projetos evidencia disparidades quanto ao porte das obras vinculadas ao número de famílias beneficiadas, assim como ao total de comunidades atingidas.

Constata-se também a presença de esferas de governo distintas como contratantes dos recursos (compromissárias) para as empreitadas de urbanização de favelas, revelando a divisão da cidade entre os governos estadual e municipal. No caso do Estado, todas as ações concentram-se na Secretaria das Cidades, ao passo que no município, observa-se a atuação tanto da Secretaria de Desenvolvimento Habitacional como da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Vale lembrar que até o início dos anos 2000, o Município de Fortaleza não tinha nenhum órgão de administração direta vinculado à questão habitacional, reduzindo-se à Comhab⁶, uma comissão vinculada ao Gabinete do Prefeito com quadro funcional dos mais reduzidos. Só com as ações de desenvolvimento institucional do Programa Habitar Brasil-BID, iniciadas no final dos anos 90, que foram abertas perspectivas de intervenções mais consistentes por parte do Município, as quais ficaram marcadas pelo foco nas comunidades em situação de maior precariedade ambiental. Cumpre ainda destacar o uso de documentos produzidos por ONGs que foram a base para a elaboração de plano geral de intervenção em áreas de risco.

6. Criada em 1989, a Comhab, Comissão de implantação de projetos habitacionais de interesse social e infraestrutura urbana esteve à frente das ações de planejamento das políticas habitacionais, atuando diretamente na concepção do Pemas (Plano estratégico para moradias em assentamentos subnormais, constituindo-se no embrião da Fundação de desenvolvimento habitacional de Fortaleza - Habitafor).

Por outro lado, no caso do Governo Estadual, o movimento era contrário, desde a extinção da Cohab-CE, em 1999, a qual desde o início dos anos 70 estava no comando da política habitacional estadual, passando a tomar a frente de programas de urbanização de favelas desde o final dos 80. A Figura 5 apresenta as diversas ações já implementadas na cidade, incluindo as que antecedem às do PAC, com destaque para as promovidas pela Proafa nos anos 80, as da Cohab nos anos 90 e as da Habitafor ao longo dos anos 2000.

Vale realçar que, graças à criação do Ministério das Cidades, novos programas, voltados para urbanização de favelas foram criados e que outros pré-existentes passaram a receber maiores recursos, promovendo entre as diferentes instituições governamentais uma verdadeira corrida em busca de investimentos. Em sua maioria, essas primeiras ações que antecederam o PAC eram limitadas em termos financeiros, contribuindo tanto com a formação de quadro técnico, como com a disseminação de pequenas intervenções pela cidade. Só assim, demandas oriundas de pressões de movimentos sociais e de comunidades de áreas de ocupação passaram a ser atendidas nessa fase inicial.

Um olhar para o conjunto de ações em favelas a partir dos recursos obtidos junto ao PAC indica uma clara divisão territorial entre o Estado e o Município, as quais denotam acertos entre os governantes via mediação do Governo Federal. Para tanto, contribuiu a eleição da Prefeita Luizianne Lins pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2005 e do Governador Cid Gomes pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 2007, os quais inicialmente formaram uma coalizão de modo a compartilhar dos apoios federais e dos possíveis dividendos políticos com a execução das obras. No caso, coube ao Governo Estadual assumir as rédeas dos programas maiores com dimensão metropolitana, como o Promurb - Rio Maranguapinho e o Preurbis - Rio Cocó, os quais extrapolam os limites político administrativos da capital.

Tratando-se de verdadeiros programas, tendo em vista seu porte, ambos associam-se a grandes obras de macrodrenagem, com a construção de barragens à montante das áreas urbanizadas voltadas para controlar as enchentes vinculadas às chuvas vintenárias que de forma avassaladora, acometem milhares de famílias vivendo às margens desses rios. Nesse sentido, a atuação do Governo Estadual na área habitacional através da Cohab contribuiu para que essa esfera de governo retomasse papel como protagonista da realização de investimentos no setor.

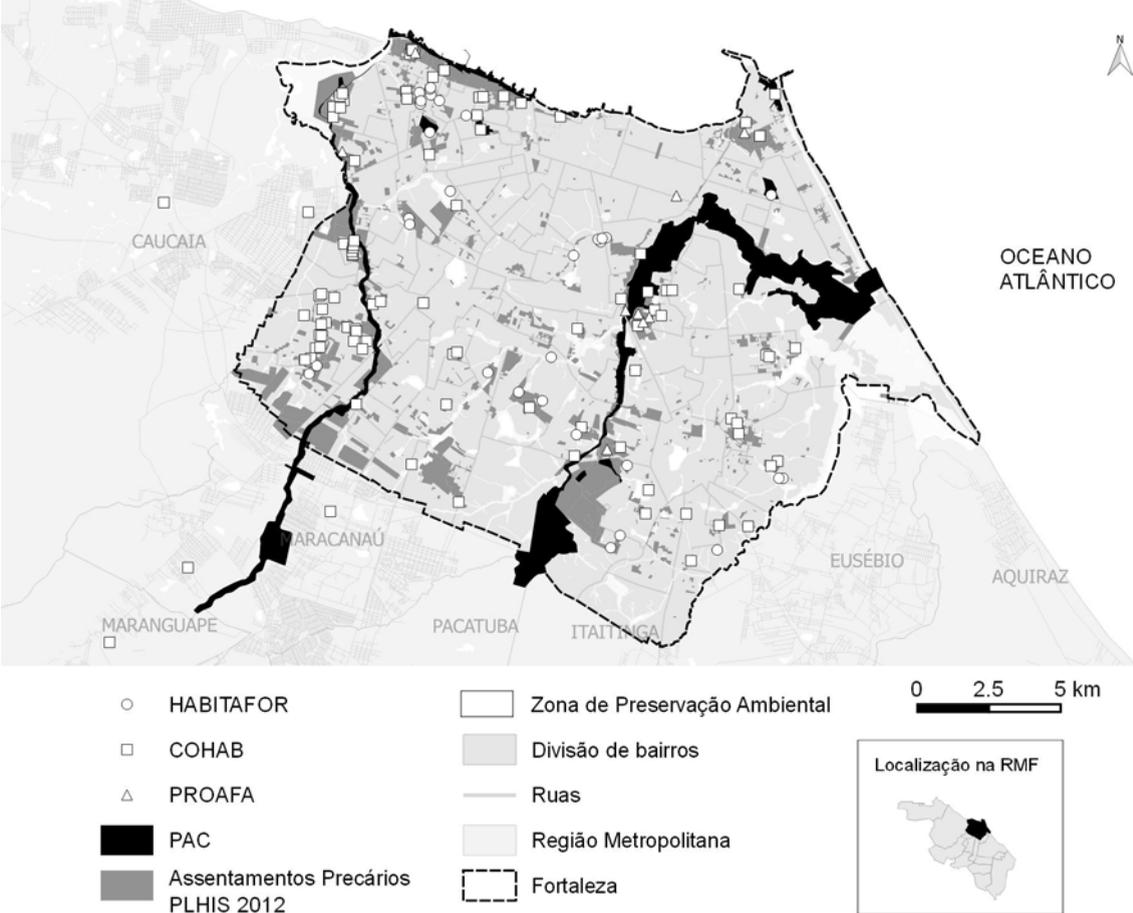


Figura 5 - Intervenções em Assentamentos Precários (1971-2018)

Fonte: Elaboração própria com base em Ceará (1985); Ceará (2001); Fortaleza (2012); CEF (2018).

Todavia, desde o processo de concepção das primeiras ideias, com vistas à obtenção dos recursos e à aprovação dos projetos, verificou-se a atuação em conjunto dos gestores estaduais e municipais, levando inclusive a que o Preurbis – Cocó viesse a ser subdividido entre os dois, ainda que forma desigual.

Em meio a essa divisão territorial das ações e dos recursos financeiros, observa-se o fortalecimento do município, notadamente da Prefeita Luizianne Lins, que assumiu as obras de urbanização do litoral oeste de Fortaleza, que tinham sido iniciadas ainda nos anos 90, sob o comando do ex-Governador Tasso Jereissati. Observa-se que não foi apenas simbólica a mudança de nome de Projeto Costa Oeste para Vila do Mar, constituindo-se, na verdade, numa nova forma de intervenção em favelas. Nesse sentido, além de assumir as obras, a gestão municipal modificou positivamente o escopo do projeto, redesenhando-o urbanisticamente, respeitando os padrões informais do miolo, reduzindo as remoções e definindo novas alternativas de reassentamento nas proximidades.

Considerando os arranjos institucionais aos quais os projetos e as obras de urbanização de favela se atrelam, merece ser destacado o papel da CEF como órgão do Governo Federal, que assumiu tanto o controle financeiro, como o acompanhamento técnico das ações empreendidas em suas diferentes dimensões físicas e sociais. Tratando-se de TCs com prazos bastante alongados, esses vêm sendo revistos e reprogramados de modo a adequar a realização dos serviços a um novo cronograma físico-financeiro.

Situação similar ocorreu em outros programas como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que, como o PAC, apesar de concebido pela Casa Civil com o apoio do Ministério das Cidades, teve na CEF - através da Ex-Gerência de apoio ao desenvolvimento urbano (Gidur) e das atuais Gerência executiva de governo (Gigov) e Gerência executiva de habitação (Gihab) - sua principal representação federal. Fato é que, tratando-se de programas como o PAC, cuja liberação de recursos financeiros está atrelada às normas pré-estabelecidas, compete à CEF seu controle de uso, mediante a realização de medições.

Quanto à análise da adequação das intervenções às demandas locais, à estruturação urbana e a seus respectivos impactos territoriais, tais responsabilidades cabem aos órgãos de controle urbano e ambiental municipais e àqueles condutores das políticas urbana e habitacional a realização. Contudo, no caso de Fortaleza as intervenções em assentamentos urbanos precários promovidas por intermédio do PAC têm sido implementadas sem demonstrar qualquer preocupação com o que apontam as políticas urbana e habitacional.

Iniciado em 2006 e aprovado em 2009, o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) definiu um zoneamento urbano e ambiental detalhado em seus objetivos, índices e instrumentos, assim como fez uso de zoneamento especial, como a demarcação de 45 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) do tipo ocupação, de 34 ZEIS do tipo vazio e outras 56 onde estão presentes conjuntos habitacionais precários (FORTALEZA, 2009).

Entretanto, ao analisar a distribuição espacial das intervenções realizadas pelo PAC é visível que ela reforça a dissociação entre as políticas urbana e habitacional. Afinal, exceção feita ao Vila do Mar, cujas obras incidem nas bordas da ZEIS do Grande Pirambu, nenhuma das outras intervenções veio a ser implementada em ZEIS favela considerada como prioritária para urbanização. Da mesma forma, nenhum metro quadrado de ZEIS vazio foi utilizada para reassentamento de famílias removidas por conta das obras do PAC. Importante aqui mencionar que outras intervenções realizadas em

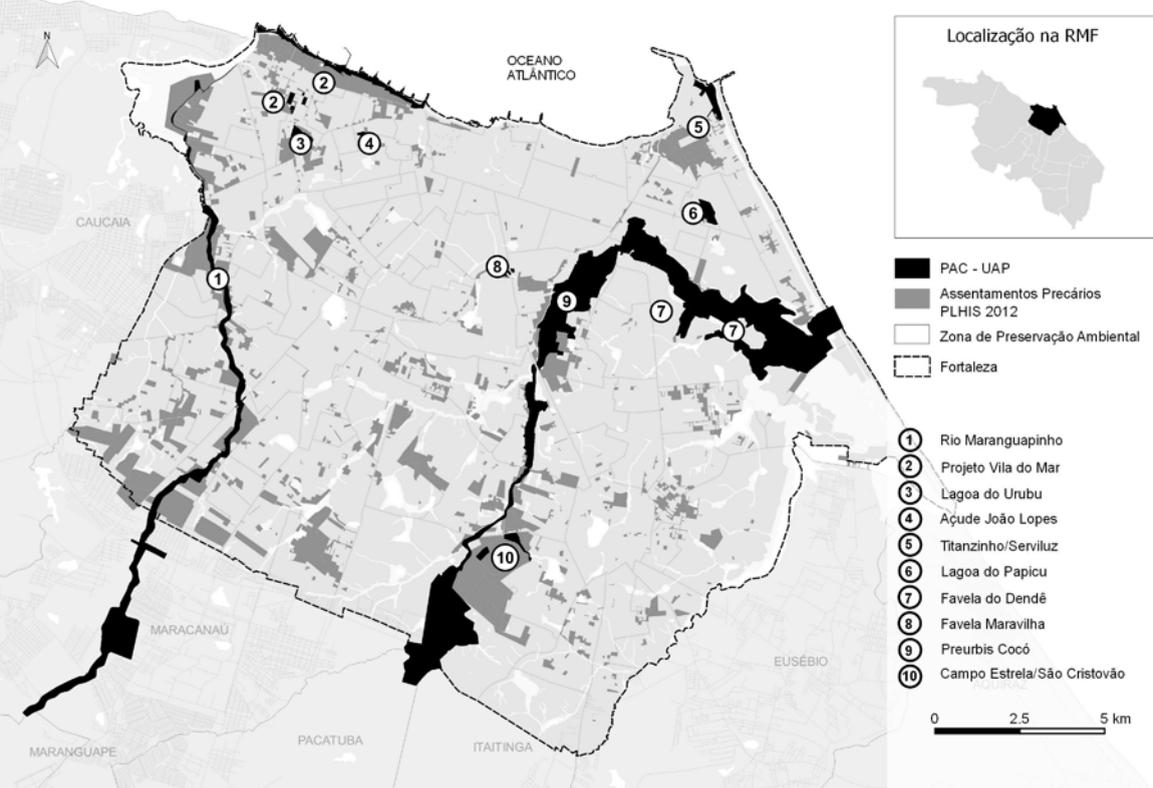


Figura 6 - Intervenções PAC em Fortaleza

Fonte: Elaboração própria com base em Habitafor (2018); SCidades (2018); CEF (2018).

Fortaleza com recursos do PAC de mobilidade urbana ou do PAC Copa também desconsideraram as diretrizes apontadas pelo PDPPFor, reforçando a hipótese de que cada vez mais os grandes projetos urbanos predominam sobre os processos de planejamento, conforme observado nas análises sobre as parcerias público-privadas.

A Figura 6 apresenta o total de dez intervenções do PAC em Fortaleza revelando discrepâncias em seu porte, assim como suas associações com os dois maiores recursos hídricos que atravessam a capital cearense. Todavia tais intervenções correspondem a 17 TCs aprovados e assinados entre os Governos Municipal e Estadual com o Governo Federal, visto que as de maior porte foram subdivididas em trechos.

Tratando-se de obras que requalificam amplos setores da cidade, solucionando situações de risco ambiental de inundação, assim como abrindo avenidas litorâneas e vias paisagísticas às margens dos grandes rios urbanos, acredita-se que tais obras tendam a promover valorização imobiliária, especialmente considerando os deslocamentos residenciais via remoções forçadas das comunidades das áreas alagáveis para as franjas periféricas.

O não atendimento ao que aponta o PDPFor indica ainda a fragilidade nas normativas da política urbana ou mesmo a inexistência das instâncias de controle social na escala do município, visto que tais projetos não foram devidamente debatidos junto aos conselhos e comissões setoriais.

Em se tratando de grandes projetos de urbanização de favelas, incluindo dezenas de comunidades e milhares de famílias, constata-se a dificuldade da condução de processos participativos. Isso se dá especialmente pelo caráter das intervenções que conduzem a grandes remoções em direção às periferias indicando que os órgãos governamentais pouco debatem esses grandes projetos urbanos com a cidade.

Considerando o que se conseguiu efetivar através da criação do posto de orientação urbanística e social (Pouso) quando da urbanização da Favela Maravilha por meio do Programa Habitar Brasil-BID (HBB-BID) em 2005, percebe-se a necessidade de implementação de espaços semelhantes, de modo a reduzir os impactos negativos que a urbanização desses assentamentos precários possa causar. Entrevistas com técnicos envolvidos com as ações do PAC em Fortaleza apontaram para a existência de fóruns locais de debate e acompanhamento das ações de urbanização nos quais as comunidades se manifestam e colocam suas demandas. Todavia, os impactos negativos não vieram a ser debatidos nos conselhos setoriais, como o Comhap⁷.

Ainda em se tratando das dimensões institucionais e normativas, as quais as intervenções em assentamentos urbanos precários contratadas pelo PAC se vinculam, cabe aqui destacar que o grande porte das ações, como no caso dos Projetos Maranguapinho e Cocó, requer uma análise sobre a necessidade do planejamento metropolitano. Afinal tratando-se de programas de urbanização que extrapolam os limites político-administrativos de Fortaleza, enveredando para os municípios vizinhos e a outros que tomam parte das respectivas bacias hidrográficas, faz-se necessário uma reflexão consorciada entre os diferentes gestores locais, sob a coordenação do Governo Estadual. Mesmo os reassentamentos periféricos, complementando vazios e abrindo novas frentes de expansão também evocam a urgência de uma discussão sobre a estruturação da metrópole vinculada à expansão urbana de seus municípios conurbados.

7. Criado em 1996, o Comhap passou por longo período de desativação, vindo a ser reativado na última vez em 2016. Contudo, tem sido pouco considerado enquanto instância de controle social.

Antes de avançar nas peculiaridades das intervenções, cumpre mencionar alguns pontos constatados nas leituras de relatórios e nas entrevistas realizadas relacionadas aos agentes envolvidos com o programa. Inicialmente, verifica-se a baixa diversidade de projetos em termos arquitetônicos, no que se refere aos tipos utilizados para o reassentamento das famílias desalojadas, seguindo determinados padrões estéticos e arquétipos. Isso sugere que os contratos recaíam sobre os mesmos escritórios, repetindo o mesmo problema detectado no PMCMV, em que os projetos se repetem independente do sítio e de seus moradores.

Tratando-se de grandes obras de urbanização, marcadas pela linearidade dos rios urbanos que atravessam a cidade e pelas diferentes ações que delas tomam parte, percebe-se que diversas empresas de construção foram contratadas. No caso, a maior complexidade das ações, a maior amplitude do escopo e, por conseguinte, a maior duração das obras, seriam alguns dos fatores que justificariam o número maior de empreiteiras subsequentes, também associado à ocorrência de interrupções de contratos.

Chama atenção a presença das gerenciadoras contratadas para a administração e controle dos serviços, complementando o quadro de funcionários das secretarias estadual das Cidades e municipal de desenvolvimento habitacional. No caso, o Estado, ao tornar-se cada vez mais reduzido em sua capacidade de trabalho, passou a adotar essa estratégia para agilizar as tarefas, ampliando temporariamente seus recursos humanos de modo a amenizar os problemas causados por problemas de incompatibilidade de projetos, pela morosidade das obras, pelas questões fundiárias e pelas resistências às remoções de famílias atingidas.

A leitura dos relatórios de repasse, assim como dos planos de trabalho e de seus respectivos Quadros de Composição de Investimentos (QCI) indicam que as intervenções em urbanização de assentamentos precários também requerem a contratação de escritórios de advocacia para realizar os programas de regularização fundiária. O mesmo observa-se com relação aos planos técnicos de trabalho social que abrangem programas de geração de trabalho e renda, de mobilização e organização comunitária e de educação sanitária e ambiental cujas atividades passam a ser realizadas por empresas contratadas.

A contratação desses serviços aponta para o descompasso entre o estado mínimo e o aumento do enfrentamento ao problema da favelização. Com isso, desperdiça o Estado, seja ele o Governo do Estado, seja ele a Prefeitura, a

oportunidade de formação de seu próprio quadro técnico. A diversidade das ações a ser apresentada na próxima seção reforça a amplitude do aprendizado a ser adquirido por gestores e executores, especialmente se considerar-se o total de mais de 600 favelas em Fortaleza.

O QUE HÁ DE NOVO NAS URBANIZAÇÕES DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS URBANOS REALIZADAS ATRAVÉS DO PAC EM FORTALEZA? É POSSÍVEL PROPOR UMA TIPIFICAÇÃO?

Diante de um universo de 622 comunidades vivendo em áreas de ocupação, as quais tomam parte dos 843 assentamentos urbanos precários, é possível afirmar que um conjunto de 17 TCs⁸ seria um número pouco expressivo. Contudo, alguns dos contratos abrangem amplos setores, tendo em vista que eles envolvem dezenas de comunidades presentes nas áreas atingidas.

Busca-se nesta seção apresentar um quadro geral dos projetos firmados para Fortaleza, os quais são bastante diversos considerando fatores como o porte, a natureza da intervenção e o agente responsável pela intervenção. Contudo, para apresentar uma visão panorâmica dos conteúdos de cada um deles, adota-se nesta pesquisa uma tipificação vinculada ao tamanho.

A Tabela seguinte elenca 16 TCs para obras de urbanização de assentamentos urbanos precários conduzidas com recursos do PAC. Exceção feita ao Trecho IV da Urbanização do Maranguapinho, localizado no Município de Maracanaú, e às obras para construção de barragem desse mesmo rio. Todas intervenções foram realizadas em Fortaleza. A Tabela, contudo, não toma parte o Projeto Aldeia da Praia o qual, apesar de aprovado, ainda não foi iniciado, tendo sido também incluído num programa de desenvolvimento urbano de maior porte, chamado Cidades com Futuro, que conta com recursos financeiros complementares de organismos internacionais como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF).

Em sua totalidade, as intervenções atingiram 111 comunidades, beneficiando mais de 50 mil famílias, das quais 18.196 foram reassentadas em novas unidades habitacionais. Somados os valores, observa-se que quase R\$ 1,2 bilhão

8. Foram obtidos dados gerais para os 17 TCs, porém não foi possível a obtenção de todas as bases pretendidas, - exceção feita aos últimos QCI. A vinculação desses QCI ao diagnóstico de assentamentos urbanos precários do PLHIS facilitou as análises, considerando a compreensão da totalidade das comunidades atingidas e/ou beneficiadas pelo programa.

Tabela 1 - Situação Geral dos Investimentos do PAC em Fortaleza

NOME DA INTERVENÇÃO	Valor total investimento	Valor contrapartida	Nº Comunidades Atingidas	Famílias beneficiadas	Provisão habitacional (uh)
TIPO I - PEQUENAS INTERVENÇÕES COM REASSENTAMENTO PRÓXIMO					
Saneamento - São Cristovão	R\$ 11.012.402,06	R\$ 1.434.473,24	1	1.855	180
Saneamento - Campo Estrela	R\$ 15.959.095,20	R\$ 3.978.058,65	1	1.228	
Urb. Favela Maravilha	R\$ 32.404.006,00	R\$ 413.550,57	1	606	606
Urb. Lagoa do Papicu	R\$ 19.305.259,82	R\$ 2.746.779,29	1	618	488
Urb. Lagoa do Urubu	R\$ 14.154.417,43	R\$ 1.190.007,10	3	770	88
Urb. Açude João Lopes	R\$ 6.266.535,00	R\$ 282.536,75	2	402	88
TIPO II - INTERVENÇÕES DE MÉDIO PORTE COM REASSENTAMENTO PRÓXIMO					
Urb. Vila do Mar I	R\$ 108.315.261,76	R\$ 19.970.414,16	15	5.034	504
Urb. Vila do Mar II	R\$ 45.632.803,86	R\$ 3.750.518,70		3.276	276
Urb. Favela do Dendê	R\$ 77.205.049,10	R\$ 3.860.252,46	1	3.280	1.080
TIPO III - GRANDES INTERVENÇÕES URBANAS					
Urb. Maranguapinho - Trecho I, II e III	R\$ 301.720.637,82	R\$ 99.732.561,36	43	21.408	6.453
Urb. Maranguapinho - Habitacional	R\$ 144.785.683,13	R\$ 22.702.553,56			
Urb. Maranguapinho - Trecho Zero	R\$ 45.728.066,30	R\$ 1.608.066,30	14	2.900	2.900
Urb. Maranguapinho - Trecho IV	R\$ 50.460.000,00	R\$ -	6	561	561
Urb. Bacia do Rio Cocó - FGTS	R\$ 222.000.000,00	R\$ 11.100.000,00	17	8.315	2.656
Urb. Bacia do Rio Cocó - Complementação OGU	R\$ 53.700.000,00	R\$ 8.914.464,21			1.500
Urb. Bacia do Rio Cocó - Margem Esquerda Trecho III	R\$ 39.976.358,41	R\$ 8.645.172,67			6
TOTAL	R\$ 1.188.625.575,89	R\$ 190.329.409,02	111	50.315	18.196

Fonte: Elaboração própria com base em CEF (2018).

foram investidos em urbanização de favelas em Fortaleza, o que representa um significativo aporte de recursos em áreas precárias da cidade, algo jamais visto. Desse total de investimentos, cerca de 16% correspondem às contrapartidas oriundas dos Governos Estadual e Municipal, totalizando pouco mais de R\$ 190 milhões. Chama atenção que mais de 77% dos valores da contrapartida sejam provenientes do Governo Estadual, o que revela o enorme peso institucional da Secretaria das Cidades.

As intervenções a serem aqui analisadas podem ser tipificadas, considerando seu porte. Um primeiro tipo diz respeito às pequenas intervenções, as quais, via de regra, adotam uma única comunidade como alvo do projeto. Os seis termos de compromisso totalizam mais de R\$ 99 milhões, beneficiando a 5.479 famílias de nove comunidades, das quais 1.450 foram contempladas com novas unidades habitacionais. Um segundo tipo, trata de intervenções de médio porte, na escala do bairro atingindo comunidades de maior porte situadas em setores da cidade onde elas conseguiram se expandir. A partir de três TCs, 16 comunidades passaram a ser alvo de intervenção, totalizando mais de R\$ 230 milhões.

Por fim, o terceiro agrupamento abriga grandes intervenções, que extrapolam os limites municipais, adentrando os municípios vizinhos a Fortaleza, estando ambos associados a programas de macrodrenagem da região metropolitana. Com investimentos de R\$ 858 milhões destinados a 86 comunidades, em sua maioria localizadas em situação de risco ambiental, mais de 33.184 famílias vêm sendo beneficiadas, e dessas, 14.886 com reassentamento em conjuntos habitacionais.

Tipo I

Pequenas Intervenções com Reassentamento Próximo

Considerando o primeiro tipo identificado de intervenção, chama atenção que todas são conduzidas pela Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza, Habitafor. Em sua maioria, as áreas alvo de urbanização localizam-se em situação de risco ambiental, em especial às margens de lagoas e riachos. Todas tiveram reassentamento nas proximidades, atendendo ao que determina a política urbana municipal. Todavia, as intervenções apresentaram diferentes percentuais de reassentamento.

Observa-se, ainda, que tais intervenções se distribuem espacialmente por diferentes setores da cidade, desde bairros mais valorizados por onde a especulação imobiliária impera, às bordas de conjuntos habitacionais precários marcados pela incompletude de suas infraestruturas e pela carência de equipamentos sociais.

Indicada como uma das áreas de risco prioritárias para intervenção, a Comunidade Maravilha (Figura 7) teve sua urbanização iniciada em 2005 por meio do Programa Habitar Brasil BID (HBB), prosseguindo com a assinatura de TC através do PAC em 2008. Situada em situação de risco tecnológico pela proximidade com os trilhos de ramal ferroviário e de risco ambiental de alagamento causado pela proximidade com o Riacho São João do Tauape, afluente do Rio Cocó, a Comunidade da Maravilha associa-se à outra intervenção realizada pelo HBB-BID, denominada Lagoa do Opaia, onde um total de 504 famílias foram reassentadas em um conjunto habitacional construído em vazio urbano nas proximidades, enquanto outras 212 permaneceram em área beneficiada com urbanização. Três aspectos indicavam avanços no projeto da lagoa do Opaia: a recuperação ambiental da lagoa, o reassentamento próximo e a urbanização de um trecho com a permanência de 30% da comunidade.

Tais aspectos passaram a nortear os novos projetos de urbanização, como a Comunidade Maravilha. Contudo, a urbanização adotada optou pela remoção de todas as famílias com reassentamento em três setores distintos: o primeiro em terreno vizinho onde foi construído conjunto habitacional; o segundo na própria área de onde as famílias foram removidas; e o terceiro em área situada no bairro vizinho onde uma outra comunidade já havia sido reassentada. Tal estratégia resultou na necessidade de captação de recursos complementares, visto que o HBB-BID considerava a urbanização como uma das principais alternativas de projeto. Com isso, a Habitafor inseriu a Maravilha na programação do PAC logo no seu início, tanto pela disponibilidade do projeto já elaborado e aprovado, como pela garantia de área para reassentamento das famílias.

Do total de R\$ 31,1 milhões investidos, quase 60% foram destinados à produção de novas 462 habitações, as quais saíram por R\$ 30.400 por unidade. Se somados aos valores alocados em infraestrutura nas áreas de relocação e reassentamento, o custo da unidade atinge R\$ 51.300. Todavia, se levada em conta a localização da comunidade na cidade e o reassentamento praticamente *in loco* representaram um enorme ganho para os moradores dada a proximidade com o centro de Fortaleza e com os benefícios historicamente obtidos por meio da Igreja católica. Com isso, por se tratar de uma das primeiras urbanizações de favela sob o comando do Habitafor, ressalta-se que essa passou a representar um padrão positivo de urbanização de áreas de risco, onde os moradores são reassentados em sua totalidade nas vizinhanças, garantindo a preservação dos vínculos sociais de seus moradores.



Figura 7 - Comunidade Maravilha

Fonte: Google Earth (2018) e Lehab (2013).

Situação semelhante pode ser apontada para o caso da Lagoa do Papicu, cujo TC data de 2007. Inicialmente essa intervenção trazia em seu escopo a construção de 488 habitações, a reforma de 134 moradias remanescentes, assim como a construção de centro comunitário. Além disso, contemplava toda a urbanização da área, considerando as infraestruturas de saneamento e drenagem, a recuperação ambiental e o paisagismo da lagoa. Mais uma vez, optava-se pela remoção de maior parte da comunidade, dada a condição de risco ambiental em que viviam as famílias. Os valores dessa intervenção totalizavam R\$ 19,3 milhões, dos quais, mais de 70% foram destinados para a produção de unidades para reassentamento.

Contudo, após a construção das unidades habitacionais, dois processos diametralmente opostos ocorrem nessa área. Por um lado, apesar de congelada, a área sofreu nova ocupação, havendo inclusive a apropriação de dezenas de unidades por famílias não cadastradas, as quais passaram a compor a demanda. Por outro, em 2011, a Prefeitura firmou com a iniciativa privada uma operação urbana consorciada⁹ em um setor vizinho à comunidade, a partir da qual seria construído um complexo múltiplo uso com edifícios residenciais, torres comerciais e um grande *shopping center*. Em contrapartida, os Grupos Paes Mendonça e Moura Dubeux responsabilizar-se-iam pela construção de 75 unidades habitacionais, pela produção de obras viárias de acesso ao complexo, pela formação profissional de 1.000 pessoas oriundas de comunidades vizinhas, assim como pela manutenção dos espaços lindeiros à lagoa. No caso, chama atenção que a operação venha posteriormente às melhorias, aproveitando-se dos investimentos públicos, assim como que outras demandas oriundas das comunidades próximas tenham sido incluídas (HOLANDA; ROSA; PEQUENO, 2017).

Complementa o quadro de pequenas intervenções, as ações realizadas na comunidade Campo Estrela, situada no entorno do Conjunto São Cristovão, as quais abrangem, em sua maioria, obras de saneamento e drenagem. Trata-se de uma situação recorrente na periferia de Fortaleza, onde grandes conjuntos vieram a ser construídos sem que suas áreas livres tenham sido urbanizadas. Nesses casos, via de regra, passou a ocorrer a progressiva ocupação por famílias empobrecidas não atendidas em suas demandas habitacionais e às vezes de maneira organizada, como no caso do Campo Estrela iniciada em 1996 com cerca de 300 famílias.

Vale destacar que nessa intervenção, a complementaridade das ações deu-se não apenas pela proximidade, como pela precariedade do saneamento ambiental, que atinge a comunidade do Campo Estrela e o Conjunto São Cristovão, denunciando as condições com que esses empreendimentos têm sido implantados. Esse conjunto soma-se a dezenas de outros que têm sido contabilizados como assentamentos urbanos precários no diagnóstico formulado para elaboração do Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor).

9. Mais informações sobre a OUC Lagoa do Papicu podem ser obtidas na Lei n° 9.857, de 22 de novembro de 2011 (FORTALEZA, 2011).

A análise dos itens que tomam parte do QCI evidencia o propósito e a natureza da intervenção. Somados os valores dos investimentos contratados nos dois empreendimentos como se fossem um só, inclusive como os gestores consideram, tem-se um total de R\$ 26.971.497,00, beneficiando 3.083 famílias. Diferentemente dos outros projetos, os recursos destinados à produção habitacional totalizam menos de 12% do total contratado. Destaque-se ainda o fato de que menos de 6% do total de famílias beneficiadas com a urbanização foram contempladas com novas unidades habitacionais por conta de seu reassentamento.

Duas outras intervenções complementam esse tipo, ambas com porte ainda mais reduzido: o Açude João Lopes e a Lagoa do Urubu situadas na porção oeste de Fortaleza. No caso da urbanização da Comunidade do Açude João Lopes, composta por 402 famílias, apenas 80 UHs foram executadas. Todavia, elas representam mais de 40% dos R\$ 6,2 milhões investidos, se somados às infraestruturas urbanas na área onde ocorre o reassentamento.

Situação similar pode ser reconhecida na Lagoa do Urubu, onde um total de R\$ 14,2 milhões foram investidos na urbanização, beneficiando 770 famílias, em sua maior parte para obras de saneamento ambiental. Dessas, apenas 88 famílias foram contempladas com novas unidades habitacionais reassentadas nas proximidades, representando pouco mais de 17,1% do total contratado.

Tipo II

Intervenções de Médio Porte com Reassentamento Próximo

Referente ao segundo tipo de intervenções em assentamentos urbanos precários contratadas junto ao PAC, dois projetos podem ser mencionados: Vila do Mar e Dendê. Como semelhanças destacam-se: o porte, o reassentamento em conjuntos nos bairros situados nas proximidades; a tendência de valorização das áreas dadas as pressões do setor imobiliário; a inclusão de melhorias habitacionais em números consideráveis. Entretanto, o Vila do Mar, realizado sob o comando da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional segue um padrão de intervenção das bordas; enquanto o Dendê, conduzido pela Secretaria Estadual das Cidades, consiste em uma urbanização integral cujo escopo inaugurou um novo modo de intervir em favelas, no qual, ao invés da remoção, privilegia-se a urbanização mediante o redesenho da área.

No caso do Projeto Vila do Mar (Figura 8), é importante destacar que se insere no principal complexo de favelas de Fortaleza, o Grande Pirambu, o qual apresenta enorme valor e significado para a história da urbanização da capital

cearense vinculada aos movimentos de moradia e de luta pelo direito à cidade. Situado entre a linha do trem e a faixa de praia, esse complexo reúne dezenas de comunidades distribuídas em três bairros do litoral ao oeste do Centro: Cristo Redentor, Pirambu e Barra do Ceará. Contribui para esse adensamento: a rota de chegada de retirantes da estiagem, a presença de indústrias nas proximidades da ferrovia, assim como a proximidade com o centro da cidade. Além disso, devem ser valorizadas todas as melhorias obtidas a partir de pressões dos movimentos sociais, assim como as várias ocupações ocorridas por milhares de famílias sem capacidade de acesso ao que o mercado oferta e sem êxito na obtenção do que é proporcionado pelo Estado.

Desde os anos 80, quando o grupo de empresários comandados por Tasso Jereissati assumiu o Governo Estadual, esse setor da cidade começou a ganhar destaque tendo em vista a aposta feita no turismo como estratégia para o desenvolvimento do Ceará. Ainda que ocupado por densas favelas, essa porção do litoral passou a ser cobiçada por conta de sua localização privilegiada, tornando-se alvo de disputas territoriais.

Posteriormente, a partir dos anos 90, passam a ocorrer obras de saneamento, duplicação de avenidas, culminando com o início da implantação da Avenida Costa Oeste - via paisagística na faixa de praia - em substituição a centenas de famílias que progressivamente passaram a ser removidas. Grande parte dos despejos ocorreu mediante indenizações – as quais consideravam apenas as benfeitorias vinculadas às edificações residenciais – contando com recursos obtidos por empréstimo do Banco Mundial. Sem que tenha havido preocupações com o reassentamento, constatou-se, dentre outras dinâmicas, o adensamento das favelas existentes mediante a autoverticalização, o crescimento da coabitação, o aumento do mercado informal de aluguel, assim como o surgimento de novas favelas, boa parte em áreas de risco.

Contudo, desde meados da última década, esse projeto foi transferido para a gestão municipal, vindo a sofrer alterações em seu escopo, sendo contratado como uma das principais intervenções do PAC em Fortaleza. Tão grande sua relevância política, o Projeto Vila do Mar trouxe para sua gestora o *status* de secretária, desprendendo-se da Habitafor.

Seu escopo revela a natureza da intervenção como urbanização integral nas ações implementadas, porém parcial na definição do recorte espacial. Atréada às bordas do complexo que margeia a faixa de praia, as obras de urbanização concentram-se na faixa de praia, sem adentrar o miolo do complexo de

favelas. Todavia, as ações nas quadras frente ao mar levam à necessidade de centenas de remoções, cujas famílias desalojadas serão reassentadas em conjuntos habitacionais construídos em terrenos adquiridos pelo município onde antes funcionavam indústrias.

Dividido em dois TCs, o Projeto Vila do Mar contempla no primeiro TC a maior parte das ações de desenvolvimento habitacional, subdivididas entre novas UHs, aquisição de terrenos, melhorias, assistência técnica e regularização fundiária. Todas essas atividades correspondem a mais de 60% do investimento total no valor de R\$ 108.315.261,00. Do total de famílias beneficiadas, aproximadamente 852 famílias (17% do total) foram reassentadas nos conjuntos situados nos bairros vizinhos e outras 790 receberam melhorias habitacionais. Faz parte ainda desse TC a promoção de regularização fundiária de 8310 famílias.

No segundo TC, verifica-se que, do total de R\$ 45.632.805,00, 17% correspondem à construção de 276 novas UHs e a realização de 1.700 melhorias. Constata-se que a maior parte destinou-se às obras de infraestrutura incluindo contenção na faixa de praia frente aos avanços do mar, bem como sua urbanização e seu paisagismo. Tais ações totalizam mais de 77% do valor total do investimento obtido.

Grande parte do território do Pirambu é de propriedade da União. Desde a aprovação do PDPFor em 2009, toda essa área passou a ser considerada como ZEIS. Contudo, passados nove anos, observa-se que o processo de regulamentação dessa condição urbanística e elaboração e implementação de seu plano integrado de regularização fundiária ainda não foi iniciado.

Complementa esse segundo tipo, a urbanização da Comunidade do Dendê aprovada em junho de 2010 e iniciada apenas em novembro de 2012. Contando com mais de R\$ 77 milhões, essa intervenção encontra-se atualmente com 46,7% das obras executadas. Suas vizinhanças com a Universidade de Fortaleza (Unifor), maior universidade privada de Fortaleza, sua proximidade como o Parque do Cocó e com o Centro de Eventos indicam tendências de valorização imobiliária no entorno. Some-se a isso, a presença de grandes glebas em estágio latente de especulação, aguardando valorização imobiliária, como alguns dos possíveis fatores que definiram essa comunidade como alvo de intervenção.

Trata-se de uma única comunidade com 3.280 residências praticamente isolada, a qual ocupou terrenos lindeiros à Unifor. Como muitas outras áreas de ocupação situadas nas proximidades do eixo de expansão sudeste de Fortaleza, a comunidade encontra-se intensamente ocupada, adensando-se e



Figura 8 - Projeto Vila do Mar

Fonte: Google Earth (2018) e Lehab (2013).

alastrando-se na direção norte onde, além das condições de risco ambiental, evidencia-se o conflito territorial com a delimitação do Parque do Cocó.

Observa-se que as atividades diretamente vinculadas à moradia (aquisição de terreno, novas unidades, melhorias, indenização e regularização fundiária) correspondem a 71,5% dos recursos contratados. Além disso, verifica-se que 32,9% das famílias serão reassentadas no residencial edificado nas proximidades com 1080 unidades. Outras 1.200 unidades domésticas serão beneficiadas com melhorias habitacionais.

Ainda que essa urbanização ocorra de forma integrada, com foco na permanência das famílias, reordenando a malha urbana informalmente produzida e implementando as infraestruturas necessárias, seus impactos territoriais tendem a transformar a realidade local. Obras como a implantação de nova via entre o parque e a comunidade, que facilitam o acesso ao Centro de Eventos e o alargamento de via local que concentra o comércio e os serviços no bairro, tendem a promover alterações em sua estruturação urbana.

A leitura dos relatórios e as entrevistas realizadas com os técnicos indicam que a urbanização do Dendê pode vir a configurar-se em referência para futuros projetos de urbanização de favelas em Fortaleza, considerando os princípios adotados: redução das remoções, reassentamento nas proximidades e inserção na malha urbana formal.

Tipo III - Grandes Intervenções Urbanas

Complementa a análise dos tipos de intervenção estabelecidos, os casos considerados como grandes projetos: o Maranguapinho e o Cocó. Dentre as características comuns a ambos podem ser apontadas: (i) a importância dos rios urbanos como elementos centrais desses projetos interferindo em sua linearidade e ampla extensão; (ii) o foco dado à macrodrenagem metropolitana, englobando em seus escopos, a construção de barragens para conter inundações, a dragagem do leito dos rios e obras de drenagem; (iii) a presença de comunidades em situação de risco como principal alvo de atenções; (iv) o reassentamento distante e periférico; (v) a urbanização parcial das comunidades atingidas, tendo em vista a adoção das linhas de inundação como limite.

Ressalte-se ainda que ambos foram apresentados logo no início do PAC como projetos e vinham sendo trabalhados pelas equipes locais, tendo em vista as pressões sociais das comunidades e dos movimentos sociais em função do drama dos alagamentos recorrentes durante a quadra chuvosa, assim como pela perspectiva de aumento dos recursos para urbanização de favelas que havia na época. Nenhum dos dois fez parte dos debates sobre as grandes intervenções na cidade, ocorrendo sem qualquer vinculação à política urbana. Dado seu porte, os projetos foram subdivididos em trechos de modo a facilitar o gerenciamento e a execução dos serviços. O Maranguapinho divide-se em cinco trechos e o Cocó em outros três. A segmentação associa-se tanto ao sistema viário, como à dinâmica dos recursos hídricos em questão.

Por sua vez, alguns aspectos indicam diferenças entre os dois. Primeiramente, o fato de que o Maranguapinho tem a sua frente a Secretaria Estadual das Cidades, enquanto o Cocó foi dividido entre o Estado e o Município, sendo que neste último as ações foram conduzidas pela Secretaria de Infraestrutura. Além disso, o ritmo das ações e a intensidade das remoções no caso do Maranguapinho ocorreram com maior velocidade.

Algumas especificidades podem ser apontadas para cada um dos programas. O Maranguapinho (Figura 9) tem como elemento central o rio de mesmo nome, o qual é afluente do Rio Ceará, que atravessa quatro municípios. Nasce na Serra de Maranguape, onde o espaço rural predomina. Em seguida, atravessa o município de Maracanaú, onde se situa o maior distrito industrial da RMF e a maior concentração de conjuntos habitacionais da época do BNH. Então, adentra a porção oeste de Fortaleza percorrendo bairros populares cujos espaços livres foram ocupados por dezenas de favelas. Por fim, desemboca no Rio Ceará, junto aos manguezais concluindo seu percurso no Município de Caucaia.

Vale mencionar que a urbanização dos assentamentos precários da Bacia do Rio Maranguapinho foi tema de debates desde os anos 90, quando foi reconhecido como corredor de degradação ambiental (PEQUENO, 2002), provocando na época a realização de reuniões entre gestores, ONGs, ambientalistas e movimentos sociais dos quatro municípios por percorridos pelo rio.

Esse projeto, que assume características de programa, corresponde ao maior volume de recursos em obras de urbanização em curso desde a década anterior. Só em contrapartida, o Maranguapinho abrange mais de R\$ 124 milhões, o que significa mais de 22% do total de investimentos. Para facilitar a contratação de recursos, o programa veio a ser implementado por meio de quatro TCs distintos, os quais se distinguem quanto aos trechos do rio e aos respectivos escopos.

Dois primeiros TCs dizem respeito aos três trechos intermediários (I, II e III) do rio, situados em Fortaleza, onde a presença de áreas de risco e o volume de remoções são mais graves. O primeiro TC assinado totaliza R\$ 144 milhões tendo como objeto da proposta: a construção de 3.365 habitações distribuídas em oito conjuntos situados nas proximidades do Rio Maranguapinho, ainda que concentrados no Grande Bom Jardim ao sudoeste de Fortaleza; a produção habitacional de 3.088 unidades por intermédio de recursos do PMCMV subdivididas em seis grandes conjuntos, situados em bairros distantes, inclusive de outra bacia hidrográfica; a indenização de 2.969 benfeitorias nas moradias removidas ou parcialmente remanejadas.

De forma complementar, o segundo TC aprovado representa o maior aporte de recursos, totalizando R\$ 301.720.637,82. Contudo, à exceção dos recursos destinados aos equipamentos comunitários, às indenizações de benfeitorias e ao trabalho social, todos os investimentos desse TC destinaram-se às obras de macrodrenagem, estimando-se que mais de 20.000 famílias tenham sido beneficiadas.

Para o trecho 0 (zero), abrangendo o setor onde o Maranguapinho desemboca no Rio Ceará, um terceiro TC foi estabelecido. Inicialmente previa-se a produção de 2.500 UHs, a melhoria de 400 moradias existentes, a construção de três equipamentos comunitários e a recuperação de trecho considerado ambientalmente degradado na margem direita do rio com 5,68 km de extensão. Atualmente, considera-se como objeto da proposta a construção de 2.900 habitações, as quais serão prioritariamente construídas em terrenos próximos. Contudo, até aqui, as negociações indicam que apenas 2.176 famílias serão construídas em terrenos próximos, cabendo às demais o deslocamento para grandes conjuntos periféricos situados na periferia sul de Fortaleza ou no vizinho Município de Caucaia. Além disso, os recursos para construção das 2.900 habitações passaram a ter como fonte, o PMCMV, reduzindo o valor total do investimento desse contrato de R\$ 156.620.000,00 para R\$ 45.728.066,00.

Por fim, tem-se o TC referente ao trecho IV situado no município de Maracanaú onde também existem assentamentos precários em situação de risco às margens do rio. Por ocasião de sua assinatura, em 2011, esse projeto trazia em seu escopo: a desapropriação de terrenos, a urbanização de 14,6 km de margens do Maranguapinho, a construção de dois equipamentos comunitários e de cinco praças no local onde as famílias seriam reassentadas. Quatro mil e vinte e uma famílias seriam beneficiadas, inclusive as 561 a ser reassentadas em UHs construídas em terreno adquirido no loteamento Parque Tijuco. O investimento total corresponderia a mais de R\$ 75 milhões, incluídos R\$ 25.245.000,00 oriundos do PMCMV.

Posteriormente, o projeto veio a ser atualizado, ganhando outras motivações para sua implementação e reduzindo o número de famílias beneficiadas para apenas 561. Por um lado, alega-se que a execução das obras apresenta caráter preventivo frente ao ocorrido em Fortaleza, onde as margens do Rio foram ocupadas precariamente. Por outro, indica-se que a via marginal ao rio já consta do Plano Diretor Municipal de Maracanaú como projeto estruturante, inclusive tendo sido aprovada com ampla participação popular.

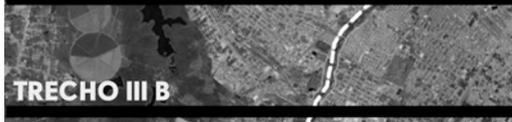


Figura 9 - Projeto Rio Maranguapinho

Fonte: Lehab (2013) e Google Earth (2018).

Somados os quatro TCs, esse programa de urbanização de assentamentos precários totaliza R\$ 542.694.387,25 beneficiando mais de 20.000 famílias e resultando na construção de 9.941 novas UHs.

No tocante ao Projeto do Rio Cocó, apesar ter sido encaminhado próximo ao Maranguapinho, constata-se que um menor dinamismo em sua implementação. Diferente do Maranguapinho, o Cocó atravessa setores mais valorizados da cidade, o que faz com que o total de famílias em áreas de risco seja bem menor. Segundo os conteúdos do projeto, estima-se que 8.315 famílias sejam beneficiadas e que um total de 4.972 novas UHs sejam construídas.

De acordo com o Preurbis, o projeto foi subdividido em três TCs: dois deles sob o comando da Secretaria Estadual das Cidades e o terceiro da Secretaria Municipal de Infraestrutura. O primeiro termo, da ordem de R\$ 222.000.000,00, oriundos do FGTS, abrange obras de macrodrenagem como a construção de barragem próxima ao Conjunto Palmeiras, dragagem do Rio Cocó, trabalho social e a construção de 1.649 UHs para reassentamento. O segundo, no valor de R\$ 53.700.000,00, obtidos junto ao OGU, traz em seu conteúdo atividades complementares ao primeiro, com destaque para obras de microdrenagem, pavimentação e urbanização de áreas de risco remanescentes às margens do Cocó.

O terceiro TC, conduzido pelo Município, atende às demandas habitacionais de 816 famílias, incluindo em seu escopo, além das moradias, a aquisição do terreno em bairro próximo, as obras de terraplenagem e todas as infraestruturas urbanas necessárias. Do total de R\$ 39,9 milhões contratados, cerca de R\$ 14,9 milhões destinam-se às atividades complementares, porém imprescindíveis como a aquisição de terreno para reassentamento, a regularização fundiária, o trabalho social e as atividades de administração das obras. Vale destacar que as seis comunidades atendidas por esse TC vivenciam situações recorrentes de inundações. Vale aqui realçar que o conjunto inicialmente construído no Bairro do Passaré foi ocupado mesmo antes de sua entrega por outras demandas, as quais conseguiram permanecer nas moradias com a anuência do gestor municipal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste Capítulo, buscaram-se apresentar os primeiros resultados obtidos em pesquisa que tem como objeto de estudo as intervenções feitas em favelas de Fortaleza através do Programa de Aceleração do Crescimento. Apesar da brevidade do tempo para a realização desta investigação e de algumas dificuldades encontradas na obtenção das informações, foi possível traçar um panorama das condições as quais os projetos vieram a ser executados.

Considerou-se um quadro inicial de elementos de análise que facilitou a realização deste estudo, visto que as fontes de informações tornaram-se mais objetivas em sua leitura e apreensão. Contudo, a aproximação de cada projeto e de sua respectiva área incita ao aprofundamento das análises, fazendo com que esta fase da investigação seja reveladora de uma verdadeira agenda de pesquisa. Essa perspectiva ganha maior importância ao se considerar a tendência de retração da produção habitacional de interesse social e de expansão da informalidade, o que sem dúvida trará foco e luz para a necessidade de pensar sobre alternativas para a urbanização de favelas.

Tendo em vista o processo de favelização e a atual realidade dos assentamentos urbanos precários, constata-se que as políticas públicas direcionadas para esse problema têm sido frágeis e seletivas ao longo de décadas, ainda que o problema tenha sido detectado e revelado na forma como cresceu e disseminou-se.

Nesse sentido, as intervenções realizadas nos últimos anos em Fortaleza a partir dos investimentos do PAC representam um excelente banco de experiências a ser investigado em maior profundidade. Além da diversidade das intervenções, considerando os agentes envolvidos, o porte, a natureza das ações e as condições de reassentamento, observa-se que elas trazem em seus conteúdos, registros de outras ações realizadas no passado. Esse ponto sinaliza, em vários casos, que as mesmas áreas de ocupação têm sido contempladas ao longo de décadas acumulando progressivas e incompletas alterações em sua configuração espacial. Vale ainda destacar que a lógica anterior de urbanização diretamente vinculada à remoção e ao reassentamento em conjuntos habitacionais ainda se manteve para a maioria das intervenções, tendo em vista que, em sua maioria, as ações destinam-se a comunidades em situação de risco. Da mesma forma, intervenções em ampla escala como as realizadas pelo PAC merecem ser positivamente realçadas.

Sobre os arranjos institucionais, a presença de diferentes agentes no comando das intervenções não chega a ser um problema. Contudo, isso evidencia a ausência de planejamento setorial habitacional de interesse social, visto que, quando se trata de pequenas intervenções, as escolhas, via de regra, são aleatórias. Opta-se por determinada área sem qualquer aparente critério de escolha.

Da mesma forma, se consideradas as intervenções de médio porte, percebe-se que as escolhas associam-se às frentes de expansão do setor imobiliário e aos grandes projetos urbanos dos governos estadual e municipal vinculados a suas estratégias neoliberais de favorecer empreendimentos turísticos. Além dos

casos aqui apresentados, cumpre ainda mencionar um último projeto ainda não iniciado, situado no litoral leste de Fortaleza inicialmente denominado Aldeia da Praia, deslocando centenas de famílias para reassentamento sobre as dunas.

No caso das grandes intervenções, que mais se assemelham a programas de urbanização de favelas, considerando o porte e o número de comunidades e famílias atingidas, prevalece a problemática do risco ambiental. Os casos aqui apresentados sugerem ainda a necessidade de uma abordagem metropolitana, visto que esses programas abrangem a construção de barragens, dragagem de rios, remoções e reassentamentos que atingem, além de Fortaleza, também outros municípios atravessados por esses recursos hídricos.

Vale aqui mencionar a importância dos relatos feitos por gestores e técnicos das instituições envolvidas com o programa como pontos de partida para futuras análises. Questões associadas às desapropriações, remoções e resistências indicam fragilidades recorrentes no processo de projeto. A elaboração de diagnósticos mais próximos da realidade, abertos à participação das comunidades atingidas poderia amenizar alguns desses problemas. Além disso, o trabalho social poderia estar mais presente nas situações conflituosas, atuando diretamente em sua origem.

Da mesma forma, problemas de qualidade dos projetos urbanísticos nas áreas de intervenção foram reconhecidos em função de levantamentos topográficos insuficientes, os quais se desdobram em outras dificuldades reconhecidas por ocasião da compatibilização com os projetos de infraestrutura.

Relatos sobre a descontinuidade e as interrupções das intervenções também foram constatados, tendo em vista o tempo levado para executá-las ou mesmo o fato de que essas ainda não tenham sido concluídas. Há casos em que as obras arrastam-se por quase dez anos, com muitas substituições de empresas, suspensões de contratos, solicitações de aditivos e reajustes, sugerindo a importância de aprofundar essa temática. Todos esses pontos interferem no ritmo das obras, cujos impactos tendem a interferir ainda mais nas condições de vida das populações atingidas.

Por fim, destaque-se as condições de reassentamento das famílias, tendo em vista que as intervenções contemplam em seus escopos a produção habitacional em áreas distantes, onde os mesmos problemas constatados por Pequeno e Rosa (2015) nas análises das condições de inserção urbana do PMCMV passam a ser percebidos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, E. B. F. **Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano - SEDU; Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)). **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais**. Fortaleza: Relatório, 1999.

CEARÁ (GOVERNO DO ESTADO). **Adensamentos Favelados em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria do Trabalho e Ação Social, 1992.

_____. **Censo de favelas na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Fundação Programa de Assistência às favelas da Região Metropolitana de Fortaleza, 1985.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Operações de Crédito e Contratos de Repasse. Acompanhamento de obras**. 2018. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro_inicial.asp. Acesso em: 27. ago. 2018.

FORTALEZA (Prefeitura Municipal). **Programa integrado de desfavelamento de Fortaleza**. Fortaleza: Fundação de Serviço Social de Fortaleza, 1973.

_____. **Plano de intervenção em áreas de risco**. Fortaleza: Comissão especial para habitação, 2001.

_____. **Lei Municipal Complementar nº 62**, de 02 de fevereiro de 2009. Plano Diretor Participativo. Diário Oficial do Município, 13 mar. 2009.

_____. **Lei nº 9.857**, de 22 de dezembro de 2011. Estabelece diretrizes para a realização da operação urbana consorciada Lagoa do Papicu, com base nos Arts. 102, inciso VIII, e 242, 244 e 248 da Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009 - Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza (Pdp) e no Art. 11 da Lei nº 7987, de 23 de dezembro de 1996 - Lei de uso e ocupação do solo, c/c os Arts. 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, prevendo os mecanismos necessários à sua implantação. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-ordinaria/2011/986/9857/lei-ordinaria-n-9857-2011-estabelece-diretrizes-para-a-realizacao-da-operacao-urbana-consorciada-lagoa-do-papicu-com-base-nos-arts-102-inciso-viii-e-242-244-e-248-da-lei-complementar-n-62-de-02-de-fevereiro-de-2009-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-fortaleza-pdp-e-no-art-11-da-lei-n-7987-de-23-de-dezembro-de-1996-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo-c-c-os-arts-32-e-33-da-lei-n-10257-de-10-de-julho-de-2001-estatuto-da-cidade-prevendo-os-mecanismos-necessarios-a-sua-implantacao>. Acesso em: 19. set. 2018.

_____. **Plano Local Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PLHISFor)**.

Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional, 2012.

GOOGLEEARTH. **Comunidade Marvailha–Fortaleza**. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/Comunidade+Marvailha+Fortaleza+Cear%C3%A1/@-3.75813855,-38.52338835,11.24832733a,495.47006861d,35y,0h,0.00001675t,0r/data=CigiJgokCeEWzvOIIDfAESgOSdzXnTfAGRURcIbRo0fAITN2CnJXPkFA>. Acesso em: 18. set. 2018.

_____. **Projeto Vila do Mar**. Disponível em: <https://earth.google.com/web/search/Projeto+Vila+do+Mar/@-3.70352001,-38.56415807,4.11322819a,1658.04238968d,35y,0h,0t,0r/data=CigiJgokCdZQCLa31zdAEdVQCLa31zfAGedtycamRETAIZrGLV-AY2LA?authuser=0>. Acesso em: 19. set. 2018.

_____. **Projeto Rio Maranguapinho**. Disponível em: <https://earth.google.com/web/@-3.85315247,-38.60452946,46.57859075a,11556.05065909d,35y,0h,0t,0r/data=ClQaUhJKCiMweDdjNzRkNzhmYzZiYTk5MToweGU5ZThmMTBjM2I0NjRiNBIUpGcf0L4OwCEuDniqjU9DwCoRUmlvIE1hcmFuZ3VhcGluaG8YAiaBKAI?authuser=0>. Acesso em: 19. set. 2018.

HOLANDA, B.; ROSA, S. V.; PEQUENO, R. Las Asociaciones Público_privadas y el desarrollo urbano - Analysis de ilegalidades em la creacion de Operaciones urbanas consorciadas em Fortaleza – Ce - Brasil. **Entretextos**. v. 26, p. 29 - 46, 2017.

LEHAB - LABORATÓRIO DE ESTUDOS DA HABITAÇÃO. **Banco de dados e de imagens do Lehab**. Universidade Federal do Ceará (UFC), 2013.

PEQUENO, R. **Desenvolvimento e Degradação no Espaço Intraurbano de Fortaleza**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2002.

_____. Condições de moradia e desigualdades socioespaciais: o caso de Fortaleza. In: **Fortaleza: Transformações da Ordem Urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____.; ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. B. C. (org). **Minha Casa... e a Cidade? Avaliação do PMCMV em 6 estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

URBANIZAR AS BAIXADAS

Um balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém*

Roberta Menezes Rodrigues

Queila Pantoja de Araújo

Ravy Bassalo de Castro**

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Belém (RMB) recebeu volumosos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para execução de obras de urbanização de assentamentos precários, saneamento ambiental e macrodrenagem. Os recursos viabilizaram execução de ações integradas (implantação de infraestrutura urbana, produção habitacional e de equipamentos urbanos, regularização fundiária), o que na perspectiva de intervenção em assentamentos, que apresentam diversas necessidades, pode ser considerado um avanço.

As propostas de intervenções relacionadas à urbanização de assentamentos precários apresentadas entre 2007 e 2008 foram elaboradas com base em critérios bastante pragmáticos, considerando a inexistência de diagnósticos prévios que pudessem orientar a decisão em termos de prioridades, viabilidade e articulação com outras dimensões do planejamento urbano em diferentes escalas. Cardoso (2011, p. 82) comenta sobre o contexto geral de elaboração das propostas apresentadas pelo Governo do Estado do Pará ao Ministério das Cidades entre 2007 e 2008 e elaboradas principalmente pela Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB/PA):

* Contribuíram para este Capítulo, por meio da sistematização de dados, elaboração de imagens e gráficos, realização de levantamentos de campo e decupagem de entrevistas os bolsistas de graduação do Laboratório Cidades na Amazônia (Labcam), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU/UFPa): Danielle Saori Enomoto Hantani, Leonardo Gabriel Braga Aruda, Camilla Borges, Beatriz Flock e Giovanna de Araújo Serra.

** Roberta Menezes Rodrigues é doutora em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP) e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará – FAU/UFPa. Queila Pantoja de Araújo é arquiteta e urbanista pela FAU/UFPa, colaboradora do LABCAM-FAU/UFPa. Ravy Bassalo de Castro é estudante de graduação da FAU/UFPa e bolsista do LABCAM-FAU/UFPa.

No caso das propostas apresentadas pelo Governo do Estado do Pará, observou-se que muitos projetos encontrados engavetados nas companhias de saneamento e habitação precisavam ser reelaborados por diversas razões, erro no levantamento topográfico, problemas na delimitação de áreas a serem desapropriadas (passo obrigatório), falta de informação sobre obras inconclusas que seriam retomadas, inadequação da proposta original ao contexto socioambiental existente, obsolescência técnica. Havia um incentivo à proposição de soluções de esgotamento sanitário, e neste setor não existiam projetos, visto que os raros projetos em acervos eram sempre dirigidos para ações corriqueiras de investimento. A disputa política pelos recursos tornava imperiosa a apresentação do material disponível e tal fato inviabilizou um debate mais amplo a respeito das áreas a serem beneficiadas e da formulação de soluções compatíveis com as expectativas das comunidades beneficiária, gerando as tensões posteriores já apontadas no início do texto.

Além das condições pouco favoráveis de elaboração dos projetos, os procedimentos posteriores também se revelaram um desafio. O processo de licenciamento ambiental dos projetos foi objeto de intenso debate entre técnicos de diferentes órgãos, em função da ponderação sobre os possíveis impactos ambientais a serem produzidos e as soluções projetuais apresentadas, considerando-se o pouco tempo para sua elaboração, bem como as características ambientais da maior parte dos assentamentos a ser objeto de intervenção (CARDOSO, 2011). Áreas alagadas, densas e que demandariam intensa remoção em função da presença de palafitas, as soluções de drenagem e infraestrutura de saneamento, a forma de tratamento das Áreas de Proteção Permanente (APP), a disponibilidade de áreas para produção de novas unidades habitacionais fazem parte do rol de questões que impactam fortemente as condições de implementação das propostas aprovadas. Somam-se ainda as condições efetivas de pagamentos dos valores de contrapartida dos contratos firmados¹, seja pelo Governo do Estado, seja pelos municípios contemplados, e que resultariam em gargalos ao longo de sua execução.

Certamente tais questões não representam uma situação específica das instituições paraenses e sim um cenário um tanto comum, como mostram outros textos desta publicação, dada a fragilidade institucional e de capacidade de planejamento dentro da estrutura federativa brasileira, porém, são o ponto de partida para o entendimento das condições de implementação e os resultados alcançados pelos projetos contratados no âmbito do PAC no Estado do Pará, em especial da Região Metropolitana de Belém, objeto deste Capítulo.

1. Os contratos aqui referidos dizem respeito à Termos de Compromisso - TC, no caso de recursos não onerosos (OGU e FNHIS), ou Contratos de Financiamento - CF, para recursos onerosos (FGTS).

Tabela 1 - Distribuição de contratos do PAC no eixo infraestrutura social e urbana em municípios da RMB contratados entre 2007 e 2011

MUNICÍPIO	QUANTIDADE DE CONTRATOS	
	Recurso FGTS	Recurso OGU/FNHIS
Ananindeua	5	41
Belém	76	104
Benevides	-	11
Castanhal	5	12
Marituba	-	14
Santa Bárbara do Pará	-	2
Santa Izabel do Pará	-	13
Total	86	197

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades (2017) e Gigov-BE/Caixa (2018).

PANORAMA GERAL DO PAC NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

No âmbito do PAC, no eixo infraestrutura social e urbana, foram contratados entre 2007 e 2011, na RMB, 283 contratos do PAC, divididas entre os sete municípios que compõem a região: Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará, em diferentes modalidades, sendo a maioria a partir do repasse de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). O município de Belém concentra a maior parte das operações do PAC, tanto os obtidos por intermédio de recursos OGU como financiamentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Desses 283 contratos, 20 são na área de habitação, urbanização e regularização fundiária, divididos em três modalidades, e quatro contratos na modalidade saneamento integrado, totalizando 8,48% dos contratos firmados entre 2007 e 2011 (ver Tabela 1), o que corresponde a um montante de mais de R\$ 955 milhões, do total de mais de R\$ 8 bilhões disponibilizados pelo Ministério das Cidades e provenientes do OGU, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e FGTS.

Os 24 contratos voltados para urbanização de assentamentos precários incluem-se nos seguintes subprogramas: Projetos Prioritários de Investimentos – intervenções em Favelas - PPI FAVELAS (11 TC); Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos Precários (4 TC); Pró-Moradia - Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários (5 TC) e Saneamento Integrado (3 TC e 1 CF) (ver Tabela 2).

Tabela 2 - Distribuição dos contratos do PAC para urbanização de favelas, por municípios da RMB

MUNICÍPIO	PPI FAVELAS - Urbanização e Regularização de assentamentos Precários (OGU)	Urbanização, Regularização e Integração de assentamentos Precários (OGU)	PRÓ- MORADIA - Urbanização e Regularização de assentamentos Precários (FGTS)	Saneamento Integrado	
				OGU	FGTS
Ananindeua	-	-	3	2	-
Belém	10	2	2	-	1
Castanhal	1	1	-	1	-
Santa Izabel do Pará	-	1	-	-	-
Total	11	4	5	3	1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades (2017) em dezembro de 2017 e complementados com informações da Caixa (GIGOV BE) acessados em agosto de 2018.

Como mencionado anteriormente, as propostas foram em sua maioria apresentadas pelo Governo do Estado do Pará em 2007, frente a sua capacidade de comprometimento de contrapartida e de desenvolvimento e execução das propostas, através, principalmente, da COHAB/PA. Além do Governo do Estado, somente dois Municípios aprovaram propostas de urbanização de assentamentos precários no PAC: cinco operações firmadas com a Prefeitura de Belém e quatro com a Prefeitura de Ananindeua. Esses dois municípios são os mais populosos do estado e concentram a demanda de urbanização e produção de habitação de interesse social paraense.

Os contratos são em sua maioria de urbanização integral, dadas as condições de precariedade e consolidação dos assentamentos selecionados, sendo apenas dois de provisão habitacional (Residencial Liberdade e Residencial Jardim das Garças). Os demais incluem infraestrutura urbana, produção e melhorias de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária, podendo incluir ainda a construção de equipamentos comunitários. No caso das operações da Prefeitura de Belém, duas são de urbanização parcial (Bacia da Estrada Nova e Vila da Barca), por complementarem ações de projetos já iniciados através de outros programas, uma de urbanização integral (Paracuri) e uma de viabilização de obra infraestrutura urbana, complementar à obra do Portal da Amazônia. Os contratos do Município de Ananindeua são do tipo urbanização integral e correspondem a assentamentos resultantes de ocupações espontâneas e loteamentos clandestinos, sem outras camadas de investimentos,

sendo que três contratos têm como fonte de financiamento o FGTS. Entretanto, alguns projetos do PAC no município de Belém contam com mais de um contrato, pois o projeto pode ser realizado por meio da execução dos serviços em etapas, como acontece com a Vila da Barca, Riacho Doce e Pantanal e Residencial Liberdade. Assim, 24 contratos (18 TCs e 6 CFs) canalizam recursos para intervenções em 18 assentamentos precários na RMB.

Em relação à execução dos contratos, verificamos que em sete deles a execução está abaixo de 50%, ainda que a maioria tenha sido contratada em 2007 (apenas um deles foi contratado em 2011); 68% estão paralisados; 5% já concluíram as obras físicas, porém possuem pendências como regularização fundiária; e apenas 5% encontram-se totalmente concluídas, mesmo após 10 anos de contratação.

Tabela 3 - Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB

Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do TC (%)
Riacho Doce e Pantanal (3 TCs)	Urbanização parcial da Comunidade Riacho Doce e Pantanal, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007	886	Governo do Estado do Pará e OGU	14.594.085,40	Normal	56,94
			2007	1.000	Governo do Estado do Pará e OGU	19.603.986,28	Paralisada	51,5
			2007	957	Governo do Estado do Pará e OGU	24.285.196,36	Paralisada	43,93
Pantanal	Urbanização integral da Comunidade Pantanal com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007	1.692	Governo do Estado do Pará e OGU	26.939.883,22	Paralisada	30,73

Tabela 3 (cont.) - Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB

Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do TC (%)
Taboquinha	Urbanização integral na Comunidade Taboquinha e Cubatão, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária - piloto para intervenções em áreas alagáveis	Belém	2007	1.862	Governo do Estado do Pará e OGU	77.336.896,15	Normal	74,3
Vila da Barca (2 TCs)	Urbanização parcial, com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007 (PAC 1)	5.574	Prefeitura de Belém e OGU	68.535.157,26	Paralisada	8,69
			2011 (PAC 2)	667	Prefeitura de Belém e OGU	15.658.888,80	Paralisada	3,54
Fé em Deus	Urbanização integral na Comunidade Fé em Deus com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2007	1.689	Governo do Estado do Pará e OGU	22.545.464,49	Obra Física Concluída	79,72
Pratinha	Urbanização integral da Comunidade Pratinha com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	1.645	Governo do Estado do Pará e OGU	30.469.834,37	Paralisada	83,17

Tabela 3 (cont.) - Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB

Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do TC (%)
Paracuri	Urbanização integral na Comunidade Paracuri, com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	5.845	Prefeitura de Belém e FGTS	68.763.359,64	Paralisada	68,32
Bacia da Estrada Nova (Miolo do Jurunas)	Urbanização parcial, com produção de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	6.000	Prefeitura de Belém e FGTS	66.417.340,34	Paralisada	40,41
Residencial Liberdade (2 TCs e 1 CF)	Provisão habitacional, trabalho social e regularização fundiária	Belém	2008	276	Governo do Estado do Pará e FNHIS – OGU	21.744.615,02	Atrasada	54,27
			2008	2.060	Governo do Estado do Pará e FGTS	111.217.421,99	Atrasada	58,74
			2009	336	Governo do Estado do Pará e FNHIS – OGU	19.891.939,76	Paralisada	62,56
Portal da Amazônia	Viabilização de obra de infraestrutura urbana na orla do Rio Guamá – complementação do projeto Portal da Amazônia	Belém	2007	1.500	Prefeitura de Belém e OGU	25.712.795,98	Paralisada	62,02

Tabela 3 (cont.) - Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB

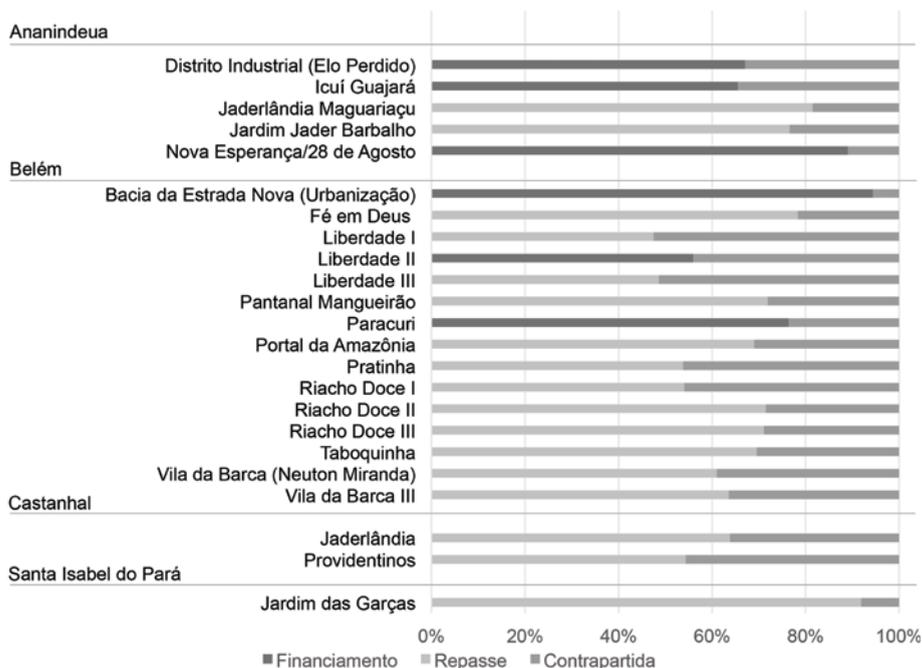
Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do TC (%)
Jaderlândia e Maguari-Açu	Urbanização integral, com produção de unidades habitacionais e equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	Ananindeua	2007	5.750	Prefeitura de Ananindeua e OGU	848.891.077,49	Normal	28,35
Jardim Jader Barbalho (JJB)	Urbanização integral da Comunidade JJB, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2007	1.869	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	37.747.767,49	Paralisada	59,69
Icuí Guajará	Urbanização integral da Comunidade Icuí-Guajará, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2008	3.640	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	58.018.099,39	Paralisada	54,99
Nova Esperança e 28 de Agosto	Urbanização integral com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Ananindeua	2008	1.779	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	25.854.492,51	Paralisada	62,02

Tabela 3 (cont.) - Caracterização operações do PAC para urbanização de favelas na RMB

Projeto	Natureza da Intervenção	Município	Ano do contrato	Famílias Atendidas	Agente Tomador e fonte de recursos	Valor investimento (R\$)	Situação da Obra	Execução do TC (%)
Distrito Industrial	Urbanização integral da Comunidade Pantanal com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária na Área do Elo Perdido/Distrito Industrial	Ananindeua	2008	1.162	Prefeitura de Ananindeua e FGTS	19.241.904,49	Paralisada	28,35
Residencial Jardim das Garças	Provisão habitacional, trabalho social e regularização fundiária	Santa Izabel do Pará	2007	528	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	7.641.741,69	Paralisada	86,52
			2007	528	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	s/d	Finalizado	100
Jaderlândia	Urbanização integral da Comunidade Jaderlândia, com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Castanhal	2007	4.337	Governo do Estado do Pará e OGU	664.822.198,49	Normal	97,46
Providentinos	Urbanização integral com produção/melhoria de unidades habitacionais, trabalho social e regularização fundiária	Castanhal	2007	202	Governo do Estado do Pará e FNHIS - OGU	7.646.798,36	Concluída	100

Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades (2017) em dezembro de 2017 e complementados com informações da Caixa (GIGOV BE) acessados em agosto de 2018.

Gráfico 1 - Origem dos recursos e percentuais de contrapartida das operações do PAC na RMB, por municípios em 2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados fornecidos pelo MCidades (2017) em dezembro de 2017 e complementados com informações da Caixa (2018) em junho e agosto de 2018.

As operações do PAC relacionadas na Tabela 3 resultaram em um montante de investimentos da ordem de R\$ 889.467.687,23², de modo que 54,7% desse total correspondem ao investimento do Estado do Pará e dos Municípios de Belém e Ananindeua na forma de contrapartidas e financiamentos, e 45,3% correspondem a investimento direto do Governo Federal. A maior parte das operações sofreu aumento, entre 10 e 30%, principalmente em relação aos valores de contrapartida que, em alguns casos, chegam a valores acima de 40% do valor original aprovado (Providentinos, Liberdade I e III, Pratinha) (ver Gráfico 1). Porém, cabe o registro do aumento de recursos para alguns projetos a partir da Portaria n° 239, de 15 de julho de 2009 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009), que, em um momento de aumento dos investimentos públicos federais e para viabilizar operações que apresentavam dificuldades de execução, autorizou a redução de até 40% do valor

2. Valores levantados a partir do Quadros de Composição de Investimentos (QCIs) da Caixa até agosto de 2018, e representam o total de investimentos das operações, considerando todas as reprogramações realizadas.

da contrapartida pactuada nos TCs firmados, o que possibilitou ajustes em algumas operações. Ainda assim, a capacidade de municípios como Belém de honrar com as contrapartidas assumidas pode resultar na necessidade de redução de metas nos contratos, como é o caso da Vila da Barca III e da Bacia da Estrada Nova (Miolo do Jurunas).

CARACTERÍSTICA DOS ASSENTAMENTOS E DOS PROJETOS DE INTERVENÇÕES DO PAC NA RMB

A existência de assentamentos precários em áreas de fragilidade ambiental, caracterizados pela ausência de infraestrutura urbana, principalmente de saneamento, tem se constituído em objeto de programas governamentais que privilegiam aspectos do saneamento, com destaque para a drenagem, em detrimento da intervenção de cunho urbanístico na RMB (RODRIGUES et al, 2013; PINHEIRO et al, 2016; RODRIGUES; TAVARES; MIRANDA, 2017). Desde a década de 70, as intervenções de urbanização nessas áreas consistiram em obras sanitárias caracterizadas pela retificação e impermeabilização dos cursos d'água, técnicas ambientalmente pouco compreensivas, apesar de promoverem a articulação viária e novas áreas para ocupação urbana, principalmente através do aterramento das áreas de várzea.

Os municípios da RMB são caracterizados pela presença de extensas áreas de assentamentos precários, em especial em Belém, Ananindeua e Marituba, formados por diferentes situações: são principalmente favelas, localmente conhecidas como baixadas³, e loteamentos clandestinos e irregulares, seguidos de autoconstrução, que hoje apresentam altas densidades e intenso processo de coabitação, em sua maioria identificada como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). Em Belém, destacam-se os bairros que compõem as bacias hidrográficas do Rio Una, Rio Tucunduba e da Estrada Nova.

3. Conforme Rodrigues et al (2012, p. 7), “Em Belém-PA o tipo mais antigo, socialmente reconhecido e popular de assentamento precário, ou de *favela*, é a chamada *baixada*. Diferentemente do contexto do habitat ribeirinho em meio rural, na cidade, a baixada se caracteriza pela alta densidade construtiva e populacional, pela ocorrência de edificações em forma de palafita, conectadas por estivas (pontes de madeira que servem de acesso às residências substituindo ruas e calçadas), pela precariedade da infraestrutura urbana, que resulta em graves problemas de manutenção das condições naturais de cursos d'água, por receberem a carga de esgoto diretamente e pela obstrução por lixo na calha e nas áreas marginais. As baixadas de Belém representam, portanto, a expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal, ainda que próximas da porção mais central e infraestrutura da cidade”.



Fotos 1 e 2 - Palafitas na Comunidade Taboquinha em Icoaraci e rio canalizado e impermeabilizado no Bairro de Canudos, ao sul de Belém

Fonte: Rodrigues (2017b); Google Earth (2018).

Nos demais municípios, os assentamentos são em sua maioria loteamentos clandestinos, com presença de cursos d'água em alguns casos, carentes principalmente de infraestrutura básica. Alguns dos projetos do PAC na RMB já foram analisados por Ponte et al (2014, p. 76) em relação às características dos projetos de urbanização aprovados e executados, sendo possível destacar que, de maneira geral:

As intervenções não produzem maior articulação urbanística com o entorno, e as soluções projetuais se revestem de retificações viárias generalizadas, carecendo de alternativas como a proposição de espaços públicos alternativos de pequeno porte, associados às soluções não estruturais de drenagem urbana, por exemplo, ou a urbanização de miolos de quadra com vias de pedestres e soluções adensadas do sobrado associadas a espaços coletivos de convívio.

Consideramos que há um debate relevante, e ainda longe de ser superado, sobre o tratamento de tais assentamentos, que não sob o paradigma do aterramento como solução estrutural para lidar com as áreas de várzea - que na Amazônia ganham importância por sua intensa presença no território e como elemento de identidade cultural -, e que produzem fortes alterações na paisagem, a redução das áreas permeáveis e da vegetação ciliar, impossibilitando a reprodução de atividades e costumes relacionados ao acesso aos rios e igarapé, e produzindo profundo estigma sob a tipologia de habitações em forma de palafita. Porém, as remoções e aterramentos promovidos pelos projetos de urbanização de baixadas aparecem como única solução possível.

Dentre as 10 áreas de intervenção do PAC (que correspondem a 15 operações) localizadas no município de Belém, cinco estão na chamada primeira légua



Figura 1 - Localização dos empreendimentos do PAC em municípios da RMB

Fonte: Localização dos empreendimentos do PAC em municípios da RMB.

patrimonial, tecido urbano que ocupa a área mais central, consolidada, estruturada e coesa do município. Todas em área de orla ou APP de rios urbanos: Riacho Doce/Pantanal, Liberdade e Vila da Barca, cujas intervenções foram igualmente divididas em três etapas, que abrangem obras de urbanização, provisão habitacional e saneamento; o projeto Portal da Amazônia, intervenção extensa e complexa que envolve requalificação paisagística, provisão de equipamentos e espaços públicos de lazer e obras de saneamento; e Estrada Nova – Sub-bacia II, cuja intervenção abrange obras de macrodrenagem, saneamento e (re)urbanização de áreas degradadas social e ambientalmente.

A Comunidade Riacho Doce/Pantanal está localizada ao longo do Rio Tucunduba (em sua margem esquerda), na divisa entre o Bairro do Guamá e da Terra Firme em Belém. O entorno da área do projeto é característico das baixadas centrais da cidade - alta densidade, quadras de morfologia irregular e orgânica, apresentando inúmeras vilas e passagens. A área possui inserção urbana privilegiada devido à proximidade com o centro da cidade e faz parte do entorno da Universidade Federal do Pará. As intervenções do PAC de 2007 somam-se a um conjunto de intervenções já realizadas nas duas comunidades e foram iniciadas em 1998, como parte do projeto de macrodrenagem da Bacia do Tucunduba, então sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belém,

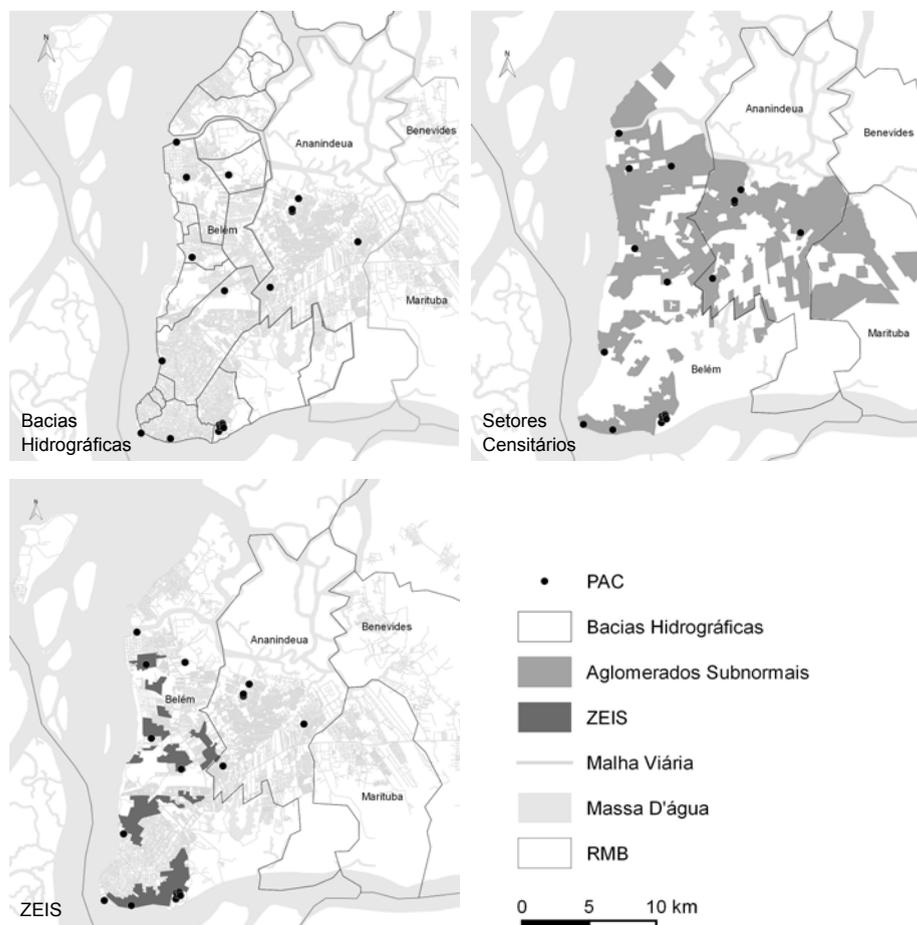


Figura 2, 3 e 4 - Localização dos empreendimentos do PAC em Belém em relação às bacias hidrográficas, aos setores censitários classificados como aglomerados subnormais (IBGE, 2010) e a delimitação das ZEIS conforme o Plano Diretor de Belém - Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008 (BELÉM, 2008), respectivamente

Fonte: Elaboração própria com base em Ministério das Cidades (2017), IBGE, 2010, Belém (2008).

realizando uma primeira etapa de urbanização e construção de unidades habitacionais (UHs) unifamiliares com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo Federal, através do então Programa Habitar Brasil. Os três contratos que foram aprovados em 2007 previam a complementação de redes de infraestrutura, mas principalmente a construção de novas UHs verticais, sendo um com pouco mais de 50% de executado, e dois paralisados. A obra de macrodrenagem da bacia do Rio Tucunduba atualmente está sendo executada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP/PA).

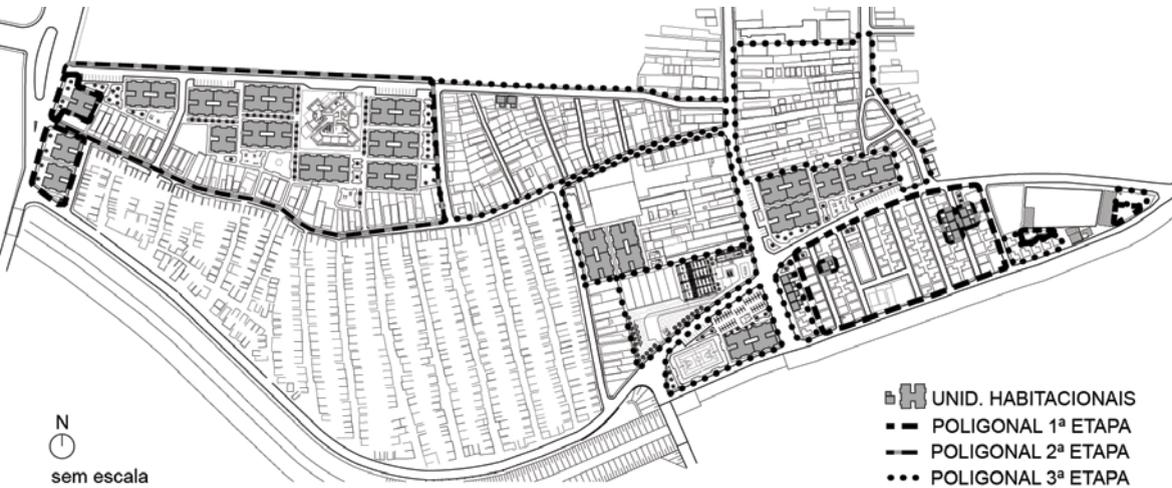


Figura 5 - Projeto de urbanização da Comunidade Riacho Doce e Pantanal (PAC), no bairro do Guamá, bacia do Rio Tucunduba, em Belém

Fonte: Elaboração própria sobre Cohab/PA (2007a).

O Residencial Liberdade está também localizado no entorno da faixa de APP do Rio Tucunduba, mais especificamente em sua margem direita, em área oposta à Comunidade Riacho Doce. O projeto foi viabilizado por meio da disponibilização de uma gleba de terras da Universidade Federal do Pará, que integravam o Campus 3 da cidade universitária, entre o Rio Tucunduba e a Avenida Perimetral. O empreendimento destaca-se pelo número de unidades a serem construídas (mais de 2000 UHs) e está inserida no contexto das intervenções de urbanização, macrodrenagem e provisão habitacional da Bacia do Rio Tucunduba, iniciadas em 1998, e que implica na remoção de famílias da calha do rio, além da obra de duplicação da Avenida Perimetral. O projeto do residencial foi desenvolvido pelo escritório Meia, Dois, Nove, adotando uma unidade derivada do projeto originalmente elaborado para o projeto Vila da Barca. Os contratos estão sob a responsabilidade da Cohab/PA e teve suas obras prejudicadas pela necessidade de distrato com a construtora a princípio responsável pela obra, seguido de um período em que unidades semi-prontas foram ocupadas após a paralisação das obras. Com a nova licitação e retomada das obras, foram entregues, em 2017, as primeiras 320 UHs.



Figura 6 e Foto 3 - Áreas de implantação do Residencial Liberdade I, II e III e parte das habitações entregues em novembro de 2017, pela Cohab/PA, em Belém

Fonte: Google Earth (2010) e Cohab/PA (2017).

O projeto Vila da Barca localiza-se na orla de Belém, no Bairro do Umarizal, área mais valorizada da cidade e objeto de intensa verticalização de alto padrão nos últimos anos. Originalmente, a Vila da Barca constitui-se como uma comunidade sob palafitas na orla da Baía do Guajará, formada desde a década de 20, próxima de onde antes eram indústrias e do Porto de Belém. A comunidade insere-se no limite entre um tecido urbano consolidado e mais antigo, de ocupação formalizada, e um tecido característico de áreas periféricas altamente adensadas. A comunidade Vila da Barca é uma das mais articuladas comunitária e politicamente dentre aquelas que foram objeto de intervenção no PAC. Os estudos preliminares e a dinâmica que culminou na concepção e execução do projeto habitacional levou em consideração particularidades da dinâmica econômica local, que mantém uma estreita relação com o comércio e transporte fluvial de pequeno porte. A intervenção foi dividida em etapas, sob a responsabilidade da Prefeitura de Belém, sendo apenas uma com recursos do PAC.

A outra operação denominada Vila da Barca foi apresentada pela Prefeitura de Belém em 2011 (na segunda fase do PAC – PAC 2) e é conhecida como Vila da Barca – Newton Miranda. O empreendimento propõe a urbanização e produção de 168 UHs verticais em área ao longo da Avenida Pedro Álvares Cabral, porém praticamente não foi executado em função de problemas com o domínio fundiário da área de intervenção.

O projeto Portal da Amazônia objetivou a implantação de vias e áreas de lazer a partir de um grande aterro hidráulico, como forma de produzir uma área



Fotos 4 e 5 - Palafitas na Vila da Barca, em Belém e primeira etapa do projeto de urbanização e unidades habitacionais executadas

Fonte: Meia, Dois, Nove (2003).

livre na orla do Rio Guamá, sob a justificativa de “abertura de janelas para o rio”, em uma cidade onde tradicionalmente as áreas de orla têm sido ocupadas por atividades econômicas variadas e que dependem do acesso ao rio. No entorno do projeto, encontra-se um tecido urbano formado por grandes áreas vazias ou subutilizadas (como a área da CATA, indústria têxtil desativada) e áreas de baixada de ocupação antiga e já consolidadas, mas que ainda enfrentam frequentes problemas de alagamentos e precariedade habitacional.

O contrato aprovado para a área do Portal da Amazônia contempla a implantação de infraestrutura urbana e produção de unidades habitacionais em função das remoções necessárias para a viabilização do projeto, mas que atualmente se encontra paralisado e parcialmente executado. O entorno do projeto também é objeto de investimentos a partir de empréstimo do BID, o que resultou na criação do Programa de Saneamento da Bacia da Estrada Nova – Promaben.



Fotos 6 e 7 - Execução do aterro hidráulico do projeto Portal da Amazônia e a obra executada, ao sul de Belém

Fonte: Márcia (2011) e DOL (2015).

Complementarmente, o projeto de macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova tem sido implementado a partir de uma composição de diferentes recursos (ver Figura 15), sendo que na Sub-bacia 2, a intervenção proposta é composta por dois Termos de Compromisso do PAC, um deles gerenciado pela Secretaria Nacional de Habitação e outro pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. O primeiro contrato destina-se a promover a urbanização parcial de áreas já ocupadas do Bairro do Jurunas, especificamente para tratar a área conhecida como “Miolo do Jurunas” e a provisão habitacional para famílias a serem removidas das intervenções na sub-bacia 2. As intervenções estão sendo promovidas pela Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/PMB, e encontram-se paralisadas em função de reprogramações e a dificuldade de a Prefeitura garantir a contrapartida necessária. Há um segundo contrato do PAC, porém voltado especificamente para a macrodrenagem do principal curso d’água da sub-bacia 2, não fazendo parte da lista de contratos aqui analisados.

Os cinco projetos restantes do Município de Belém estão localizados em áreas de expansão urbana e distantes da área central da cidade e formam um conjunto de projetos de urbanização em áreas com pouco grau de consolidação, formados principalmente por loteamentos clandestinos: os projetos Fé em Deus, Pratinha, Paracuri, Pantanal e Taboquinha.

A Comunidade Fé em Deus está situada nos Bairros do Tenoné e Águas Negras, distrito administrativo de Icoaraci, em Belém, e tem seu acesso pelo principal eixo de expansão urbana de Belém, a Avenida Augusto Montenegro. É cercada por áreas permeáveis residuais e grandes glebas. O assentamento

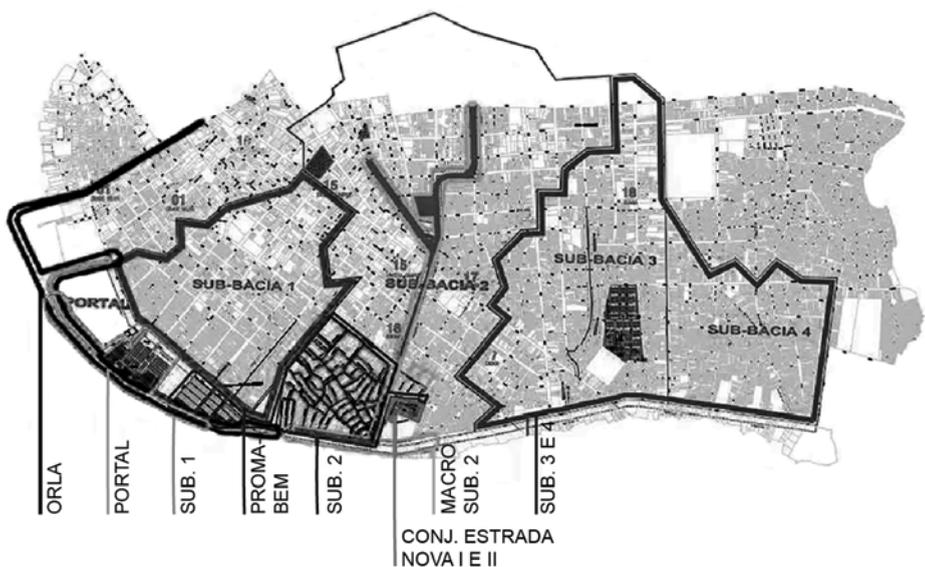


Figura 7 - Composição dos investimentos na Bacia da Estrada Nova, em Belém, incluindo os recursos do PAC

Fonte: Elaboração própria sobre Prefeitura de Belém (2012).

foi resultado do processo de ocupação e parcelamento irregular, iniciado na década de 90, e fez parte dos contratos do PAC aprovados pela Cohab/PA, em 2007, para urbanização total e atualmente se encontra em fase final de execução da etapa de regularização fundiária. Para execução do projeto foi necessário o reparcelamento de parte dos lotes com redução de parâmetros urbanísticos que geraram redução de metas em termos de execução (redução do tamanho de calçadas e caixas de via) para o atendimento dos moradores na própria área. Inicialmente, a previsão de famílias beneficiadas era de 1.689, porém, de acordo com dados da Cohab/PA(2018), no final da obra, esse número subiu para 1.805, das quais 828 já se encontram em processo de regularização fundiária e 568 já possuem certidões registradas. O processo de regularização fundiária da área está sendo realizado pela Cohab/PA em parceria com a Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (Codem).

A execução da obra ficou sob responsabilidade da Laje Construções Ltda, definida por meio de processo de licitação. Já a execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) ficou a cargo do Instituto Amazônico de Planejamento, Gestão Urbana e Ambiental (Iagua). O prazo inicial era de 33 meses para a realização do PTTS e de 24 meses para as obras físicas, no entanto, o PTTS passou por quatro reprogramações, que ocasionaram atraso na obra. Ainda assim, o resultado do trabalho pouco alterou a realidade da comunidade em termos de geração de renda e emprego (BORGES, 2016). Por outro lado, o grau de organização da comunidade pode ser apontado como um diferencial

do projeto no processo de negociação, acompanhamento e fiscalização das obras. Da mesma forma, foi importante a presença de lideranças comunitárias com capacidade de articulação e negociação para a complementação de investimentos como o atendimento de famílias através do Programa Cheque Moradia⁴, também executado pela Cohab/PA.

Para a implementação das obras, a poligonal foi dividida em três setores, tendo como critério o tempo de ocupação. Como metas físicas o PAC Fé em Deus previa: a) o remanejamento de 160 famílias, que ao final foram reduzidas para 64; b) construção de 40 UHs para substituição de habitações precárias no mesmo lote, tendo sido executadas 54 UHs; c) construção de uma praça, centro comunitário e quadra poliesportiva; d) execução de 9,92 km de pavimentação asfáltica e 8,13 km de drenagem, 5,89 km de rede de água, 9,76 km de rede de esgoto e construção de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), porém essa se encontra desativada, uma vez que a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (Cosanpa), não assumiu a sua operação. Para complementar o eixo habitacional do PAC Fé em Deus, já que devido às readequações feitas no projeto em função das reprogramações após destrato com a construtora responsável pela obra, algumas habitações listadas no modelo de substituição de habitação precária não receberiam mais os benefícios. Para compensar, a Cohab/PA concedeu o benefício do Cheque Moradia como forma de complementar a obra do PAC e assegurar a melhoria habitacional na comunidade (Cohab/PA, 2017).

A Comunidade da Pratinha surgiu com a ocupação de áreas originalmente pertencentes à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que faziam parte do entorno do Aeroporto Internacional de Belém. A área é caracterizada pela presença de cursos d'água, tendo ocupado parte da planície de alagamento de igarapés que formam a rede de drenagem do Rio Mata Fome. Assim, a ocupação era formada por casas precárias e em parte por palafitas nas áreas permanentemente alagadas. Para a consolidação do assentamento, o projeto elaborado pela Cohab/PA produziu os ajustes necessários no parcelamento

4. Conforme Amoras (2018, p. 50) “O Cheque Moradia é um programa do Governo do Estado do Pará de melhoria habitacional, gerido pela COHAB/PA. A pauta do programa inclui construção, reforma ou ampliação da moradia de famílias com renda mensal até 3 salários mínimos. Para tal, o crédito para aquisição de materiais de construção é entregue no formato de cheques para as famílias, que os utilizam para a compra em lojas cadastradas pelo programa e que descontam o valor dos materiais na forma de isenção fiscal do ICMS, ficando a mão-de-obra para execução da obra por conta dos beneficiários. Vale salientar que, diferente do PMCMV, o Cheque Moradia não é um programa de financiamento; o valor do cheque é inteiramente utilizado pelos beneficiários através da aquisição dos materiais, não restando valores a serem pagos”.

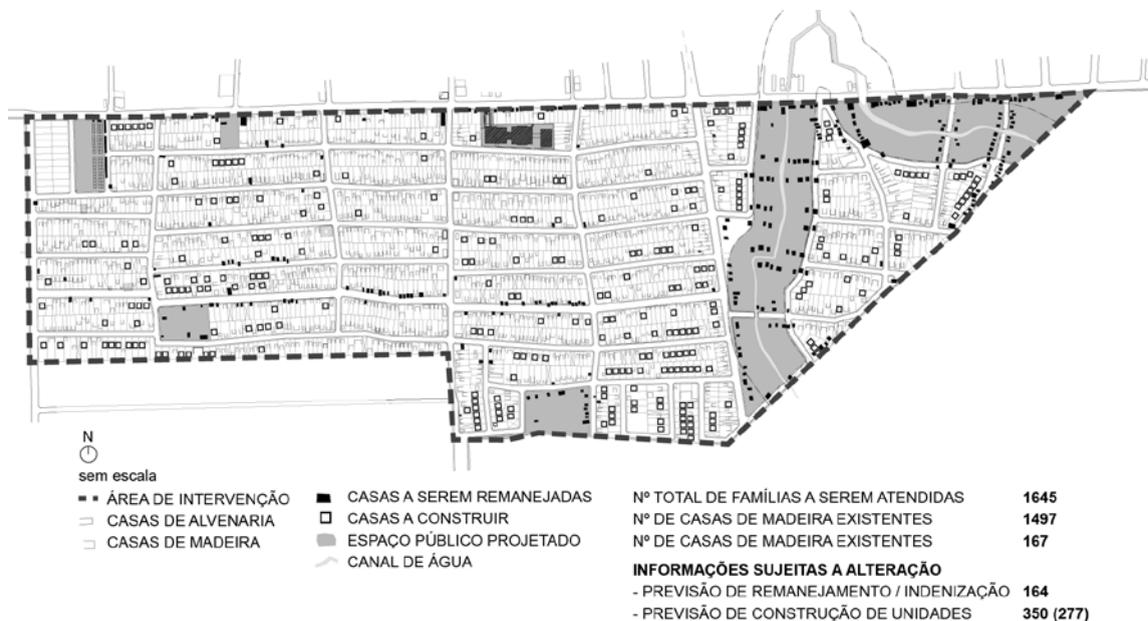


Figura 8 - Planta de urbanização da Comunidade Pratinha, em Belém

Fonte: Elaboração própria sobre Cohab/PA (2010).

de modo à viabilizar a implantação das redes de infraestrutura e conexões viárias promovendo o aproveitando das declividades do terreno e preservando o leito de inundação dos igarapés, o que resulta em uma tipo de intervenção mais compreensiva com as características do território, mas que implicou em muitas remoções. Houve o reparcelamento de uma parte das quadras e lotes para a implantação de unidades habitacionais unifamiliares novas para as famílias removidas das APPs, as quais permaneceram livres de canalização, porém sem nenhum tipo de intervenção ou contenção, também em função da redução de metas realizado entre a Cohab/PA e a Caixa, implicando inclusive na redução da poligonal de intervenção. Atualmente, são áreas que têm sido novamente ocupadas com a construção de palafitas.

A Comunidade Pantanal está localizada no bairro do Mangueirão, em Belém, tem acesso pela Avenida Centenário, e é resultado do processo de ocupação de áreas mais baixas e remanescentes de grandes glebas próximas a um dos cursos d'água que faz parte da bacia hidrográfica de Val-de-Cães. Seu entorno possui um tecido urbano fragmentado, que abriga condomínios fechados tanto de alto padrão quanto do segmento econômico, usos comerciais de médio e grande porte ao longo da Avenida Augusto Montenegro e grandes áreas institucionais (como do Exército e do Governo do Estado). A operação do PAC aprovada em 2007 prevê a implantação de infraestrutura

urbana, equipamentos comunitários, praças e posterior regularização fundiária, já em andamento.

A Prefeitura de Belém aprovou em 2008 um contrato do PAC (PAC-Pró-Moradia/FGTS) para executar o projeto de urbanização total da Comunidade Paracuri, em Icoaraci, distrito ao norte de Belém. A área é constituída por grandes áreas de cota baixa, sujeitas a alagamento e com importante presença de mata ciliar ao longo do rio Paracuri. A intervenção visa a beneficiar 564 famílias diretamente e 3.755 famílias indiretamente, com a construção de 376 UHs, por meio de 47 blocos de sobrados – 27 blocos na área 1 e 20 na área 3 - com quatro unidades de 38,60m² por andar, além de áreas de lazer e quadras poliesportivas. Previa ainda, ações de macro e microdrenagem, sistema de abastecimento de água e uma ETE. O projeto propõe a retificação e canalização de 1.085m do Igarapé Paracuri como solução da macrodrenagem, sendo a maior parte em talude natural, de forma trapezoidal, e a outra em galeria. Entretanto, é improvável que o talude natural suporte fortes descargas d'água e a inclinação de taludes (mais de 40%) pode resultar na erosão de suas margens (RODRIGUES et al, 2016). Atualmente, 68,62% da obra foi executada, porém, com redução das metas do projeto, de modo que a ETE não deve ser mais construída. Além disso, alguns dos blocos em construção foram ocupados por famílias o que ocasionou a paralisação das obras.

Além das operações do PAC acima apresentadas, existe o Projeto PAC Taboquinha, em Belém, elaborado e executado pela Cohab/PA, o qual consideramos um caso especial, que merece maior aprofundamento e , portanto, será analisado com mais detalhes em outra seção deste Capítulo.

Complementando o quadro de operações existentes e ainda em vigência do PAC na RMB, analisamos os projetos localizados nos Municípios de Ananindeua, Santa Izabel do Pará e Castanhal.

O Município de Ananindeua compõe, juntamente com Belém, a aglomeração urbana mais populosa e coesa na RMB, concentrando a maior parte dos serviços urbanos, instituições e empregos da metrópole. A conurbação resultante, articulada por importantes vias e rodovias, relegou ao Município de Ananindeua a função de cidade dormitório, absorvendo parte da demanda de moradia social, regular e irregular, não atendida em Belém. Formaram-se assim extensas áreas de assentamentos precários e loteamentos clandestinos que demandam altos investimentos para a sua urbanização.



Fotos 8 e 9 - Unidades habitacionais ocupadas irregularmente e entregues no projeto Paracuri, em Icoaraci, Belém, respectivamente

Fonte: Silva (2018).

Existem cinco operações do PAC para urbanização integral de assentamentos no Município de Ananindeua. Quatro deles foram contratados pela Prefeitura Municipal de Ananindeua: o TC Jaderlândia/Maguari-Açu, contratado em 2007, é o único que conta com recursos não onerosos (OGU), os outros três (Icuí-Guajará, Nova Esperança/28 de Agosto e Elo Perdido), firmados em 2008, contam com recursos do PAC/FGTS e com a menor porcentagem de execução financeira entre as operações analisadas. Conforme avaliação de técnicos da Caixa, a maior dificuldade de execução dos projetos é a garantia dos recursos de contrapartida do município, o que tem feito com que os projetos estejam paralisados. Ademais, tal dificuldade tende a gerar a necessidade de novas reprogramações nos projetos e aumento do custo global. No caso dos projetos Nova Esperança/28 de Agosto e Icuí-Guajará, parte das UHs foram ocupadas irregularmente, questão que até então não foi resolvida, causando a paralisação da obra.

A operação Jaderlândia/Maguari-Açu trata da maior área de intervenção no município e tem sua execução definida como normal e 78,95%. Tal desempenho resulta de uma priorização do município frente as suas limitações institucionais e orçamentárias.

O projeto de urbanização para a Comunidade Jardim Jader Barbalho foi apresentado pela Cohab/PA no lote de projetos para a sistemática de 2007 do PAC e, atualmente, encontra-se paralisado, tendo sido executado 59,69% de seu valor de investimento. A área chamada de JJB abrange uma parcela da APP do Igarapé das Toras, além de estar próxima da área onde se localizava o antigo Lixão do Aurá, desativado em 2016.

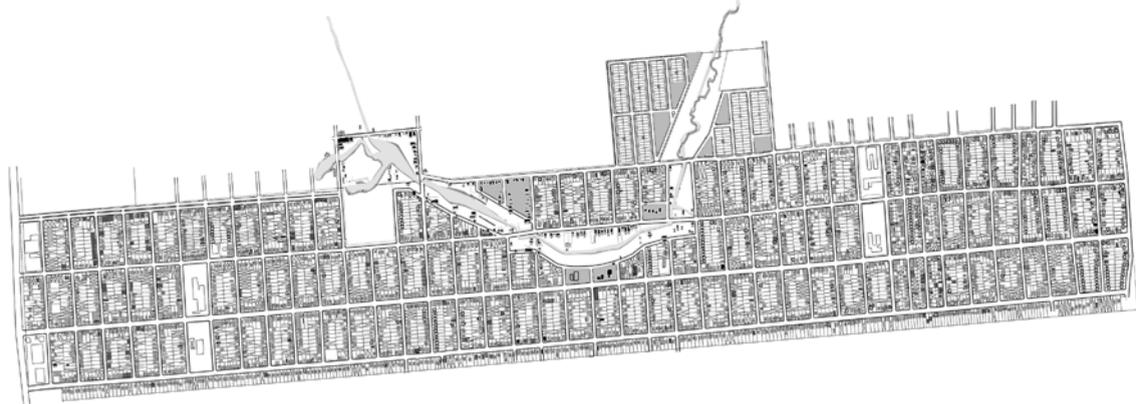
No caso do Município de Santa Izabel do Pará, o projeto do Residencial Jardim das Garças, contratado em 2007 pela Cohab/PA através do PAC e executado pela ATAN Engenharia, é de infraestrutura urbana e provisão habitacional de 528 UHs unifamiliares. A obra física foi totalmente executada, porém ainda existem pendências de regularização fundiária e a construção de uma escola, resultado da alocação do saldo do investimento e que ainda está sendo finalizada.

Os projetos executados no município de Castanhal são os que apresentam melhor andamento, dentre os Termos de Compromisso analisados. O projeto Jaderlândia de urbanização total (Figura 21) envolveu a urbanização e a produção habitacional para o reassentamento de famílias em função das obras de infraestrutura e remoções em áreas próximas do curso d'água que corta o assentamento, praças, quadras e centro comunitário, estando pendente ainda a regularização fundiária.

O projeto Providentinos em Castanhal é o único dos Termos de Compromisso firmados em 2007 que foi finalizado, porém, trata-se de uma intervenção de pequeno porte, beneficiando 202 famílias. O conjunto habitacional Providentinos localiza-se em franja urbana ao norte do Município de Castanhal. Tem como principal via de acesso a Avenida Maximino Porpino, uma importante via coletora/arterial da cidade, pois se interliga diretamente à Rodovia PA-136. As unidades habitacionais foram agrupadas em 11 quadras, adjacentes a uma malha urbana pré-existente regular e ortogonal.

Em conjunto, as operações do PAC analisadas apresentam como importante demanda a solução das condições de ocupação em áreas ambientalmente frágeis ou que complementam grandes ações de macrodrenagem, em especial na área ao sul de Belém. A quantidade de remoções é relevante em alguns projetos e justificam-se também pela diretriz do programa de eliminação das habitações palafitas. De um modo geral, a maior parte dos projetos conseguiu manter o reassentamento das famílias no próprio assentamento, com exceção do caso do Portal da Amazônia e da operação na Bacia da Estrada Nova, em Belém, implicando inclusive em redução de metas da operação. Não é possível dizer que houve reassentamentos em massa para áreas distantes do assentamento de origem.

Os parâmetros urbanísticos utilizados nos projetos em alguns casos tiveram de ser revistos de modo a reduzir o número de remoções ou permitir o reassentamento de um maior número de famílias na malha já existente, como foi o caso dos projetos Pantanal e Fé em Deus. Desse modo, o estudo mais detido



N
 Ⓛ
 sem escala

- CASAS A SEREM REMANEJADAS
- CASAS A CONSTRUIR
- ▨ ESPAÇO PÚBLICO PROJETADO
- CANAL DE ÁGUA

Nº TOTAL DE FAMÍLIAS A SEREM ATENDIDAS	3164
Nº DE CASAS DE MADEIRA EXISTENTES	324
Nº DE CASAS DE MADEIRA EXISTENTES	2654
Nº DE LOTES (RESERVA TÉCNICA)	183

INFORMAÇÕES SUJEITAS A ALTERAÇÃO	
- PREVISÃO DE REMANEJAMENTO / INDENIZAÇÃO	138
- PREVISÃO DE CONSTRUÇÃO DE UNIDADES	450

Figura 9 - Projeto de urbanização PAC da Comunidade Jaderlândia, em Castanhal

Fonte: Elaboração própria sobre Cohab/PA (2007b).

dos desenhos resultantes dos projetos de urbanização pode vir a ajudar na orientação sobre padrões recorrentes e mais adequados de urbanização de assentamentos da mesma natureza, na RMB.

EXPERIÊNCIA DE URBANIZAÇÃO EM ÁREAS DE VÁRZEA PELA COHAB/PA: O PROJETO DO PAC NA COMUNIDADE TABOQUINHA EM BELÉM

A Comunidade Taboquinha está localizada no distrito de Icoaraci, ao norte de Belém, próximo à orla do Rio Maguari, e é caracterizado pela presença do Igarapé Tabocal e sua extensa várzea permanentemente alagada, sujeita às variações diárias da maré do rio que permitem o acesso de barcos e canoas no interior do assentamento e a manutenção de atividades como a pesca, o transporte de pessoas, materiais e mercadorias entre Belém e ilhas como Caratateua e outras áreas próximas. A ocupação do território foi adaptada a tais condições, de modo que se formou uma grande concentração de palafitas ao longo do Igarapé Tabocal, chamada de Cubatão.

Os recursos para a realização das obras foram inicialmente de R\$ 78 milhões. Através do cadastramento da área, chegou-se ao número de 1.862 famílias, um total de 4.890 pessoas atendidas pelo projeto. O projeto de urbanização do assentamento proposto pela Cohab/PA em 2007, tem como objetivo principal: a) a remoção das famílias residentes em moradias precárias da APP e desobstrução do Igarapé Tabocal, formando três lagos com possibilidade de acesso de pequenas embarcações em função da preservação do leito natural

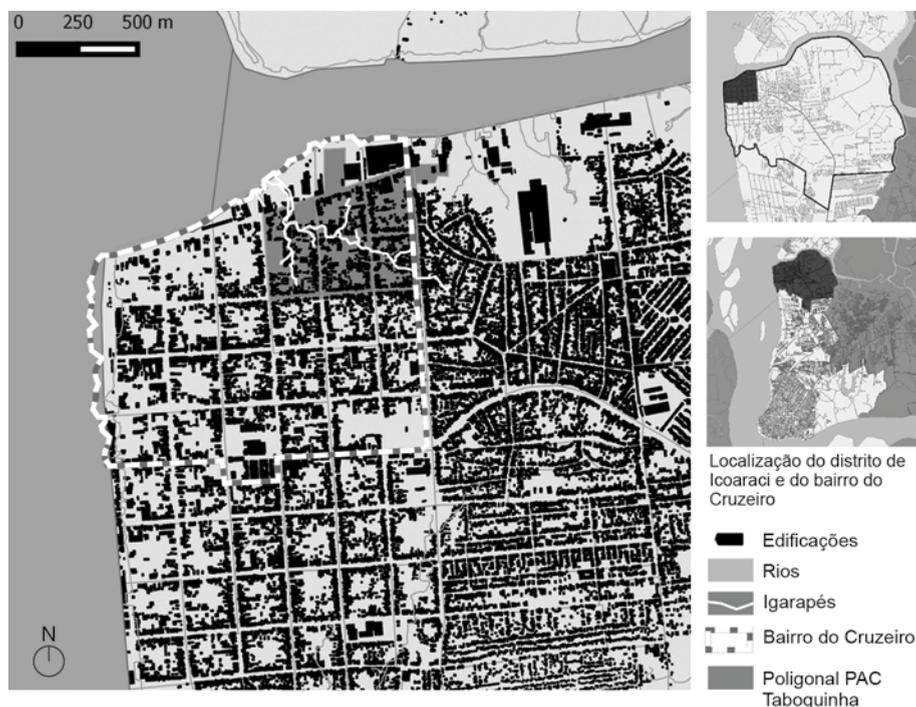


Figura 10 - Localização e delimitação da poligonal de urbanização do projeto PAC Taboquinha, Icoaraci, Belém

Fonte: Lima e Lima (2016).

e de alagamento do igarapé, sendo que apenas um pequeno trecho foi retificando; b) a produção de 978UHs para reassentamento do tipo apartamentos sobrepostos com quintal e unidades térreas; c) implantação de infraestrutura urbana, incluindo redes de esgoto sanitário, abastecimento de água, energia elétrica, sistema viário, drenagem pluvial e uma ETE; d) realização da regularização fundiária.

As propostas de urbanização para assentamentos precários elegíveis junto ao Ministério das Cidades por meio do PAC deveriam priorizar assentamentos de grande porte, com amplo impacto na articulação e integração do território, com necessidades de recuperação ambiental e solução de problemas de infraestrutura logística (PONTE et al, 2014), o que justifica a aprovação da proposta para a Comunidade Taboquinha, em Belém.

Propunha-se produzir um número elevado de unidades habitacionais em função do número de famílias removidas das áreas alagadas e pela abertura de novas vias para a implantação de redes de infraestrutura. A maior parte das

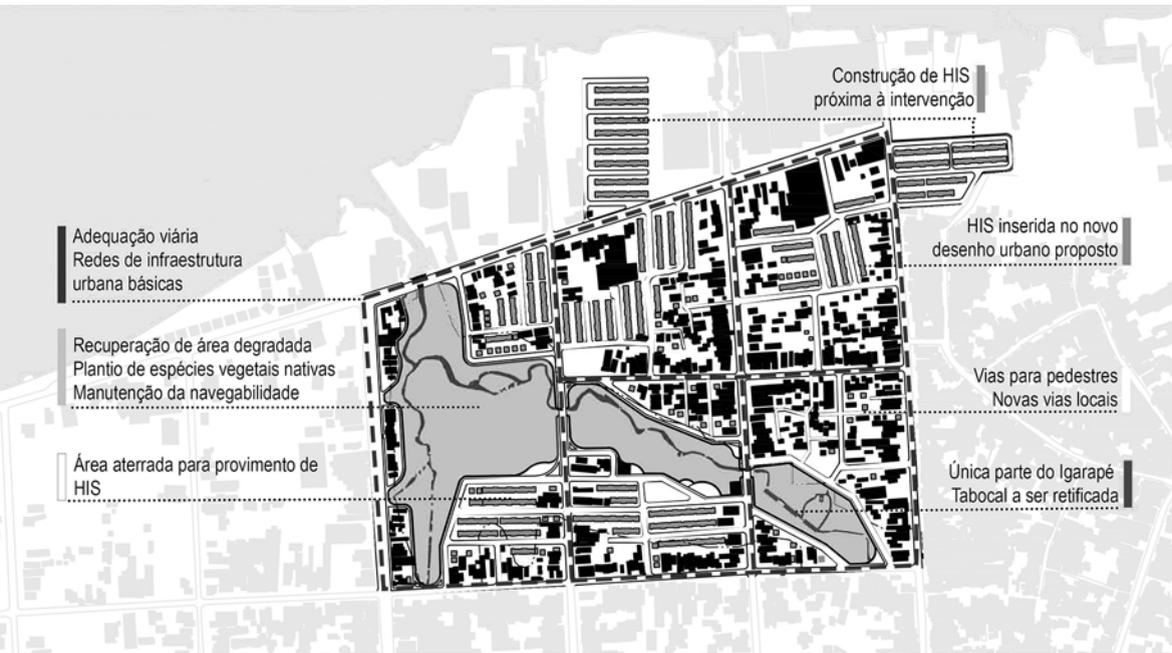


Figura 11 - Síntese das intervenções do projeto de urbanização do PAC Taboquinha, Icoaraci, Belém

Fonte: Lima e Lima (2016).

UHS produzidas foi implantada dentro do próprio assentamento, o que significou também a produção de novas vias de acesso. Porém, a Cohab/PA iniciou a produção das UHS em áreas adquiridas no entorno do assentamento, como forma de liberar áreas para a implantação das redes de infraestrutura.

O contrato correspondente à intervenção na Comunidade Taboquinha passou por várias reprogramações e foi alterado por diferentes motivos como a impossibilidade de realização de remoções pela não aceitação de algumas famílias, resultando em reformulações do projeto viário e de infraestrutura. Dentre as alterações, tivemos acesso a duas versões: uma de 2007 e outra de 2011, analisadas a seguir. A versão do projeto de 2007 apresenta definições bastante completas quanto a intervenções de infraestrutura, incluindo de saneamento, como a definição das redes de drenagem, esgoto sanitário, abastecimento de água; implantação de iluminação pública, terraplenagem, desenho viário, recuperação ambiental e implantação de edificações para habitação de interesse social. Na pesquisa foi possível analisar projetos executivos sob a coordenação da Cohab/PA com os detalhamentos necessários para as obras. Ainda no primeiro projeto, estava previsto o plantio de espécies arbóreas como contenção dos diques, aliadas a um calçadão no entorno



Fotos 10 e 11 - Palafitas na área Cubatão, na área do projeto de urbanização PAC Taboquinha, em Belém

Fonte: Rodrigues (2017c).

do igarapé, com uma área verde formada por uma cortina de açaizeiros, compondo dessa forma: a contenção, o paisagismo e o uso recreativo em barreiras físicas e visuais como recursos para evitar novas ocupações na área dos lagos.

Já a versão de 2011 resume-se a um levantamento cadastral dos imóveis, com a indicação de sessões viárias para vias existentes, que seriam adequadas e novas vias a serem implantadas. Acredita-se que o projeto de 2007 foi readequado orçamentariamente para a realidade da ocupação de 2011. Embora tenham sido mantidas as decisões projetuais de 2007, houve uma adequação de soluções para que os sistemas de infraestrutura fossem inseridos no arruamento do miolo das quadras originárias do traçado do início do Século XX, bem como, a adequação do projeto para a realidade da ocupação no que se refere à atualização do número de edificações. Ademais, o projeto em execução é mais árido, pois o dique adquiriu uma mureta de contenção em concreto e parte do projeto paisagístico não será executada. Segundo a arquiteta responsável pelo projeto na Cohab/PA, esta mudança ocorreu devido à necessidade de manutenção frequente que a escolha anterior acarretaria (BRANDÃO, 2016).

Uma revisão do projeto, em 2013, deu um desenho diferente às quadras. Foram previstas novas vias de penetração para pedestres, com três metros de largura em quadras de grãos maiores. As proporções prevalecem (entre 1:2 e 1:3), mas as faces passam a variar entre 100m a 220m. Em entrevista com a arquiteta da Cohab/PA, verificou-se que essa opção mostrava-se mais viável em virtude das dificuldades e custos de execução e maiores remanejamentos.



Foto 12 - Gabião de contenção da área de APP na Comunidade Taboquinha, em Belém

Fonte: Rodrigues (2017a).

Para os miolos de quadra, que antes eram acessados por estivas, foram criadas novas vias, que também servirão de suporte para implementação da infraestrutura sanitária, possibilitando o acesso a todos os lotes, formando uma malha mais capilarizada, em consonância com a divisão das quadras mais alongadas, tornando-as mais caminháveis, permitindo maior circulação entre todas as quadras do projeto. No caso do Taboquinha, a revisão de projeto mostra-se adequada, considerando que os deslocamentos a pé tornam-se pequenos e o tráfego no local é leve, não justificando uma malha viária tão extensa como a prevista originalmente (LIMA; LIMA, 2016).

Sob o ponto de vista projetual, o PAC para o Taboquinha é tido, pelos técnicos da Caixa Econômica Federal (CEF) como um “projeto piloto” para intervenções em áreas alagáveis (BRANDÃO, 2016). Isso se deve em grande parte ao tratamento do Igarapé Taboquinha que, apesar de prever determinadas retificações e contenções, mantém as APP permeáveis, que teve seu estabelecimento originado a partir da mancha de alagamento sazonal, apontando leves avanços em adoções de medidas mais compreensivas de tratamento de rios urbanos na RMB. Já para o esgotamento, propõe-se um microssistema com rede coletora em sistema separador absoluto que conduza os efluentes até uma ETE, para posterior lançamento no igarapé. A ETE, apesar de construída, ainda não entrou em funcionamento uma vez que a Companhia de Saneamento do Estado do Pará não assumiu sua operação, assim como em outros projetos como o Fé em Deus.



Fotos 13 - Unidades Habitacionais construídos na Comunidade Taboquinha, em Belém

Fonte: Rodrigues (2017d).

Dois modelos de unidades habitacionais foram adotados, o modelo tipo “casa”, com 39m² e o modelo tipo “sobrado”, com 43,09m². Os dois modelos possuem dois dormitórios, sala/cozinha, banheiro e quintal. A tipologia vertical de dois pavimentos e quintal foi desenvolvida pela Cohab/PA e vem sendo usada há bastante tempo em diferentes tipos de empreendimentos na RMB (Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC)⁵. Como regra do programa, 1% das UHs do tipo “casa” tem adaptações para acessibilidade de cadeirante. Foram ainda realizadas melhorias habitacionais na área e concedidos Cheque Moradia para famílias que tiveram as casas comprometidas pelas obras de urbanização, como rebaixamento em relação ao nível da rua. A substituição das palafitas pela tipologia de blocos de apartamentos recodificam as áreas segregadas da cidade, inserindo-as no mercado imobiliário

5. A manutenção de áreas livre definidas como quintais no projeto da UH da Cohab/PA é uma tentativa de responder à dificuldade de adaptação de muitos moradores de demanda social à tipologia vertical, de modo que uma das principais reclamações era a ausência de quintal e inviabilização de determinadas atividades domésticas na tipologia apartamento. Entretanto, conforme pesquisa de campo, verificou-se que a área do lote destinada aos quintais é recorrentemente utilizada, total ou parcialmente, para a construção de mais um cômodo, que pode ser mais um quarto, ampliação da cozinha ou cômodo para abrigar uma atividade comercial. No estudo desenvolvido por Dias (2017), o projeto da tipologia vertical de dois pavimentos e quintal utilizado no PAC Taboquinha foi analisado e uma nova tipologia foi proposta, definida como evolutiva, que possibilita a ampliação e adaptação das unidades para diferentes necessidades das famílias.



Fotos 14 - Unidades Habitacionais construídos na Comunidade Taboquinha, em Belém

Fonte: Rodrigues (2017d).

(ROLNIK; KLINK, 2011), de modo que os efeitos do reassentamento em relação à manutenção das famílias atendidas nas moradias produzidas devem ser observados, pois ajudam a refletir sobre a sustentabilidade do empreendimento (CARDOSO; PEREIRA; NEGRÃO, 2013).

A ação de regularização fundiária já foi iniciada na Comunidade Taboquinha, começando pelas UHs novas entregues pela Cohab/PA, porém, dado o tempo do projeto, existem muitos casos de famílias que não são as beneficiárias originais, casos de novo núcleo familiar agregado em função da construção de novos cômodos ou situações de vendas e aluguel dos imóveis à terceiros, questões para as quais os procedimentos acabam por deixar em aberto a sua solução legal.

Do ponto de vista positivo, as operações desenvolvidas através do PAC com o objetivo de urbanizar assentamentos com diferentes tipos de precariedade, como o caso da Comunidade Taboquinha e os demais projetos analisados, permitiram, ainda que com algumas ressalvas, que a população beneficiada tivesse acesso às moradias produzidas dentro de um sistema formal, e mantivesse sua inserção original no espaço da cidade. Essa condição é diferente da oferecida por outros programas federais, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que preveem a aquisição de terras regularizadas, secas e com facilidade de expansão de infraestrutura, o que impõe localizações bastante desfavoráveis, transferindo as famílias de renda mais baixa para a borda da região metropolitana.

Considerando o grau de experimentação do projeto à que a Cohab/PA propôs-se, foi necessária a adaptação e simplificação de diversos componentes do projeto ao longo de sua implementação, mas, ainda sim, preservando sua essência, com a manutenção da grande área de APP e a possibilidade de navegabilidade em parte do curso d'água, ainda que tenha sido preciso reduzir o número de moradias a serem removidas em função do grau de consolidação que alcançaram. Por outro lado, a área dos lagos é resultado de sucessivos aterros e contenções, tendo no entorno vias pavimentadas com blocos de concreto e guarda corpo, priorizando o acesso de carros e pedestres, onde antes eram barcos e canoas. Há a criação de uma nova paisagem e alteração das condições de realização de atividades até então desenvolvidas nesses locais, justamente em função da condição de várzea.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, constata-se que foram muitas as dificuldades encontradas para executar os contratos do PAC voltados à urbanização dos assentamentos precários e, em especial, de áreas de baixadas na RMB. Os agentes entrevistados e envolvidos com a execução das ações (técnicos da Cohab/PA, da Caixa e das Prefeituras) expuseram amplas dificuldades no processo de elaboração e execução dos contratos e apontam para uma conjunção de problemas, com destaque para:

- O fato de algumas propostas serem elaborados a partir de projetos muito básicos, pouco detalhados e com quantitativos subdimensionados implica em mudanças e alterações no orçamento que, em muitos casos, são significativas. Os recursos captados tornam-se insuficientes, dadas as alterações necessárias de projeto e resulta, ou no aumento da contrapartida a ser alocada pelo proponente.
- A impossibilidade de alteração dos valores estabelecidos nos contratos do PAC, como o custo de infraestrutura urbana por família beneficiada (R\$ 11 mil) e o valor das unidades habitacionais produzidas (R\$ 23mil para a casa térrea e R\$ 27 mil para apartamentos em blocos de dois ou mais pavimentos). Esses são os valores considerados ainda hoje para os contratos de 2007, que são a maioria⁶. Já os contratos com recurso do FGTS são mais flexíveis em termos de redistribuição dos recursos entre os componentes do projeto. Ainda assim, a defasagem dos valores dos componentes, frente à

6. Nos contratos do Residencial Liberdade os valores são um pouco maiores por terem sido aprovados em 2008 e 2009, e não na normativa de 2007.

incapacidade de aumento da contrapartida, pode vir a resultar na redução de metas do projeto inicialmente proposto.

- O aumento dos valores de contrapartida e a consequente dificuldade dos contratantes em garantir seu desembolso resultam na paralisação da obra, uma vez que, sem a disponibilização dos valores de contrapartida, os recursos federais não são liberados. Em consequência, as paralizações podem inviabilizar os contratos com as empreiteiras que não suportam longos períodos sem pagamento. Ocorreram situações de distrato e a necessidade de realização de nova licitação, como foi o caso do Residencial Liberdade e Vila da Barca, que tinham a mesma empresa (Construtora Uni) como responsável pelas obras. A paralisação das obras e o abandono dos canteiros de obra também podem implicar na perda ou roubo de materiais e mesmo na ocupação irregular das unidades inacabadas, gerando mais problemas para o andamento do projeto, como foi o caso do Residencial Liberdade e ainda é o caso do projeto no Bairro Paracuri, em Belém e de projetos em Ananindeua.
- Os procedimentos de licenciamento ambiental também se tornam gargalos no caso de paralisação das obras ou alteração no escopo do projeto, uma vez que as licenças obtidas têm prazo de validade e dizem respeito ao projeto tal como apresentado. Alterar e/ou ampliar o prazo de execução dos projetos significa a necessidade de atualização das licenças, o que requer mais tempo, ampliando os prazos de execução dos projetos.
- As alterações de projeto, os longos períodos de paralisação e a extensão dos prazos produzem efeitos variados nas comunidades objeto das intervenções, tanto em termos de desgaste da relação da comunidade com o ente responsável por sua execução e empreiteiras, o que tende a tornar a comunidade mais resistente às mudanças propostas, gerando situações que podem também implicar na paralisação das obras em função da negociação necessária. Por outro lado, os agentes executores nem sempre conseguem produzir de forma adequada os documentos necessários para viabilizar as reprogramações. Muitas vezes esses documentos apresentam erros ou demoram em ser apresentados para a Caixa, o que também gera atrasos nas operações.
- O aumento do número de famílias moradoras nas áreas de intervenção, que ocorre após o cadastramento, também impacta na execução do projeto. A formação de novos núcleos familiares, as situações de ocupação de unidades habitacionais ainda em obras

são recorrentes e resultam em novas demandas para atendimento, ainda que não por meio do mesmo programa, como é o caso de encaminhamento de famílias para empreendimentos do PMCMV.

- As ações inconclusas de regularização fundiária em função da situação de definição do domínio fundiário das áreas das terras que compõem os assentamentos as quais não são resolvidas facilmente, pois muitos projetos não foram elaborados tendo a informação sobre a cadeia dominial e esclarecidos os procedimentos necessários para cada caso. Como componente obrigatório, a não finalização da ação de regularização fundiária implica no não encerramento do contrato.

De modo geral, as questões elencadas revelam aspectos que são inter-relacionados e que precisam ser superados ao longo do processo de execução dos projetos. Porém, é possível dizer que a partir desse conjunto de operações, importantes assentamentos, de ocupação antiga e com altos níveis de precariedade nos municípios citados tiveram ou estão tendo acesso a melhores condições de infraestrutura urbana e moradia, integração urbana e acessibilidade. Por outro lado, a existência de poucas informações e diagnósticos que ajudem na definição e priorização das áreas a serem objeto de intervenção, inclusive em um contexto mais amplo de planejamento urbano e metropolitano, acaba por conduzir ao resgate de fórmulas já consagradas em outros períodos (soluções de tipologias habitacionais e métodos e técnicas empregadas na urbanização), mas que refletem pouco sobre sua adequação à realidade a ser transformada. Assim, o paradigma da remoção em massa, em especial das palafitas, e do aterramento das várzeas como soluções estruturantes nos projetos de urbanização de baixadas permanece e suscita novas discussões e pesquisas.

Ademais, observamos que, com o conjunto de operações do PAC, foi estabelecido um novo patamar em termos de organização e *expertise* institucional e burocrática, com destaque para a Cohab/PA. A existência de um corpo técnico já experiente e próprio, a adaptação da estrutura institucional para responder a demandas específicas como as ações de regularização fundiária são pontos a serem destacados. Ainda assim, dado o número de projetos sob sua responsabilidade, alguns foram priorizados em detrimento de outros ao longo dos anos, como é o caso do projeto na Comunidade Taboquinha. Da mesma forma, é digno de nota que a qualidade da gestão diretamente na obra e a fiscalização e acompanhamento do trabalho executado pelas empreiteiras mostrou-se determinante para a resolução de situações no dia a dia da obra, impactando no controle dos custos, andamento do cronograma

e na relação com a comunidade. Nesse caso, também o projeto Taboquinha destaca-se pelos resultados obtidos em relação aos demais. Cabe ainda destaque à gestão das operações pela Caixa, que também precisou se adaptar à demanda apresentada. Por outro lado, foi salientado que a capacidade de gestão do Ministério das Cidades das operações contratadas pelo PAC é relativo, tendo pouca capacidade de acompanhar as alterações que estavam acontecendo, sendo bastante dependente da capacidade de avaliação e acompanhamento da Caixa.

Em relação às Prefeituras de Belém e de Ananindeua, estas apresentam sérias dificuldades na condução dos projetos, principalmente no que se refere à capacidade de garantia das contrapartidas, bem como a profunda fragilidade institucional dos órgãos responsáveis pelos projetos que não foram superadas ao longo dos anos.

Ainda que os projetos possam apresentar mais de uma dificuldade – também em razão das características específicas dos assentamentos e das comunidades –, em última instância, resulta de aspectos relacionados à institucionalidade e à capacidade de planejamento e gestão das instituições proponentes e das próprias características e limitações do programa.

REFERÊNCIAS

BELÉM. **Lei n° 8.655**, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Belém, e dá outras providências. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf. Acesso em: 5. set. 2018.

BRANDÃO, Ana Júlia Domingues das Neves. **Entre os Rios e as Favelas: o PAC nas Baixadas da Bacia da Estrada Nova e Comunidade Taboquinha**. 2016. 159 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo – FAU-USP, São Paulo, 2016. p. 126-137.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Portaria n° 239**, de 15 de julho de 2009. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/07082009_portaria_239.pdf. Acesso em: 17. set. 2009.

CARDOSO, A. C. D. Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense. In: **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 22, mai./ago. 2011. p. 71-86.

_____.; PEREIRA, G. de J. C.; NEGRÃO, M. R. G. Urbanização e estratégias de desenvolvimento no Pará: da ocupação ribeirinha aos Assentamentos Precários. **Novos Cadernos NAEA**. v. 16 n. 2. dez. 2013. p. 255-279.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Operações de Crédito e Contratos de Repasse. Acompanhamento de obras**. 2018. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro_inicial.asp. Acesso em: 27. ago. 2018.

COHAB/PA - COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. **Planta do Projeto de urbanização da Comunidade Riacho Doce e Pantanal, Belém**. [PDF]. Belém, 2007a.

_____. **Planta do Projeto de urbanização da Comunidade Jaderlândia, Castanhal**. [PDF]. Belém, 2007b.

_____. **Planta do Projeto de urbanização da Comunidade Pratinha, Belém** (PDF). Belém, 2010.

DIAS, L. S. **Moradia em evolução: estudo de unidade habitacional de interesse social evolutiva no contexto do projeto PAC Taboquinha, Belém (PA)**. Trabalho de conclusão de curso. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará - UFPA. Belém, 2017. Disponível em: <http://www.labcam.org/tcc>. Acesso em: 7. set. 2018.

DOL - DIÁRIO ON-LINE. **Principais pontos turísticos de Belém**. Multimídia / Galerias. Arquivo Diário do Pará. 12. jan. 2015. Disponível em: <http://www.diarioonline.com.br/imagens-interna.php?galeria=3603#>. Acesso em: 17. set. 2018.

GIGOV BE/CAIXA. GERÊNCIA DE GOVERNO EM BELÉM – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Quadros de Composição de Investimentos de processos de contratação do PAC na RMB, de 2007 à 2011**. Belém, 2018. [documentos diversos].

GOOGLE EARTH. **Área do Residencial Liberdade**, Belém. 2010. Disponível em: <https://www.google.com/earth/download/gep/agree.html>. Acesso em: 10.09.2018.

_____. **Canal da Av. Gentil Bitencourt, Belém**. 2018. Disponível em: <https://www.google.com/earth/download/gep/agree.html>. Acesso em: 10. set. 2018.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010. Resultados do Universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: mar. 2018.

LEÃO, M. B. M. S. **Remoção e reassentamento em baixadas de Belém: estudos de caso de planos de reassentamento (1980-2010)**. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo PPGAU-UFPA). Belém, 2013. 165 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B2qWYH9_TKDLYmdiWTFjRFU2Ujg/view. Acesso em: 10. jul. 2018.

LIMA, A. P. C.; LIMA, J. J. F. Análise de diretrizes projetuais em projetos de urbanização de assentamentos precários em Áreas de Preservação Permanente (APPs) na área de expansão urbana do município de Belém implementados após 2010 – Estudo de Caso sobre o projeto PAC Taboquinha. **Anais do XXVII Seminário de Iniciação Científica da UFPA**. Belém, UFPA, 2016.

MÁRCIA, L. Embargo nas obras do portal da Amazônia: incompetência ou má fé de Dulciomar? **Militância Viva!** 28. jul. 2011. Disponível em: <http://militanciaviva.blogspot.com/2011/06/embargo-nas-obras-do-portal-da-amazonia.html>. Acesso em: 17. set. 2018.

MEIA, DOIS, NOVE ARQUITETURA E CONSULTORIA. **Projeto de Habitação Social na Vila Da Barca – Belém-PA**. Memorial Técnico Descritivo da Etapa III. Belém, 2003. 77 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Dados sobre as contratações do PAC – Urbanização de Favelas, para municípios da Região metropolitana de Belém**. [documento não publicado]. dez. 2017.

PINHEIRO, A. et al. Assentamentos precários na região metropolitana de Belém: baixadas e ocupações. In: MORAIS, M; KRAUSE, C; LIMA NETO, V (Eds). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. Brasília: Ipea, 2016, p.189-248.

PONTE, J. P. X. et al. Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Belém: Problemas de desenho e infraestrutura urbana. In: D’OTTAVIANO, Camilla; ZUQUIM, Maria de Lourdes (Org.). **Práticas Recentes de Intervenções Contemporâneas em Cidades da América Latina**. São Paulo: FAU USP, 2014. Cap. 3. p. 73-105.

RODRIGUES, R. M. **Gabião de contenção da área de APP na Comunidade Taboquinha, em Belém**. 2 fotografias P&B [acervo pessoal]. 2017a.

_____. **Palafitas no bairro na Comunidade Taboquinha**. Acervo pessoal. 1 fotografia P&B [arquivo digital]. 2017b.

_____. **Palafitas na área Cubatão, na área do projeto de urbanização PAC Taboquinha, em Belém**. 2 fotografias P&B [acervo pessoal].2017c.

_____. **Unidades Habitacionais construídos na Comunidade Taboquinha, em Belém**. 2 fotografias P&B [acervo pessoal].2017d.

_____.; LIMA, J.J. F; PONTE, J. X.; LEÃO, M. B. M. S.; LOPES, R. S. N.; BARROS, N. S. APP’s urbanas e intervenções públicas em áreas de Baixadas em Belém (PA): implicações das intervenções públicas nas margens de cursos d’água. In: **Anais do II Seminário Nacional sobre áreas de Preservação Permanente em meio urbano: abordagens, conflitos e perspectivas nas cidades brasileiras**. Natal: UFRN, 2012. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/dpp/antigo/dpp/Eventos/appsurbanas/>. Acesso em: 10. set. 2018.

_____. et al. Urbanização das baixadas de Belém-PA: transformações do habitat ribeirinho no meio urbano. In: **Encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional 2013, Rio de Janeiro. Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013.

_____.; TAVARES, A. C. de M.; MIRANDA, T. B. Urbanizar as “baixadas”: experiências recentes de projetos de urbanização de assentamentos precários nas áreas de preservação permanente em Belém (PA). **Anais do II Seminário de Urbanização de Favelas - Urbafavelas**, Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 89, 01 mar. São Paulo, 2011. Semestral.

SILVA, C. B. DA. **Urbanização de assentamentos precários em várzea através do Programa de Aceleração do Crescimento: diretrizes para a Zona Especial de Interesse Social do Paracuri, Belém (PA)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Pará). Belém, 2018. 109 p.

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E NORMATIVO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E AS CONTRADIÇÕES NA EXECUÇÃO DO PAC EM CURITIBA

Madianita Nunes da Silva
Kelly Maria Christine Mengarda Vasco
Ana Gabriela Texeira*

INTRODUÇÃO

Entre 2007 e 2011, o Município de Curitiba firmou, junto à União, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 21 contratos com o objetivo de atuar na urbanização de 49 favelas (CAIXA, 2018). Embora inicialmente guiados por princípios que visavam à urbanização dos assentamentos, constatou-se que a remoção dos moradores das favelas, com realocação para os novos conjuntos habitacionais produzidos, caracterizou a implementação do programa no município.

A partir de tal constatação, o presente capítulo tem como objetivo, compreender as razões das mudanças de rumo observadas na execução do referido Programa no Município de Curitiba, considerando que uma parte significativa dos contratos teve uma alteração substancial do escopo dos projetos aprovados para a captação dos recursos. Pretende-se, portanto, iluminar as razões, dinâmicas e limitações que ajudam a explicar esses resultados, na medida em que o objetivo do PAC era atuar na qualidade ambiental e urbana e na inserção dos assentamentos precários na cidade.

A hipótese que norteia a presente análise é de que o redirecionamento observado na execução do PAC relaciona-se às condições institucionais e normativas que pautam a execução da política habitacional (PH) no município. Defende-se ainda que tais condições sejam histórica e socialmente produzidas e derivam

* Madianita Nunes da Silva é arquiteta e urbanista, doutora em Geografia – professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná (PPU -UFPR). Kelly Maria Christine Mengarda Vasco é assistente social, mestranda do PPU –UFPR. Ana Gabriela Texeira é graduanda em arquitetura e urbanismo na UFPR.

da forma como a questão da moradia tem sido formulada e enfrentada pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), a quem compete o planejamento e a execução dessa política em Curitiba.

Para tanto, a discussão está organizada nas seguintes partes: (i) as favelas no processo de produção do espaço urbano em Curitiba; (ii) as fases da política de intervenção em favelas no município; (iii) as características da execução do PAC em Curitiba, a partir de uma análise comparativa entre o planejado nos projetos e o executado nas obras; (iv) o arcabouço institucional e normativo que subsidia a execução das intervenções nas favelas do município e sua relação com o redirecionamento dos objetivos do PAC, materializado no retorno das remoções.

PRODUÇÃO DAS FAVELAS E DO ESPAÇO URBANO NA METRÓPOLE DE CURITIBA

Curitiba é o município polo da metrópole de Curitiba e na segunda metade da década de 2000, período em que foram selecionados 17 dos 21 contratos do PAC, concentrava 38% dos assentamentos e 68% dos domicílios em favelas do aglomerado metropolitano, que correspondiam a 252 favelas e 52.052 domicílios (SILVA, 2012).

O município polo sempre ocupou um lugar principal no processo de produção dos espaços informais de moradia no contexto metropolitano, pois nele surgiram as primeiras favelas dessa aglomeração urbana, com registros que datam da década de 40. Em relação aos demais municípios, que passaram a experimentar esse processo mais tardiamente e de modo mais intenso a partir da década de 90, Curitiba apresenta, portanto, favelas mais antigas, densas e mais bem localizadas em relação à infraestrutura e aos serviços urbanos. Além disso, o município polo participa ativamente do processo de produção desses espaços até hoje, ocupando uma posição de destaque em termos de crescimento do número de domicílios e surgimento de novas áreas. (SILVA, 2012)

De acordo com Silva (2012), as favelas concentram-se em Curitiba e na mancha de urbanização contínua ao polo, situada nos municípios do entorno. A maioria ocupa áreas de propriedade pública, originalmente destinadas à proteção ambiental ou ao uso institucional em loteamentos regularmente aprovados. A localização dessa tipologia em áreas públicas é mais importante nos municípios do entorno, mas também se apresenta em Curitiba.

Nas favelas, reside a parcela da população mais pobre, formada por grande proporção de famílias com renda inferior a dois salários-mínimos¹. Nos novos assentamentos surgidos na periferia da cidade polo e na zona rural dos municípios metropolitanos na última década, a renda foi ainda mais baixa (menos de um salário-mínimo) e as condições de moradia mais precárias, observando-se maior carência de infraestrutura e piores condições de acessibilidade aos centros de emprego e equipamentos públicos. (SILVA, 2012)

As favelas de Curitiba apresentam uma densidade demográfica até 16 vezes maior que a densidade do bairro em que estão situadas, indicador que revela uma importante característica dos assentamentos precários do município, o adensamento excessivo. Em especial, aquelas situadas em localizações mais cênicas, caracterizam-se por ocuparem áreas não muito extensas e são mais adensadas. Os moradores das favelas estão submetidos ao maior número de irregularidades e às piores condições de moradia. Além do adensamento excessivo, para eles, o risco de acidentes ambientais é mais elevado, em função das características impróprias do sítio e do tipo de ocupação dos assentamentos. Em meados da década de 2000, 61,88% dos espaços informais de moradia estavam situados em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e 10,26% em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (Figura 1) (SILVA, 2012).

De acordo com Silva (2014), à luz do processo de produção dos espaços informais de moradia, no final da década de 2000, a estrutura espacial da metrópole era caracterizada²: (i) pela presença simultânea dos movimentos de concentração e dispersão, derivados, respectivamente, da densificação das áreas mais antigas e do surgimento de novas; (ii) pela maior proximidade desses espaços com o polo da aglomeração metropolitana, embora também se observasse o surgimento de novos em áreas periféricas; (iii) por uma espacialidade mais heterogênea e fragmentada. A heterogeneidade e fragmentação expressavam-se também pelo agrupamento das tipologias dos espaços informais de moradia segundo áreas diferenciadas da metrópole: a predominância de loteamentos clandestinos no norte do aglomerado metropolitano e no extremo sul de Curitiba, e a concentração de favelas no polo e demais municípios.

1. Em janeiro de 2010, data em que foi desenvolvido o trabalho citado, o salário-mínimo no Brasil correspondia a R\$ 510,00 ou aproximadamente U\$ 283,00.
2. As características apontadas são as observadas a partir do recorte analítico definido, os espaços informais de moradia: favelas, loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares. Para uma leitura completa da atual estrutura espacial metropolitana, devem ser incorporados os demais conteúdos que integram o processo de produção do espaço da metrópole e identificados por Firkowski (2009): as novas industriais, os serviços especializados, os shopping centers e hipermercados, e os condomínios fechados de alta renda.

Presentes, tanto no centro como na periferia metropolitana, no final da década de 2000, os espaços informais de moradia eram marcados pela precariedade da habitação e do assentamento. Por outro lado, analisando-se as tipologias das favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e suas localizações, observava-se maior diferenciação dos conteúdos desses espaços, derivada dos distintos perfis socioeconômicos de seus residentes. Essa distribuição diferenciada da população residente nos espaços informais de moradia caracterizava-se pelos de maior renda vivendo nas proximidades do município polo e nos loteamentos clandestinos e os de renda mais baixa nas favelas e áreas mais distantes (SILVA, 2012).

O município polo ocupa, portanto, um lugar representativo no processo de produção das favelas em escala metropolitana, possuindo as áreas mais antigas; situadas próximas a bairros mais centrais e mais bem abastecidos por infraestrutura e serviços; com população de renda um pouco mais elevada em relação aos residentes nas novas favelas que se expandem em direção à periferia metropolitana. Além disso, Curitiba tem até hoje uma participação ativa no processo de produção dos espaços informais de moradia, pelo surgimento de novas favelas e pelo crescimento do número de domicílios nas áreas mais antigas.

A POLÍTICA DE INTERVENÇÃO EM FAVELAS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

De acordo com Vasco (2018), a política municipal de intervenção em favelas no município pode ser dividida em quatro períodos: (i) entre 1960 e 1970: remoção e erradicação de favelas; (ii) entre 1980 e 1990: produção de lotes urbanizados e incorporação da discussão a respeito da necessidade de urbanização das favelas; (iii) década de 90: parceria com a iniciativa privada para produção de lotes urbanizados e titulação de lotes informais; (iv) década de 2000: urbanização dos assentamentos com priorização de ações de provisão habitacional e remoção.

O período de 1960-1970 é marcado pela Política Habitacional de Desfavelamento de Curitiba, caracterizada pela erradicação das favelas, com remoção das famílias e reassentamento nos conjuntos habitacionais produzidos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Em 1964, foram removidas 2.200 famílias de diversas favelas para o primeiro conjunto habitacional produzido pela Cohab-CT, o Núcleo Habitacional Nossa Senhora da Luz, formado por

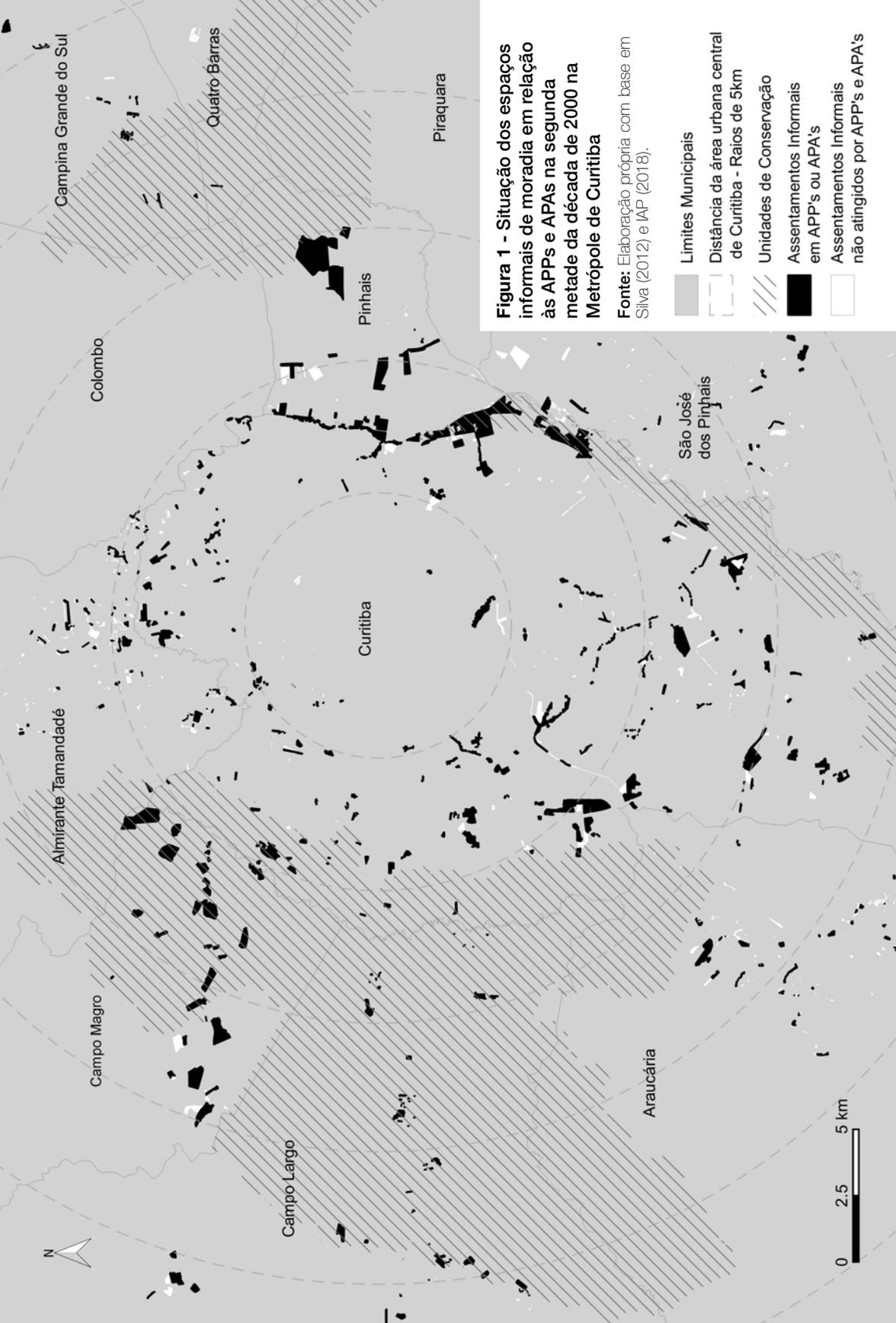


Figura 1 - Situação dos espaços informais de moradia em relação às APPs e APAs na segunda metade da década de 2000 na Metrópole de Curitiba

Fonte: Elaboração própria com base em Silva (2012) e IAP (2018).

- Limites Municipais
- - - Distância da área urbana central de Curitiba - Raios de 5km
- ▨ Unidades de Conservação
- Assentamentos Informais em APP's ou APA's
- Assentamentos Informais não atingidos por APP's e APA's

0 2.5 5 km



habitações unifamiliares térreas, implantado na Cidade Industrial de Curitiba (IPPUC, 1978), na época, uma área periférica, distante e desconectada espacialmente da mancha de ocupação urbana.

Em 1971, a Prefeitura Municipal implementou Núcleos Habitacionais Transitórios em quatro bairros, Santa Amélia, Barreirinha, Campo Alegre e Boqueirão, destinados à remoção de favelas. De acordo com IPPUC (1976), essa ação tinha como objetivo estabelecer “um estágio transitório entre a favela e a comunidade urbana, visando sua posterior integração normal à cidade”, onde a população removida permaneceria em pequenas casas com telhado de uma água, construídas em madeira, sem rede de água, esgoto, luz, arruamento e outros serviços, onde ficavam por um período de seis meses a dois anos. Essa solução foi abandonada em 1972, sendo as casas doadas aos moradores “que até conseguiram comprar seu próprio terreno” (IPPUC, 1976, p. 4-5).

O ano de 1974 foi marcado pela intervenção na favela Vilas Oficinas, caracterizada pela construção de um muro hidráulico acoplado ao barraco, com instalação de água e esgoto. Essa solução não foi bem aceita pelos moradores, que tinham a expectativa da segurança da posse, ação, no entanto, que não estava prevista na intervenção (IPPUC, 1976).

Em 1975, a Prefeitura realizou o levantamento dos assentamentos informais, constatando o crescimento de 45% dos domicílios entre 1970 e 1975. Com base nesse diagnóstico, em 1976, o IPPUC lançou o Plano de Desfavelamento de Curitiba, para controlar e amenizar o aumento e expansão desses assentamentos. Segundo Rolim (1985, p.76), o Plano tinha como objetivos oferecer uma habitação compatível com o nível socioeconômico da população; e basear-se no trabalho social para capacitar a população a assumir novos hábitos, valores e um modo de vida urbano. Conforme esse documento, a erradicação das favelas estabeleceria um processo civilizador da população, que se realizaria por meio da provisão habitacional com melhores condições de habitação e saneamento, acompanhado do trabalho social (IPPUC, 1976, p. 8).

Ainda de acordo com o Plano, a remoção tinha como pressupostos: (i) a insignificância cultural das favelas para a cidade, frente ao seu universo, considerado pequeno, e a cultura rural, predominante nas famílias migrantes; (ii) a do local inadequado da moradia ao padrão socioeconômico das famílias faveladas, que para adquirir a civilidade, necessitavam de integração progressiva à condição urbana; e (iii) a coibição do crescimento espontâneo das favelas

(IPPUC, 1976). Naquela época, o Poder Público já apontava como limitador o alto custo da terra com infraestrutura, justificando, assim, a remoção para a periferia das famílias residentes nas favelas que sofreram intervenção.

No segundo período, de 1980 a 1990, com a Carta da Favela, a política municipal de habitação incorporou como princípio a urbanização de assentamentos precários, suplantando a ideia de que a remoção seria a única solução. Propunha a urbanização de terrenos públicos e privados, desde que atendessem a critérios de salubridade e, no caso de terreno particular, que tivessem preço viável para compra pelo Poder Público. Na primeira metade da década de 80, a urbanização preconizada ficou no campo das diretrizes e as intervenções caracterizaram-se pela produção de embriões habitacionais, apartamentos ou lotes, em regiões da cidade em geral, distintas daquelas onde estavam situadas as favelas.

A segunda metade da década de 80 foi marcada também pela elaboração do Plano Municipal de Habitação (1984) e pelas diretrizes da Política Habitacional (1989). Ambos indicavam a produção de lotes urbanizados, a urbanização e regularização fundiária e a criação de um Fundo Municipal de Habitação (FMH). (ALBUQUERQUE, 2007)

O Plano Municipal de Habitação (PMH) foi desenvolvido na vigência do BNH e a Política Habitacional (PH), após a extinção do Banco. O Plano definia como objetivo do FMH, prover recursos para programas destinados a famílias com renda de até três salários-mínimos, não atendidas pelo sistema financeiro, sem, no entanto, definir a origem dos recursos.

Nesse período, a produção de lotes urbanizados e a urbanização e regularização fundiária foram financiados pelo Prolocar quando destinados ao assentamento emergencial de famílias removidas de áreas de risco; o Prolotes para produção de lotes urbanizados; e o Favelas para legalização de favelas em áreas públicas (ALBUQUERQUE, 2007).

De acordo com Albuquerque (2007), apesar de constar no Plano a que faixa de renda se destinaria, o FMH só foi detalhado, em 1989, com a elaboração das Diretrizes para a Política Habitacional. Ambos, FMH e diretrizes da PH, deram continuidade à produção de lotes, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais por meio de parcerias com a iniciativa privada. Para a realização dessas parcerias, a Política Municipal definiu índices urbanísticos de uso e ocupação do solo, que previam a revisão do zoneamento, sobretudo do coeficiente de aproveitamento e da altura das

edificações, em zonas em que seria permitida a venda do potencial construtivo (Solo Criado), sendo o recurso dessa comercialização transferido ao FMH. Estabeleceu-se ainda um padrão urbanístico para parcelamento do solo em loteamentos populares, similar aos adotados pela Cohab-CT, que poderiam ser utilizados pela iniciativa privada. A flexibilização dos índices urbanísticos para parcelamento do solo deu início ao Programa de Parceria com a Iniciativa Privada em 1990, regulamentado pela Lei Municipal nº 8412, 28 de abril de 1994. Esse Programa previa incentivo à iniciativa privada pela permissão de lotes com área de 125 m² e a redução do custo de implantação dos loteamentos, com infraestrutura limitada ao arruamento, sem exigência de pavimentação e às redes de drenagem, água e energia elétrica. Em troca, o empreendedor repassaria 50% dos lotes produzidos à fila de inscritos da Cohab-CT, para venda pelo preço da terra mais o custo da infraestrutura, porcentagem posteriormente alterada pela transferência de 20% dos lotes produzidos ao FMH (ALBUQUERQUE, 2007).

Das diretrizes do Plano Municipal de Habitação, ainda constavam os programas de Autoconstrução, com financiamento e assessoria técnica, e o de atuação em favelas, que previa urbanização, regularização fundiária e remoção de famílias de áreas de risco (ALBUQUERQUE, 2007). Embora essas diretrizes tenham sido previstas, a década de 90 caracterizou-se pela produção de lotes urbanizados em parceria com a iniciativa privada (DUDA, 2016).

A intervenção em favelas na década de 90 foi voltada à regularização jurídica dos lotes, mas sua execução incorreu em uma série de problemas, criando novas irregularidades. A Cohab-CT cobrou de 37.751 famílias residentes em 12 favelas, a regularização fundiária sem que o loteamento estivesse aprovado em condições de titular as famílias. Muitas dessas irregularidades encontram-se até hoje sem solução.

Tomando como referência os processos de financiamento da titulação finalizados, com base em COHAB-CT (2017), na década de 90 um total de 8.800 famílias receberam títulos de propriedade, número que corresponde a 55,75% das titulações executadas pela Companhia ao longo de sua história. A operacionalização do processo de titulação revela também as características da atuação da COHAB-CT, marcada pela mercantilização do acesso à moradia e a necessidade de autossustentação financeira da empresa.

No final da década de 90, com o Programa Habitar Brasil (HBB), novos princípios apresentaram-se no âmbito da política de intervenção em favelas, que

avançaram em relação à titulação dos lotes. Esse Programa da União teve relevância pela influência que provocou no debate acerca das intervenções em assentamentos precários, permitindo aos municípios experimentarem uma prática distinta da realizada nos períodos anteriores. Em Curitiba, a utilização dos recursos do HBB inseriu a urbanização de favelas nos projetos de intervenção postos em prática pelo município (VASCO, 2018).

Com o HBB, foram contratados projetos para remoção de famílias residentes em áreas atingidas por obras viárias e de urbanização integral das Favelas Xapinhall e Terra Santa, implementados na década de 2000. Entre 2000 e 2005 esses projetos viabilizaram a regularização jurídica de 3.954 lotes (COHAB-CT, 2017).

Entre 2001 e 2004, foi executado ainda o Programa Nossa Vila, que adotava um modelo misto de intervenção, com urbanização e abrangência integral e remoção e abrangência pontual, atendendo às diretrizes programáticas do HBB. Segundo Curitiba (2007), 3.240 famílias foram incluídas em projetos de urbanização integral, compostos de participação comunitária, recuperação ambiental, urbanização, regularização fundiária e remoção. A partir dele, foram realizados também Planos de Reassentamento e de Melhorias Habitacionais das famílias afetadas pelas obras do Programa de Transporte Urbano – Decreto nº 366, de 16 de maio de 1995 (CURITIBA, 1995).

Vasco (2018) destaca, no entanto, que, se os planos de reassentamento com recursos do Programa de Transporte Urbano garantiram boa parte dos elementos de moradia adequada às famílias removidas, não garantiram às que permaneceram nas favelas, pelo fato de não ter sido exigido, nem o município disponibilizar, soluções para a urbanização integral dos assentamentos que foram objeto das intervenções.

Em 2005, foi lançado o Programa Moro Aqui, que contemplou onze projetos de intervenção em favelas, sendo seis destinados à urbanização e três à remoção, com predominância da abrangência pontual (VASCO, 2018).

Após terem ocorrido algumas experiências de urbanização e abrangência integral, o município retomou as intervenções pontuais em maior número de favelas. Essas intervenções ocorreram pela regularização jurídica da posse de 5.411 famílias que, entre 2000 a 2006, financiaram títulos de propriedade privada de lotes em favelas consolidadas na periferia da cidade. Nesse período, apenas 33,33% das intervenções foram de urbanização integral. Ou seja, o

município captou recursos dos programas existentes, mas executou suas ações sem um plano global, em que as intervenções pontuais pudessem compor um planejamento gradual e integral, necessário para enfrentar a totalidade do problema, e com soluções aplicáveis em cada favela (VASCO, 2018).

A partir de 2005, um novo momento apresentou-se no âmbito do arcabouço jurídico e institucional da Política Nacional de Habitação, coordenado pelo Ministério das Cidades. Na execução dos projetos de intervenção em favelas, ganharam destaque, no Município de Curitiba, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PAC EM CURITIBA: DO PLANEJADO AO EXECUTADO

Conforme afirmado, durante a implementação do PAC em Curitiba, observou-se um distanciamento das ações previstas nos projetos elaborados para a captação dos recursos, em relação às ações efetivamente executadas. Para comprovar tal afirmação, no presente tópico apresentam-se de modo comparado as características das ações planejadas e executadas, considerando os 21 contratos firmados e as ações realizadas até o mês de março de 2018, com base em Caixa (2018).

Crítérios para seleção dos assentamentos

Entre 2007 e 2011, o Município de Curitiba firmou, junto à União, 21 contratos para financiamento de intervenções em assentamentos precários no âmbito do PAC, sendo 17 na vigência do PAC 1 (2007/2010) e quatro do PAC 2 (2011/2014). Esses contratos previam a atuação em 49 favelas. Nesses assentamentos, estavam localizados mais de 22 mil domicílios³, que em 2005 correspondiam a 19% dos assentamentos e 42% dos domicílios informais do município, conforme o Plano Municipal de Regularização Fundiária em APPs (PMRF-APPs) (CURITIBA, 2007).

Em termos de localização, as favelas incorporadas aos projetos do PAC no município podem ser divididas em três grupos: (i) situadas no entorno da área central; (ii) com maiores superfícies localizadas nas margens de rios e ferrovias; (iii) e novas ocupações na região sul. Os dois primeiros grupos abarcam a maior parte dos assentamentos. Considerando o tempo de ocupação, 61% dos assentamentos teve origem entre as décadas de 60 e 80 e 35%, na de 90, sendo a maioria,

3. Número que corresponde ao total de domicílios nas 49 favelas em 2005, mas não necessariamente aos domicílios incorporados às intervenções do PAC, pois conforme se apresenta na seqüência, as intervenções nos assentamentos foram parciais.

portanto, com mais de 30 anos de existência. Em função do tempo de ocupação, uma porcentagem importante das que foram objeto de intervenção situa-se em bairros com urbanização consolidada. Essas favelas possuem melhores condições de inserção urbana em relação ao acesso à infraestrutura e serviços, comparadas às que surgiram na periferia a partir da década de 2000.

As favelas mais populosas incorporadas aos projetos do PAC estavam concentradas nas margens dos rios e ferrovias, sendo elas as Vilas Autódromo e União Ferroviária ao longo da linha férrea e nas margens do Rio Iguaçu, a Vilas Parolin, no Rio Belém, a Vila Barigui, no Rio Barigui, e a Vila Terra Santa, no sul da cidade.

A delimitação territorial e a definição das favelas incorporadas aos projetos financiados pelo Programa tiveram como referência o PMRF-APPs, elaborado em 2007, mesmo ano da aprovação dos primeiros contratos firmados pelo município com o PAC. De acordo com Curitiba (2007, p. 163), o PMRF-APPs teve como foco os domicílios em assentamentos precários situados em APPs, que correspondiam a 21% dos domicílios informais existentes no ano de 2005. A meta era liberar as APPs com o objetivo de viabilizar o retorno das condições naturais dessas áreas. A partir desse objetivo, o PMRF-APPs restringe as intervenções aos domicílios situados nas faixas das APPs (30 e 50 m)⁴ e deixa os demais domicílios e assentamentos para o Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social (PMHHIS)⁵.

Além do diagnóstico da realidade das favelas do município, o PMRF-APPs definiu diretrizes, objetivos e linhas de ação para intervenção nas ocupações situadas em APPs, hierarquizando e priorizando os assentamentos. A partir dele, as favelas foram delimitadas e agrupadas segundo bacias hidrográficas,

4. A redução de faixa da APP poderia ocorrer nas seguintes situações e de forma excepcional: (i) onde não houvesse alternativa técnico-localacional comprovada para realocação, (ii) em rios com faixa de drenagem menor que a APP; (iii) em rios canalizados ou revestidos; (iv) em áreas não sujeitas à inundação na época, ou após a execução de medidas mitigadoras, de acordo com a legislação ambiental vigente. Não teriam redução de faixa de APP assentamentos: (i) localizados em APAs; (ii) nos rios Barigui, Belém Norte, Padilhas, Iguaçu, Bacacheri, Cachoeira e Antonio Rosa, integrantes do Anel de Conservação Sanitário Ambiental; (iii) localizados em rios incorporados a Projetos Estratégicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. (CURITIBA, 2007, p. 186)
5. Elaborado em 2008, conforme analisa Vasco (2018), o PMHHIS restringe-se à definição dos princípios, objetivos e diretrizes da política municipal de habitação. O plano não demarca ou classifica as favelas segundo prioridades, nem define ou detalha instrumentos para intervenção. Os únicos elementos apontados de modo objetivo são o déficit habitacional e uma estimativa de custo para provisão habitacional, para um horizonte de 20 anos. Remete aos programas federais vigentes na época as ações de urbanização e regularização fundiária, e às parcerias com a iniciativa privada a produção de lotes urbanizados.

critério que norteou a definição dos projetos elaborados para captação de recursos do PAC. A maioria das intervenções acompanhou os principais rios que cortam a mancha de ocupação urbana, em especial o Barigui, Iguacu, Belém e Padilhas. Das 49 favelas que foram objeto de intervenção, apenas cinco não se localizavam em Área de Proteção Ambiental (APA) ou APP.

Outra característica do PMRF-APPs, relevante para a compreensão das características da execução do PAC no Município, é que o cálculo dos custos para execução das ações previstas no Plano baseou-se na aquisição de terrenos e na construção de novos conjuntos habitacionais, e não incorporou outros componentes de intervenção que caracterizam os projetos de urbanização integral de assentamentos precários (CURITIBA, 2007, p. 164-165). Os custos das intervenções previstas no PMRF-APPs restringiram-se, portanto, à provisão habitacional e não incorporaram a urbanização dos assentamentos ou a requalificação ambiental das APPs (CURITIBA, 2007, p. 168).

Outro critério para intervenção, foi a possibilidade de ocorrência de risco de acidente ambiental que, em ordem da maior para a menor recorrência, estavam distribuídos em: (i) favelas localizadas em margens de rio; (ii) favelas situadas ao longo de linhas férreas e de alta tensão; (iii) favelas em áreas de alta declividade, com possibilidade de ocorrência de deslizamento de encostas e desmoronamento das casas; (iv) favelas com moradias em risco de vulnerabilidade social, pelo adensamento excessivo e a precariedade da infraestrutura.

A existência de habitações nas margens dos rios era predominante, caracterizando-se por riscos de enchente, desmoronamento das casas e insalubridade. Embora marcadas por áreas com restrições legais e ambientais à ocupação, quando situadas nas áreas de urbanização consolidadas, as favelas em margem de rio também se caracterizam como espaços bem localizados, ainda não ocupados ou parcelados.

Os projetos aprovados para captação de recursos e as ações executadas

Norteados pelos critérios anteriormente descritos, o município elaborou os projetos para a captação dos recursos do PAC. As intervenções ocorreriam em favelas consolidáveis⁶ e com reassentamento parcial de famílias, prioritariamente das habitações que ocupavam APPs.

6. De acordo com Denaldi (2013, p. 117), apresentam condições de recuperação urbanística e ambiental e reordenamento urbano, com ou sem necessidade de remoção de parte das famílias. A remoção pode ser necessária para eliminar situações de risco.

Principalmente nos projetos aprovados durante a vigência do PAC 1, havia maior aproximação dos projetos com os objetivos de urbanização e integração urbana dos assentamentos, se comparados aos do PAC 2, cujos contratos, em geral, procuram viabilizar a continuidade das intervenções iniciadas na primeira etapa. Dos 21 contratos firmados, 17 foram selecionados no PAC 1 (2007/2010) e quatro durante o PAC 2 (2011/2014).

Conforme Cardoso et. al. (2009), a urbanização e integração urbana têm como objetivo reduzir a lacuna entre as características de inadequação e precariedade dos assentamentos e o conceito de moradia digna. Dessa forma, segundo Denaldi (2013, p. 116), as intervenções de urbanização devem primar pela erradicação das situações de risco; a implantação de infraestrutura básica, com priorização do saneamento ambiental; a melhoria da mobilidade e do acesso aos equipamentos urbanos; a adequação da habitação; a regularização fundiária; e a inclusão social dos moradores.

Analisando os componentes das intervenções planejadas nos contratos aprovados, confirma-se a aproximação dos projetos dos objetivos destacados pelos autores, observando-se que os itens de requalificação ambiental (em 42 favelas), eliminação de situação de risco (37 favelas), produção de novas unidades habitacionais para reassentamento (34 favelas) e infraestrutura (25 favelas) estavam presentes em mais de 50% das favelas a eles incorporadas. Os outros componentes de projeto, em ordem de maior para a menor presença eram, saneamento (21 favelas), regularização fundiária (16 favelas), produção habitacional no próprio assentamento (13 favelas), requalificação de moradias (quatro favelas) e equipamentos sociais (três favelas). (CAIXA, 2018).

No PAC 2, o escopo dos projetos era mais reduzido, destinando-se, em especial, a ações de requalificação ambiental das áreas desocupadas e à construção de conjuntos habitacionais. Um dos Termos de Compromisso (TC) do PAC 2 tem como componente da intervenção, exclusivamente, a produção de novas moradias no Tatuquara, bairro situado em um vetor de expansão urbana do município, que tem concentrado na última década um número expressivo de empreendimentos habitacionais populares, inclusive do PMCMV.

Ao se comparar, no entanto, as ações planejadas com as executadas, tanto no PAC 1 como no PAC 2, observou-se a priorização da produção de unidades habitacionais (UHs) em novos conjuntos e a implantação de infraestrutura para a viabilização dessas obras. Dos 21 contratos, em 14 prevaleceu

a construção de conjuntos habitacionais e em 7, intervenções no próprio assentamento. Considerando ainda esses 14 contratos, das 38 favelas listadas para intervenção, em 12 ocorreram investimentos no próprio assentamento, com obras de melhorias no sistema viário (pavimentação, ciclovia e iluminação pública) predominantemente, seguidas da implantação de redes de água e ligação de esgoto sanitário. Dessas 12 favelas, em apenas três foram construídas novas unidades habitacionais no mesmo local. Nas outras 26 favelas, em quatro destacam-se obras de demolição, remoção de resíduos e recuperação ambiental de APP. Nas demais, não ocorreram intervenções no próprio local, além da realocação das famílias para os novos conjuntos habitacionais produzidos (CAIXA, 2018).

No segundo grupo, dos sete contratos em que prevalecem as ações no próprio assentamento, as intervenções caracterizaram-se por obras de saneamento (abastecimento de água, esgoto sanitário e drenagem), pavimentação, sinalização viária, terraplanagem e construção de UHs. Vale ressaltar que a construção de UHs nesses contratos ocorreu tanto no próprio assentamento quanto fora deles, nos novos conjuntos habitacionais. Com recursos do Programa, foram produzidas no Município de Curitiba, 4.119 novas UHs, todas na vigência do PAC 1, sendo 18% nos próprios assentamentos e o restante em conjuntos habitacionais fora dos assentamentos. (CAIXA, 2018)

Além das novas UHs financiadas pelo PAC, foram produzidas mais 1.103 em conjuntos habitacionais pelo PMCMV para viabilizar as realocações. Dessas, 114 UHs estavam previstas nos projetos do PAC e migraram para o PMCMV. As demais 989 já estavam previstas desde o início da concepção dos projetos de intervenção como metas dos contratos firmados pelo PAC a serem financiadas pelo PMCMV. Somando-se as UHs novas, produzidas com recursos do PAC, com as do PMCMV, chega-se a 5.222 novas UHs.

Comparando as UHs previstas nos projetos com as executadas, 64,6% das novas UHs planejadas foram executadas, sendo 53,09% em novos conjuntos habitacionais e 11,51% no assentamento de origem. Constatou-se ainda que a recuperação de moradias foi minoritária em relação à produção de novas, tanto em relação ao que foi previsto nos projetos (5,32%) como no que diz respeito ao que foi executado (7,14%) (Tabela 1).

Tabela 1 - Características, localização, previsão e execução de UHs – PAC – Município de Curitiba – 2018

CARACTERÍSTICAS	Número	%
PRODUÇÃO DE NOVAS UHS		
Executadas no próprio assentamento	734	11,51
Executadas em outras áreas / Conjuntos Habitacionais	3.385	53,09
Total executadas	4.119	64,60
Previstas e não executadas	2.257	35,39
Total (executadas + previstas e não executadas)	6.376	100
RECUPERAÇÃO DE UHS EXISTENTES		
Executadas	45	13,27
Previstas e não executadas	294	86,72
Total (executadas + previstas e não executadas)	339	100
UNIDADES HIDRÁULICO-SANTÁRIAS		
Previstas e não executadas	83	100

Fonte: Caixa (2018).

A priorização da construção de conjuntos habitacionais, potencializou o deslocamento dos moradores das favelas que foram objeto de intervenção, em direção a áreas, em geral, mais distantes dos assentamentos de origem e para a periferia, conforme se observa na Figura 2. Tomando como referência as distâncias entre as áreas de origem e destino das realocações, a média ponderada dos deslocamentos foi de 10 km, sendo 19 km o mais distante e 3 km o mais próximo. Em relação aos modos de transporte a pé e de ônibus, a média ponderada de tempo de deslocamento é de aproximadamente 2 horas para a maior distância e 50 minutos para a menor.

A justificativa utilizada para efetivar essas remoções foi a possibilidade de ocorrência de risco de acidente ambiental. Das favelas que foram objeto das intervenções do PAC, 71% apresentavam risco por estarem situadas em áreas sujeitas a enchentes e desmoronamentos das margens de rios; 24%, situadas ao longo das linhas férreas; 3%, risco de desabamento pela ocupação de áreas com altas declividades; e 20%, por adensamento excessivo e/ou precariedade de infraestrutura.

Tabela 2 - Estágio da execução das ações segundo componentes da requalificação ambiental previstos nos projetos financiados pelo PAC – Município de Curitiba – 2018

AÇÃO	Número de Assentamentos
1. Finalizada (Total)	14
1.1. Demolição e remoção de resíduos	11
1.2. Recuperação ambiental da APP	3
2. Inacabada (Total)	25
2.1. Demolição e remoção de resíduos	13
2.1. Recuperação ambiental da APP	12
3. Prevista e não executada (Total)	21
3.1. Recuperação ambiental da APP	19
3.2. Demolição e remoção de resíduos	2

Fonte: CAIXA, (2018).

A priorização da construção de novas UHs significou também que o saneamento ambiental e as obras de sistema viário e urbanismo, que se destacam entre os componentes mais executados no PAC em Curitiba, estivessem vinculados à construção dos novos conjuntos habitacionais e não a intervenções nas favelas. Esses componentes figuram na execução dos 30 conjuntos habitacionais produzidos. Comparativamente, em apenas 14 das 49 favelas arroladas nos contratos firmados, são identificados investimentos nesses mesmos itens.

No que diz respeito às ações de requalificação ambiental finalizadas, 14 assentamentos receberam obras de demolição, remoção de resíduos e recuperação ambiental das APPs, sendo os dois primeiros itens os mais presentes. Entretanto, mesmo nesses casos, apenas em 3 assentamentos as obras de recuperação ambiental das APPs foram plenamente executadas. Nos demais, ocorreu a remoção das famílias, seguida da demolição das casas e, em alguns casos, a remoção dos resíduos do local. (Tabela 2)

A recuperação ambiental aparece, portanto, como o item não executado no maior número de assentamentos, considerando os TCs firmados, quando na etapa de projeto figurava como o item presente no maior número de assentamentos.

Os projetos previam ainda a regularização fundiária de 7.639 famílias em cinco favelas (Vila Sandra, Vila Pantanal, Vila Unidos do Umbará, Vila Prado e Vila Menino Jesus), meta que não foi concluída em nenhum desses assentamentos (CAIXA, 2018).

Tomando como referência os itens planejados e executados no âmbito dos projetos financiados pelo PAC no Município de Curitiba, predominaram ações para viabilizar a construção de novos conjuntos habitacionais, situados em bairros mais periféricos em relação àqueles onde estavam situadas as favelas que foram objeto de intervenção, em detrimento da urbanização dos assentamentos, da regularização fundiária e da requalificação ambiental. Este redirecionamento entre o planejado e o executado, significou a retomada e intensificação das ações de remoção da população residente nas favelas consolidáveis. É importante destacar que essas remoções não se restringiram aos assentamentos incorporados aos projetos do PAC, mas estenderam-se a outras favelas no mesmo período, ação que foi potencializada pelo PMCMV, conforme analisa Vasco (2018).

Vale destacar que a remoção de famílias para novos conjuntos habitacionais foi a principal ferramenta de intervenção prevista no PMRF-APP, que como já afirmado norteou a definição dos assentamentos que receberiam os recursos do PAC. Ou seja, pode-se concluir que as ações executadas seguem o PMRF-APPs, embora não tenham seguido os projetos aprovados para viabilizar a captação dos recursos do PAC pelo município.

Observou-se também que, quando as intervenções ocorreram nas favelas, prevaleceram intervenções de saneamento ambiental e sistema viário, que, conforme já destacado, são, no entanto, minoritárias se comparados os mesmos itens executados para viabilizar a construção dos conjuntos habitacionais.

A priorização da construção de novos conjuntos em detrimento das outras ações previstas, significou ainda que a requalificação ambiental das APPs, objetivo principal do PMRF-APPs, foi parcialmente efetivada, pois basicamente a remoção das famílias das áreas foi viabilizada.

Destaca-se por fim que, embora as remoções tivessem como referência a redução do risco de ocorrência de acidente ambiental, a intervenção parcial nos assentamentos significou que as condições de inadequação e a precariedade habitacional foram parcialmente tratadas, já que as ações de urbanização não se estenderam para a totalidade das áreas.

Ou seja, considerando as ações previstas nos projetos e as de fato executadas, é possível afirmar que ao longo da implementação do programa no Município de Curitiba houve um afastamento dos objetivos de urbanização e integração urbana dos assentamentos, preconizados pelo PAC, nos termos de Cardoso et. al. (2009) e Denaldi (2013).

O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E NORMATIVO E AS CONTRADIÇÕES NA EXECUÇÃO DO PAC

Conforme afirmado, defende-se a ideia de que o redirecionamento observado na execução do PAC em Curitiba relaciona-se às condições institucionais e normativas que embasam a execução da PH no município e, tais condições, por sua vez, são histórica e socialmente construídas, consoante se pretende aprofundar no presente tópico.

Do ponto de vista institucional, de acordo com o Plano Diretor Municipal a Cohab-CT é o órgão responsável pela implantação da política municipal de habitação de interesse social (HIS) em Curitiba. A atribuição da Companhia nesse âmbito é histórica, desde a criação da Cohab-CT na década de 60 e presente até hoje. Sendo assim, o órgão foi responsável pela coordenação da execução de todas as etapas da implementação do PAC em Curitiba.

A Cohab-CT é uma sociedade de economia mista, criada em 1965 pela Lei Municipal nº 2545, de 20 de abril de 1965 (CURITIBA, 1965), que tem como acionista majoritária a Prefeitura Municipal de Curitiba. Até o final da década de 80, funcionava como agente financeiro e promotor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), passando a assumir outras funções a partir desse período, como a gestão do Fundo Municipal de Habitação (FMH) no ano de 1997, transformado em 2007 no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) (CURITIBA, 2006).

A origem da Companhia vincula-se, portanto, à política nacional de habitação formulada no período do BNH, que teve como objetivo promover a construção e aquisição da casa própria (BRASIL, 1964). Articulado a esse objetivo, o acesso à propriedade privada pela promoção de novas unidades habitacionais e lotes urbanizados é desde então predominante na atuação da Cohab-CT (TEXEIRA, 2016; DUDA, 2016, MAKOVSKI, 2017) e, em função da atribuição do órgão, conduz a execução da PH no município.

O papel de promotor imobiliário, atribuído às Cohabs no período do BNH, é outra marca da atuação da Cohab-CT até hoje e, por consequência, na PH de Curitiba. Tal papel fez com que as ações do órgão estivessem pautadas na necessidade de garantia do retorno financeiro das intervenções, limitando o desenho e a efetividade da política de HIS no município. Em relação ao desenho, observa-se a dificuldade de incorporar alternativas distintas à da casa própria como regra. Em relação à efetividade, essa lógica dificulta a incorporação da população que não consegue pagar pelo imóvel próprio, que caracteriza o perfil dos residentes nos assentamentos precários⁷. Esse modelo de política, ao mesmo tempo estatal e privatista, já identificado por Arretche (1990) ao analisar o período do BNH, apresenta como contradição fundamental o fato de não conseguir fazer com que a política de HIS seja destinada à população que deveria integrar essa política, a de baixa renda, que enfrenta as condições de maior precariedade habitacional e vulnerabilidade social.

Essa racionalidade tem conduzido as ações da Companhia, tanto da delimitação do perfil das famílias beneficiárias, quanto no pagamento dos produtos oferecidos a seus mutuários, que devem garantir a capitalização e a saúde financeira da empresa. A Instrução Normativa nº 015, de 12 de março de 2013 (CURITIBA, 2013), elaborada pelo departamento de comercialização da Companhia, deixa claro que a Fila da Cohab-CT é o cadastro de pessoas interessadas na aquisição de imóveis do programa habitacional do município ou dos projetos financiados com recursos do Governo Federal e que a condição de restrição financeira desses “interessados” inviabiliza o acesso à unidade habitacional (COHAB-CT, 2013). Conforme identifica Bertol (2013, p. 54), prevalecem na atuação da Companhia as relações comerciais e não as de direito.

Assim, com base no exposto, pode-se afirmar que a execução das intervenções ocorridas no âmbito do PAC, que priorizou a provisão a partir da produção de conjuntos habitacionais, reafirma a lógica de operação da Cohab-CT e o arranjo institucional do município para a execução da política de HIS, embora o planejamento das intervenções tivesse como meta a urbanização e a integração dos assentamentos precários à cidade, conforme definido pelo Programa.

Ainda, do ponto de vista institucional, destaca-se a limitada participação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), responsável pelo planejamento urbano, que tem uma função acessória, atuando como

7. A capacidade de pagamento não foi critério para seleção das famílias a serem atendidas pelo PAC, mas foi adotada pela Cohab-CT, à posteriori, como elemento para elaboração do plano de comercialização das unidades habitacionais, pois quem dispunha de maior renda podia pagar em menor tempo e, portanto, com juros menores.

apoiador das ações da Cohab-CT (COHAB-CT, 2018). Tal característica relaciona-se à forma como a questão da moradia tem sido formulada no município que, concordando com Bertol (2013), não tem enfrentado o problema a partir de suas características intrínsecas, ou seja, a partir de uma política fundiária comprometida com a redistribuição de renda e poder na cidade.

Pode-se afirmar, portanto, que a PH do município tem sido historicamente concebida sem uma interpretação crítica da relação entre direito à moradia e acesso à terra urbanizada. Do ponto de vista normativo, tal afirmação materializa-se pela legislação de uso do solo e os instrumentos de regularização fundiária disponíveis para execução da política urbana e habitacional, caracterizados por um frágil controle da valorização imobiliária e uma ínfima incorporação do direito adquirido pelos moradores das favelas. A legislação municipal de regularização fundiária, por exemplo, limita-se aos loteamentos irregulares – Lei Municipal n° 9.460, de 23 de dezembro de 1998 (CURITIBA, 1998) ou às áreas ocupadas por população de baixa renda de propriedade da administração direta e indireta do município – Decreto Municipal n° 1.442, de 31 de outubro de 2005 (CURITIBA, 2005). Os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que poderiam contribuir para a inserção de HIS em áreas urbanizadas e a urbanização de favelas em áreas consolidáveis, embora incorporados à Lei do Plano Diretor, necessitam de legislação específica para definição de critérios e demarcação de áreas e encontram resistências políticas em sua regulamentação.

A fragilidade da legislação voltada à regularização fundiária inviabiliza e/ou dificulta a garantia do acesso à terra urbanizada e ao direito de permanência dos moradores de favelas. À luz do arcabouço normativo, pode-se inferir que o reconhecimento do direito de permanência dos moradores das favelas em Curitiba é limitado e não priorizado, contribuindo para a concretização de ações de remoção, conforme observado nos objetivos e ações previstos no PMRF-APPs e nos resultados da execução do PAC.

À luz dos resultados e da discussão apresentada, é válido afirmar que, as contradições observadas na execução do PAC estão intrinsecamente relacionadas aos princípios que norteiam a organização institucional e normativa que pautam a execução da política habitacional no município. Tais princípios derivam da forma como a questão da moradia tem sido socialmente formulada e enfrentada em Curitiba, que historicamente não tem incorporado à PH uma interpretação crítica das causas da precariedade habitacional e da desigualdade territorial que, assim como outras cidades brasileiras, marcam seu processo de urbanização.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. F. de. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade modelo”**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. Espaço & Debates, São Paulo, n. 31, 1990.

BERTOL, L. E. **Terra e habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba**. 160 f. Dissertação (Mestrado – Área de Concentração Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, p. 8785, 30 set. 1964.

CAIXA. **Tabela com informações dos Termos de Compromissos PAC-UAP no Município de Curitiba**. Curitiba: CAIXA, 2018.

CARDOSO, D. L.; ARAUJO, R. L.; GHILARDI, F. H. Necessidades Habitacionais. BRASIL. Ministério das Cidades / Aliança de Cidades. In.: DENALDI, R., SANTA, ROSA J. (Orgs.) **Curso a distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília: MCidades, 2009.

COHAB-CT - COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA **Instrução Normativa nº 15**, de 17 de abril de 2013. COHAB-CT, Curitiba.

_____. **Produção Histórica da COHAB-CT**. Curitiba: COHAB, 2017.

_____. **Apresentação**. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?secao=1>. Acesso em: 2. fev. 2018.

CURITIBA. **Lei Municipal nº 2.545**, de 20 de abril de 1965. Autoriza a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba (Urbs), a participarem da Companhia de Habitação de Curitiba (Cohab-Ct), subscrevendo sua cota no capital da Companhia e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1965/254/2545/lei-ordinaria-n-2545-1965-autoriza-a-prefeitura-municipal-de-curitiba-e-a-companhia-de-urbanizacao-esaneamento-de-curitiba-urbs-a-participarem-da-companhia-de-habitacao-de-curitiba-cohab-ct-subscvendo-sua-cota-no-capital-da-companhia-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24. ago. 2018.

_____. **Decreto nº 366**, de 16 de maio de 1995. Institui o Programa de Transporte Urbano de Curitiba. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/1995/37/366/decreto-n-366-1995-institui-o-programa-de-transporte-urbano-de-curitiba-1995-05-16-versao-original>. Acesso em: 24. mar. 2018.

_____. **Lei Municipal nº 9.460**, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no Município de Curitiba, até a data de 31 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/1998/946/9460/lei-ordinaria-n-9460-1998-dispoe-sobre-a-regularizacao-de-parcelamentos-do-solo-para-fins-urbanos-implantados-irregularmente-no-municipio-de-curitiba-ate-a-data-de-31-de-dezembro-de-1993-e-da-outras-providencias?q=9460>. Acesso em: 24. ago. 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 1.442**, de 31 de outubro de 2005. Dispõe sobre os critérios para regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta do Município de Curitiba, ocupadas por população de baixa renda, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2005/145/1442/decreto-n-1442-2005-dispoe-sobre-os-criterios-para-regularizacao-fundiaria-em-areas-pertencentes-a-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-de-curitiba-ocupadas-por-populacao-de-baixa-renda-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24. ago. 2005.

_____. **Boletim Casa Romário Martins**. COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações. Curitiba, v. 30, n.133, dez. 2006.

_____. **COHAB. Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**. Curitiba: COHAB CT, 2007.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In.: DENALDI R. (Org) **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 97-125.

DUDA, M. E. **Produção da COHAB – CT no 1986 - 2002**. 16 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

FIRKOWSKI, O. L. C. de Considerações sobre o grau de integração da região Metropolitana de Curitiba na economia internacional e seus efeitos nas transformações socioespaciais. In: MOURA, R.; FIRKOWSKI, O. L. C. de F. (Org). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região metropolitana de Curitiba**. Curitiba: Letra Capital Editora, 2009.

IPPUC - INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Política Habitacional de Interesse Social: plano e desfavelamento de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1976.

_____. **Experiência Piloto: Descrição e avaliação. Política Habitacional de Interesse Social: plano de Desfavelamento de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 1978.

MAKOVSKI, E. **Produção da COHAB – CT no 2003 - 2015**. 24 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

ROLIM, M. C. M. B. **Favelas, Movimento Associativo e Planejamento Urbano em Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1985.

SILVA, M. N. da, **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização de Curitiba**. 259 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, M. N. da **Produção dos espaços informais de moradia e tendências de organização socioespacial do território na metrópole de Curitiba**. In: FIRKOWSKI, O. L. C. de F.; MOURA, R. **Curitiba: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Letra Capital, 2014. p. 231-259

TEXEIRA, A. G. **Produção da COHAB – CT no período do Banco Nacional de Habitação**. 22 f. Relatório Final (Programa de Iniciação Científica) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

VASCO, K. C. M. **O Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta de intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da Vila Santos Andrade**. 210 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Mario Leal Lahorgue

André Coutinho Augustin

Daiane Boelhouver Menezes

Lucimar Fátima Siqueira

Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior*

INTRODUÇÃO

Este Capítulo trata das intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) relativas à urbanização de assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Essas intervenções foram feitas a partir de modalidades nomeadas como Saneamento Integrado ou Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Foram quatro contratos da modalidade saneamento e o restante referente à urbanização. No âmbito do PAC, são considerados Assentamentos Precários: as favelas – aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupantes de terreno de propriedade alheia –, os cortiços, os loteamentos irregulares de moradores de baixa renda – caracterizados pela autoconstrução das habitações e pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas –, ou conjuntos habitacionais produzidos pelo Poder Público, que se acham degradados por falta de manutenção ou por execução incompleta – no Rio Grande do Sul, são comumente chamados de vilas.

* Mario Leal Lahorgue é professor do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); André Coutinho Augustin é mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (FEE); Daiane Boelhouver Menezes é doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e pesquisadora da FEE; Lucimar Fátima Siqueira é geógrafa doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur) da UFRGS; Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior é doutor em Antropologia Social pela UFRGS e pesquisador da FEE.

O objetivo do PAC, em intervenções associadas à urbanização, era ampliar o acesso à moradia digna, com ações integradas de regularização urbanística, fundiária e de segurança, habitação, saneamento e inclusão social, com a permanência dos residentes no local ou o seu reassentamento quando a permanência oferecia riscos (BRASIL, 2009).

Os investimentos do PAC realizados na RMPA têm um aspecto que os diferenciam dos investimentos da maioria das regiões metropolitanas do país: não se concentram apenas na capital. Seus 23 contratos ficaram sob a responsabilidade de execução de 14 prefeituras (a RMPA abrange 34 municípios). Observou-se que as maiores cidades, geralmente com maior percentual de aglomerados subnormais, realizaram mais contratos, dois ou três, ao passo que os menores municípios contaram, via de regra, com apenas um. Alguns contratos significam mais de uma intervenção, além disso, também é possível avaliar as intervenções em cada local pelo volume de recursos investidos.

Nas seções que se seguem será apresentada, primeiramente, a adequação das moradias nos municípios da RMPA e a quantidade de aglomerados subnormais em cada um deles são retratadas. Posteriormente, um quadro geral dos contratos do PAC, no qual o número de beneficiários, a situação das obras e a quantidade de recursos envolvidos serão expostos. Por fim, os casos específicos dos municípios com maior número de contratos serão detalhados. Nesta última seção, além dos dados obtidos com a Caixa Econômica Federal e com o Ministério das Cidades, são incorporadas informações obtidas com gestores municipais responsáveis pelos contratos.

INADEQUAÇÃO HABITACIONAL E AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA RMPA

Os assentamentos precários são compostos, em grande proporção, por domicílios inadequados. Segundo publicação recente da Fundação João Pinheiro (2018), a inadequação de domicílios da RMPA ocorre, majoritariamente, em função da inadequação fundiária e de domicílios com carência de infraestrutura, o que pode ser visto na Tabela 1. Deve-se ressaltar que não é possível somar os números da segunda e terceira colunas, pois pode haver mais de um componente presente nas residências.

Tabela 1 - Inadequação de domicílios por componente e percentual em relação aos domicílios particulares permanentes– RMPA

	Número absoluto	%
Inadequação fundiária	43.742	2,9
Domicílios sem banheiro	4.301	0,3
Domicílios com pelo menos um tipo de carência de infraestrutura	39.952	2,7
Adensamento excessivo	15.172	1,0
Cobertura inadequada	17.703	1,2

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Considerando uma fonte mais antiga, o Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), é possível desagregar os dados por município, como mostrado na Tabela 2. Porto Alegre apresenta o maior número absoluto de moradias inadequadas, porém, em relação ao total de suas habitações, tem um dos percentuais mais baixos (7,4%) — situação muito parecida com a de São Leopoldo (7,9%). Entre as outras cidades com maior população, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão e Canoas também apresentam números expressivos de inadequação. Proporcionalmente ao número total de domicílios, porém, Canoas encontra-se em situação menos complicada (9,5%), próxima à da capital. Já Sapiranga e Parobé chamam atenção por terem um número bastante alto de domicílios inadequados em relação ao total de habitações. Todos esses municípios receberam obras do PAC, seja por meio da modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, seja por meio do saneamento integrado.

Deve-se levar em consideração que a contabilidade de inadequação habitacional é um indicador de que existem moradias com problemas de acesso a algum tipo de serviço (como saneamento, por exemplo). Dessa forma, entram também nessa conta, as moradias que não são precárias do ponto de vista construtivo. Isso significa que o número absoluto inclui inúmeras gradações entre uma moradia totalmente inadequada e uma com déficit pontual, cuja resolução não implica construção de novas unidades, necessidade de reassentamento ou reformas profundas. Na verdade, a regularização fundiária nesses casos, a princípio, que seria meramente uma questão legal, resolveria mais de um terço dos problemas de inadequação.

Tabela 2 - Inadequação dos domicílios na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) - 2010

MUNICÍPIOS	Inadequação de domicílios urbanos (pelo menos um componente)	Total de domicílios	Percentual de domicílios inadequados (%)
Porto Alegre	37.394	508.098	7,4
Gravataí	21.300	82.373	25,9
Novo Hamburgo	20.902	80.777	25,9
Viamão	19.615	75.397	26,0
Alvorada	9.988	60.176	16,6
Canoas	9.827	103.930	9,5
Sapiranga	9.251	24.484	37,8
Parobé	8.550	16.815	50,8
Sapucaia do Sul	7.468	42.717	17,5
Cachoeirinha	6.463	38.867	16,6
São Leopoldo	5.641	71.233	7,9
Portão	5.601	10.138	55,2
Taquara	5.094	18.514	27,5
Campo Bom	5.063	20.008	25,3
Guaíba	4.834	31.237	15,5
Demais municípios da RMPA	44.355	177.544	25,0
TOTAL	221.346	1.362.308	16,2

Fonte: Fundação João Pinheiro (2013).

É importante levar esses aspectos em conta, pois ajudam a entender porque um município como Parobé, por exemplo, aparece na Tabela 2 com 50,8% de domicílios inadequados, enquanto o IBGE não encontrou qualquer Aglomerado Subnormal no território municipal no Censo 2010 (Tabela 3). Apesar das diferenças metodológicas e conceituais desses indicadores, que dificultam a unificação dos dados e, portanto, que se chegue a um número exato das carências habitacionais no Brasil, eles são capazes de fornecer uma panorâmica sobre os diversos aspectos da irregularidade, dos diferentes déficits e inadequação das moradias brasileiras.

Tabela 3 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo os municípios da RMPA – 2010

MUNICÍPIO	Domicílios particulares ocupados			População residente em domicílios particulares ocupados		
	TOTAL	Em aglomerados subnormais	Domicílios em aglomerados subnormais /total	TOTAL	Em aglomerados subnormais	População em aglomerados subnormais /total
Alvorada	60.254	243	0,4%	195.040	1.006	0,5%
Cachoeirinha	38.889	65	0,2%	118.070	251	0,2%
Canoas	103.967	1.896	1,8%	323.089	6.865	2,1%
Eldorado do Sul	11.060	458	4,1%	34.278	1.651	4,8%
Estância Velha	13.922	86	0,6%	42.491	275	0,6%
Guaíba	31.267	858	2,7%	95.042	2.880	3,0%
Gravataí	82.431	413	0,5%	255.182	1.252	0,5%
Novo Hamburgo	80.489	6.361	7,9%	237.918	22.047	9,3%
Portão	10.138	482	4,8%	30.739	1.637	5,3%
Porto Alegre	508.813	66.024	13,0%	1.398.109	192.843	13,8%
São Leopoldo	71.250	1.923	2,7%	213.286	6.697	3,1%
Viamão	75.544	1.081	1,4%	237.981	3.789	1,6%
TOTAL	1.087454	79.890	7,34%	3.181.225	241.193	7,58%

Fonte: IBGE (2010).

É nesse cenário que projetos do PAC inserem-se. De um lado, a situação na RMPA é menos dramática do que em outras localidades e regiões metropolitanas do país. Por outro lado, como será visto na próxima seção, a quantidade de projetos e o volume de recursos envolvidos também não está entre os mais significativos dentre as metrópoles brasileiras.

QUADRO GERAL DOS EMPREENDIMENTOS

As informações sobre os empreendimentos foram coletas nos Quadro de Composição de Investimentos (QCI) e Termos de Compromisso fornecidas pela Caixa Econômica Federal por meio da Lei de Acesso à Informação. Elas foram complementadas com entrevistas de gestores dos municípios com o maior número de obras da Região Metropolitana. Os dados do Ministério das Cidades, fornecidos no final de 2016 e atualizados em 2017 sem mudanças na situação do andamento das obras, mostram que os recursos destinados para a urbanização dos assentamentos precários, com saneamento integrado ou não, na RMPA, devem beneficiar diretamente 28.931 famílias (Tabela 4). São 23 contratos sob a responsabilidade de execução de 14 municípios. Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo receberam três operações do PAC; Porto Alegre, Sapiranga e Viamão, duas. Os demais municípios, um contrato apenas.

Em uma comparação simples, se forem considerados os números de domicílios em aglomerados subnormais (79.890) à quantidade de famílias beneficiadas pelos empreendimentos (28.931), o PAC faria frente a 36% das necessidades identificadas no Censo. Nesse sentido, representa um importante fator para a redução da precariedade dos assentamentos.

Um aspecto que deve ser destacado, quando se observa o Quadro 1: não houve concentração espacial das obras em um ou dois municípios. Essa é uma característica que destoa da situação encontrada em outras Regiões Metropolitanas. Os maiores recursos foram destinados a São Leopoldo que, embora não se compare à situação de Porto Alegre e de Novo Hamburgo, é o terceiro município em percentual de aglomerados urbanos. Porto Alegre foi a segunda cidade a ter mais investimentos do PAC previstos, seguida de Novo Hamburgo. Dessa forma, o maior volume de recursos foi destinado às três cidades com maior percentual de aglomerados subnormais, assim como as três cidades mais importantes dessa metrópole que possui dois polos – ainda que não em montantes exatamente proporcionais às suas necessidades. A visualização da Figura 1 a seguir permite uma ideia quanto à localização dos empreendimentos.

Tabela 4 - Empreendimentos do PAC na Região Metropolitana de Porto Alegre – situação em final de 2016

MUNICÍPIO	Intervenção	Famílias Beneficiárias	Situação	% realizado	Investimento (R\$)	% domicílios em aglomerados subnormais	% domicílios inadequados
Alvorada	Loteamento Santa Bárbara	1.159	Obra Física Concluída	93,64	18.439.703,75	0,4	16,6
Cachoeirinha	Loteamento Chico Mendes	427	Atrasada	43,78	17.027.983,99	0,2	16,6
Canoas	Loteamentos Prata e Torres, Bairro de Fátima	602	Obra Física Concluída	97,54	4.375.099,02	1,8	9,5
	Vila João de Barro	2.500	Atrasada	60,16	18.782.423,66		
	Loteamento Morada Cidadã, Canoas Minha Terra I e Canoas Minha Terra II	599	Paralisada	11,91	3.282.841,52		
Esteio	Arroio Sapucaia	2.241	Atrasada	1,52	22.991.467,50	-	?
Gravataí	Arroio Barnabé	1.696	Obra física concluída	74,86	38.081.401,59	0,5	25,9
Novo Hamburgo	Vila Palmeira	1.245	Paralisada	71,15	13.115.218,80	7,9	25,9
	Vila Kipling	813	Atrasada	8,33	29.268.000,00		
	Vila Kipling	743	Paralisada	77,42	22.776.653,81		
Parobé	Nova Esperança, Jardim, 3 L	983	Paralisada	87,01	13.487.440,07	-	50,8
Porto Alegre	Vila Nazaré	3.050	Paralisada	83,59	34.807.682,07	13,0	7,4
	Vila Dique	1.476	Obra Física Concluída	99,32	47.645.470,10		

Tabela 4 (cont.) - Empreendimentos do PAC na Região Metropolitana de Porto Alegre – situação em final de 2016

MUNICÍPIO	Intervenção	Famílias Beneficiadas	Situação	% realizado	Investimento (R\$)	% domicílios em aglomerados subnormais	% domicílios inadequados
Rolante	Bairros Rio Branco e Alto Rolantinho	155	Paralisada	90,64	1.515.914,46	-	?
Sapiranga	Morada São Luiz	180	Concluída	100,00	2.716.309,42	-	37,8
	Vila São Paulo 1	260	Atrasada	20,82	562.864,04		
Sapucaia do Sul	Bairro Colina Verde	2.018	Paralisada	78,96	13.508.992,63	-	17,5
São Leopoldo	Arroio Kruze	1.378	Atrasada	67,43	32.299.271,19	2,7	7,9
	Arroios Manteiga e Cerquinha	3.636	Paralisada	15,19	40.613.555,40		
	Bairro São Miguel	2.300	Paralisada	0,87	19.032.312,97		
Taquara	Loteamento Empresa	235	Paralisada	40,34	6.939.113,38	-	27,5
Viamão	Vila Augusta	800	Atrasada	46,1	10.127.306,00	1,4	26,0
	Condomínio Castelinho	435	Paralisada	52,56	5.495.148,29		
TOTAL	-	28.931	-	57,53 (média)	416.892.173,66	7,34	-

Fonte: Elaboração própria com base em MCidades (2017) e Caixa (2018).

Observa-se que a maioria dos empreendimentos está localizada na mancha urbana mais consolidada e nos municípios com maior nível de integração à dinâmica metropolitana. É evidente a presença de obras na área conurbada, com apenas três empreendimentos, de todos os estudados, localizados em municípios pouco integrados e recentemente incorporados à metrópole, como Parobé, Taquara e Rolante.

Em uma primeira visualização, pode parecer estranho o gigantismo da área e a quantidade de municípios envolvidos na Região Metropolitana se comparada com uma conurbação concentrada no Eixo Norte-Sul. A formação original, que criou as regiões metropolitanas brasileiras em 1973, contava com 14

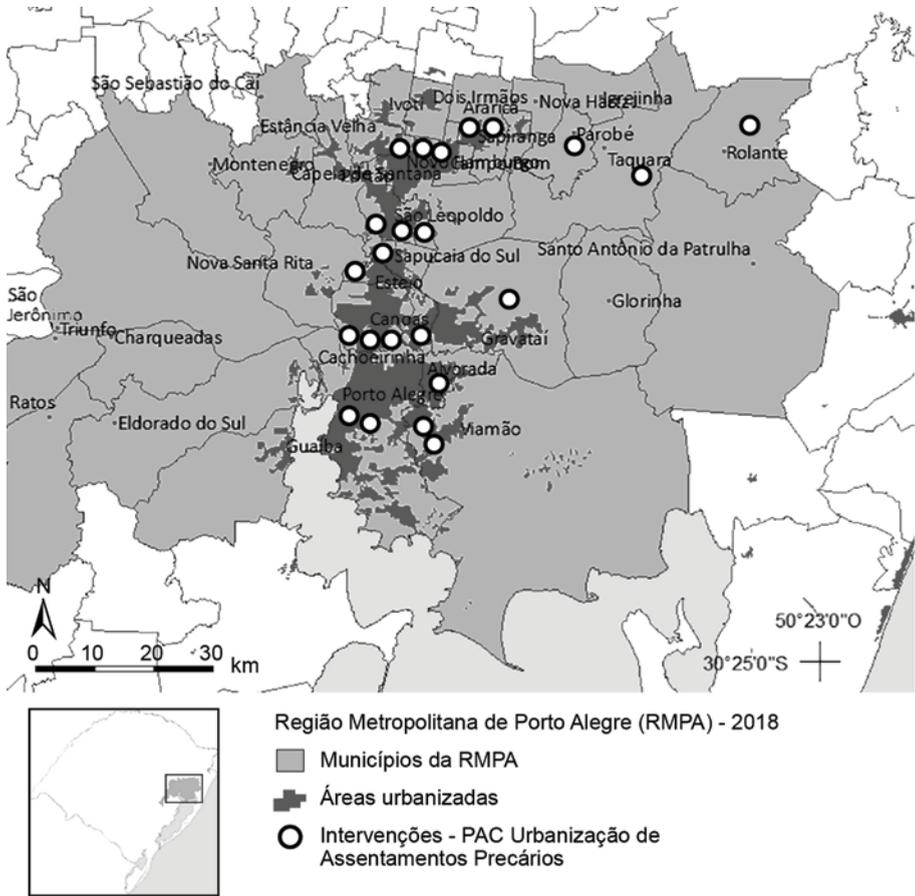


Figura 1 - Localização aproximada das obras PAC na Região Metropolitana de Porto Alegre

Fonte: Elaboração própria com base em Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul SPGG/DEPLAN (2018).

municípios (Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão). A Constituição Federal de 1988 e a posterior Constituição Estadual de 1989 permitiram acréscimo de municípios (MAMMARELLA, 2009). Inicialmente foram acrescidos oito, com inclusões ao longo dos anos, até que se chegasse à conformação atual de 34 municípios.

Então, como resultado, há uma concentração/dispersão das obras. Dispersão, pelo fato de estarem espalhadas em 14 municípios. Concentração, porque estão mais presentes não só na área mais densamente ocupada e conurbada, mas porque 20 das 23 intervenções estão nos municípios originais da constituição da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Uma característica desse conjunto são obras associadas a recursos de recuperação ou saneamento ambiental, nas cidades de Alvorada, Canoas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo e Viamão. Por outro lado, existe uma variedade na natureza dos projetos e nos tipos de intervenção e, como é possível perceber na Tabela 1, estágios diferentes no andamento das obras. Por exemplo, várias delas contavam inicialmente com recursos para a construção de Unidades Habitacionais (UHs), além de uma que, desde seu projeto, mencionava que seriam construídas UHs pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na área de intervenção (Colina Verde - Sapucaia). Três projetos haviam planejado UHs na própria área de intervenção: a Vila Palmeira e a intervenção em várias vilas em Novo Hamburgo e o Condomínio Castelinho em Viamão, cujo objeto foi posteriormente modificado e passou a ser apenas aquisição de terreno e regularização. Outros quatro projetos contavam apenas com reassentamentos: Morada Cidadã em Canoas, Arroio Sapucaia em Esteio, Vila Augusta em Viamão, Vila Nazaré em Porto Alegre. Em alguns casos, houve remoção concomitante à regularização de parcela de domicílios fora da área de risco: Prata e Torres em Canoas; Manteiga e Cerquinha; e Arroio Kruse em São Leopoldo. Apenas dois projetos contemplavam compra de terreno: Condomínio Castelinho em Viamão e Arroio Kruse em São Leopoldo. E somente dois projetos contemplavam unicamente a regularização fundiária: Vila São Pedro em Sapiranga e Vila Kipling em Novo Hamburgo. A Vila João de Barro em Canoas não contava com produção de UHs ou com regularização fundiária no Quadro de Composição de Investimentos inicial, mas, por outro lado, o Termo de Compromisso, assinado com a Caixa, além da recuperação de área degradada e de obras de infraestrutura, menciona a construção de UHs pelo PMCMV, sem especificar quantidade.

Também chama atenção a cidade de Porto Alegre ter apenas dois empreendimentos, obras associadas ainda à Copa do Mundo FIFA 2014. Fazia parte do pacote de “obras da Copa” a ampliação da pista do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Para que isso acontecesse, havia a necessidade de remoção de famílias na área prevista para a obra. Sob certos aspectos, pode-se dizer que a inclusão de Porto Alegre na lista de obras do PAC relativos à urbanização de assentamentos precários foi quase incidental: foi muito mais uma forma de captar recursos do que uma preocupação focada na regularização ou assentamento de famílias carentes. De qualquer maneira, e independentemente do caráter secundário dos assentamentos em

face do Aeroporto, as obras foram praticamente concluídas, pelo menos do ponto de vista “técnico”.

Aqui é interessante destacar que a seleção dos projetos ou obras ocorre nas esferas Municipal, Estadual e Federal. São os Estados e os Municípios que apresentam projetos nos distintos eixos do PAC, inclusive o UAP e PMCMV. Em algumas situações, esses projetos complementam-se ou entram em conflito, como foi o caso das obras do aeroporto de Porto Alegre (PAC Transportes) e Urbanização de Assentamentos Precários das vilas Dique e Nazaré (Eixo MCMV) (SIQUEIRA; BAIERLE; AMARO, 2011).

Essas últimas, são obras de remoção e que, na realidade, ignoram camadas de intervenções anteriores existentes no local. O exemplo mais direto são as intervenções ocorridas na Vila Dique antes do PAC. Todas estavam relacionadas às demandas apresentadas no Orçamento Participativo e na própria organização da comunidade. Nesse contexto, encontravam-se a Unidade de Saúde Santíssima Trindade (1992), a Creche Galpãozinho (1991), a Unidade de Triagem Santíssima Trindade (1990) – mantida pela Associação de Catadores de Materiais Recicláveis Santíssima Trindade –, o Clube de Mães Margarida Alves (1990), a “Escola da Comunidade” – instalada em 1991 pela comunidade e oficializada na Rede Municipal de Educação de Porto Alegre no ano de 1996 com o nome de Escola de Ensino Fundamental Migrantes e padaria comunitária denominada Chico Pão. Também existem equipamentos comunitários na Vila Nazaré: creche, Unidade Básica de Saúde (UBS) e Associação de Moradores, além de 71 unidades construídas contando com atividades comerciais e 16 de práticas religiosas.

Na Vila Nazaré, segundo levantamento socioeconômico do Departamento Municipal de Habitação, realizado em 2006 (PORTO ALEGRE, 2006), viviam 3.594 pessoas. A comunidade apresentava, no momento da realização do levantamento, aproximadamente 150 famílias vivendo da coleta de material reciclável, utilizando carroças, cavalos ou carrinhos. Para o reassentamento, foram adquiridas duas áreas. Uma delas denominada Bom Fim no Bairro Sarandi, localizada mais próxima do local de origem dos moradores, atenderá somente 356 famílias e terá 15 unidades comerciais¹. As demais famílias deverão ser reassentadas na segunda área adquirida, localizada no bairro Mário Quintana, Rua Irmãos Maristas. O reassentamento das famílias ocorrerá pelo PMCMV (SIQUEIRA, 2015).

1. O empreendimento foi entregue, mas ainda não foi ocupado pelas famílias.

Quanto à Vila Dique, o nome da intervenção aponta para algo mais do que simples remoções: “Saneamento Integrado e Urbanização – Vila Dique”. Porém, de acordo com o Relatório de Levantamento de Auditoria TC 000.291/2010-2 (TCU, 2010) e Portal da Transparência, o convênio tratava da infraestrutura e construção de moradias para reassentamento da Vila Dique e parte da Vila Nazaré. Estava prevista inicialmente a construção de 1.476 UHs, 103 unidades comerciais e um Centro Comunitário. Dessas UHs, 922 foram efetivamente construídas por intermédio do PAC. As unidades complementares foram contratadas pelo PMCMV na mesma área de reassentamento (PORTO ALEGRE, 2013). Na ocasião, também foram contratadas unidades habitacionais para reassentar parte da Vila Nazaré pelo PMCMV. Obras de infraestrutura foram implementadas no reassentamento, assim como creche, escola, posto de saúde, centro comunitário, unidades comerciais, galpão de triagem para resíduos sólidos e estação de tratamento de esgotos (SIQUEIRA, 2015).

Apesar de as intervenções aparecerem como praticamente concluídas, problemas foram apontados no Relatório de Levantamento da Auditoria, como dificuldade de acesso a vagas na nova escola e de atendimento no posto de saúde, dificuldade de conciliar a nova habitação, distante do local de origem, com a atividade de catação e a posse de cavalos etc.

Atualmente, ainda há famílias remanescentes na Vila Dique, principalmente as localizadas em área não pertencente à expansão do Aeroporto, o que é um forte indício de que, apesar de dadas como concluídas nos relatórios oficiais, a intervenção não foi capaz de resolver plenamente o problema da inadequação de habitação das famílias. Também deve ser ressaltado que a concessão recente do Aeroporto para a iniciativa privada e a retomada de obras fez com que a empresa FRAPORT (atual administradora do Aeroporto Internacional Salgado Filho) esteja realizando, em 2018, outro cadastro socioeconômico com vistas à remoção total da Vila Nazaré.

Para finalizar esta seção, vale ressaltar novamente o caráter e as características excepcionais do caso de Porto Alegre frente a todas as outras intervenções na Região Metropolitana. Por que Porto Alegre, a cidade da Região Metropolitana com a maior quantidade de população em assentamentos precários, praticamente não acessou o PAC?

Não obtivemos respostas diretas dos gestores, mas as evidências apontam para duas respostas concomitantes:

- a. A preferência pela facilidade de contratação de obras do Programa Minha Casa Minha Vida em vez de toda a complexidade de obras integradas que compreendem não só construção de moradias.
- b. A situação política particular da capital onde, após 16 anos de administração de coligações lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a coalisão política frente à Prefeitura mudou e com ela, as prioridades. Inverteu-se a situação: quando o PT estava governando o município, o Governo Federal estava com a oposição. Quando esses partidos são apeados do Poder Federal, ganham as eleições municipais e começam a substituir localmente o protagonismo da “participação popular” pela “governança”. Politicamente, parecia se evitar qualquer movimento que pudesse ser interpretado como apoio às políticas federais. Além disso, não se pode perder de vista, como Swyngedouw (2005) mostra que a governança é no mínimo contraditória: cria novos arranjos de poder, novas instituições e “empodera” novos atores enquanto outros – inclusive atores com ampla participação anterior – são “desempoderados”. O que ocorre em Porto Alegre? Na cidade, não só houve o protagonismo de novos atores – principalmente ligados aos setores empresariais –, mas utilizou-se a existência da estrutura anterior de participação popular (o Orçamento Participativo – OP) como forma de legitimação dos atos e das políticas implementadas pelo modelo de governança. Hoje, a participação popular ainda existe, mas está subordinada, não é mais protagonista. Com isso, podem-se impor obras, inverter prioridades conquistadas durante as administrações anteriores, promover a periferização da pobreza com o argumento das forças de mercado encarecendo a terra e assim por diante. (SIQUEIRA; LAHORGUE, 2012)

OS MUNICÍPIOS COM MAIS OBRAS: CANOAS, SÃO LEOPOLDO E NOVO HAMBURGO

Como já comentado em seção anterior, o volume de obras não pode ser considerado significativo e os investimentos encontram-se espalhados em várias cidades, se for levada em consideração toda a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Contudo, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo foram os municípios com maior quantidade de intervenções – três cada uma – com um volume de recursos somados na ordem de 183 milhões e meio de reais. Isto é, 44,02% do total da verba alocada para a RMPA. Se somadas essas três cidades com Porto Alegre – cuja excepcionalidade foi comentada na seção anterior –, os recursos disponibilizados correspondem a 63,80% do total. Por essa razão, nosso foco agora é detalhar um pouco mais os investimentos nessas três cidades.

São Leopoldo

São Leopoldo foi beneficiada com três intervenções do PAC: Bairro São Miguel; Arroio Kruse; Arroios Manteiga e Cerquinha. As duas últimas envolveram operações assemelhadas, com remoção das famílias que tinham residências na faixa de até 18 metros da beira dos arroios e a consequente recuperação ambiental desses espaços; além da regularização fundiária dos domicílios que ocupavam a faixa de 18 a 30 metros. Já a obra do Bairro São Miguel previu a retirada de pessoas que moravam numa das valas de drenagem da cidade para realizar a extensão da Avenida Dom João Becker, localizada no centro da cidade.

Com orçamento inicial de R\$ 32 milhões, financiados pelo Orçamento Geral da União (OGU), a urbanização do Arroio Kruse prevê o reassentamento de 421 famílias em quatro loteamentos (72 famílias na área 1; 125 na área 2; 91 na área 3 e 133 na área 4), três já concluídos e um deles, que abrigará 125 famílias, ainda está sendo construído, sem previsão de conclusão. A demora em finalizar essa última parte deu-se, inicialmente, por falta de recursos, por problemas acarretados pelas mudanças de governo municipal, que levou à troca de equipes técnicas e de escolha de prioridades, mas também por questões judiciais envolvendo a documentação do terreno, quando ocorreu a mudança do fundo financiador para a construção das unidades habitacionais, o que será explicitado a seguir.

Além disso, está sendo feita a recuperação ambiental da faixa de até 18 metros da beira do arroio, local antes ocupado pelas famílias, e que, segundo os técnicos da Secretaria de Gestão e Governo da Prefeitura de São Leopoldo, está com 52% concluído. Até então, esse local não tinha sido alvo de nenhuma intervenção do Poder Público e as casas eram precárias, sem saneamento e com rede elétrica irregular. As residências que se localizam na faixa de 18 a 30 metros por serem consideradas em melhores condições que as primeiras, passaram por regularização fundiária, atendendo 120 famílias.

A urbanização dos arroios Manteiga e Cerquinha contou com orçamento inicial de R\$ 40 milhões e previa a remoção de 760 famílias para três loteamentos (252 para o Manteiga I, 314 para o Manteiga e II e 194 para o Cerquinha). No entanto, nenhuma família foi reassentada, principalmente por falta de recursos e por trocas nas equipes técnicas em virtude das mudanças na gestão municipal. O loteamento Manteiga I já tem toda a infraestrutura terminada (água e esgoto, pavimentação, centro comunitário) e suas UHs já tinham sido licitadas e iniciadas via PAC, mas, por falta de recursos e por problemas técnicos (por ser um terreno mais acidentado), a obra foi paralisada. A obra de infraestrutura do loteamento Cerquinha foi iniciada em 2016 e sua infraestrutura deve ser concluída em dezembro de 2018. O projeto de infraestrutura do loteamento Manteiga II, por sua vez, está sendo licitado e o chamamento público deve ser realizado no mês de agosto de 2018.

A obra das UHs ainda não tem previsão de início, pois, assim como ocorreu com o projeto na obra do arroio Kruse, os contratos foram assinados há muito tempo e por isso ficaram defasados, tornando inviável, segundo os técnicos, para a prefeitura financiar a diferença entre os valores previstos na assinatura do contrato e os atuais para a construção das habitações. Por isso, foi feita uma migração do contrato do PAC para o PMCMV e as UHs que não foram iniciadas até 2013 passaram por essa migração. Por essas razões, houve mudanças nos projetos, uma vez que a tipologia das UHs do PMCMV é diferente do que se tinha inicialmente contratado no PAC, o que levou a mudanças nos projetos e mais tempo para adequação.

Além disso, essas duas obras também têm outro ponto em comum: ambas foram motivadas por ações e inquéritos civis do Ministério Público, que previam tanto a retirada de famílias que ocupavam tais locais, como a remoção de famílias de outras áreas de risco do município a serem incluídas nos reassentamentos.

Por fim, a urbanização do Bairro São Miguel foi retomada com orçamento de R\$ 19 milhões, depois do reassentamento de famílias em 301 UHs (além de nove regularizações fundiárias), já finalizadas e entregues em 2014. Quanto à retomada, a ação de qualificação urbana contempla obras de pavimentação, infraestrutura e a extensão da Avenida Dom João Becker até a Avenida João Corrêa. Além da pavimentação, está prevista a construção de uma Escola de Educação Infantil, um centro comunitário e a recuperação da área degradada.

A gestão dessa última obra foi transferida para a Secretaria de Gestão e Governo da Prefeitura de São Leopoldo ainda em 2018, embora a obra tenha sido iniciada em 2011, fato que exemplifica a trajetória do PAC no município. Segundo o relato dos técnicos, desde a primeira assinatura, o PAC foi transferido para diversas secretarias e órgãos da administração municipal, além das constantes mudanças e reduções das equipes técnicas ligadas à Prefeitura e dedicadas ao Programa. No início, o PAC era gerido pela Secretaria de Habitação e, logo depois, por uma Unidade Gerenciadora de Projetos, que era parte da secretaria citada, contando com uma grande equipe técnica com profissionais de diversas áreas (assistentes sociais, biólogos, engenheiros e arquitetos). Por conseguinte, essa Unidade foi deslocada para a Secretaria do Planejamento e em seguida tornou-se uma secretaria autônoma (Secretaria de Projetos Especiais). Nos últimos anos, o controle foi novamente deslocado, desta vez para a Secretaria de Gestão e Governo, onde atualmente o PAC é controlado por uma diretoria criada especificamente para esse Programa. Somente na atual gestão municipal houve uma separação de atribuições entre diversas secretarias: o trabalho social é feito pela Secretaria de Habitação; a fiscalização das obras, pela Secretaria de Obras e Viação e a de água e esgoto, pelo Serviço Municipal de Água e Esgotos (SEMAE), uma autarquia municipal.

Outro problema apontado pelos técnicos para o atraso das obras foi a escolha de terrenos com muita declividade e que dificultavam a construção de UHs, visto que as tipologias das habitações e os custos inicialmente previstos não previam terrenos em declive. Logo, tais tipologias mostravam-se incompatíveis com as condições das áreas, o que levava à necessidade de constantes reformulações dos projetos.

Canoas

Canoas também foi contemplada com três empreendimentos do PAC: Saneamento integrado nos Loteamentos Prata e Torres no Bairro de Fátima; Urbanização - Vila João de Barro; e Urbanização - Loteamento Morada Cidadã, Canoas Minha Terra I e Canoas Minha Terra II. Segundo os técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Canoas consultados, o fato de o município aderir ao programa federal está relacionado a dois motivos principais: a ligação viária entre Canoas e seus municípios limítrofes e a infraestrutura em

assentamentos precários e ocupações irregulares, sobretudo em beiras de valas. A ligação viária mencionada pelos técnicos refere-se, na verdade, à implantação de uma nova rodovia, a BR-448, pensada como alternativa à BR-116, que é a principal via de ligação entre os municípios originais da RMPA, formando um eixo Sul-Norte a partir de Porto Alegre e cortando ao meio muitos desses municípios que, com o passar do tempo, cresceram no entorno da rodovia. Por essa razão, a Rodovia hoje está saturada e sem possibilidade de ser ampliada. A solução encontrada foi construir uma nova via (BR-448) que passa na periferia de Canoas, não no centro, como a BR-116. A inferência lógica desse processo foi encontrar assentamentos precários no caminho. Por isso a necessidade de regularização e remoção da nova faixa de domínio.

O primeiro deles – constituído pelos Loteamentos Prata e Torres – está bem próximo de ser finalizado. As verbas do PAC foram destinadas para a infraestrutura e equipamentos públicos, enquanto as verbas da prefeitura de Canoas foram destinadas para a construção de 280 UHs. Para ser finalizado, falta a conclusão de uma praça e de um centro comercial. Os técnicos da secretaria relataram que essas novas UHs foram destinadas a pessoas que moravam em casas construídas sob uma rede de alta tensão no loteamento Torres. Próximo a esse mesmo local, está localizado o loteamento Prata, que passou pelo processo de regularização fundiária, beneficiando 175 famílias. Em ambos os loteamentos, já existia parte do saneamento e algumas vias estruturadas com calçamento.

A Vila João de Barro está localizada em um bairro muito populoso de Canoas, o Niterói, mas seu local específico não era urbanizado. Em uma área pertencente ao Estado, as pessoas construíram suas casas na vala interna de um dique. Para atender a essa população, foi assinado o contrato para a construção de 280 habitações no Loteamento Rio Gravataí e para a regularização fundiária de outras residências ao redor da vila. Além disso, o contrato também previa as seguintes ações: redes de esgoto e água, estação de bombeamento, desocupação da beira da vala, urbanização da área desocupada com espaço de convívio, contenção e reconstituição do dique (ainda em execução), construção de uma praça (nomeada Praça da Juventude) e um centro comunitário (estes dois últimos ainda não concluídos). Também está em processo de licitação a urbanização do interior da vila, sem previsão para conclusão.

Já o último empreendimento – constituído pela Urbanização - Loteamento Morada Cidadã, Canoas Minha Terra I e Canoas Minha Terra II – é também conhecido por BR-448 em razão de seu objetivo principal, a obra financiada pelo Governo Federal a partir de demanda do Estado do Rio Grande do Sul para criar uma rota alternativa à BR-116 que, por atravessar os núcleos urbanos dos municípios da RMPA, já não apresenta possibilidade de alargamento. Para o reassentamento das 599 famílias que moravam nos diques onde foi realizada a obra, foi prevista a construção de habitações, em parceria com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)². Segundo o Quadro de Composição de Investimentos (2011), ficou a cargo da União o financiamento dos equipamentos comunitários (quatro praças públicas, dois centros comerciais e um cento comunitário) no valor de R\$ 2.003.970,00 e Trabalho Social, no valor de R\$ 996.030,00. As unidades habitacionais (casas e apartamentos) foram construídas com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida - Vinculado com 100% de subsídios. Ao município coube a disponibilização das terras (áreas) para implantação dos empreendimentos habitacionais (PANAZZOLO, 2013). Essas famílias foram distribuídas em três loteamentos, os que dão nome ao projeto. No início de 2018, ainda restavam a conclusão de uma praça, do centro comunitário e da infraestrutura de 33 UHs, que depende da aprovação do edital pelo DNIT para, então, ser feito o chamamento público.

2. Fez parte das atribuições do DNIT o Diagnóstico para Reassentamento e Plano de Reassentamento. Essas ações são executadas de acordo com as seguintes diretrizes oficiais:
 - i. promover a participação e a gestão conjunta, pelas famílias afetadas, na concepção e execução do plano, bem como na definição das alternativas e soluções (participação cidadã);
 - ii. mitigar impactos negativos decorrentes da necessidade de deslocamento involuntário provocado pela execução das obras e serviços de engenharia;
 - iii. viabilizar soluções de acesso à moradia digna e aos meios de reprodução econômicos, culturais e sociais, de forma a restaurar, ou melhorar, as condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas;
 - iv. priorizar, quando da definição das soluções de atendimento aplicáveis no Plano de Reassentamento, solução que represente garantia do direito à moradia;
 - v. diagnosticar riscos de empobrecimento e de exposição a situações de vulnerabilidade das famílias afetadas, prevendo medidas específicas de mitigação e compensação quando tais riscos forem provenientes de deslocamento involuntário;
 - vi. prever instâncias de participação e gestão compartilhada, buscando inserir a participação das instâncias locais já instituídas;
 - vii. estabelecer mecanismos para prevenção e mediação de eventuais conflitos decorrentes de intervenção. (DNIT, 2013)

É importante lembrar disso, pois usualmente se esquece que habitações não são construídas somente pela relação e verba disponibilizada entre o Ministério das Cidades, Secretarias Estaduais e órgãos municipais ligados à habitação.

Cabe destacar que, mesmo o DNIT sendo um departamento especializado em construções de rodovias e não responsável pela implementação de políticas habitacionais, teve uma forte participação na implementação do reassentamento das famílias atingidas.

Os técnicos responsáveis pela gestão do PAC no município relataram alguns atrasos nos repasses de verbas em vários momentos, principalmente no período inicial de contrato, que resultou em rescisões contratuais com pequenas empresas que não conseguiram se manter sem receber por 60 dias, por exemplo, e que acarretou em adiamento das entregas. No entanto, afirmaram que, depois dos percalços iniciais, não enfrentaram atrasos significativos de liberação de verbas, capazes de causar problemas ao andamento das obras.

Ao mesmo tempo, também elencaram as boas relações entre as diversas secretarias que acabaram se envolvendo no Programa, antes ou depois do início das obras (educação, saúde, obras, captação de recursos, esporte e lazer, meio ambiente). Por exemplo, citaram uma diretoria que tem o trabalho de cadastrar e atualizar a situação de áreas públicas e a partir desse dispositivo foi possível escolher os terrenos que teriam melhor adequação às condições do PAC.

Novo Hamburgo

O município de Novo Hamburgo foi contemplado com recursos para intervenções em duas localidades/áreas: Vila Kipling e Vila Palmeira.

A intervenção realizada na Vila Kipling contou inicialmente com recursos de duas fontes para distintas ações: financiamento por meio do Programa Pró-Moradia, com contrato de financiamento e repasse assinado em setembro de 2010, no valor de R\$ 29.268.000,00 (somada à contrapartida) e repasses do Orçamento Geral da União - Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) Intervenção de Favela, cujo termo de compromisso foi assinado em novembro de 2011, no valor de R\$ 13.237.237,61, incluindo a contrapartida do município.

Os recursos do Pró-Moradia contemplavam ações de implementação de infraestrutura, regularização fundiária e produção de 314 UHs na área de intervenção e 166 UHs em área de reassentamento, trabalho social e equipamentos comunitários (construção de quatro praças).

Já o repasse de recursos por meio do OGU ocorreu basicamente para regularização fundiária, alojamento provisório (aluguel social), infraestrutura, trabalho social e equipamentos comunitários (praça e quadra de esportes). A produção habitacional ocorreu pelo PMCMV.

Quanto às dificuldades encontradas na execução, gestores relataram três principais:

- a. financeiras: ocorreu atraso no depósito de recursos na conta bancária pelo Ministério Gestor, prejudicando o pagamento dos repasses;
- b. técnicas: as sondagens não revelaram com exatidão o solo existente nas áreas, provocando acréscimos nos serviços de escavação e aterro e aumento no prazo de execução das obras;
- c. sociais: em se tratando de obras em áreas ocupadas pela população, de regularização fundiária e remoção de áreas de risco, houve alguns conflitos com famílias, principalmente uma resistência inicial de algumas para aceitarem a mudança para apartamentos. Isso provocou entraves na execução e atrasos no cronograma.

A intervenção contratada para a Vila Palmeira ocorreu por intermédio do Programa Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHNIS) – Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, cuja finalidade era a execução da Urbanização da Vila Palmeira. Os repasses ocorreram por meio do OGU, cujo Termo de Compromisso nº 0301572-87/2009 foi assinado dezembro de 2009.

As ações previstas para a Vila Palmeira contavam com infraestrutura, regularização fundiária, trabalho social, equipamentos comunitários (construção de seis praças), a produção de 318 unidades habitacionais na área da intervenção, recuperação e melhoria habitacional de outras 499 unidades habitacionais.

Em relação às unidades habitacionais, o projeto arquitetônico original precisou passar por adequações por solicitação da Caixa Econômica Federal (ERTEL, 2016). Assim, a construção das unidades residenciais ainda não iniciou.

Deve ser ressaltado que a intervenção discutida neste texto é uma das etapas que compõe a urbanização da Vila Palmeira. Assim como em algumas outras intervenções em assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre, já havia outras “camadas de intervenção”, mesmo que sem o volume de recursos do PAC. Isso aparece quando se sabe que pesquisadores da Universidade Feevale já realizavam trabalhos junto à comunidade, o

que foi um dos pontos destacados pelo gestor público de Novo Hamburgo. Sem a equipe composta pelos pesquisadores dessa universidade, que elaboraram pesquisa e proposta de projeto, seria praticamente impossível o Poder Público Municipal montar equipe semelhante para apresentar o projeto. Em verdade, o contexto apresentado pode ser considerado uma segunda camada de intervenção, pois anteriormente 129 casas foram concluídas por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (ARQUITETURA E COMUNIDADE, s/d).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAC – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) teve uma abrangência, em termos espaciais, bastante significativa na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Não houve concentração de obras apenas no centro da metrópole, atingindo inclusive municípios com baixo grau de integração metropolitana. Também se percebeu que o programa foi capaz de cobrir razoavelmente bem os municípios que apresentam grande quantidade de inadequação ou precariedade habitacional. De acordo com o comentado no início deste Capítulo, em um universo de déficit habitacional de mais de 90 mil moradias, a perspectiva de o conjunto dos empreendimentos atender a quase 30 mil famílias não é desprezível. E, se for considerado o levantamento dos assentamentos precários do IBGE no Censo 2010 (Aglomerados Subnormais), que foi de 79.890 habitações em toda a RMPA, em relação ao número previsto nos contratos de 28.931 famílias beneficiadas, a porcentagem chega a 36,21%.

Este Capítulo também focou nos três municípios que apresentaram mais projetos de intervenção. É interessante observar a Tabela 4 a seguir, pois lança luz sobre e resume o alcance dos investimentos nessas localidades:

Somando regularização a novas habitações, tem-se 5.516 famílias potencialmente beneficiadas diretamente com as intervenções; mais de 50% do número de domicílios em aglomerados subnormais levantados pelo IBGE em 2010, mostrando o potencial do programa como minimizador da precarização das habitações nas regiões metropolitanas brasileiras.

Esse potencial não se mostrou isento de problemas e contradições. Como mostrado por Menezes, Augustin e Souza (2017), o Programa, em seu início, deparou-se com um grande despreparo no nível local tanto para formular como para executar programas de urbanização de assentamentos precários. Nessa

Tabela 5 - Domicílios em aglomerados subnormais, número de habitações projetadas e de regularização fundiária em Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo

MUNICÍPIOS	Domicílios em Aglomerados subnormais (2010)	Novas habitações nos projetos PAC	Regularização fundiária nos projetos PAC
São Leopoldo	1.923	1.482	120
Canoas	1.896	1.159	175
Novo Hamburgo	6.361	798	1.782
TOTAL	10.180	3.439	2.077

Fonte: Elaboração própria com base nos QCl's e gestores municipais.

direção, os próprios gestores entrevistados apontaram problemas: projetos às vezes inadequados e equipes não especializadas, aspectos que geram atrasos, defasagem de preços e, por vezes, mudanças de objeto. Rescisões de contrato e mudanças das empresas vencedoras de licitação (em algumas situações com a falência de algumas) também foram constatadas.

Esse último aspecto, aliás, coloca outra questão normalmente pouco assinalada nas discussões sobre obras públicas: é comum colocar o peso dos problemas nos agentes Estatais/Públicos. No entanto, é importante considerar o papel da iniciativa privada, que frequentemente executa projetos de forma não satisfatória, isto é, empresas que se candidatam, são aprovadas e depois demonstram limitada capacidade de executar obras com alguma complexidade. Algo bastante apontado por gestores, não só de obras do PAC, é o fato de a lei de licitação privilegiar o menor preço como um dos critérios principais de contratação. O resultado prático, repetidas vezes, é uma empresa ganhar a licitação e, depois de a obra iniciada, ser necessário aditivos ao contrato. Quanto a isso, deve ser observado que os aditivos e distratos podem ser resultado não só do menor preço, mas eventualmente da forma de contratação, margem de lucro, inadequação da Tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), inexperiência ou mesmo uma mistura de alguns desses itens. Entretanto, os resultados são atrasos, encarecimento das obras e, às vezes, abandono por parte da empresa, alegando impossibilidade de cumprir o acordo com os preços inicialmente sugeridos. Ideologicamente, no Brasil, parece haver sempre uma inversão: quem toca as obras é a iniciativa privada, mas quem recebe o ônus e a crítica é apenas o Estado. Ainda, não se pode esquecer que “Estado”, genericamente, não existe. No Brasil são pelo menos três níveis de Executivo (Federal, Estadual, Municipal), sem contar com o Legislativo e o Judiciário.

Todos eles fazem parte do “Estado”. Como lembra Lojkin (1981) em suas três proposições negativas: a) O Estado não se define por uma relação de exterioridade com a estrutura social; b) a superestrutura estatal não é nem o produto da superposição de um sistema sobre outro ou mesmo uma organização autônoma ligada a um meio exterior, e c) a política estatal não é constituída por uma série de decisões ou de estratégias de atores autônomos. Resultado: a implementação das políticas públicas é resultado não só do empenho técnico ou do Estado, mas de uma variedade de arranjos, contradições e disputas entre atores da sociedade civil, entre eles, o aparato estatal. Isso se reflete na variedade de resultados das obras: estágios mais ou menos avançados; mais ou menos respeito em relação às vontades e aos anseios da população atingida etc.

Quanto aos problemas apontados pelos gestores, sem dúvida, a explicação passa pelo longo período em que os municípios tiveram pouca atuação na política habitacional, seja pela falta de autonomia para a gestão dessa política nos anos anteriores à Constituição de 1988, seja pela falta de recursos para realizar investimentos nos anos posteriores (Campanhoni, 2016) ou mesmo pela já mencionada descontinuidade histórica das políticas públicas no Brasil. Alguns dos desafios que a urbanização de assentamentos precários enfrenta são decorrentes dessa recente retomada do processo de investimento nas cidades (Caldas; Vale, 2014). No novo arranjo federativo, programas são criados em âmbito federal e implementados nos âmbitos municipal e estadual, como é o caso do PAC.

Alguns desses desafios e problemas podem ser exemplificados por Allebrandt e Felix (2016), que mostram como durante a implantação das obras de revitalização do Arroio Barnabé, em Gravataí, o problema não era apenas técnico, sobre questões de engenharia ou de andamento das obras físicas. Um dos desafios era intermediar, através do trabalho social, as demandas e anseios da comunidade atingida com o trabalho, juntamente com o entendimento e os preconceitos da equipe técnica responsável pelas obras. A exigência de trabalho social e acompanhamento de equipes compostas de assistentes sociais, antropólogos, sociólogos, geógrafos e outros profissionais, sem dúvida, é um avanço em relação a outros períodos históricos em que houve obras de Habitação de Interesse Social. Mesmo que os resultados sejam desiguais e não tenham sido perfeitos, há uma grande avenida de oportunidades e aprendizado para a implementação de obras complexas que, afinal, tratam de vidas humanas, não só de engenharia ou estruturas físicas.

Fica evidente, também, que o PAC depende muito do poder local, de arranjos e políticas com variáveis regionalizadas, muitas vezes contraditórias, com anseios e propostas de execução vindas de Brasília. A efetivação do Programa, que é federal, é de responsabilidade municipal na maioria das vezes. Como visto nos exemplos das cidades citadas ao longo deste Capítulo, o foco pode estar na simples remoção de um “entreve” para execução de uma obra (como o caso de Porto Alegre), na retirada de populações de áreas de risco (como as beiras de arroios de obras em Novo Hamburgo e São Leopoldo, por exemplo), na construção de novas habitações (Canoas) ou mesmo obras que contemplam regularização fundiária com remoção de área de risco e construção de novas moradias (Novo Hamburgo e São Leopoldo). Outra forma de analisar essa questão é: os municípios com mais iniciativa, seja por arranjos políticos locais, seja por mínima capacidade técnica, foram capazes de captar mais verbas e encaixar mais obras.

Se o arranjo local é importante, significa que a troca de governo pode atrapalhar. O sentido, aqui, é a troca entre gestões municipais após o período eleitoral. Uma cultura de que obras são “do governo” e “do partido anterior no governo” atrapalha a continuidade das obras. Isso foi verificado na Região Metropolitana de Porto Alegre. O longo período entre a aprovação das obras, seu início e a conclusão (aliás, em grande parte, inconclusas) ocasionou a troca de gestão durante a execução dos empreendimentos. Com essa troca, vieram mudanças de secretários e suas equipes, muitas vezes em cargos comissionados por indicações das coligações, e não por uma *expertise* na matéria do cargo. Nesse processo, muitas vezes a nova equipe, mesmo tendo “boa vontade”, desconhece a obra pela qual a respectiva Secretaria seria responsável. Prova disso é que, em alguns contatos para essa pesquisa, havia dificuldade até mesmo em encontrar as pessoas encarregadas e/ou com conhecimento dos empreendimentos em algumas prefeituras. Como gerenciar e fiscalizar obras nessas condições?

Outro aspecto merece ser observado. O PAC acabou sendo responsável por espalhar obras também em alguns lugares que não haviam recebido nenhuma intervenção anterior, de forma que a possibilidade de gestores locais contarem com apoio para intervenções de mitigação da inadequação e precariedade habitacional poderia ser uma alternativa interessante para a alegada crônica falta de recursos municipais para investimentos.

Foi citado neste Capítulo, o despreparo inicial das equipes de muitas Prefeituras em lidar com projetos complexos. Todavia, o que aconteceu ao longo dos anos e não é desprezível: tanto uma responsável pelos projetos da Caixa Econômica Federal quanto os gestores das prefeituras entrevistados lamentaram o fato de terem aprendido tanto na execução desses projetos e agora não terem mais oportunidade de aplicar esse acúmulo de conhecimento. Este é um dos piores aspectos da interrupção ou paralização de programas: não é só uma questão de desperdício de dinheiro público, como frequentemente apontado em avaliações, mas desperdício de cérebros e de formação de técnicos.

Não existe economia quando uma obra não é completada, quando a paralização encarece e atrasa o resultado final. O desatendimento e a espera das famílias através dos anos por uma solução é, ao mesmo tempo, um desperdício de capital, de recursos públicos, de socialização e de humanização dos envolvidos. Cada vez que um levantamento socioeconômico precisa ser refeito anos depois – tendo em vista que as famílias cresceram, filhos casaram etc. –, derivado do fato de a obra não sair como inicialmente previsto, é um desperdício, que não deve ser só contabilizado em termos de custos econômicos. Programas como o PAC envolvem vidas humanas, muitas vezes frágeis por sua precariedade.

E exatamente agora, que se tem um aprendizado acumulado, faz sentido aprovar uma emenda constitucional congelando os investimentos públicos (considerados como “gastos”) por 20 anos? Não importa se o ponto de vista seja a vida da população atingida ou a acumulação de capital. É irracional.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, D. ; FELIX, T. M. Entre o técnico, o político e o social: impasses e poderes de uma política habitacional - PAC Barnabé. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 50, n. 1, p. 185-208, jan-jun 2016.

ARQUITETURA E COMUNIDADE. Vila Palmeira. **Arquitetura e Comunidade** - Blog do Projeto de Extensão Arquitetura e Comunidade da Universidade Feevale. s/d. Disponível em: <https://arquiteturaecomunidade.wordpress.com/projetos/vila-palmeira/>. Acesso em: 26. ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa nº 33**, de 9 de julho de 2009. Programa: Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/MANUAL-FNHIS-MELHORIAS-COND-HABITABILIDADE.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CALDAS, M.; VALE, M. O Programa de Aceleração do Crescimento e as obras de infraestrutura urbana. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2014, São Bernardo do Campo, SP. **Anais**. São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, p. 1-18, 2014.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 2, p. 227-248, 2016.

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Operações de Crédito e Contratos de Repasse. **Acompanhamento de obras**. 2018. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/susao/pag/filtro_inicial.asp. Acesso em: 27. ago. 2018.

DNIT - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. Anexo II: Critérios para elaboração e apresentação dos projetos de desapropriação e reassentamento no âmbito do RDC Integrado. Instrução de Serviço. **Nota Técnica nº 11/2013**. Disponível em: https://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/copy_of_AnexoIIIdaNotaTcnica011_2013_DES_DPP.pdf. Acesso em: 02 de julho de 2018.

ERTEL, D. Segue espera por casas enquanto projeto de regularização é reformulado. **Jornal NH**. 11. jun. 2016. Disponível em: https://www.jornalnh.com.br/_conteudo/2016/07/noticias/regiao/361800-segue-espera-por-casas-enquanto-projeto-de-regularizacao-e-reformulado.html. Acesso em: 26. ago. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional** — Referência 2010. 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em: 5 jan. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais — primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm. Acesso em: 16 mar. 2018.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MAMMARELLA, Rosetta (org). **Como anda Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (MCIDADES). **Dados sobre as contratações do PAC – Urbanização de Favelas**. [documento não publicado]. dez. 2017.

MENEZES, D.; AUGUSTIN, A.; SOUZA, V. G. Dificuldades nos projetos compartilhados: o caso do PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n° 4, p. 65-80, 2017.

PANAZZOLO, Adriano Peixoto. **Um novo caminho uma nova vida: programa de reassentamento populacional da Rodovia do Parque – BR 448/RS**. Canoas: STE – Serviços Técnicos de Engenharia S.A., 2013.

PORTO ALEGRE (Prefeitura). **Unidade de Pesquisa Socioeconômica. Levantamento socioeconômico da Vila Dique**. Relatório de Análise. Porto Alegre, 2006.

PORTO ALEGRE (Prefeitura). Departamento Municipal de Habitação (Demhab). **Contratos para construção de 918 moradias serão assinados hoje**. 21. jun. 2013. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=161553&CONTRATOS+PARA+CONSTRUCAO+DE+918+MORADIAS+SERAO+ASSINADOS+HOJE. Acesso em: 25. ago. 2018.

SPGG/DEPLAN – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO/DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul: Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>. Acesso em: 31. ago. 2018.

SIQUEIRA, L. F., BAIERLE, S.; AMARO, V. **Relações e contradições entre PAC Transportes (Aeroportos) e PAC Minha Casa Minha Vida (Urbanização de Assentamentos Precários) nas obras do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Relatório**. Porto Alegre: ONG Cidade, 2011.

SIQUEIRA, L. F. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. In: SOARES, P. R. R. (org). **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo 2014**. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65-111.

SIQUEIRA, L. F.; LAHORGUE, M. L. Governança e gestão urbana: Copa do mundo FIFA 2014 em Porto Alegre. **Anais do III Encontro Internacional de Ciências Sociais**. Pelotas: UFPEL, 2012.

SWYNGEDOUW, Eric. Governance innovation and the citizen: the Janus face of Governance-beyond-the-State. **Urban Studies**, n. 42, v. 11, 1991-2006, October 2005.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Levantamento de Auditoria TC 000.291/2010-2**. 18. jan. a 26. fev. 2010. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/317289402/29120102/inteiro-teor-317289512#>. Acesso em: 25. ago. 2018.

APÊNDICE

Conceitos e classificações utilizadas

Para a sistematização dos dados sobre as urbanizações de favelas realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no âmbito da pesquisa “Direto à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas” alguns conceitos e classificações foram definidos e estão sintetizados neste Apêndice. Reconhece-se que esses conceitos e categorias não dão conta da complexidade que envolve o tema e alerta-se que foram utilizados apenas para possibilitar comparação entre os casos.

1. Unidade de análise

Assumiu-se como unidade de análise o território (favela ou assentamento precário). Nesse sentido, é importante esclarecer que os contratos de financiamento ou repasse (Termos de Compromisso) podem ser destinados à urbanização de apenas um assentamento precário (ou parte dele) ou podem ser destinados a intervenções em mais que um assentamento. As intervenções em um determinado assentamento também podem ser realizadas por meio de mais de um Termo de Compromisso.

Os Termos de Compromisso só foram utilizados como unidade de análise no caso das leituras sobre os investimentos.

2. Natureza da intervenção

Muitos assentamentos para os quais foram canalizados recursos do PAC já haviam recebido investimentos públicos para sua urbanização em períodos anteriores ao programa (camadas de intervenção). Para classificação das intervenções foram consideradas apenas as ações propostas no âmbito do PAC.

Nos casos de urbanizações de assentamentos que contavam com mais de um Termo de Compromisso do PAC para sua urbanização, considerou-se a somatória das propostas como “a intervenção”. Em casos em que a intervenção se enquadrava em mais de uma categoria de natureza, considerou-se a motivação principal de intervenção.

NATUREZA	DESCRIÇÃO
Urbanização integral	Intervenção cujo objetivo proposto é urbanizar integralmente o assentamento ou executar os serviços necessários para concluir sua urbanização. Pode envolver diversos componentes, além da infraestrutura de urbanização, incluindo, quando necessário, reassentamento de famílias e construção de equipamentos sociais.
Urbanização parcial	Urbanização de apenas um setor do assentamento ou execução de apenas alguns dos serviços necessários à urbanização. Indica que ainda será necessário canalizar outros recursos para concluir a intervenção.
Eliminação de risco	Intervenção voltada prioritariamente para solução de situações de risco.
Viabilização de obra de infraestrutura urbana	Intervenção voltada prioritariamente para possibilitar implantação de obra urbana estrutural. Trata apenas o trecho (setor) do assentamento atingido pela obra em questão. Exemplos: canalização de cursos de água; abertura de viário.
Provisão Habitacional	Situações em que a intervenção restringe-se à implantação de conjunto habitacional para repor a moradia das famílias removidas. Pode ser do tipo reassentamento (área externa a poligonal do assentamento) ou do tipo remanejamento (dentro da poligonal do assentamento), com ou sem substituição de tecido.

3. Tipos de intervenção quanto a remoções e soluções de reposição

Para identificar a existência e tipo de deslocamento involuntário, adotaram-se os seguintes tipos de intervenção:

- i. urbanização sem remoção;
- ii. urbanização com deslocamento de famílias dentro da área de intervenção (remanejamento);
- iii. urbanização com deslocamento de famílias dentro e para fora da área de intervenção (remanejamento e reassentamento);
- iv. urbanização com deslocamento de famílias para fora da área de intervenção (reassentamento);
- v. remoção de todas as moradias do assentamento e construção de conjunto habitacional no mesmo local (substituição de tecido);
- vi. remoção de todas as moradias do assentamento e deslocamento das famílias para área externa (reassentamento total).

7. Investimento

A maioria dos estudos de caso utilizou duas fontes de informação para análise dos investimentos e andamento das contratações: os bancos de dados sobre operações do PAC, fornecido pelo Ministério das Cidades em dezembro de 2017 e os Quadros de Composição do Investimento (QCIs) de cada Termo de Compromisso.

Nesses contratos, é comum a realização de reprogramações, as quais são acompanhadas de revisão dos QCIs. Entretanto, nem sempre foi possível acessar o QCI final (vigente no momento da pesquisa) do empreendimento.

Os valores declarados nos QCIs foram sistematizados em cinco componentes: (a) infraestrutura; (b) habitação; (c) equipamentos; (d) grandes obras; e (e) serviços. A Tabela a seguir indica os itens de investimento incluídos em cada componente.

COMPONENTES DE INVESTIMENTO	ITENS
A: Infraestrutura	abastecimento de água; esgotamento sanitário; microdrenagem; ligações domiciliares e iluminação pública; resíduos sólidos; pavimentação e obras viárias - obras simples; terraplanagem; proteção, contenção e estabilização do solo - obras simples; recuperação ambiental; serviços preliminares; demolições
B: Habitação	aquisição ou edificação de unidade habitacional; recuperação ou melhorias de unidades habitacionais; instalações hidráulico-sanitárias; indenização de benfeitorias; alojamento provisório / despesas com aluguel;
C: Equipamentos	equipamentos comunitários;
D: Grandes Obras	obras de arte de engenharia; sistema de macrodrenagem; grandes estruturas de contenção e/ou obras para estabilização de solos; estações de tratamento de água/esgoto; obras de elevatórias de água/esgoto; redes estruturais de água/esgoto;
E: Serviços	administração local; gerenciamento; trabalho social; regularização fundiária; projetos; assistência técnica; mão-de-obra das famílias beneficiadas.

FICHA TÉCNICA

Geral

ORGANIZAÇÃO: Adauto Lucio Cardoso e Rosana Denaldi

REVISÃO: Fabiane Alves

CAPA: Lara Isa Costa Ferreira

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO: Lara Isa Costa Ferreira

COORDENAÇÃO DA EDITORAÇÃO: Juliana Gomes Petrarolli

APOIO TÉCNICO: Gilmara Gonçalves, Kaio Nogueira, Lara Isa Costa Ferreira, Matheus Graciosi Pinto, Michele Vieira de Almeida, Samuel Thomas Jaenisch

Pesquisa

DIRETO À CIDADE E HABITAÇÃO:

UM BALANÇO DO PAC – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

COORDENAÇÃO GERAL DA PESQUISA: Adauto Lúcio Cardoso e Rosana Denaldi

Equipes de Pesquisa

BELÉM:

Roberta Menezes Rodrigues, Queila Pantoja de Araújo,
Ravy Bassalo de Castro, Beatriz Danielle Saori Enomoto Hantani,
Camilla Borges, Leonardo Gabriel Braga Arruda,
Fiock e Giovanna de Araújo Serra

BELO HORIZONTE:

Thêmis Amorim Aragão, Mariana Rodrigues Santos

CURITIBA:

Madianita Nunes da Silva, Kelly Maria Christine Mengarda Vasco,
Ana Gabriela Texeira, Flávia Iankowski Claro Pereira

FORTALEZA:

Renato Pequeno, Pedro Carvalho

PORTO ALEGRE:

Mario Leal Lahorgue, Lucimar Fátima Siqueira, Daiane Boelhouver Menezes,
André Coutinho Augustin, Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior

RECIFE:

Demóstenes Moraes, Livia Miranda, Maria Ângela de Almeida Souza

REGIÃO DO GRANDE ABC:

Rosana Denaldi, Juliana Gomes Petrarolli, Tássia Regino

RIO DE JANEIRO:

Adauto Lúcio Cardoso, Luciana Alencar Ximenes, Nuno André Patrício, Samuel Thomas Jaenisch, Alexandre Yassu, Ana Clara Meirelles, Beatriz Kalichman, Tainá Alvarenga, Alice Pina, Thais Velasco

SALVADOR:

Aparecida Netto Teixeira, Laila Nazem Mourad, Patricia Cezario Silva, Raul Miranda, Taiane Moreira

SÃO PAULO:

Ana Gabriela Akaishi, Camila Pereira Saraiva, Luciana Coube Cardoso, Patricia Cezario Silva

Apoios

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO –
INSTITUTOS NACIONAIS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (CNPQ / INCT)

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(FAPERJ) / PROGRAMA CIENTISTAS DO NOSSO ESTADO

LABORATÓRIO DE ESTUDOS E PROJETOS URBANOS E REGIONAIS
(LEPUR /UFABC)



Fontes: Baskerville e Helvetica

Papel: Pólen soft 80 g/m²