

Dificuldades nos projetos compartilhados: o caso do PAC Urbanização de Assentamentos Precários na Região Metropolitana de Porto Alegre*

Daiane Boelhouwer Menezes**

André Coutinho Augustin***

Vitoria Gonzatti de Souza****

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e do Observatório das Metrópoles

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pesquisador da FEE e do Observatório das Metrópoles

Graduanda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista de iniciação científica na FEE, pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (Fapergs)

Resumo

A partir de dados sobre inadequação das moradias, aglomerados subnormais e indicadores de bem-estar urbano relativos à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), propõe-se uma análise do funcionamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Assentamentos Precários nos municípios da RMPA. Os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades mostram que o Programa deve atender cerca de 30.000 famílias com suas 24 obras e cobrir os municípios que apresentam situação mais crítica. No entanto, a quantidade de beneficiados e o montante de investimentos não encontraram relação direta com essa realidade. São apresentadas informações sobre obras concluídas, atrasadas e canceladas, bem como especificidades de alguns municípios. Por meio de entrevistas realizadas com gestores locais, descobriu-se que muitos dos problemas de outros lugares do País (projetos malfeitos e equipes não especializadas, que geram atrasos, defasagem de preços, rescisões, mudança de objeto, etc.) também foram encontrados na RMPA; porém, nessa região, contrapartidas e limites para os itens constantes no projeto não aparecem como entraves. Além disso, as trocas de partido no poder foram mencionadas como um problema, já que levam à mudança de gestores e ao extravio de informações. Apontado como vantagens do PAC, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas não foi utilizado, e o não contingenciamento de recursos passou a não ser respeitado.

Palavras-chave: assentamentos precários; urbanização; Região Metropolitana de Porto Alegre

Abstract

Based on data on inadequate housing, subnormal settlements and urban welfare indicators related to the Porto Alegre Metropolitan Area (RMPA), the authors propose an analysis of how the Growth Acceleration Program (PAC) Slums Urbanization works in the RMPA municipalities. The data provided by the Ministry of Cities show that the program must reach about 30,000 families with its 24 construction sites and cover the municipalities that are in a more critical situation. However, the number of beneficiaries and the amount of investments have not had a direct connection with that reality. Information regarding completed, delayed and canceled works is presented, as well as specificities of some municipalities. Through interviews with local managers the authors learned that many of the problems found in other parts of the country, such as poorly carried out projects and not specialized teams, which

* Artigo recebido em 10 fev. 2017.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

** E-mail: daiane.menezes@fee.tche.br

*** E-mail: andre@fee.tche.br

**** E-mail: vitoriags@fee.tche.br

leads to delays, price lags, terminations, object changes, etc., were also found in the RMPA, but in this region financial counterparts and limits for the items in the project were not considered barriers. Moreover, power alternation was mentioned as a problem, since it leads to manager changes and loss of information. Mentioned as an advantage of the PAC, the Differential Contracting Regime was not used, and the policy of not allocating resources stopped being followed as well.

Keywords: precarious settlements; urbanization; Metropolitan Area of Porto Alegre

1 Introdução

O problema habitacional no Brasil é antigo. Desde o fim do século XIX, quando um grande contingente populacional começou a migrar do campo para as cidades, esses novos moradores tiveram dificuldade de acesso a áreas urbanas consolidadas e acabaram por ocupar áreas de preservação e de risco, frequentemente construindo moradias precárias. São problemas comuns a esses assentamentos precários tanto o território segregado quanto a dificuldade de acesso a serviços essenciais (Balbim *et al.*, 2015). Essa segregação também é fruto de políticas públicas. Ao longo da história, os empreendimentos habitacionais foram voltados predominantemente para as classes média e alta. Mesmo recentemente, quando houve maior produção habitacional para as classes mais baixas, as moradias geralmente localizavam-se nas periferias, distantes dos empregos e do comércio, com pouca infraestrutura urbana (Rufino, 2015).

Assim, percebe-se que os problemas das cidades brasileiras vão muito além da falta de moradia. Reforça esse argumento o fato de que a média do *deficit* habitacional¹ em aglomerados subnormais² é semelhante à média geral brasileira (11,3% *versus* 10,2% em 2009)³, apesar da suposta pior situação econômica geral desses aglomerados. No entanto, havia 53% de domicílios inadequados nessas aglomerações com, pelo menos, um dos seguintes componentes: inadequação fundiária⁴, carência de infraestrutura básica⁵, cobertura inadequada⁶, adensamento excessivo em domicílios próprios e ausência de banheiro exclusivo (FJP, 2015). Assim, quando se olha a inadequação habitacional, que considera também o entorno das moradias, chega-se a números piores que os do déficit habitacional.

Em janeiro de 2007, a urbanização de assentamentos precários⁷ foi incluída em um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os assentamentos precários possuem alta concentração de domicílios inadequados e se aproximam muito dos aglomerados subnormais. O objetivo do PAC 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 (Brasil, 2013).

¹ A Fundação João Pinheiro considera, no cálculo do *deficit* habitacional, os seguintes fatores: (a) habitações precárias (domicílios improvisados e rústicos); (b) coabitação familiar (domicílios permanentes de famílias conviventes, com intenção declarada de constituir novo domicílio); (c) ônus excessivo de aluguel (comprometimento de mais de 30% da renda familiar com esse gasto); e (d) adensamento excessivo em habitações locadas (mais de três pessoas por dormitório).

² Aglomerado subnormal, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2011), é um conjunto de domicílios constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais ocupando terreno de propriedade alheia, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais. A denominação dada a esses locais é, no entanto, problemática. Ao dizer que uma área não é "normal", contribui-se para a ideia de que ela não deveria existir, ajudando a legitimar o despejo dessas pessoas.

³ Esse recorte não foi disponibilizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) dos anos 2011 e 2012 (FJP, 2015).

⁴ Essa situação ocorre quando o morador tem a propriedade da moradia, mas não a do terreno. A incidência dessa inadequação não se restringe aos aglomerados subnormais e atinge bairros populares, especialmente nas periferias das metrópoles.

⁵ Caracteriza-se pela inexistência de energia elétrica, água canalizada, rede de esgoto/fossa séptica ou coleta de lixo.

⁶ Refere-se a telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

⁷ Assentamentos precários são favelas (aglomerados de domicílios autoconstruídos, dispostos de forma desordenada, geralmente densos e carentes de serviços públicos essenciais, ocupantes de terreno de propriedade alheia), cortiços, 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.

Um levantamento da produção acadêmica relativa à política habitacional brasileira de 1964 a 2014 constatou um direcionamento dos estudos à provisão habitacional, com pouca produção envolvendo reforma e regularização de assentamentos precários (Rodrigues; Moreira, 2016). Nesse escopo, insere-se a discussão aqui apresentada.

Este artigo trata dos assentamentos precários na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e das intervenções do PAC Urbanização nesses assentamentos. Propõe-se uma análise mais voltada para a implementação do que para os resultados da política (produtos e efeitos), inclusive porque apenas três obras das 24 iniciadas foram concluídas (em Sapiranga, Porto Alegre e Alvorada). Mesmo entre as obras concluídas, não se pode assegurar que os reassentamentos já foram realizados. Em Porto Alegre, por exemplo, os dois assentamentos precários a serem removidos não o foram completamente.

De qualquer forma, estudar a implementação é relevante, uma vez que foram encontrados somente dois estudos relativos a essa temática, que abordaram os projetos dos empreendimentos e a participação do cidadão nessa etapa (Rodrigues; Moreira, 2016).

Na próxima seção, apresentam-se dados sobre a RMPA que compõem o quadro de suas necessidades de urbanização: inadequação de moradias, aglomerados subnormais e bem-estar urbano. A terceira parte do artigo descreve o funcionamento do PAC e também aborda um pouco da política habitacional recente e do funcionamento da gestão municipal nesse caso.

A quarta parte faz uma análise da localização das obras, do número de famílias beneficiadas, da contrapartida oferecida pelos municípios, do andamento dos contratos e das dificuldades encontradas pelas prefeituras para executar as obras. As informações para essa seção foram recolhidas por meio de entrevistas com sete gestores ou servidores de prefeituras da RMPA (predominantemente as maiores), realizadas em visitas aos municípios ou por *e-mail*.⁸ Por último, são apresentadas algumas considerações que sintetizam o que foi descoberto sobre o funcionamento desse programa na RMPA.

2 Inadequação de moradias, aglomerados subnormais e bem-estar urbano na RMPA

A inadequação de domicílios na RMPA alcança mais de 220.000 moradias diante de um *deficit* de quase 75.000 domicílios entre as famílias com renda de até três salários mínimos⁹, ou seja, a inadequação representa 16,2% dos domicílios, ao passo que o *deficit* é de 5,5%. O número de domicílios englobados no *deficit* habitacional pode estar contido na inadequação ou não. A situação de cada município da RMPA em relação aos domicílios inadequados pode ser observada na Tabela 1.

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.¹⁰ Como será visto na seção seguinte, todos esses municípios receberam obras do PAC Urbanização.

⁸ Tentou-se contato por *e-mail* e telefone com as prefeituras dos 15 municípios que tiveram obras realizadas. As tentativas foram frustradas no que diz respeito a quase todos os municípios menores. As informações foram fornecidas pelas Prefeituras de Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Viamão. As demais informações, relativas aos itens que compõem cada projeto, foram coletadas por meio de revisão bibliográfica (especialmente, o caso de Porto Alegre, que, na época da coleta, encontrava-se com seu departamento de habitação ocupado por movimentos de luta por moradia) e por consultas de notícias de *sites* das prefeituras e de jornais *online*.

⁹ Utilizou-se o recorte que considera a habitação de interesse social aquela relativa a famílias de baixa renda que necessitam do apoio do poder público para ter acesso à moradia adequada.

¹⁰ Portão apresentou o maior percentual. Embora não tenha sido atendido por obras do PAC Urbanização, foi o município que teve maior número de contratações de unidades habitacionais por população, na RMPA, por meio do Minha Casa Minha Vida.

Tabela 1

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: FJP (2013).

Como já mencionado, a inadequação de moradias está mais concentrada nos aglomerados subnormais. A Tabela 2 mostra os municípios da RMPA que contêm setores censitários¹¹ desses aglomerados e quantas pessoas residem neles. Além disso, traz informações sobre quantos domicílios estão em áreas com declive — o que, em geral, traz risco para os moradores —, assim como os setores que se encontram na margem de córregos, rios e lagos.

Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas e São Leopoldo concentram o maior número desses setores censitários, o que era esperado, já que são as cidades mais populosas da região. As exceções são Viamão e Gravataí, que, apesar do grande número de habitantes, não concentram tantos setores censitários de aglomerados subnormais. Note-se o alto número de setores desses aglomerados em áreas alagadiças em Novo Hamburgo e de residentes em áreas com declive acentuado em Montenegro — apenas este último município não teve obras do PAC Urbanização.

Tabela 2

Características dos setores censitários de aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

LOCAIS	SETORES	RESIDENTES	DOMICÍLIOS EM ÁREA PLANA	DOMICÍLIOS EM ACLIVE/DECLIVE MODERADO	DOMICÍLIOS EM ACLIVE/DECLIVE ACENTUADO	SETORES EM MARGEM DE CÔRREGOS, RIOS OU LAGOS/LAGOAS
RMPA	349	242.784	36.950	20.603	12.820	29
Porto Alegre	267	192.843	26.578	17.334	12.112	6
Novo Hamburgo ...	35	22.047	5.412	478	471	16
Canoas	12	6.865	1.633	263	-	1
São Leopoldo	12	6.697	1.282	641	-	2
Viamão	5	3.789	-	1.081	-	1
Guaíba	4	2.880	534	324	-	-
Gravataí	3	1.252	413	-	-	1
Montenegro	3	1.591	-	246	237	-
Portão	3	1.637	332	150	-	-
Eldorado do Sul	2	1.651	458	-	-	-
Alvorada	1	1.006	243	-	-	1
Cachoeirinha	1	251	65	-	-	1
Estância Velha	1	275	-	86	-	-

FONTE: IBGE (2011).

¹¹ Essa definição refere-se a setores (de 300 domicílios em média) do **Censo Demográfico** (IBGE) que vão compor as áreas de ponderação.

As mudanças metodológicas que ocorreram no **Censo 2010** em relação aos Censos anteriores dificultam a comparação dos dados dos aglomerados subnormais. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Mation; Nadalin; Krause, 2014), entretanto, reclassificou os setores do **Censo 2000**, para torná-los comparáveis. Se, nas informações originais, a população em aglomerados subnormais na RMPA havia aumentado 28,7% em uma década, a reclassificação mostrou que, na verdade, houve uma queda de 4,5% (Mation; Nadalin; Krause, 2014).¹² Com isso, a população nos aglomerados da RMPA caiu de 8,0% para 7,3% da população urbana, entre os anos de 2000 e 2010. Em todo o Brasil, passou de 7,3% para 6,9%.¹³

Tabela 3

População urbana total e percentual da população em aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e no Brasil — 2000 e 2010

DISCRIMINAÇÃO	RMPA		BRASIL	
	Censo 2000 Reclassificado	Censo 2010	Censo 2000 Reclassificado	Censo 2010
População total (milhares)	2.744	2.893	143.338	164.919
População em favelas (%)	8,0	7,3	7,3	6,9

FONTE: Mation, Nadalin e Krause (2014, p. 23).

Os aglomerados subnormais, por sua vez, constituem um dos indicadores do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)¹⁴. O Índice considera também a inadequação fundiária e a carência de infraestrutura urbana (eletricidade, água canalizada, rede de esgoto/fossa séptica e coleta de lixo). A RMPA possui 184 áreas de ponderação, e, das áreas que estão entre as 10% com pior desempenho no IBEU, as maiores frequências aparecem em Viamão (sete), Porto Alegre (quatro), Gravataí (três) e Alvorada (dois). Os demais municípios da RMPA oferecem baixo bem-estar urbano em apenas uma área de ponderação ou não constam nessa lista.

Porto Alegre aparece com problemas significativos de bem-estar urbano, domicílios inadequados e aglomerados subnormais. Gravataí, Novo Hamburgo e Viamão têm destaque negativo em pelo menos dois desses itens, e Alvorada, Canoas e São Leopoldo, em apenas um. Com os dados apresentados, é possível verificar se os recursos do PAC para a urbanização de assentamentos precários foram destinados aos municípios que têm maior necessidade.

3 A política habitacional, a gestão municipal e o PAC Urbanização

Existe um grande despreparo no nível local tanto para formular como para executar programas habitacionais. Isso pode ser explicado 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). 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, os programas são criados em âmbito federal e são implementados nos âmbitos municipal e estadual, como é o caso do PAC.

Segundo Arretche (2012), a urbanização de assentamentos é o tipo de programa habitacional que apresentou mais baixa frequência (14%) entre os municípios brasileiros, nos anos de 2007 e 2008¹⁵, ficando atrás da construção de unidades habitacionais, da melhoria das habitações e da oferta de materiais. Os mesmos autores apontam que o PAC foi menos efetivo do que o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

¹² No mesmo período, a população em aglomerados subnormais no Brasil cresceu 8,6%.

¹³ Embora a RMPA esteja pior que a média nacional, ela é a terceira região metropolitana com a menor porcentagem da população em aglomerados subnormais, atrás de Brasília e Curitiba. A média brasileira é mais baixa porque inclui áreas não metropolitanas, onde a presença de favelas é menor.

¹⁴ Esse índice foi desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles e é composto por mobilidade urbana, condições ambientais, condições habitacionais, serviços coletivos e infraestrutura. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmetrôpoles.net/>>.

¹⁵ 8% declararam convênio com o Governo Federal, e 6% declararam ter programas de urbanização de assentamentos precários por iniciativa própria.

(SNHIS)¹⁶ para induzir a instalação das capacidades administrativas municipais. Contar com um órgão municipal de gestão, por exemplo, não era condição necessária para obter os recursos do PAC, ainda que sua existência alimentasse as chances de sucesso na captação de recursos e no planejamento das ações habitacionais.

Dentre os 34 municípios da RMPA, os 10 que possuem uma secretaria municipal exclusiva para a habitação saíram-se melhor na seleção de projetos: 80% deles realizaram pelo menos uma obra, com um total de 15 obras. Nos municípios em que a habitação divide uma secretaria em conjunto com outras políticas, o número dos que fizeram, pelo menos, uma obra, caiu para 30,8%. Já entre aqueles em que o órgão responsável pela habitação é subordinado à outra secretaria, apenas um teve obras do PAC Urbanização. Há ainda o caso de Gravataí, que não possui secretaria, mas possui um órgão da administração indireta responsável pela habitação (Departamento Municipal de Habitação) e realizou uma obra.

Tabela 4

Obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), de acordo com a existência de órgãos responsáveis pela habitação – 2016

ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO SETOR HABITACIONAL	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS COM PELO MENOS UMA OBRA	NÚMERO DE OBRAS	PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS COM OBRAS	MÉDIA DE OBRAS POR MUNICÍPIO
Órgão da administração indireta	1	1	1	100,0	1,00
Setor subordinado a outra secretaria	10	1	2	10,0	0,20
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	13	4	6	30,8	0,46
Secretaria municipal exclusiva	10	8	15	80,0	1,50
Total	34	14	24	41,2	0,71

FONTE: IBGE (2012).
Brasil (2016).

O PAC funciona por meio de recursos fiscais da União repassados aos municípios ou aos estados, que firmam Termos de Compromisso com a Caixa Econômica Federal (CEF). Além desses recursos, compõem os investimentos as contrapartidas dos outros entes federados. Entre suas inovações institucionais e legais, encontram-se: (a) classificação orçamentária das despesas como transferências obrigatórias, impedindo contingenciamento orçamentário e assegurando a continuidade do repasse aos executores das obras; (b) desobrigação de consulta prévia ao Serviço Auxiliar de Informações Para Transferência Voluntárias para liberação de recursos, de modo que inadimplentes temporários com algum dos encargos sob sua responsabilidade possam participar; (c) eliminação de exigências de contrapartidas financeiras¹⁷ no PAC 2, em razão das dificuldades enfrentadas pelos entes federados para acompanhar os crescentes investimentos em obras de infraestrutura.

Para as prefeituras, havia vantagens em relação ao tempo de financiamento, como um menor percentual de juros, um maior prazo de carência para iniciar o pagamento e a possibilidade de contratação diferenciada a partir do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)¹⁸ (Siqueira, 2015), no caso das obras do PAC 2. No entanto, a modalidade Pró-Moradia é a única que é financiada com recursos onerosos, isto é, com empréstimos que precisam ser pagos; as outras duas, Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) e Urbanização de Assentamentos Precários (UAP), recebem recursos não onerosos do Governo Federal. Logo, a diferença maior se dá na possibilidade de outro tipo de licitação. Note-se que importantes adaptações foram realizadas da fase 1 para a fase 2 do PAC.

Com o RDC, a obra é contratada por inteiro. O Governo entrega apenas um anteprojeto de engenharia às empresas licitantes e faz um orçamento sigiloso¹⁹ até o final da licitação. Depois de a melhor proposta ser escolhida, somente a empresa vencedora apresenta a documentação. O julgamento dos recursos acontece apenas após a habilitação da vencedora. Os critérios são sempre os de técnica e de preço, podendo ser admitido um peso de até 70% para um dos dois (a busca da vantagem também considera sustentabilidade ambiental,

¹⁶ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído pela Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, com o objetivo de dar acesso à habitação para a população de menor renda.

¹⁷ Salvo quando necessária à funcionalidade do empreendimento ou destinada a custear itens não apoiáveis pelos Programas (Brasil, 2013).

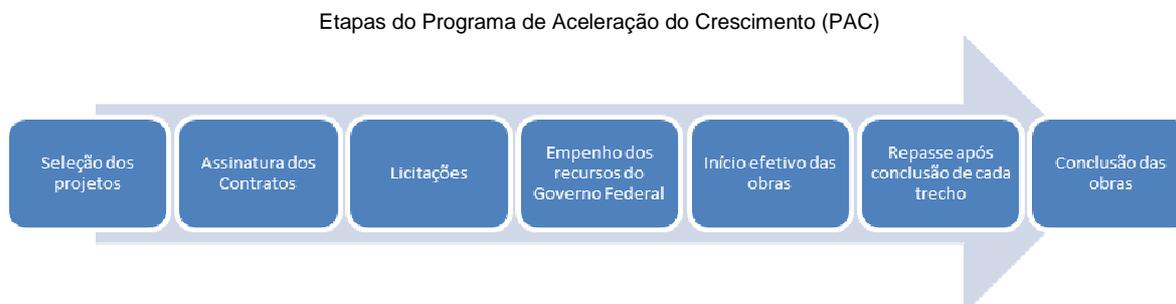
¹⁸ O RDC foi regulamentado pela Lei Federal n.º 12.462, de 4 de outubro de 2011. Antes do RDC, as contratações eram parciais (empresas diferentes para estrutura, edificação e acabamento); o Governo fazia os projetos básicos e entregava aos licitantes um orçamento de quanto pretendia gastar, incluindo uma relação dos materiais e mão de obra; a habilitação das empresas era anterior às propostas; era possível entrar com recursos suspensivos ao longo de todo o processo.

¹⁹ O sigilo serve, então, para que as empresas não coloquem o valor da prestação de serviço igual ao valor do orçamento do poder público, independentemente do real valor do serviço.

manutenção, depreciação econômica e outros). Além disso, o Governo pode conceder remuneração variável às empresas que entregarem as obras antes dos prazos ou apresentarem melhor qualidade e sustentabilidade ambiental.

No que diz respeito ao fluxo ideal do Programa, esse se daria conforme a Figura 1:

Figura 1



Um dos critérios de seleção dos projetos das obras submetidos pelas prefeituras ou pelos governos estaduais era a existência de grandes complexos de favelas cujas áreas de abrangência e execução envolvessem estado e município ou mais de um município. A área de intervenção precisava ter pelo menos 60% das famílias atendidas com renda de até três salários mínimos e estar ocupada há mais de cinco anos ou em situação que configurasse risco ou insalubridade.

Posteriormente, outros critérios foram incorporados, como: (a) reconstrução pós-desastres ambientais, envolvendo a construção de habitações para os atingidos; (b) eliminação preventiva de riscos de deslizamento em áreas de encosta; (c) mitigação de danos ao meio ambiente em áreas de mananciais, de preservação ambiental e de preservação permanente, causados por ocupações irregulares, (d) complementação de obras iniciadas no PAC 1.

As duas primeiras obras selecionadas na RMPA, por exemplo, foram a urbanização dos arroios Kruse e Barnabé. Embora as executoras fossem as Prefeituras de São Leopoldo e de Gravataí, as regiões hídricas afetam outros municípios, tendo impacto bem mais abrangente do que na sua área imediata de intervenção. Já Esteio e São Leopoldo tiveram obras de urbanização no Arroio Sapucaia do Sul, um local de repetidas cheias.

Os itens que podem compor os investimentos do PAC Urbanização são os seguintes: (a) mínimo de 30% para regularização fundiária, habitações e instalações hidráulico-sanitárias; (b) até 20% para equipamentos comunitários; (c) até 5% para proteção, contenção e estabilização do solo e recuperação de área degradada; (d) até 4% para serviços preliminares (demolições, limpeza do local, instalação do canteiro); (e) até 4% para gerenciamento; (f) no máximo, de 3% a 5% para administração local; (g) até 3% para projetos; (h) mínimo de 2,5% para trabalho social²⁰; (i) até 2,5% para assistência técnica. O restante dos itens diz respeito a terraplanagem, terreno, indenização de benfeitorias, despesas com aluguel provisório, abastecimento de água, pavimentação e obras viárias, ligações domiciliares de energia elétrica/iluminação pública, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, acondicionamento de resíduos sólidos e mão de obra das famílias.

Denaldi et al. (2014), tratando dos municípios da região do ABC paulista, apontaram problemas com os limites de recursos impostos a alguns componentes. A orientação operacional n.º 1, de 22 de fevereiro de 2011, do Ministério das Cidades (MCidades), no entanto, exclui da limitação itens como obras para eliminação de risco, além de possibilitar requisição de recurso adicional para a construção de habitações do Minha Casa Minha Vida (MCMV). Ainda assim, em alguns casos, os limites estabelecidos não permitem executar toda a intervenção. Para lidar com a situação, o município aumenta sua contrapartida ou exclui serviços.

Os autores também citam a questão dos projetos, que nem sempre são baseados em diagnósticos integrados e detalhados, o que pode provocar a necessidade de alteração, a revisão de quantidades de materiais e do orçamento e até a paralisação da obra. Igualmente, sublinham o limitado acúmulo de conhecimento e experiência no campo de projetos e obras para favelas e territórios permanentemente em transformação. É comum que uma obra inicie apenas anos depois da elaboração do projeto. Após sua elaboração, é preciso, muitas vezes, obter a autorização ambiental, para depois formalizar a contratação e iniciar o processo de licitação. Essa

²⁰ O trabalho feito por assistentes sociais com os participantes do Programa parte do pressuposto de que é preciso discutir com as pessoas da área a ser urbanizada como será o reassentamento; porém, a própria ideia de urbanização desconsidera a possibilidade de a comunidade preferir não urbanizar e não ser removida, para continuar perto do seu local gerador de renda, da sua rede de relacionamentos, etc.

lógica projeto-financiamento-controle segue a adotada na implantação de obra em território não ocupado. Porém, na prática, a intervenção mais se assemelha a uma reforma. A rigidez das normas de contratação e de medição do andamento das obras não parece compatível com a complexidade dessas obras.

Em razão de municípios e estados não terem projetos de intervenção para esses assentamentos, houve seleção de empreendimentos sem projetos concluídos (especialmente antes de 2009). O problema fica maior quando considerada a pouca disponibilidade de empresas com *expertise* para esse tipo de atividade. Também atrapalham os já citados processos morosos, que desatualizam o projeto (como os licenciamentos ambientais e as licitações), a paralisação de projetos complexos que exigem revisão, reprogramação e recursos adicionais e provocam tentativas, por parte dos proponentes (prefeituras), de ganhar tempo para construir soluções para o impasse financeiro, pois são deles os encargos dos reajustes contratuais. Outro aspecto importante exigiu aprendizagem: remoções e reassentamentos. O processo de negociação com as famílias sofreu com a quase inexistente prestação de serviços nesse campo. Tendo em vista as relações conflituosas decorrentes, é preciso avançar em políticas de mediação de conflitos que minimizem seus impactos sobre a execução das obras (Caldas; Vale, 2014). Ao que tudo indica, as reiteradas mudanças no regimento referente ao trabalho social do Programa tentaram abordar essas questões, ainda que a definição da política em si não tenha envolvido participação social para pensar alternativas para esses casos, diferentemente do que era feito dentro do contexto do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).

Campanhoni (2016) analisou o relatório de pendências MCidades/CEF, com os registros de 2011-12, relativo aos primeiros projetos selecionados em uma das modalidades do PAC Urbanização com execução mais demorada no País. A autora percebeu dois itens comuns em quase todas as intervenções com esse tipo de problema: a rescisão com a empresa contratada, o que gera a necessidade de nova licitação, e os ajustes necessários nos projetos.

Essa mesma autora entrevistou sete integrantes do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do MCidades, inclusive a diretora e a gerente. A inexistência de uma equipe técnica especializada nas prefeituras foi o fator problemático mais citado, seguido da qualidade dos projetos, causando o atraso das obras e o surgimento de outros problemas. Quanto à demora nos ajustes dos projetos, a maioria atribuiu as causas às insuficiências de diagnóstico e de planejamento, bem como à má elaboração dos próprios projetos, em decorrência da falta de equipe técnica especializada. A presença de uma equipe especializada contribuiria para evitar a defasagem nos custos e o conseqüente desinteresse das empresas, diminuindo a probabilidade de rescisão dos contratos. Com relação às rescisões, os entrevistados apontaram que elas poderiam ser evitadas, pois são conseqüência de problemas relativos aos projetos e à capacidade das equipes técnicas, mais do que a fatores como a especulação imobiliária.

Assim, esse modelo cooperativo de políticas habitacionais entre as unidades da Federação depende de que os governos municipais contem com capacidades locais de gestão. Análises realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação em 2011, com base nas avaliações dos agentes que atuam na assistência técnica aos municípios, indicam alguns dos entraves encontrados. No processo de seleção, há desconhecimento de parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas, além da apresentação de propostas sem condições de enquadramento. Na assinatura dos contratos, por vezes, não é apresentada a documentação completa, como, por exemplo, a comprovação da titularidade das áreas de intervenção, a licença prévia da intervenção, o projeto básico de acordo com as determinações da lei n.º 8.666 ou o orçamento segundo os parâmetros. Por fim, para o início das obras, ocasionalmente não existe equipe especializada para a realização dos procedimentos licitatórios, para o gerenciamento, a fiscalização e a medição das fases de execução das obras ou para a prestação de contas e o atendimento às exigências dos órgãos de controle, além de não haver licença de instalação. Vários desses problemas foram encontrados nos contratos da RMPA e são descritos a seguir.

4 Análise dos contratos na RMPA

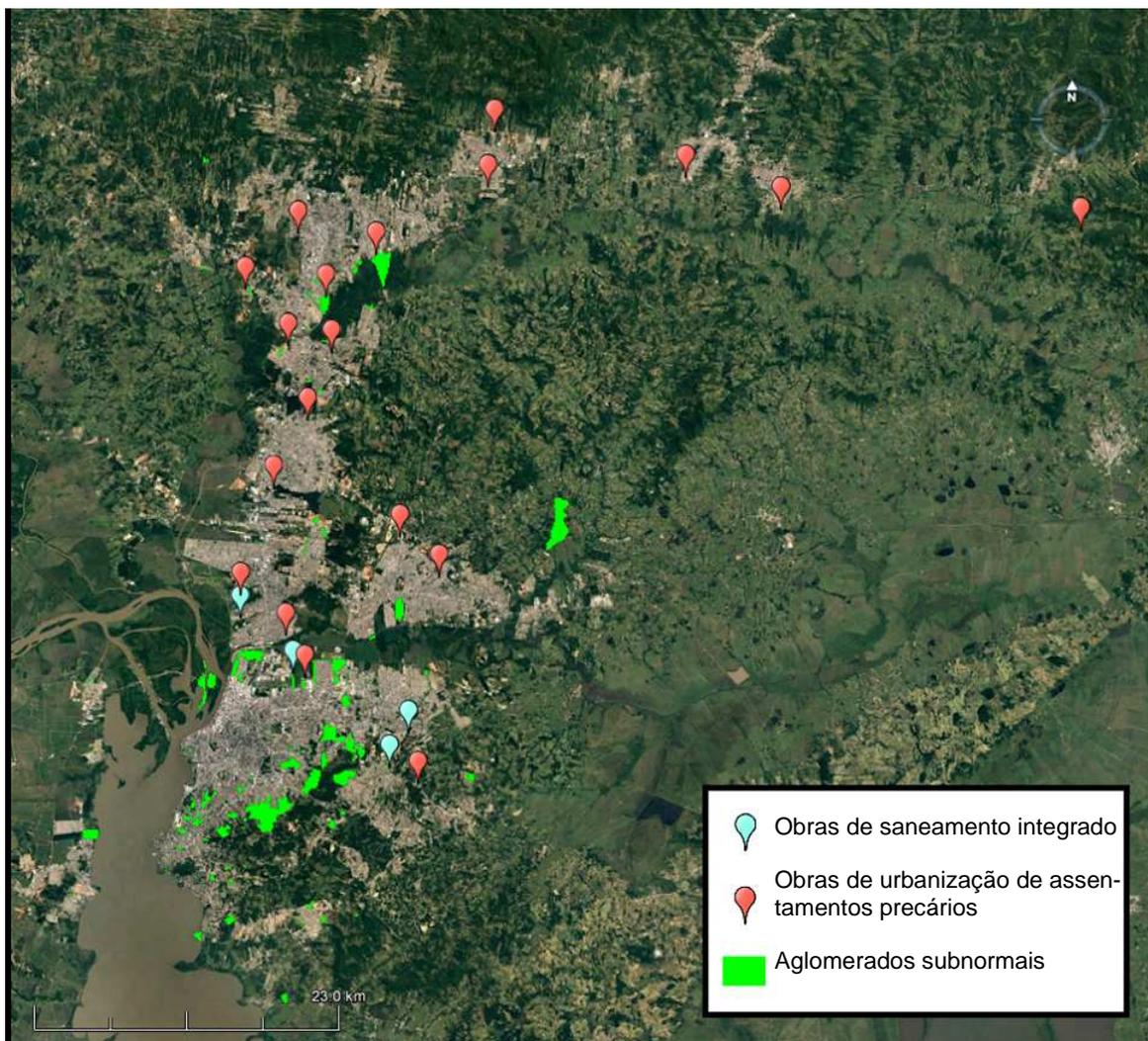
Os dados²¹ do MCidades fornecidos em junho de 2016 mostram que os recursos destinados para a urbanização dos assentamentos precários, com saneamento integrado ou não, na RMPA, devem beneficiar quase

²¹ Tentou-se obter dados, especialmente os relativos aos itens constantes em cada projeto, por meio de contato direto com a CEF. A instrução recebida por telefone foi que o pedido devia ser feito por *e-mail*; porém, o filtro dos *e-mails* da instituição fez com que as tentativas reiteradas de requerimento formal não tivessem sucesso. Optou-se por tentar obter os dados via Lei de Acesso à Informação, dado que, no *site* da CEF, há um sistema de busca das obras do PAC que contém o início da descrição de cada projeto. Os dados fornecidos não tinham qualquer descrição dos projetos, e a justificativa era que prover mais informações demandariam trabalho adicional.

30.000 famílias — 18.335 no PAC 1 e 11.418 no PAC 2 (Quadro 1). São 24 obras sob a responsabilidade de execução de 15 municípios. Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Sapiranga receberam três obras, Porto Alegre e Viamão, duas. Os nove municípios da RMPA que figuram em situação crítica na seção 2²² foram contemplados; no entanto, muitas das obras foram realizadas fora das áreas consideradas aglomerados subnormais pelo IBGE, o que pode ser visto na figura abaixo. Trata-se de um sinal de que, apesar de os recursos terem sido destinados aos municípios que mais necessitavam dentro do próprio município, as obras podem não estar sendo realizadas nas áreas em pior situação.

Figura 2

Localização das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização e dos aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)



Além disso, em número de beneficiados, São Leopoldo fica em primeiro lugar, contemplando 7.314 famílias, embora esse município não tenha área de ponderação com índice muito ruim de bem-estar urbano ou tantos domicílios inadequados, se comparado com outros municípios e com o total de domicílios existentes na cidade.²³ Porto Alegre apresenta o segundo maior total de beneficiados (4.526 famílias), seguido de Canoas (3.701

²² Na Tabela 1, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, Sapiranga e Parobé apresentam mais domicílios inadequados em termos absolutos e relativos. Na Tabela 2, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Canoas e São Leopoldo têm mais setores censitários de aglomerados subnormais. Quanto ao IBEU, os piores desempenhos foram de Viamão, Porto Alegre, Gravataí e Alvorada.

²³ Note-se que muitas das pessoas que foram alvo desse programa não se consideram efetivamente beneficiadas, tanto que resistiram ou ainda resistem para permanecer no local.

famílias), cidade que, como São Leopoldo, apresenta situação precária apenas no que diz respeito aos aglomerados subnormais.²⁴ A média entre os municípios contemplados é de 2.125 famílias.

Quadro 1

Empreendimentos da modalidade urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 e do PAC 2 na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2007-16

DISCRIMINAÇÃO	PARTIDO QUE GOVERNAVA O MUNICÍPIO NA SELEÇÃO DO PROJETO	EMPREENHIMENTO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	SITUAÇÃO DA OBRA EM MARÇO DE 2016	EXECUÇÃO EM MARÇO DE 2016 (%)	INVESTIMENTO (R\$)	CONTRAPARTIDA (R\$)	CONTRAPARTIDA/INVESTIMENTO (%)
Total PAC 1			18.335		56,9	330.237.938,63	55.404.656,74	16,8
Alvorada	PTB	Loteamento Santa Bárbara	1.159	Obra Física Concluída	94,0	18.567.754,00	5.774.726,00	31,1
Cachoeirinha	PT	Loteamento Chico Mendes	427	Paralisada	42,0	17.146.552,15	6.376.332,25	37,2
Gravataí	PT	Arroio Barnabé	1.696	Paralisada	74,9	38.434.344,86	2.927.073,94	7,6
Novo Hamburgo	PT	Vila Palmeira	1.245	Normal	70,9	15.736.894,24	2.038.567,34	13,0
Novo Hamburgo	PT	Vila Kipling	813	Atrasada	5,9	29.268.000,00	1.463.400,00	5,0
Parobé	PTB	Nova Esperança, Jardim, 3 L e outros	983	Normal	84,7	13.605.034,05	2.924.350,80	21,5
Porto Alegre	PMDB	Vila Nazaré	3.050	Normal	83,0	33.969.829,58	2.093.042,41	6,2
Porto Alegre	PPS	Vila Dique	1.476	Obra Física Concluída	99,0	46.168.278,00	11.221.515,00	24,3
São Leopoldo	PT	Arroio Kruze	1.378	Normal	51,7	31.988.043,28	5.304.440,30	16,6
São Leopoldo	PT	Arroios Manteiga e Cerquinha	3.636	Atrasada	13,3	48.688.119,98	10.688.119,98	22,0
Sapiranga	PP	Morada São Luiz	180	Concluída	100,0	2.743.521,30	334.385,21	12,2
Sapiranga	PP	Centro, Oeste, Mauá, João Correia...	822	Atrasada	20,0	11.929.169,00	1.929.169,00	16,2
Taquara	PMDB	Loteamento Empresa	235	Atrasada	40,3	6.216.795,49	1.225.471,54	19,7
Viamão	PT	Condomínio Castelhinho	435	Paralisada	52,6	5.553.354,70	330.928,97	6,0
Viamão	PT	Vila Augusta	800	Normal	24,0	10.222.248,00	773.134,00	7,6
Total PAC 2			11.418		33,1	98.345.044	19.084.275	18,5
Canoas	PT	Loteamentos Prata e Torres...	602	Atrasada	89,0	4.554.126,00	161.191,00	3,5
Canoas	PT	Loteamento Morada Cidadã...	599	Iniciada sem Medição	11,9	3.314.241,52	282.841,52	8,5
Canoas	PT	Vila João de Barro	2.500	Atrasada	39,0	21.436.098,71	4.709.098,71	22,0
Esteio	PT	Arroio Sapucaia	2.241	Iniciada sem Medição	0,9	23.196.467,50	2.631.467,50	11,3
Novo Hamburgo	PT	Vila Kipling	743	Iniciada sem Medição	41,7	17.588.862,23	8.446.962,23	48,0
Rolante	PMDB	Bairros Rio Branco e Alto Rolantinho	155	Normal	88,5	1.532.160,46	166.277,88	10,9
São Leopoldo	PT	Arroio Sapucaia	2.300	Normal	0,3	17.150.549,35	1.560.223,25	9,1
Sapiranga	PT	Vila São Paulo 1	260	Iniciada sem Medição	11,9	491.259,63	118.458,46	24,1
Sapucaia do Sul	PT	Bairro Colina Verde	2.018	Atrasada	79,0	13.635.405,01	1.007.754,74	7,4
TOTAL PAC 1 + PAC 2			29.753		50,9	433.137.109	74.788.932	17,2

FONTE: Brasil (2016).

(1) Rolante constava com execução de 88,5% e situação "não iniciada". Apesar de o contato com a prefeitura não ter tido sucesso, reportagens apontam para um bom andamento da obra.

O número total de beneficiados por projetos de urbanização corresponderia a quase 105.000 pessoas, em relação a 242.000 em aglomerados subnormais e 774.000 em domicílios inadequados, na RMPA. Se os recursos chegassem realmente aos que mais necessitam, o que nem sempre ocorre, considerando os dados aqui apresentados, em torno de 43% dos moradores de aglomerados subnormais ou 14% dos de domicílios inadequados teriam projetos a eles destinados.

São Leopoldo não necessitaria dos maiores investimentos em urbanização, porém, dois fatos podem ajudar a explicar esse desempenho. O Ministério Público tinha solicitado a remoção de famílias em áreas de risco, o que pode ter facilitado a proposição dos projetos. Além disso, teve importância a articulação política, ressaltada por um

²⁴ O próximo município a atender um número significativo de famílias, cerca de 2.000, foi Novo Hamburgo, seguido de Gravataí e de Alvorada. Viamão é o destaque negativo: figura em mais de um indicador com grau de precariedade relevante, e suas obras são destinadas a menos famílias.

servidor da Secretaria Municipal de Gestão e Governo: o partido do Prefeito e da Presidência da República durante os processos de seleção era o mesmo.²⁵

Metade dos municípios selecionados no PAC 1 eram governados pelo mesmo partido que o Governo Federal. Entre os 24 municípios da RMPA que não foram selecionados, apenas seis também tinham população superior a 50.000 habitantes. Desses seis, o partido no poder federal fazia parte apenas da coligação de Esteio. No PAC 2, das nove obras localizadas em sete cidades, apenas uma (em Rolante) não se encontrava em município governado pelo mesmo partido que o Governo Federal. Além disso, entre os 10 municípios da RMPA não selecionados com população superior a 50.000 habitantes, apenas dois tinham prefeitos da mesma agremiação partidária do Governo do País.

Segundo Caldas e Vale (2014), entre as razões para obras não terem sido selecionadas no País estavam a deficiência técnica/documental ou a desistência dos proponentes. Certos contratos, por sua vez, foram cancelados pelo fato de as obras não terem iniciado nos prazos, repetidamente prorrogados, ou por ficarem paralisadas por tempo excessivo. Assim, mais de 10% dos recursos ofertados não beneficiaram a população, em razão da baixa capacidade institucional e gerencial dos proponentes. O cancelamento de contratos do PAC Urbanização na RMPA, por seu turno, foi de 25% (cinco obras no PAC 1 e três no PAC 2), bem maior do que no restante do RS (13%). Tais empreendimentos teriam beneficiado mais 4.398 famílias, se fossem colocados em prática (3.664 no PAC 1 e 734 no PAC 2). No caso de Canoas, por exemplo, o cancelamento deu-se porque o Município não aceitou o valor da desapropriação da área, de acordo com informações prestadas pelo Gabinete da Secretária Adjunta de Monitoramento.

As contrapartidas oferecidas nas obras de Viamão estão entre as mais baixas (6% e 7,6%) tanto em termos absolutos quanto em relativos — isto é, em relação aos valores totais dos investimentos — e dizem respeito à elaboração dos projetos. Cachoeirinha e Alvorada, ao contrário, tinham as maiores contrapartidas (mais de 30% do valor das obras), apesar disso, a obra de Alvorada foi uma das poucas concluídas — depois de mais de sete anos e meio. Mesmo variando, em valores, entre pouco mais de 150.000 reais em obras em Canoas e 11 milhões de reais em Porto Alegre, de 3,5% do valor do investimento também em Canoas a 37% em Cachoeirinha, em nenhum momento as contrapartidas foram citadas como um entrave para o andamento de quaisquer outras obras nas quais as prefeituras tenham respondido aos nossos questionamentos. No entanto, esse foi um problema recorrente do Programa, a ponto de, no PAC 2, sua exigência ter sido eliminada. Na RMPA, no entanto, o percentual médio das contrapartidas quase não mudou significativamente (caiu de 16,4% para 16,1%). Além disso, nas 32 obras do PAC na RMPA (24 contratadas e oito canceladas), o alto valor da contrapartida não parece estar relacionado com o cancelamento de obras e tampouco com os outros dois casos de paralisação.²⁶ Ainda, a contrapartida média das obras concluídas na RMPA é maior do que a das obras não concluídas.

Outra mudança no PAC 2 foi que a CEF passou a exigir o projeto concluído como condição para a seleção, além do licenciamento ambiental e a titularidade das áreas, para autorizar o início das obras. Com isso, observou-se que as obras do PAC 2 demoraram mais tempo para começarem a ser executadas. A aposta era que, uma vez superados os problemas de projeto, a execução ocorresse com mais celeridade (Caldas; Vale, 2014). No caso da RMPA, o número de dias antes de iniciar as obras subiu de uma média de 576 para 907. O período entre a seleção e a assinatura cresceu no PAC 2 em relação ao PAC 1: de 145 dias para 350. Também aumentou o tempo entre a assinatura e o início das obras, de 440 para 553 dias.²⁷ Em média, existe diferença entre a RMPA e o restante dos municípios gaúchos em termos de período transcorrido entre a seleção e a assinatura (136 *versus* 87 dias), entre a assinatura e o início das obras (440 *versus* 287 dias) e, especialmente, entre o início e a conclusão das obras (2.542 *versus* 1.244 dias).

Viamão teve a maior demora dos PACs Urbanização 1 e 2 na RMPA para começar as obras — quatro anos. Pouco mais da metade da obra se encontra executada. Segundo a coordenação do trabalho social, os maiores entraves são: ausência de equipe especializada, verbas provenientes de fontes diferentes para obras que andam juntas (urbanização e construção de habitações), comprometimento da empresa vencedora da licitação com outro projeto devido ao atraso das obras, problemas de saúde financeira de empresa contratada, alterações de regras — o que dificulta o trabalho do gestor —, mudança da empresa responsável pelo trabalho social (cinco vezes), diferentes visões sobre o projeto da CEF e do MCidades e troca de partido no comando da prefeitura, o que acarreta substituição de gestores, frequentemente deixando uma lacuna de informações sobre os projetos. No

²⁵ Em julho de 2005, o MCidades deixou de ser controlado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para ser controlado pelo Partido Progressista (PP), o que aconteceu até 2011. A Secretaria de Habitação continuou na mão do PT, assim como a Casa Civil e a Fazenda, responsáveis pelo PAC.

²⁶ A contrapartida média das obras canceladas é menor do que a das que são executadas e, inclusive, no PAC 2, apenas as três obras canceladas não consideravam alguma contrapartida.

²⁷ No restante do RS, o crescimento do número de dias antes de iniciar as obras foi ainda maior: passou de 373 para 782. O número de dias entre a seleção e a assinatura foi de 87 para 290, e, entre a assinatura e o início da obra, foi de 287 para 492.

segundo contrato, a execução começou cerca de um ano e meio depois e agora se encontra paralisada, em parte, porque o valor da desapropriação foi contestado judicialmente e a decisão é aguardada. Nesse caso, as ações englobavam a regularização fundiária de uma área privada ocupada, que o poder público tinha transformado em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), e a qualificação das casas. O contrato, no entanto, está em renegociação para mudar o objeto e passar a envolver apenas a regularização.

Rolante também levou cerca de quatro anos para iniciar as obras, mas, como se tratava de pavimentação e calçamento, conseguiu terminar boa parte. Até as habitações construídas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) Urbanização²⁸ já foram entregues.

Porto Alegre teve a maior demora no PAC Urbanização 1 entre a seleção e a assinatura dos contratos (cerca de um ano). As obras encontram-se em andamento normal (ainda que com cerca de sete anos de duração). A instalação do equipamento que melhora a navegação no aeroporto foi a justificativa para a remoção da Vila Nazaré, e os reassentamentos ocorrerão no Loteamento Bom Fim, que atenderá pouco mais de 350 famílias, e no Condomínio Irmãos Maristas, para o qual, até fevereiro de 2016, a prefeitura aguardava a liberação dos recursos para a construção das casas. Esse bairro é afastado de onde as famílias viviam, o que gera insegurança em relação à geração de renda. O município, apesar de prever a conclusão das obras em 2011, deu início efetivo a uma delas apenas em 2012, e o edital de contratação de empresa para a segunda obra foi publicado apenas em 2013 (Porto Alegre, 2016; Siqueira, 2015). Durante todo esse tempo, as famílias da Vila Nazaré têm convivido com a iminência de remoção.

As duas obras de Novo Hamburgo selecionadas no final de 2009 e iniciadas só em 2012 apresentam desempenhos bem diferentes. Uma delas conseguiu concluir 70% das obras, ao passo que a outra não chegou a 6%.²⁹ Nesse último contrato, ocorreu alteração de objeto. Apesar de ainda constarem nos dados do MCidades como se fossem obras na Vila Kipling, elas estão nas Vilas Martin Pilger, Marcirio J. Pereira, Getúlio Vagas e das Flores, de acordo com a Direção de Projetos Técnicos da Secretaria de Habitação. A Kipling mostrou-se inviável, porque a área não era, então, do Município. Posteriormente, passou a ser e foi alvo de obras do PAC 2. Segundo funcionários da Prefeitura, houve atraso dos repasses, diagnóstico inexato do solo (provocando acréscimos nos serviços de escavação e aterro e aumento no prazo de execução das obras), além de falta de cooperação das famílias, o que provocou entraves na execução e atrasos no cronograma.

Cachoeirinha, por sua vez, demorou quase um ano e meio entre a assinatura do contrato e o começo efetivo das obras. A Secretaria de Captação de Recursos do Município informou que esse período foi utilizado para desenvolvimento do plano de trabalho e que houve demora por parte da CEF para aprovar o projeto, o que também ocorreu no processo de licitação. A urbanização do Loteamento Chico Mendes exigiu a construção de um novo bairro em local inabitado e sem nenhum serviço público. Foram construídas 284 habitações, 100 das quais já foram entregues. Em 2013, famílias desabrigadas de outros bairros ocuparam as habitações do Loteamento que ainda não haviam sido finalizadas. Para continuar as obras, o município precisou da reintegração de posse das propriedades, o que acarretou atraso. Essa obra encontra-se paralisada.

Parte de uma obra de São Leopoldo, por sua vez, só teve início em 2015 porque os projetos não eram aprovados e por causa de reassentamentos e invasões (Schreiber, 2015), além de ~~haver~~ reiterados problemas com licitações — uma das fases chegou a ter sete (Casas..., 2015). A importância do trabalho social para lidar com os reassentamentos e as invasões de forma a possibilitar o cumprimento do cronograma foi, inclusive, destacada por um entrevistado do Departamento de Obras Estratégicas de São Leopoldo. O projeto também teve problemas, uma vez que, para atender um número maior de famílias, a Prefeitura propôs um tipo de nivelamento do solo que não foi aprovado pela CEF. A terraplanagem e as bases das habitações já construídas não devem ser aproveitadas, segundo o mesmo entrevistado. No último contrato, as obras no bairro São Miguel (Arroio Sapucaia) estavam aguardando repasses do Governo Federal e, por isso, apresentavam o menor percentual de execução das obras.³⁰

Gravataí destacou-se por ter demorado menos tempo entre a assinatura do contrato e o início das obras. A obra, no entanto, está paralisada desde 2010, por causa da legislação ambiental e da defasagem de custo das habitações que ainda faltam construir, segundo a Secretaria de Planejamento Estratégico de Gravataí.

²⁸ Quando o FAR, destinado à faixa de 1 a 3 salários mínimos do Minha Casa Minha Vida, financia obras vinculadas a intervenções de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais, dispensa a participação financeira dos beneficiados.

²⁹ As 374 habitações a serem construídas pelo MCMV ainda não tiveram contrato assinado, apesar de as unidades previstas constarem no sistema do MCidades, segundo a direção de projetos do Município.

³⁰ O segundo menor percentual de execução diz respeito a um contrato de Esteio, de outra obra no Arroio Sapucaia.

O contrato de Sapucaia do Sul levou menos tempo para iniciar as obras. Embora com obras atrasadas, já se encontra mais próximo da finalização. Na primeira fase, estão previstas 257 moradias no Loteamento Colina, das quais 77 já foram entregues. A segunda fase ainda aguarda previsão de repasses do MCidades.

As duas primeiras obras de Canoas encontram-se atrasadas, apesar de uma delas estar aguardando apenas a liberação da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) para a rede de esgoto cloacal. A segunda, além de atrasos de repasses, tem recuperação judicial da empresa contratada e distrato. A última obra selecionada diz respeito a três loteamentos. Um deles está com obras paralisadas também devido a atrasos de repasse, embora uma das vantagens do PAC deveria ser justamente o não contingenciamento dos recursos. Segundo a Secretaria Adjunta de Monitoramento do Gabinete do Prefeito, anteriormente, o saldo na conta vinculada permitia que a obra fosse acontecendo em paralelo à liberação dos recursos. Atualmente, porém, não há mais recursos nessa conta, e o processo de comunicação à CEF e ao Ministério sobre a execução da obra para posterior recebimento do crédito causa atrasos. Empresas pequenas não conseguem esperar tanto para receber e paralisam a obra. No que diz respeito aos outros dois loteamentos, as obras ainda encontram-se em fase de licitação. À medida que as etapas desses contratos são aprovadas pela CEF, a prefeitura realiza as licitações, utilizando a modalidade de concorrência pública e não o RDC, o que seria outra vantagem do PAC. Do mesmo modo, as outras obras das prefeituras com as quais foi estabelecido contato também não usaram esse regime de contratação, o que poderia, inclusive, amenizar a falta de equipes especializadas para fazer os projetos.

Dos 24 contratos da RMPA, apenas três haviam sido concluídos até março de 2016. No restante do RS, esse número de concluídos é superior: dos 18 contratos, sete foram concluídos. Além de Alvorada, Porto Alegre e Sapiranga tiveram as obras concluídas. A obra de Sapiranga, uma das mais baratas, demorou mais de sete anos para ficar pronta (sem contar o período entre a seleção e o início das obras).

Após seis anos de execução da obra na Capital, o fato de estar pronta não significa que os beneficiários já estejam usufruindo dela. A ampliação da pista do aeroporto atingiu 1.479 famílias da Vila Dique. As primeiras 922 foram removidas para o Loteamento Porto Novo (Rubem Berta), no final de 2009; porém, 554 ainda aguardam: algumas foram para casas de passagem ou foram transferidas para Canoas (48 famílias..., 2015), apesar de transferências intermunicipais não serem comuns; outras foram incluídas no Aluguel Social, e 300 famílias que possuíam cavalos e carroças foram realocadas no lado extremo da Vila, no trecho mais precário, e lá permaneciam, decididas a pedir usucapião do trecho (de propriedade privada), ainda que (a) se trate de área alagadiça e possa ser de preservação permanente e (b) haja muitos ruídos no local. As famílias que ficaram passaram a não contar com os serviços da unidade de saúde que acompanhou a mudança para o Porto Novo e enfrentam mais dificuldades de acesso à energia, água e coleta de lixo (Custódio, 2016; Porto Alegre, 2014, 2016; Siqueira, 2015).

Constata-se, portanto, que, por diferentes motivos, as obras da RMPA sofreram excessivos atrasos. No Brasil como um todo, segundo Caldas e Vale (2014), a situação era mais favorável, com os empreendimentos concluídos alcançando 64% do total, mas com operações de menor porte. No RS, algo parecido foi encontrado: fora da RMPA, mais obras foram concluídas; porém, sua média de investimento era de 3,5 milhões, ao passo que, na RMPA, era de 22,5 milhões.

5 Considerações finais

Conforme visto, o PAC Urbanização, na RMPA, deve atender cerca de 30.000 famílias, com suas 24 obras. Verifica-se que o Programa cobriu razoavelmente bem os municípios que apresentam uma situação mais crítica relativamente aos domicílios inadequados, aos aglomerados subnormais e ao bem-estar urbano, como foi apontado pela Fundação João Pinheiro, pelo IBGE e pelo Observatório das Metrôpoles. No entanto, a quantidade de famílias beneficiadas e o montante global dos investimentos não têm uma relação direta com essa realidade. A localização das obras dá-se nos municípios que, pelos diagnósticos, seriam prioritários; porém, a magnitude dessas obras não corresponde a essa prioridade, assim como sua localização dentro dos próprios municípios frequentemente não corresponde às áreas mais carentes. A afinidade partidária parece ter sido importante nas seleções, já que a maioria dos municípios escolhidos era governada pelo mesmo partido que a Presidência da República.

A partir das informações obtidas com as prefeituras da RMPA, é possível constatar que os gestores e servidores locais entrevistados encontram muitos dos mesmos problemas de outros lugares do País: projetos malfeitos e equipes não especializadas, que geram atrasos, defasagem de preços, rescisões com empresas vencedoras de licitações, além de necessidade de mudança de objeto (especialmente em razão da regularidade

fundiária ou do valor dos terrenos). Ademais, enfrentam falta de experiência em gestão de conflitos, reforçando a importância do trabalho social nessas obras. Isso acontece apesar da maior parte das obras selecionadas estarem localizadas em municípios que têm secretarias municipais exclusivas relacionadas à urbanização e à habitação. O fato de esses municípios serem os que conseguiram aprovar um número maior de projetos sublinha a importância de contar com estruturas administrativas específicas; porém, mesmo nesses casos, o andamento das obras mostra a necessidade de melhorias na capacidade de gestão local. No caso da RMPA, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), por exemplo, poderia oferecer algum tipo de auxílio às prefeituras tanto para que os projetos sejam melhor elaborados como para que sejam agilizados — o que reforça a necessidade de sua existência em um período no qual se encontra ameaçada de extinção. Outra saída poderia ser a criação de uma cooperativa técnica.

Ao contrário do esperado, porém, as contrapartidas não aparecem como um entrave nas respostas dos entrevistados. Talvez a situação financeira dos municípios da RMPA não seja tão complicada como a dos municípios de outras regiões metropolitanas. Inclusive, contrapartidas mais altas aparecem relacionadas com o sucesso das obras. Também não houve reclamações relativas aos limites dos valores estabelecidos para os itens constantes nos projetos, sendo mencionada apenas a desvalorização dos recursos. Além disso, as trocas de partido no poder foram mencionadas como um entrave, já que levam à mudança de gestores e ao extravio de informações sobre os projetos.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, apontado como uma vantagem do PAC, não foi incorporado pelas prefeituras da RMPA nas obras da segunda fase, provavelmente, por falta de uma equipe especializada nesses procedimentos. Outra vantagem do PAC seria o não contingenciamento de recursos, não respeitado no período de crise atual. Especialmente as obras do PAC 2 sofrem atrasos e paralisações em razão de repasses não realizados.

O presente artigo sobre o PAC Urbanização de Assentamentos Precários na RMPA ilustra as diferenças entre a formulação de uma política pública e a sua implementação, não obstante os esforços demonstrados pelos formuladores do Programa entre a fase 1 e a 2, no sentido de adaptá-lo para superar alguns dos seus entraves. Por tratar-se de intervenções em territórios em transformação, a mesma lógica de outras obras não deveria ser aplicada às políticas de urbanização.

Referências

48 FAMÍLIAS da Vila Dique são transferidas para o Condomínio Morada Cidadã. **2M Notícias**, [Canoas], 20 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.2mnoticias.com.br/canoas/48-familias-da-vila-dique-sao-transferidas-para-o-condominio-morada-cidada>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

ARRETCHE, M. (Coord.). **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. [S.l.]: Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, 2012.

BALBIM, R. *et al.* Metodologia de avaliação de resultados: o caso das intervenções do PAC Urbanização de favelas. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2015. p. 377-424.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Banco de dados** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daiane.menezes@fee.tche.br> em 30 mar. 2016.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Manual de instruções para aprovação e execução dos programas e ações do Ministério das Cidades**: projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC. Brasília, DF, 2013.

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, 2014. p. 1-18.

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.

- CASAS da área I do PAC Arroio Kruse são entregues na quarta-feira. **Jornal Hamburguense**, São Leopoldo, 7 abr. 2015. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EALNUqzSgmsJ:www.jornaljh.com.br/%3Fp%3D2273+%amp;cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 27 jul. 2016.
- CUSTÓDIO, A. Vila Dique: 300 famílias seguem morando em trecho interditado. **Diário Gaúcho**, Porto Alegre, 28 jun. 2016. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2016/06/vila-dique-300-familias-seguem-morando-em-trecho-interditado-6219753.html>>. Acesso em: 8 ago. 2016.
- DENALDI, R. *et al.* O Programa de Aceleração do Crescimento — Urbanização de Assentamentos Precários (PACUAP) na região do ABC: características e execução. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2014, São Bernardo do Campo, SP. **Anais...** São Bernardo do Campo: Universidade Federal do ABC, 2014. p. 1-24.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional — Referência 2010**. 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **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_s_ubnormais.shtm>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2011**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/base_MUNIC_xls_2011.zip>. Acesso em: 9 de set. de 2016.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 191-209.
- MATION, L.; NADALIN, V.; KRAUSE, C. **Favelização no Brasil entre 2000 e 2010: resultados de uma classificação comparável**. Brasília, DF: IPEA, 2014. (Texto para discussão, n. 2009). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2009.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- MENEZES, D. Habitação de interesse social na Região Metropolitana de Porto Alegre: resultados do Minha Casa Minha Vida entre 2007 e 2015. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 8., 2016, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE; PUCRS, 2016. Disponível em: <http://www.pucrs.br/negocios/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/28_DAIANE-BOELHOUWER-MENEZES.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.
- PORTO ALEGRE. **Atendimento à população da Vila Dique é tema de reunião**. 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_cidadao/default.php?p_noticia=175035>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- PORTO ALEGRE. **Prefeito discute liberação de recursos para casas da Vila Dique**. 10 fev. 2016. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=184509&PREFEITO+DISCUTE+LIBERACAO+DE+RECURSOS+PARA+CASAS+DA+VILA+DIQUE>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- RODRIGUES, L.; MOREIRA, V. Habitação e políticas públicas: o que se tem pesquisado a respeito? **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 167-180, 2016.
- RUFINO, M. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, M. **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 51-70.
- SCHREIBER, L. Obras no Kruse devem começar na próxima segunda-feira. **Jornal VS**, São Leopoldo, 11 jun. 2015. Disponível em: <http://www.jornalvs.com.br/index.php?id=/noticias/regiao/materia.php&cd_matia=173989&dinamico=1>. Acesso em: 20 mar. 2017.
- SIQUEIRA, L. A questão da moradia em tempos de Copa do Mundo em Porto Alegre. In: SOARES, P. (Org.). **Porto Alegre: os impactos da Copa do Mundo**. Porto Alegre: Deriva, 2015. p. 65-111.

ZUANAZZI, P. T. *et al.* **Avaliação e evolução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2)**. 2015. Convênio FACE/PUCRS e SESCON-RS: Relatório 14. Disponível em: <<http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relatório-14-Gestão-Pública-Eficaz-Programa-de-Aceleração-do-Crescimento-mai-2015.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.