

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 Metrôpoles - 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.observatoriodasmetropoles.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 Metrópoles 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