

012

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM FOCO: NOTAS SOBRE O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO EM JOÃO PESSOA/PB.

Glenda Dantas Ferreira - Departamento de Gestão Pública – UFPB

Daniel da Silva Lima - Curso de Arquitetura e Urbanismo - UFPB

Elaine Caroline Rodrigues Pereira - Curso de Arquitetura e Urbanismo - UFPB

Resumo: O presente artigo apresenta alguns resultados da Pesquisa intitulada **PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM JOÃO PESSOA/PB: desenho, implementação e avaliação**. De modo particular, busca-se compreender o processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários no município de João Pessoa/PB. Para tanto, parte-se de um apanhado da literatura sobre implementação de políticas públicas, entendendo-o como essencial para iluminar teoricamente a análise acerca da experiência do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). De modo complementar, faz-se um resgate das principais questões relacionadas à política habitacional para assentamentos precários, indispensável à compreensão dos elementos empíricos presentes na referida experiência. Admite-se que essa opção ajudará na aproximação entre teoria e prática, contribuindo para o debate acerca de estudos empíricos referentes ao PAC-UAP. Em termos metodológicos, este artigo baseia-se, em um primeiro momento, na revisão da literatura referida anteriormente. Em um segundo, de maneira a apoiar o exame da implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB, procedeu-se à análise documental dos contratos enquadrados nesse programa, bem como foram realizadas entrevistas com agentes estatais que atuam naquela implementação. Em terceiro, foram feitas visitas de campo como estratégia para conhecer, em alguma medida, o referido processo nos diferentes territórios. Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários e quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação de políticas públicas. Desse modo, o exame do PAC-UAP em João Pessoa/PB indica a existência de um esforço por parte dos agentes estatais em promover uma aproximação dos não estatais, por um lado. Por outro, constatou que ainda existem grandes dificuldades na conformação de soluções, em termos de projeto e do seu ciclo, que respondam à diversidade de atores (e seus interesses) e aos diferentes territórios (e suas especificidades) de maneira articulada, elementos que são essenciais para as intervenções complexas, comumente requeridas nos assentamentos precários.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas – Urbanização de Assentamentos Precários – Programa de Aceleração do Crescimento.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a urbanização brasileira produziu cidades marcadas pela fragmentação do espaço e pela segregação sócio territorial. Verifica-se, ainda, crescente dificuldade por parte do Estado em prover habitação adequada, sobretudo às famílias de interesse social. Componente importante do direito à moradia, a habitação adequada, segundo a Agenda Habitat, significa uma moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura básica como suprimento de água, energia e saneamento, e com disponibilidade de uso dos serviços públicos como saúde, educação, transporte coletivo e coleta de lixo (SAULE JR., UEMURA, 1997, ficha 5, p. 1). Para Queiroz (2007, p.13):

A moradia popular nas metrópoles brasileiras não tem como sua principal característica – como no passado – a rusticidade e improvisação. A premência da localização em áreas com proximidade ou acessibilidade aos territórios onde estão concentradas a renda e a riqueza desencadeia a reprodução do habitat precário como solução de inserção na condição urbana. Suas características são a ilegalidade, irregularidade, construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e em muitos casos o forte comprometimento da renda com o aluguel.

No Brasil, o processo de produção de políticas públicas orientadas para o enfrentamento da pobreza urbana e para a garantia de condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais degradados), ganhou relevância nos anos de 1980 e 1990 no bojo de iniciativas conduzidas por municípios e estados, muitas delas com apoio de agências multilaterais de crédito como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano (BID).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), no início da gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, estabeleceu-se uma arquitetura institucional e normativa para dar suporte às ações na área de habitação de interesse social. Nesse contexto, foi estruturada uma linha de atuação direcionada à urbanização e integração de assentamentos precários. Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda na perspectiva de fortalecer e de ampliar as ações direcionadas aos assentamentos precários, foi definida a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Para além das ações de urbanização de favelas, o PAC-UAP também englobava investimentos que poderiam ser destinados à elaboração de planos e de projetos de habitação, desenvolvimento institucional, regularização fundiária, entre outras ações. De acordo com Cardoso e Denaldi (2018, p. 11):

O desenho programático adotado pelo PAC propunha 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 o 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 o 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.

O lançamento do PAC, em 2007, se verificou uma progressiva ampliação dos investimentos em infraestrutura urbana e social, inclusive com ações direcionadas para a urbanização de assentamentos precários. Na primeira etapa (PAC-1) foram realizados investimentos de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos no país, destacando-se intervenções de grande visibilidade realizadas no Complexo de Favelas de Manguinhos e no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro/RJ. Na segunda etapa do PAC-2, lançada em 2012, previram-se investimentos de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios (CARDOSO, ARAGÃO e JAENISCH, 2017).

No que se refere ao PAC-UAP, pode-se dizer que os municípios passaram a contar com a possibilidade não apenas de acesso a recursos, mas de fortalecimento de suas estruturas de planejamento e de gestão da política habitacional. A combinação entre recursos e reforço dessas estruturas tenderia a melhorar a capacidade daqueles entes federativos no que se refere à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas, de modo a torná-las mais efetivas.

No que concerne às políticas públicas, destaca-se que a sua análise vem tendo relevância crescente na contemporaneidade, o que coloca oportunidades ímpares tanto para se refletir acerca daquelas fases de maneira agregada ou não quanto contribuir para o aperfeiçoamento da política pública, tendo como base as reflexões realizadas. Diante disso, entende-se que há uma abertura para o lançamento de um olhar mais detido acerca das duas temáticas centrais deste artigo: implementação de políticas públicas e urbanização de assentamentos precários.

No que se refere ao quantitativo de assentamentos precários no Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2010) assinalam a existência de cerca de 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros), nos quais residem 11.425.644 pessoas em um total de 3.224.529 domicílios. Em João Pessoa/PB, o IBGE (2010) revela a existência 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. A capital da Paraíba concentra quase 66% do total de aglomerados existentes no estado e aproximadamente 70% da população que neles residem.

Com relação ao Programa de Aceleração do Crescimento, dados do Governo Federal disponíveis no sítio do programa mostram que o município de João Pessoa possui um total de 111 empreendimentos, dos quais 109 estão enquadrados no Eixo Infraestrutura Social e Urbana¹. É justamente nesse eixo que estão os projetos de urbanização de assentamentos precários, sendo o João Pessoa o único município da Paraíba a ter esses projetos.

Desse modo, a definição do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e a sua implementação representam um campo promissor de estudos que tende a possibilitar análises mais acuradas sobre dinâmicas, processos e atores que caracterizam e estruturam os projetos PAC-UAP no município de João Pessoa/PB.

Ao considerar essa problemática e seus rebatimentos sócio-territoriais e político-institucionais, se questiona: como se deu o processo de implementação do PAC na modalidade urbanização de assentamentos precários no município de João Pessoa/PB? Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários e quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação de políticas públicas.

No campo teórico-analítico, priorizou-se a literatura que trata da análise de políticas públicas, de modo mais específico aquela relacionada à implementação, com destaque para autores como Lotta (2019 e 2010), Oliveira e Couto (2019), Secchi (2016), Lima e D'Ascenzi (2013), Souza (2006) e Frey (2000). No que concerne ao debate sobre política de urbanização de assentamentos precários e ao Programa de Aceleração do Crescimento toma-se como referência Cardoso e Denaldi (2018), Caldas (2018), Cardoso Junior e Navarro (2018), Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) e Campanhoni (2016).

A compreensão do processo de implementação do PAC-UAP ensejou a necessidade de adoção dos seguintes procedimentos metodológicos, para além da revisão bibliográfica: (a) realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais e com representante da instituição mandatária (Caixa Econômica Federal); (b) pesquisa documental dos contratos enquadrados no PAC-UAP na perspectiva de se identificar a proposta de intervenção a partir da análise do Plano de Trabalho apresentado pelo município. Por meio da pesquisa documental também foi possível identificar a situação detalhada de cada projeto tendo como referência a análise dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, os quais são feitos pela Caixa Econômica Federal durante a vigência do contrato, de modo a subsidiar o acompanhamento de cada etapa de execução do projeto.

Considerando o exposto, o presente artigo se encontra estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, busca-se realizar um balanço acerca de estudos sobre análise de políticas públicas, com destaque para a implementação. Na segunda, são feitas considerações acerca da literatura sobre urbanização de favelas e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento. Na terceira, se examina a experiência do processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB. Tal exame resulta de esforços teóricos, analíticos e empíricos desenvolvidos no âmbito da Pesquisa intitulada **PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS EM JOÃO PESSOA/PB: desenho, implementação e avaliação**. A referida pesquisa teve início em agosto de 2018 e se encerrará em julho de 2019, tendo sido aprovado no EDITAL 01/2018/PROPEQ SELEÇÃO DE PROJETOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2018/2019 – UFPB.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS NOTAS

No que se refere às políticas públicas de uma forma ampla, pode-se dizer que a sua análise pode ser proveitosamente realizada à luz de um processo dinâmico conhecido como Ciclo de Políticas Públicas, presente na literatura de análise de políticas públicas (SOUZA, 2006). Conforme destaca Lotta (2010, p. 26), “apesar de constituírem processos contínuos, e, muitas vezes, sobrepostos metodologicamente, esta literatura divide a análise das políticas públicas em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação”.

¹ O PAC se encontra estruturado nos seguintes eixos: (a) Infraestrutura Energética (Energia); (b) Infraestrutura Social e Urbana (Social e Urbano) e (c) Infraestrutura Logística (Mobilidade). Caldas (2018) apresenta um quadro síntese com as áreas de atuação do programa e sua evolução.

Ainda com relação ao ciclo de políticas públicas, Sechhi (2016, p. 43) o define como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. O autor reconhece que raramente tal esquema reflete a dinâmica real de uma política pública, o que não tira do ciclo de políticas públicas sua proficuidade heurística.

Nessa mesma linha, Frey (2000) também destaca a validade heurística do ciclo, em particular porque possibilita a subdivisão do agir público em etapas relacionadas ao processo político- administrativo de equacionamento de problemas. De acordo com Frey (2000, p. 226):

As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político- administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. [...] As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases² da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas.

Dessas fases, o presente artigo lançará um olhar mais acurado sobre a fase da implementação que, segundo Lotta (2019, p. 13), é o “momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal”.

Autores como Lima e D’Ascenzi (2013) destacam que a implementação não se resume (e não pode ser resumida) à mera execução de algo (plano, programa e/ou projeto) que fora estabelecido previamente. Para os autores, “O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político- administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras”.³ Complementam suas análises destacando a existência de duas abordagens acerca da fase da implementação. A primeira tem como foco prioritário de análise o processo de formulação da política pública, sendo que as variáveis analíticas destacadas se referem às normas que a estruturam. A segunda abordagem recai sobre os contextos de ação nos quais ocorrerá a implementação da política pública. Nesse caso, as variáveis que apresentam proeminência são as relacionadas às burocracias implementadoras e às condições dos espaços locais.

De modo complementar destaca-se que:

A primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma seqüência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller e Surel, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. [...] O segundo modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito⁴.

Para os autores, a primeira abordagem evidencia a existência de distinções entre a decisão e a operacionalização, na medida em que os atores e as arenas se revelam distintos, configurando, desse modo, uma perspectiva *top-down* (desenho prospectivo).

A segunda abordagem, por seu turno, contém elementos que possibilitam apontar questionamentos sobre: (a) a influência decisiva que aqueles que formulam a política pública podem vir a exercer sobre o processo de implementação e (b) a probabilidade de êxito na implementação da política pública aumenta quando da definição explícita de diretrizes e dos resultados esperados, assim como das responsabilidades administrativas. Essa segunda abordagem, denominada de *bottom-up* (desenho retrospectivo), “ênfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O’ Brien and Li, 1999). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado” (LIMA E D’ASCENZI, 2013, p. 04).

Ainda com relação às perspectivas (abordagens ou modelos) de implementação de políticas públicas, Sechhi (2016) retoma Sabatier (1986) para expor os modelos *top-down* e *bottom-up*. No que se refere ao modelo *top-down* (de cima para baixo), pode-se dizer que ele se caracteriza pelo processo de separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, entendendo-as como fases consecutivas. O primeiro estaria em um campo de natureza política enquanto que o outro em um campo administrativo. Esse entendimento se assenta em uma visão de caráter funcionalista e tecnicista que preconiza que as políticas públicas devem ser formuladas e decididas pela esfera política, sendo a sua implementação um esforço meramente administrativo no sentido de encontrar os meios para os fins que foram previamente definidos.

² A despeito de reconhecer a existência de fases comuns, Frey (2000) propõe uma subdivisão mais sofisticada a qual contemplaria as seguintes fases: (i) percepção e definição de problemas; (ii) agenda-setting; (iii) elaboração de programas e decisão; (iv) implementação de políticas; e (v) a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Para o autor, tal subdivisão, do ponto de vista analítico, se apresenta mais sofisticada em relação às fases comumente identificadas, ao passo em que favorece um melhor entendimento do processo político- administrativo relacionado à produção de política pública.

³ Ibid., p. 3.

⁴ Ibid., p.4.

No caso do modelo *bottom-up* (de baixo para cima), pode-se enunciar que o mesmo se configura pela maior liberdade que os diversos atores envolvidos (burocratas e redes de atores, por exemplo) possuem no que se refere à auto-organização e à modelagem do processo de implementação de políticas públicas. Há, portanto, uma maior participação dos implementadores, seja no exame do problema e no delineamento de soluções durante esse processo. No modelo *bottom-up* os tomadores de decisão acabam por legitimar práticas já experimentadas. Destaca-se, ainda, que nesse modelo a política pública é passível de modificações por parte daqueles que a implementam no cotidiano, não sendo o formato adquirido após a tomada de decisão definitivo (SECCHI, 2016).

Lotta (2019), ao refletir acerca do binômio formado pelos modelos *top-down* e *bottom-up* de implementação de políticas públicas, informa que o primeiro modelo se situa temporalmente na década de 1970 no bojo da primeira geração de estudos sobre implementação. Em contraposição ao modelo *top-down* emerge, ainda nos anos de 1970 e 1980, uma corrente de análise que visa entender o processo de implementação sob outra perspectiva, a *bottom-up*. Trata-se, portanto, da

segunda geração de estudos, denominada *bottom up*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performância, resultado, deles⁵.

Ao avançar na discussão acerca de estudos sobre implementação, Lotta (2019, p. 17) destaca que na década de 1990 há a proposição de modelos que buscam se distanciar do referido binômio na perspectiva de se aventar outros modelos de análise. Denominada de terceira geração, os estudos elaborados nesse período “tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação”. A autora apresenta os modelos de Matland e de Sabatier. O primeiro se centra na análise dos ambientes de formulação e de implementação, assumindo que existem conflitos e ambiguidade na determinação de capacidades para se prever ações. Já o segundo, lançar um olhar mais aprofundado sobre a relação entre coalizações e processos decisórios. Segundo Lotta, “O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados”⁶.

Na atualidade destacam-se os estudos da quarta geração, caracterizada pela existência de “múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes”⁷. Uma característica que marca a referida geração de estudos sobre implementação diz respeito à influência exercida por outras áreas de conhecimento, com destaque para a Sociologia, o que enseja a abordagem de temas novos que se relacionam à ação estatal na contemporaneidade, a qual tem se tornado cada vez mais complexa.

No Brasil, somente a partir da quarta geração que emergem os estudos sobre o processo de implementação de políticas públicas. A despeito disso, tem-se observado um crescente interesse relacionado a esse processo, expresso em diversas publicações organizadas de maneira mais sistemática com vistas à realização de análises acerca de temas como: burocracia, arranjos institucionais e instrumentos, e capacidades estatais.

O acumulado de estudos sobre implementação, em diferentes contextos temporal e espacial, possibilitou o delineamento de alguns pressupostos, conforme destaca Lotta (2019, p. 18). Desses são apontados os que seguem: (a) reconhecimento de que formulação e implementação representam um *continuum* não constituindo, portanto, etapas distintas e dissociadas. Na prática se verifica a constituição de uma cadeia de decisão que envolve vários atores. Isso possibilita avançar para além da questão que envolve a separação entre quem formula e quem executa, possibilitando um deslocamento para análises mais acuradas a respeito de “quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’”; (b) o segundo pressuposto se refere à compreensão de que há uma complexidade inerente aos processos decisórios. Nesse sentido, se destacam os processos de decisão chamados de *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis); (c) há uma alta interação no processo de implementação de políticas públicas, esse é o terceiro pressuposto. Isso significa reconhecer (e considerar) a existência de múltiplos e diferentes atores envolvidos naquele processo. Nesse caso, o entendimento da implementação de políticas públicas requer conhecer e entender quem são esses atores, a maneira como atuam e a dinâmica interativa que se processa entre eles; (d) o quarto pressuposto considera a existência de inúmeros fatores que interferem e influenciam na implementação, desde sistemas mais gerais até individuais, passando pelos organizacionais; e (e) o último pressuposto contempla o entendimento de que os estudos de implementação se propõem a investigar a política pública para além dos normativos e do legal, olhando-a como ela é de fato, a forma como ocorre, os atores envolvidos, por exemplo. Ou seja, preconiza uma abordagem de caráter mais analítico no desvelar dos processos decisórios.

⁵ Ibid., p. 16.

⁶ LOTTA, op.Cit, p. 17.

⁷ LOTTA, op.Cit, p. 17.

Os pressupostos apresentados acima podem ser considerados fundamentais na compreensão do acumulado de estudos e de reflexões acerca do processo de implementação de políticas públicas, na medida em que nos informam sobre questões centrais para as quais se deve lançar um olhar mais detido quando do exame de experiências concretas sobre implementação, a exemplo do objetivo do presente artigo.

POLÍTICA HABITACIONAL, ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: DA ERRADICAÇÃO À URBANIZAÇÃO.

O exame da trajetória da política habitacional brasileira no que tange ao enfrentamento das precariedades habitacionais nos assentamentos precários mostra que ações mais estruturadas começaram a ser desenvolvidas somente na década de 1970, dentro de uma carteira de iniciativas do Banco Nacional de Habitação (BNH), conforme destaca Bueno (2000). Em momento anterior, predominaram ações governamentais no sentido de erradicação das favelas e a proibição de que fossem feitas melhorias nas mesmas (DENALDI, 2003).

Conforme exposto, foi somente nos anos de 1970 que foram criados programas direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional nas favelas, com destaque para o Profilurb (Programa de financiamento de lotes urbanizados) e o Promorar (Programa de erradicação da subhabitação). Ou seja, foram programas desenhados para atender o “problema” favela. Na década seguinte ocorre a extinção do BNH, sendo os contratos e os fundos transferidos para a Caixa Econômica Federal. Nessa década, o país enfrentou uma grave crise fiscal-financeira, a qual impactou violentamente na manutenção de programas e/ou projetos, assim como na implementação de novos. No caso do setor habitacional, em termos institucionais, as ações passaram a ser vinculadas à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), criada, nos anos 80, pelo então presidente José Sarney.

Com relação a esse período, Bueno (2000, p. 32) destaca que “Apesar da pouca expressão numérica dos programas implementados e dos desvios populistas e de interesses privados na distribuição dos recursos, a iniciativa iria consagrar três novos atores na construção de políticas habitacionais: os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras”. Esses atores se fizeram presentes no contexto do desenho institucional pensado para as políticas de habitação dos anos 90.

A despeito das diversas e impactantes mudanças, quase nenhuma positiva, que ocorreram nessa década, se considera importante destacar tanto o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – operacionalizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos municípios, sendo esses os agentes promotores) e o Programa Habitar Brasil (HBB). Esse, na visão da Bueno (2000), criou condições concretas para que as prefeituras, com apoio do Governo Federal, não apenas experimentassem projetos de urbanização de favelas, mas que também pudessem aprimorar os existentes.

Denaldi (2003, p. 04), ao situar historicamente o debate sobre a intervenção do Estado na sua relação com as políticas de urbanização de favelas, observa que:

No início da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização. No final da década de 1990, momento em que a maioria dos governos começa a desenvolver programas de urbanização de favelas, ocorrem recomendações para que se ultrapasse a fase de projetos-pilotos e se desenvolvam políticas abrangentes de urbanização. As agências internacionais propõem a ampliação da escala dos projetos (Upscaling Slum Upgrading) e o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil/BID, exige que os municípios elaborem o PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, e o subprograma DI – Desenvolvimento Institucional, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional (e de urbanização de favelas) abrangente.

Durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) importantes mudanças ocorreram no sentido de se estruturar a política habitacional, de uma forma geral, e das ações relacionadas à urbanização de favelas (tipo de assentamento precário), de modo particular. No entanto, as mudanças se centraram mais no desenho de instrumentos de planejamento e gestão, e menos na aplicação de recursos financeiros direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional⁸.

⁸ Ibid.

A partir de 2003 teve início a constituição de uma arquitetura institucional e normativa que visava conferir esteio para as ações na área de habitação de interesse social, em particular com a criação do Ministério das Cidades (MCidades). Suportada por essa arquitetura, a política habitacional passou a ser organizada como um sistema nacional, no qual a União tinha o papel de normatizar e de financiar a política, de um lado. De outro, ocorreu, de modo complementar, a descentralização do processo de execução sob a responsabilidade dos entes subnacionais (municípios e estados). Em 2005 foi promulgada a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que 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.

Nesse contexto, foi exigido que os estados e os municípios elaborassem seus planos habitacionais de interesse social, instituissem seus respectivos conselhos e criassem fundos de habitação de interesse social, de maneira a se alinharem à arquitetura desenhada no Governo Federal.

De forma geral, pode-se dizer que após quase três décadas de crise econômica do Estado brasileiro, o que implicou na redução de investimentos em diversas políticas, sobretudo na área de infraestrutura urbana, de estagnação do produto interno bruto, de altas taxas de desocupação e desemprego e de redução do gasto social, o Governo Federal, em meados da década de 2000, buscou promover a ampliação da capacidade da economia nacional via incremento das taxas de investimento. Tal estratégia tinha como objetivo a reversão de contextos econômico e social adversos. No sentido de alcançar o referido objetivo, o Governo Federal formulou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendo o seu lançamento ocorrido em 2007⁹. Com relação a esse programa, Cardoso Junior e Navarro (2018, p. 70-71) assinalam que:

O PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Além disso, também configurou diversas medidas legais, regulatórias e institucionais, de incentivo ao desenvolvimento econômico; melhorias na gestão pública; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulos ao crédito e ao financiamento; medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração tributária; e medidas fiscais de longo prazo, grande parte delas detalhada adiante. O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: i) Energia; ii) Transportes; iii) Cidade Melhor; iv) Comunidade Cidadã; v) Minha Casa Minha Vida (MCMV); e vi) Água e Luz para Todos.

Conforme exposto, o PAC previu investimentos para a área de habitação, em diferentes modalidades (produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, apoio à elaboração de planos e projetos, etc). No caso específico das ações de urbanização de assentamentos precários¹⁰, o seu enquadramento foi no Eixo Infraestrutura Social e Urbana. De acordo com Cardoso e Denaldi (2018, p. 27):

Em linhas gerais, os programas de urbanização de assentamentos precários do PAC reproduziram o desenho programático do HBB, que já previa o financiamento de diversos componentes na lógica de promover a “Urbanização Integrada” dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. [...] O modelo normativo do PAC permite promover *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de riscos.

De forma geral, pode-se dizer que as ações direcionadas para a melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos precários, com destaque para as favelas, buscam enfrentar os efeitos de um processo de urbanização desigual e segregador e de características excludentes do mercado imobiliário formal, as quais impedem que famílias com baixos rendimentos possam acessá-lo, levando-as muitas dessas a ocuparem áreas precárias e irregulares do ponto de vista ambiental, urbanístico e fundiário. Parece ser consenso que as favelas não constituem apenas parte da paisagem urbana, mas são, sobretudo, espaços permanentes de moradia que requerer ações por parte do Estado que proporcionem condições adequadas de habitabilidade para as famílias que neles residem. É fato que essa ação não deve se circunscrever ao raio de atuação dos governos municipais, o que pressupõe o estabelecimento de estratégias de ação que sejam compartilhadas e articuladas pelos diferentes níveis de governo.

⁹ Em 2010 houve uma recalibragem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). O seu encerramento, em termos práticos, ocorreu em 2015, em decorrência do lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), conforme notam Cardoso Junior e Navarro (2018).

¹⁰ De acordo com Denaldi (2009, p. 07), o conceito de assentamento acaba por englobar várias tipologias habitacionais, dentre elas estão: as favelas, os cortiços, os loteamentos irregulares de baixa renda, assim como os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público que se encontram degradados. A autora complementa dizendo que o subconjunto assentamentos precários “demandam ações de urbanização abrangendo o universo formado por favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais degradados, e assemelhados, caracterizados em maior ou menor grau pela ausência ou precariedade de infraestrutura urbana, irregularidade fundiária, inadequação das unidades habitacionais e dos terrenos onde estão implantadas”.

Nesse sentido, considera-se relevante expor análise realizada por Cardoso Júnior e Navarro (2018, p. 64) em relação a aspectos institucionais do Programa de Aceleração do Crescimento. Para os autores tal programa

pode ser considerado um laboratório de experimentos institucionais no que se refere ao circuito “planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle” do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) – e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

Tendo em vista o exposto acerca dos assentamentos precários e das características das ações de urbanização requeridas para esses, pode-se concluir que o município se apresenta como ator fundamental (protagonista pode se dizer) em todo o ciclo do PAC e dos projetos a ele vinculados, mesmo considerando que a alocação final de recursos é feita pela União. Mas para que essa alocação seja possível se requer que aquele ente federativo possua condições para acessar e gerir tais recursos.

Para enquadramento no PAC, o município deveria apresentar projetos viáveis do ponto de vista técnico e financeiro, por exemplo, de modo que pudessem ser avaliados tanto pelo extinto Ministério das Cidades (Midades) quanto pela Caixa Econômica Federal (Mandataria), o qual também, em face do enquadramento, realizaria análises e avaliações adicionais e complementares.

Na prática, os critérios para a seleção de projetos de urbanização integrada de favela privilegiaram questões consideradas estruturantes da Política Nacional de Habitação (PNH). Além de demonstrar condições técnicas no que se refere aos projetos, os municípios também deveriam deter (e demonstrar) capacidade para o gerenciamento e a administração de obras.

Importante destacar que as obras de urbanização de favelas, sobretudo em função da complexidade desses territórios e das problemáticas que neles incidentes, requerem normas e metodologias específicas, as quais se distinguem do que se faz em obras civis tradicionais. Com relação a isso destaca-se que:

Há uma diferença primordial entre normas para gerir contratos de prestação de serviços e obras com recursos públicos, muitas vezes de repasses ou empréstimos, com empresas construtoras, escritórios de serviços técnicos ou associações comunitárias e os procedimentos internos para elaboração de projetos e execução de obras, com contratos com fornecedores de levantamentos topográficos, sondagens, materiais de construção, cooperativas de mão de obra etc. O que se torna ainda mais específico quando tratamos de urbanização de assentamentos precários, pois rotinas de licenciamentos, diretrizes, projeto, planejamento da obra dependem de diversos fatores externos à equipe, ao setor e à própria prefeitura. [...] a urbanização de uma favela engloba as fases de discussão da intervenção e negociação com diversos órgãos públicos, moradores e vizinhos, entre moradores, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Essas fases devem prever, posteriormente, a manutenção urbana (BUENO e FREITAS, 2009, p. 245).

Em face do exposto, percebe-se que o Programa de Aceleração do Crescimento na sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários colocou para os municípios não apenas uma oportunidade para equacionar e/ou reduzir o quadro de precariedade existente nos assentamentos, mas também passou a lhes exigir capacidade técnica, financeira, administrativa e institucional para atuar em todas as etapas que envolvem o ciclo dos projetos, e também que o planejamento e a gestão da política habitacional fossem feitos em articulação com outras políticas (fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, por exemplo). Nesse sentido, destaca-se que a perspectiva da integração das políticas favorece a efetivação de melhores condições de habitabilidade para as famílias que residem em assentamentos precários.

Com base no campo teórico-analítico exposto nas seções 2 e 3, busca-se, na próxima seção, examinar o processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB. Toma-se, portanto, como referência empírica os projetos enquadrados no referido programa entre os anos de 2008 e 2012, contemplando a primeira e a segunda etapas do Programa de Aceleração do Crescimento.

O PAC-UAP EM JOÃO PESSOA/PB: UM ESFORÇO DE SÍNTESE

O município de João Pessoa tem uma trajetória relativamente recente no que se refere às ações de urbanização em assentamentos precários. Dados coletados no Sistema de Acompanhamento de Obras do Poder Público, disponível¹¹ no portal da Caixa Econômica Federal, revela que em 2006 foi assinado contrato cujo objeto era “Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada”. No mesmo sistema foi possível identificar contrato de ano anterior, nesse caso de 1998, em que há foram desenvolvidas ações em favelas. Contudo, destaca que tais ações ficaram praticamente restritas à produção e/ou melhoria habitacional, não atendendo, portanto, aspectos relacionados à instalação de infraestrutura urbana, regularização fundiária, entre outros.

Em outros registros identificados no referido sistema, se verificou a existência de contratos de urbanização que contemplavam ações de provisão de infraestrutura urbana (água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem pluvial e melhorias sanitárias domiciliares) e ações relacionadas à habitação (produção e melhorias habitacionais). Todavia, não se configuravam enquanto intervenções de urbanização complexa, ou seja, um tipo de intervenção que ocorrem em “assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana” (DENALDI, 2009, p. 112).

Com relação aos assentamentos existentes no município de João Pessoa/PB, dados do Censo 2010 (IBGE) apontam a existência de 25.524 domicílios particulares permanentes distribuídos em 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa (2013) identificou e classificou os assentamentos precários do município em 04 grupos, de acordo com o grau de prioridade de intervenção.

Ao cruzar os dados do PLHIS com os dos contratos do PAC-UAP, verificou-se que dos 05 projetos de urbanização de assentamentos precários, 03 contemplaram áreas enquadradas no grupo 01¹² (Comunidade do S, Saturnino de Brito e São José¹³) e 02 projetos contemplaram áreas do grupo 4A¹⁴ (Taipa/Nova Vida e Maria de Nazaré). A tabela 01 apresentam algumas informações acerca dos assentamentos que são objeto de intervenção no âmbito do PAC-UAP.

Tabela 01: Informação Gerais sobre os Assentamentos enquadrados no PAC-UAP

Assentamentos (Aglomerados Subnormais)	Domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares ocupados			Média de moradores em domicílios particulares ocupados
		Total	Homens	Mulheres	
Da Taipa/Nova Vida	1.102	4.085	1.956	2.129	3,7
Do “S”	352	1.331	661	670	3,8
Maria de Nazaré	528	1.908	905	1.003	3,6
São José	1.981	6.564	3.115	3.449	3,3
Saturnino de Brito	378	1.291	602	689	3,4
TOTAL	4.341	15.179	7.239	7.940	

Fonte: Aglomerados Subnormais, IBGE, 2010.

Do total de domicílios existentes nos assentamentos precários do município de João Pessoa, cerca de 17% se encontram localizados nos 05 assentamentos indicados na tabela 01. Considera-se esse percentual bastante elevado, tendo em vista que ainda a existência de mais 54 áreas que se configuram como assentamentos, segundo o IBGE (2010). Outro dado que chama a atenção se refere à relação entre vulnerabilidade social e localização dos assentamentos precários enquadrados no PAC-UAP, conforme pode ser observado na figura 01, a seguir.

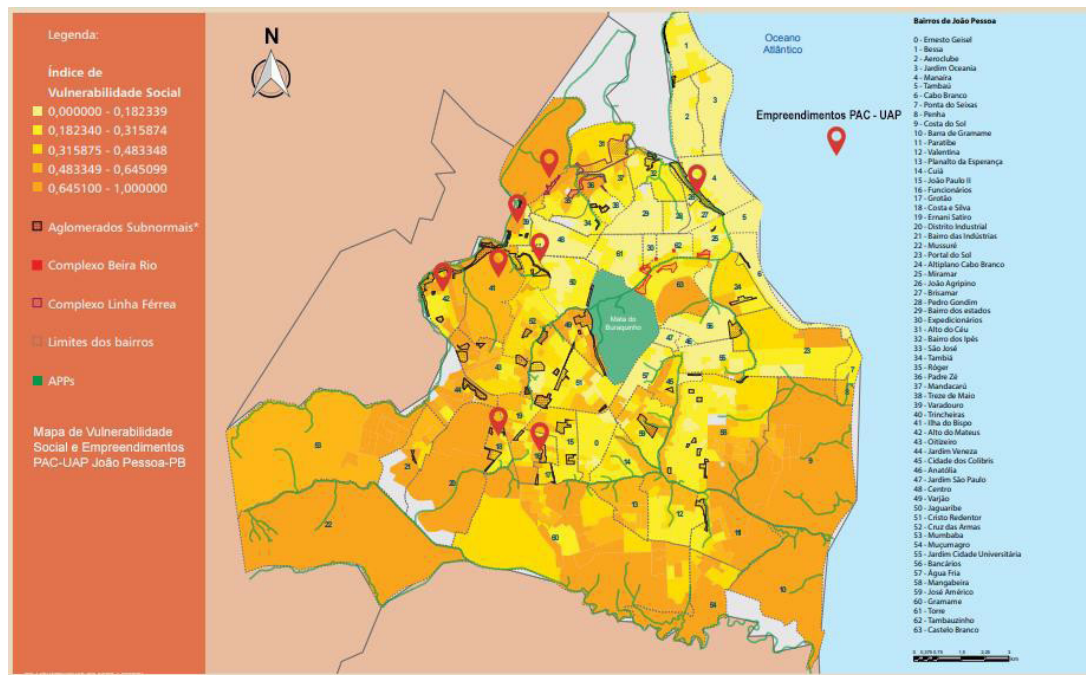
¹¹ Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 10 de junho 2019.

¹² Grupo 01: por possuir maior número de domicílios nos assentamentos precários em situação de risco à saúde humana, sejam eles riscos geológicos (erosão ou deslizamento); de inundação; de contaminação (do solo, água ou ar) ou até devido à elevada vulnerabilidade social pelo alto índice de violência, tráfico de drogas, dentre outros. Logo, para esses assentamentos incidirão necessidades habitacionais não somente de caráter qualitativo. Haverá também uma grande demanda pela provisão de novas unidades habitacionais (Déficit Habitacional - quantitativo), em virtude da relocação daquelas habitações localizadas em áreas de risco (PLHIS, 2013, p.09).

¹³ Corresponde ao agrupamento A. Barreira, A. Leito do Rio, Chatuba I, II e III, identificado no PLHIS.

¹⁴ Grupo 04-A por apresentar necessidade de regularização em sentido amplo, onde se requer intervenções para solucionar problemas urbanísticos quanto à infra-estrutura e a legalização da posse. Assim, para os domicílios situados nesses assentamentos, a demanda habitacional será de cunho eminentemente qualitativo. (PLHIS, 2013, p. 11)

Figura 01: Mapa de Vulnerabilidade Social e Empreendimentos PAC-UAP João Pessoa/PB



Fonte: Adaptado do Plano de Ação de João Pessoa Sustentável – 2014.

Com base na figura, pode-se concluir que os assentamentos estão, predominantemente, localizados em áreas que apresentam os maiores índices de vulnerabilidade social¹⁵. De modo geral, essas áreas apresentam problemáticas relacionadas à inadequação ambiental que, na maioria dos casos representam risco à população (ocupação de áreas de mangue, rio, emissário, encostas, próximos de faixas de domínio) e disfunções urbanas (ausência ou baixa oferta de infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo), além de concentrar população de baixa renda.

A descrição constante no PLHIS (2013) e no Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2016) evidencia a necessidade de o poder público municipal realizar intervenções para garantir condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos destacados acima. Nesse sentido, pode-se concluir que os projetos de intervenção do município de João Pessoa se buscam responder a complexidade inerente à cada um daqueles territórios, as quais resultam da sua organização social, econômica, cultura, política e das características físico-espaciais e ambientais. Ao fazer isso, tais projetos se encontram alinhados com o desenho programático do PAC-UAP.

Nessa perspectiva, o quadro a seguir apresenta informações gerais sobre os projetos.

¹⁵ "O índice de Vulnerabilidade Social é composto por sete indicadores: I) média de moradores por domicílio; II) proporção de domicílios com renda de até meio salário mínimo; III) proporção de domicílios com abastecimento de água inadequado; IV) proporção de domicílios com escoamento inadequado; V) proporção de população de zero a nove anos; VI) proporção da população de 60 e mais anos e; VII) proporção de responsáveis pelo domicílio não alfabetizados". (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p.47)

Quadro 01: Panorama Síntese do PAC-UAP em João Pessoa/PB

Área de Intervenção	Objeto	Data da Assinatura	Início da Execução	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total do Investimento (R\$)	% de Execução (Meta Física)	Situação da Obra
Saturnino de Brito	Remoção e Reassentamento de 400 UH, instalação de rede esgoto, abastecimento de água pavimentação, drenagem, muros de contenção, equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	09/05/2012	10/04/2013	23.330.000,00	4.873.596,50	28.203.596,50	63,88	Adiantada
Maria de Nazaré	Urbanização da Comunidade Maria de Nazaré.	30/12/2009	07/02/2012	9.275.420,00	1.424.584,03	10.700.004,03	47,20	Atrasada
Zona Ribeirinha do Rio Sanhaua	Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do bispo, Alto Mateus. Favela do S e Varadouro.	14/05/2008	04/07/2008	24.142.481,89	1.797.794,92	25.940.276,81	58,13	Adiantada
Taipa/Nova Vida	Melhoria das Condições de Habitabilidade de Taipa/Nova Vida (114 unidades habitacionais, obras de água, esgoto, drenagem e pavimentação e a implementação de via principal e equipamentos, praças, áreas de lazer).	30/04/2008	15/05/2009	7.317.200,00	380.949,71	7.698.149,71	100,00	Concluída
São José	Obras de Infraestrutura e de Equipamentos comunitários (1 Escola, 1 Ginásio de Esporte Coberto) articulados à Produção de 2961 UH pelo PMCMV.	31/10/2011	09/06/2014	37.802.682,28	4.722.133,88	42.524.816,16	16,40	Atrasada
TOTAL				101.867.784,17	13.199.059,04	115.066.843,21		

Fonte: Elaboração Própria Fonte: Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público – Caixa Econômica Federal. Elaboração Própria com base nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Caixa Econômica Federal. Dados coletados de março a junho de 2019.

Os dados apresentados no Quadro 01 permitem se chegar a algumas constatações e, ao mesmo tempo, lançar algumas hipóteses acerca do processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, no município de João Pessoa/PB.

Temporalmente, o referido processo apresenta uma duração média de 9,4 anos, o que representa, cerca de 6,4 anos além do prazo normalmente definido para a execução de projetos de urbanização de assentamentos. Claro que cada território e cada proposta de intervenção possuem suas especificidades, o que pode exigir prazos superiores a 36 meses. No entanto, essa longevidade dos projetos não pode ser explicada apenas por atrasos durante a etapa de implementação. Isso quer dizer, entre outras questões, que a etapa de formulação, por exemplo, possui importantes interseções com aquela etapa, inclusive exercendo influências múltiplas na sua consecução.

Campanhoni (2016), ao analisar dados referentes ao tempo entre assinatura do contrato e início da execução em contratos do PAC-UAP no Brasil, constatou que o executivo municipal demora em média 1,5 ano para iniciar tal execução. A realidade do município de João Pessoa não se apresenta diferente, a qual pode ser explicada por fatores como: (a) inexistência de um banco de projetos voltado para os assentamentos precários. Diante disso, as propostas iniciais elaboradas para enquadramento no PAC-UAP careciam de requisitos inerentes a projetos executivos. Na ausência desse tipo de projeto, houve a necessidade de, no processo de contratação da empresa para a execução da obra, definir uma parte dos recursos para a elaboração dos projetos executivos. Na realidade, a maioria dos municípios acaba optando por pleitear recursos para a execução, mesmo havendo possibilidade de solicitar recursos para a elaboração de projetos, como era o caso no contexto do PAC. (b) considerando as especificidades de intervenções de urbanização em assentamentos precários e, por conseguinte, o que se requer em termos de projeto (e do seu ciclo), sobretudo no que se refere ao caráter integrado e multissetorial, emerge um entrave relacionado à pouca *expertise* de empresas de construção civil no que tange a intervenções dessa natureza. Ou seja, urbanizar, integrar e regularizar assentamentos precários está longe de ser o somatório desarticulado de projetos diversos; e (c) inexistência ou insuficiência de técnicos municipais com experiência em projetos de urbanização de integrada, seja para a formulação, seja para a implementação. Antes do PAC-UAP, conforme apontado anteriormente, apenas 01 projeto¹⁶ foi enquadrado na modalidade Urbanização, Regularização e Integração, tendo como objeto a **Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada**. Ainda no que se refere às condições iniciais, nas etapas de pré-obras e de obras, salienta-se a dificuldade de equipes municipais com processos licitatórios, gerenciamento e fiscalização de obras relacionadas à urbanização integrada. Tais dificuldades se vinculam, em grande medida, à existência de equipes subdimensionadas e à própria dinâmica interativa que lastreia o funcionamento do PAC, na medida em que envolve diversos atores (estatais e não estatais). Essa dinâmica envolve, portanto, processos de decisão multi-layering e multi-level, conforme construção teórica apresentada por Lotta (2019). Nos processos de decisão multi-layering existe a dinâmica estabelecida pelo município, pelo governo do estado (órgão ambiental e concessionária) e pelo governo federal (ministérios, órgãos de controle e instituições mandatárias). No caso dos processos de decisão multi-level verifica-se a existência de diversos atores também atuando no processo de implementação, expresso na atuação dos burocratas de alto e médio escalão e dos burocratas do nível de rua.

Tendo em vista que o PAC é um programa que tem o poder público municipal como protagonista no que se refere à formulação e à implementação, e a alocação final dos recursos é feita pelo Governo Federal, considera-se relevante retomar análise feita por Oliveira e Couto (2019) no que concerne à implementação em sistemas federais. Nesse sentido, consideram que:

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais¹⁷.

Nesse sentido, pode-se supor que a dinâmica interativa (vertical e horizontal) entre os diferentes atores deva ocorrer baseada em práticas cooperativas. Esse tipo de dinâmica também deve se manifestar na relação entre atores estatais e não estatais (famílias beneficiárias, consultoria de projetos, gerenciadores, construtoras, etc). Ao refletir sobre a relação entre quadro de atores e diretrizes prioritárias das políticas públicas, Oliveira e Couto (2019, p. 74) consideram que:

a permanência de uma diretriz prioritária depende, também, da continuidade dos seus atores definidores. Quando o quadro de atores que definem a diretriz prioritária se altera abrupta ou radicalmente, a chance de “abandono” daquela diretriz é grande. Mudanças de grupos políticos no governo, em especial a entrada de grupos com visões muito distintas do papel do Estado na condução das políticas públicas, tendem a gerar mudanças significativas ou mesmo a rejeição das diretrizes prioritárias. Mudanças menos radicais, com a entrada de grupos que, se não alinhados, ao menos concordam com o sentido das políticas implementadas, têm efeitos menos significativos para a continuidade e superação das diretrizes.

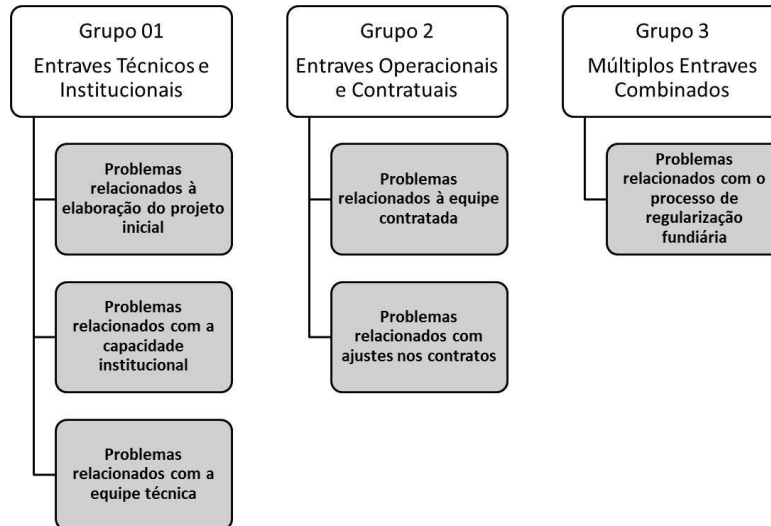
Considerando o exposto, um olhar sobre o ciclo político do município de João Pessoa no período entre 2005 e 2019 aponta que houve troca de gestão em dois momentos. De 2005 a 2010 quem esteve à frente foi o ex-prefeito Ricardo Coutinho. Em março de 2010 assumiu o vice-prefeito Luciano Agra, o qual ficou à frente do executivo municipal até dezembro de 2012. De 2013 até os dias atuais, o prefeito é o Luciano Cartaxo. De forma geral, quebras no ciclo político alteram a composição das equipes municipais (burocratas de alto e médio escalão e os burocratas de nível de rua), impactando, quase sempre, na formulação, na implementação e na avaliação dos projetos.

¹⁶ Sistema de Acompanhamento de Operações do Setor Público da Caixa Econômica Federal.

¹⁷ Ibid, 2019, p. 75-6.

Com relação ao PAC-UAP em João Pessoa, fez-se um esforço de compilar os principais entraves à sua implementação. Para tanto, tomou-se como referência matriz analítica elaborada por Campanhoni (2016) na qual são identificados os principais entraves relacionados aos PACs-UAP no Brasil. De modo a estruturar a leitura do contexto específico de João Pessoa, procedeu-se à organização/enquadramento dos entraves em três grupos: (i) Grupo 01: Entraves Técnicos e Institucionais; (ii) Grupo 02: Entraves Contratuais e Operacionais; e (iii) Grupo 3: Múltiplos Entraves Combinados. A figura a seguir apresenta os referidos grupos indicando seus respectivos entraves.

Figura 01: Diagrama dos Entraves organizados em Grupos



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Municipal de Habitação do município de João Pessoa/PB e representante de instituição mandatária (2019); Dossiês dos Contratos PAC-UAP (Caixa Econômica Federal); Acompanhamento de Operações do Setor Público (Caixa Econômica Federal).

Com relação ao Grupo 01, destaca-se que os entraves se refere à qualidade do projeto. Em geral, os projetos enquadrados inicialmente – para efeitos de habilitação no PAC-UAP - não estavam no nível executivo, o que colocou a necessidade de serem elaborados pelas empresas que venceram o certame licitatório para a execução dos projetos. Outro aspecto se refere à capacidade institucional instalada no município para operar programas de urbanização integrada, a qual se apresenta ainda pouco estruturada. Outros aspectos que impactam fortemente na implementação do PAC-UAP em João Pessoa estão diretamente ligados às mudanças do ciclo político, quais sejam: (a) rotatividade das equipes; (b) descontinuidade administrativa e do corpo técnico; e (c) equipes subdimensionadas.

No caso do Grupo 02, ganham relevância as questões relacionadas à reprogramação de obras e à cronogramas defasados, o que leva à necessidade da realização de aditivos de tempo e/ou preço, relicitações e até mesmo redução de metas. No projeto da Comunidade Taipa/Nova Vida houve a necessidade de o município proceder a essa redução, a fim de que o projeto fosse concluído. No caso de entraves referentes à equipe contratada, ganham destaque aqueles que envolvem rescisões contratuais, assim como empresas contratadas que não possuem expertise no que tange às intervenções de urbanização complexa, comuns a assentamentos precários.

No Grupo 03, se destacam os entraves relacionados à questão fundiária, os quais envolvem questões referentes à demora em processos de regularização; problemas com a titularidade de áreas e com desapropriação.

Em linhas gerais, considerando a existência de diversos fatores que se configuram enquanto entraves, conforme destacado anteriormente, entende-se ser necessário apontar que falhas de comunicação entre os diferentes atores, assim como dificuldades em termos organizacionais também impactam na implementação de projetos. Contudo, ao supõe-se que esse impacto seja mais expressivo quando se trata de projetos de urbanização de assentamentos precários, isso porque a urbanização integrada desses não são um mero somatório de sub-projetos de diferentes áreas (engenharia, arquitetura, social, ambiental e fundiário).

Ou seja, essas áreas devem ser pensadas e tratadas de modo integrado, entendendo que, na ausência desse tratamento, em todas as etapas do projeto, implica em não apenas em atraso na execução das intervenções, mas na elevação do seu custo social, territorial, financeiro e político- institucional. Destaca-se, ainda, a perda de credibilidade por parte de população beneficiária em relação ao projeto e aos outros atores estatais e não estatais diretamente envolvidos na sua implementação. Logo, é essencial compreender os diferentes atores e contextos (sociais, territoriais e político-institucionais) existentes, assim como reconhecer que os mesmos, sobretudo na fase da implementação, vão requer negociações e barganhas.

Nesse sentido, a existência de canais e de mecanismos de cooperação e coordenação são essenciais ao processo de implementação de qualquer programa e/ou projeto, e no caso dos de urbanização de assentamentos precários supõe-se que aquela existência é condição *sine qua non*.

Como forma de ilustrar o quadro atual dos projetos do PAC-UAP em João Pessoa nos diferentes territórios, apresenta-se, a seguir, um mosaico de imagens oriundas do acervo fotográfico da pesquisa, o qual é produto das visitas de campo realizadas nos empreendimentos.

Figura 01: Mosaico de Imagens dos Assentamentos enquadrados no PAC-UAP de João Pessoa/PB



Fotos 01 e 02: Assentamento Saturnino de Brito



Fotos 03 e 04: Assentamento Maria de Nazaré



Fotos 05 e 06: Assentamento Comunidade do S



Fonte: Acervo Fotográfico da Pesquisa PAC-Urbanização de Assentamentos Precários em João Pessoa/PB: desenho, implementação e avaliação. Código: PIE730-2018 - EDITAL 01/2018/PROPEQ SELEÇÃO DE PROJETOS DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA 2018/2019 – UFPB.

No processo de realização das visitas de campo, buscou-se observar, *in loco*, as especificidades de cada território como parte do esforço de se compreender o PAC-UAP para além dos dados e das informações obtidas nos diversos documentos e nas entrevistas. Nesse sentido, ao compor o mosaico acima tentou-se lançar luz sobre questões nem sempre tão explícitas aos olhos daqueles que atuam diretamente na implementação do referido programa.

Um primeiro aspecto que se chama atenção diz respeito à permanência de um quadro de precariedade ladeado por intervenções inconclusas que provocam alterações no cotidiano das famílias e, ao mesmo tempo, gera nessas famílias a expectativa de que algum dia terão acesso à condições adequadas de habitabilidade. Um segundo aspecto a ser destacado em razão da visita realizada no assentamento Taipa/Nova Vida é que, ao lado das unidades habitacionais que foram entregues no âmbito do PAC-UAP, se verifica a construção de domicílios improvisados. Tal problemática revela não somente as condições de precariedade vividas pelas famílias que neles residem, mas sobretudo a dificuldade que o município tem em evitar a ocorrência de ocupações em terrenos públicos, independentemente da dominialidade dos mesmos. No caso ilustrado, o terreno pertence ao Governo do Estado.

Um terceiro aspecto: os projetos enquadrados no PAC-UAP priorizaram áreas que apresentam risco de vida à população. No caso do Saturnino de Brito e Maria de Nazaré, parte do assentamento se situa em área de encosta. O São José se localiza às margens de rio Jaguaribe e a Comunidade do S se situa nas proximidades do antigo lixão do Roger e das margens do Rio Paraíba, sendo que parte dos imóveis se encontra locada sobre uma tubulação de emissário de uma rede de esgoto. Assim como no Taipa/Nova Vida, embora a intervenção na comunidade do S não tenha sido concluída, verificou-se, durante as visitas de campo, um processo de ocupação irregular e desordenado em área de risco (próximo de faixa de domínio da linha férrea). Como um dos fatores explicativos para tal processo tem-se a busca, por parte das famílias que ocuparam, de conseguirem ser beneficiadas com unidades habitacionais que serão construídas para atender as famílias beneficiárias do projeto.

A despeito daquelas novas famílias não poderem ser beneficiadas pelo projeto inicial, a ocupação feita pelas mesmas sinaliza, de modo bastante contundente, o desafio que está posto para o poder público municipal no contexto da política habitacional de forma geral, e da urbanização de assentamentos precários de modo particular. Contudo, não se deve esquecer que enfrentamento de tal desafio pressupõe interações verticais e horizontais entre os diferentes atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho estabelecido com a Constituição Federal de 1988 redefiniu competências entre os entes federativos, ao passo em que alçou os municípios à condição de ente autônomo, assim como os estados e o governo federal. Nesse contexto, a política de desenvolvimento urbano passou a ser de responsabilidade dos municípios, tendo esses que se alinharem às arquiteturas institucionais e às diretrizes definidas pelo governo federal. A política de habitação, por exemplo, se enquadra no rol de políticas que são definidas no plano federal, embora a sua formulação, implementação e avaliação seja de responsabilidade local.

Mesmo que essa descentralização tenha favorecido os municípios no que se refere ao aumento de recursos voluntários para a consecução da política habitacional nas suas diferentes modalidades, a prática tem evidenciado dificuldades de implementação relacionadas à baixa capacidade institucional e à pouca experiência com políticas dessa área, sobretudo quando se trata de intervenções em assentamentos precários.

O exame da experiência do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB revelou a existência de entraves de diversas naturezas, com destaque para os Técnicos e Institucionais, os Operacionais e Contratuais e os de Múltiplos Entraves Combinados.

Ademais, se constatou que, apesar de esforços da gestão municipal, no sentido de capilarizar suas ações para o tratamento integrado daqueles assentamentos, ainda permanecem problemas relacionados à pactuação entre os atores, sobretudo com relação à população beneficiária, e à qualidade dos projetos. Como evidência disso tem-se o fato de que o município se encontra elaborando outro projeto para o assentamento Maria de Nazaré, por exemplo. Outro, diz respeito à parte da proposta que foi apresentada para a comunidade do São José, a qual não aceitou. Essa não aceitação implicou na necessidade de se formular nova proposta, a qual deve ser submetida tanto à população quanto à Caixa Econômica Federal, na condição de instituição mandatária.

Reconhecendo que a implementação funciona como uma espécie de jogo entre diferentes implementadores, pode-se supor que o grau de adesão ao PAC-UAP, por exemplo, varia em função dos recursos disponíveis e da capacidade de barganha de atores institucionais e não institucionais. Pode-se supor, também, a existência de um amplo espaço, que ainda se encontra aberto, para que os implementadores adotem comportamentos discricionários.

Nesse sentido, pode-se concluir que a complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado que orienta e define as ações de urbanização de assentamentos precários, e a relação entre atores estatais e não estatais que cotidianamente jogam, são fatores explicativos na longevidade dos projetos.

De modo complementar, conclui-se que o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) em João Pessoa, mesmo tendo possibilitado a ampliação dos investimentos direcionados para famílias que residem em áreas precárias, é fundamental ter em conta que as intervenções ocorrem em contextos complexos, conflituosos, degradados ambientalmente, insalubres e vulneráveis socialmente, o que dificulta a realização daquelas intervenções.

Logo, entende-se o PAC-UAP em João Pessoa mais como um tipo de experimentação social, e menos como um projeto coletivo ideal fechado. Sendo assim, é fundamental o reforço da necessidade (e da importância) de se aprimorar processos de implementação (e todo o ciclo) de programas e de projetos, sobretudo daqueles que são, pela sua própria natureza, complexos pelas múltiplas dimensões que o envolvem, pela diversidade de atores envolvidos e pelo seu caráter integrado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/CEM. **Urbanização de Favelas: a experiência do PAC**. Brasília/DF, 2010.

BUENO, L. M. M.; FREITAS, E. L. H.. Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades. primeira impressão: janeiro de 2009.

BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. 362f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

CALDAS, M. F. A Utopia da Reforma Urbana: ação governamental e política pública no Brasil. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CAMPANHONI, A.. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Rev. Serv. Público Brasília** 67 (2) 227- 248 abr/jun 2016. p. 227-248.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R.. Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: DENALDI, R.; CARDOSO, A. L.. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

_____.; JAENISCH, S. T.; ARAGÃO, T. A.. 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise (Introdução). In: **22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, Claudio Alexandre. O Brasil na Encruzilhada: Política, Planejamento e Investimentos na Experiência Recente do PAC (2007-2014): avanços e ameaças. In: **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento** / Alexandre de Ávila Gomide, Ana Karine Pereira, editores. - Rio de Janeiro: Ipea, 2018. P. 63-89.

CELLARD, A.. A Análise Documental. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2014.

DENALDI, R. Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: **Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança de Cidades. primeira impressão: janeiro de 2009.

_____. Estratégias de enfrentamento do problema: favela In: **Política Habitacional e a Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos**. Brasília/DF. 16, 2008.

_____. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. 2003. 229f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21— JUN DE 2000.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. v. 21, nº 48: 101-110 Dez. 2013.

LOTTA, G. S.. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

_____. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, V. E. de; COUTO, C. G.. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. Brasília: Enap, 2019.

RIBEIRO, L. C. de Q. O Estatuto da Cidade e a Questão Urbana brasileira. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lucio Cardoso (Orgs). **Reforma Urbana e gestão democrática: processos e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003, 2ed, 2013.

SAULE JÚNIOR, N.; UEMURA, M. M. **Agenda Habitat**. Org. FASE – SP Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Instituto Pólis. 1997.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.