

Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções

Andiara Campanhoni

Ministério das Cidades (MCidades)

Este estudo teve como objetivo analisar a gestão municipal das operações dos Programas para Urbanização de Assentamentos Precários, com relação aos principais problemas que acarretam atrasos na execução dos seus contratos. Para o levantamento dos principais entraves encontrados, foi realizada uma análise de dados de um grupo específico, dentro do Programa Projetos Prioritários de Investimentos (PPI). Para este grupo, foram listados aqueles problemas que apareceram com maior frequência nos sistemas de monitoramento, contrapondo-os aos apontados em entrevista direcionada aos monitores do programa. Por meio das entrevistas, foi possível abordar a relevância de equipes técnicas especializadas atuando no processo, questão relacionada com o fortalecimento institucional dos municípios. Com os resultados, perceberam-se fatores importantes que interferem na implementação das ações do programa, porém sem a intenção de esgotar a questão.

Palavras-chave: política urbana, política habitacional, implementação, administração municipal

[Artigo recebido em 20 de novembro de 2014. Aprovado em 21 de outubro de 2015.]

Implementación de la política federal de vivienda para asentamientos precarios: gestión municipal y las trabas en la ejecución de las intervenciones

Este estudio tuvo como objetivo analizar la gestión municipal de las intervenciones en los Programas para Urbanización de Favelas, teniendo en cuenta los principales obstáculos que provocan retrasos en las intervenciones. Para la encuesta de los principales obstáculos encontrados, se llevó a cabo un análisis de los datos de un grupo específico dentro del Programa Proyectos Prioritarios de Inversión (PPI). Para este grupo, fueron enumerados los que aparecieron con mayor frecuencia en los sistemas de monitoreo, comparándolos con una entrevista dirigida a los monitores del programa. A través de las entrevistas, fue posible hacer frente a la relevancia de los equipos técnicos especializados que trabajan en el proceso, un hecho relacionado con el fortalecimiento institucional de los municipios. Los resultados obtenidos permitieron darse cuenta de factores importantes que afectan a la ejecución de las acciones del programa, pero sin la intención de agotar la cuestión.

Palabras clave: política urbana, política habitacional, implementación, administración municipal

Implementation of federal housing policy for slums: municipal management and the obstacles in the implementation of interventions

This study aimed to analyze the municipal management of interventions in the Slum Upgrading Programs, considering the main obstacles that cause delays in interventions. In order to determine the main barriers found, an analysis of data from a specific group was held within the Priority Projects Program Investment. For this group, they were listed those obstacles that appeared most frequently in monitoring systems, comparing them to those identified an interview applied to program monitors. Moreover, through interviews, it was possible to address the relevance of specialized teams working in the process. Thus, it was possible to identify important factors that affect the implementation of interventions, but without the intention to exhaust this issue.

Keywords: urban policy, housing policy, implementation, municipal administration

Contextualização do tema

O processo acelerado de urbanização que se desenvolveu no Brasil ocasionou um grande déficit habitacional na maioria das cidades de médio e grande porte, resultando no surgimento de várias ocupações irregulares. Muitos passaram a viver em assentamentos precários, caracterizados por irregularidades fundiárias e urbanísticas, com imóveis improvisados e desprovidos de qualquer infraestrutura.

Além da urbanização acelerada, outro fator que contribuiu para o grande déficit habitacional no Brasil decorre do histórico das políticas públicas na área de habitação. Durante muitos anos, a política habitacional foi marcada por uma lacuna nos investimentos que poderiam garantir às famílias o direito à moradia, principalmente àquelas residentes em favelas e outros tipos de assentamentos precários (BONDUKI, 2008).

Com a nova Constituição, em 1988, e o Estatuto das Cidades¹, de 2001, os municípios passaram a assumir um papel central na política urbana e, dessa forma, na política habitacional. Contudo, o período de escassos investimentos e também a falta de autonomia dos municípios na gestão dessa política antes da redemocratização do País contribuíram para a baixa capacidade técnico-operacional da maioria dos municípios na realização de programas habitacionais. Sem experiência e corpo técnico qualificado nos municípios, a necessidade de um órgão federal para coordenar a política habitacional no País se tornou indiscutível.

Várias foram as tentativas de criação de uma instância federal voltada para as políticas urbanas ao longo dos anos. Mas foi apenas em 2000, com o Projeto Moradia², que um órgão federal para esse fim foi proposto de forma mais clara. A estratégia geral do projeto partia do pressuposto de que, para enfrentar a dimensão do problema habitacional, era necessário congregiar os esforços dos três níveis de governo, criando um sistema articulado, do ponto de vista institucional e financeiro, de todos os órgãos públicos voltados para habitação.

Foi criado então, em 2003, o Ministério das Cidades, com o caráter de órgão coordenador, gestor e formulador da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo de forma integrada as políticas ligadas à cidade, ocupando um vazio institucional e resgatando para si a coordenação política e técnica das questões urbanas. Coube-lhe, ainda, a tarefa de articular e qualificar os diferentes entes

¹ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

² O Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de iniciativas do Instituto Cidadania, tendo em vista a construção de projetos de desenvolvimento que associassem o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e geração de empregos.

federativos na montagem de uma estratégia nacional para equacionar os problemas urbanos das cidades brasileiras (BONDUKI, 2008).

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um marco institucional na rearticulação da política de habitação. A partir de então, essa passou a ser organizada como Sistema Nacional de Habitação, em que a regulação federal, o financiamento via fundos, a participação de atores sociais em conselhos e o papel executor dos municípios constituem os pilares centrais.

Já em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o tema da urbanização de assentamentos precários foi inserido em um dos eixos estratégicos, com a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social, recebendo um volume de recursos inédito.

Apesar do grande avanço em investimentos voltados para a população residente em assentamentos precários, essas intervenções³ se inserem em um contexto de grande complexidade, com a presença de fatores de risco, fragilidade ambiental, vulnerabilidade social, entre outros, condições que dificultam a execução dessas ações.

De acordo com o 4º Balanço do PAC⁴, para o período de janeiro a abril de 2012, o valor médio de execução das obras para o grupo prioritário da urbanização de assentamentos precários era de 58% para as obras contratadas nos anos de 2007 e 2008⁵, e, dessas, apenas 16% das obras se encontravam em estágio avançado⁶. Dois anos depois desse balanço, verifica-se que a situação ainda segue um padrão similar, já que o percentual médio de execução para o mesmo grupo era de 69% de acordo com 10º Balanço do PAC, o último apresentado, com dados de abril de 2014.

De forma geral, com relação aos investimentos do PAC voltados para habitação, observou-se que os governos municipais levam em média um ano e meio para dar início às obras e, passados quatro anos da seleção das propostas, executaram menos do que 50% dos investimentos, em média. Entre as principais dificuldades apontadas está o fato de que os governos municipais não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para preparação e realização dos procedimentos licitatórios, bem como para gerenciamento, fiscalização e medição das fases de execução das obras e para a prestação de contas e atendimento às exigências dos órgãos de controle (ARRETICHE *et al.*, 2012).

³ O termo intervenção se refere ao conjunto de ações integradas que são executadas na área-alvo da urbanização e que envolvem regularização fundiária, trabalho social, recuperação ambiental, entre outras, que vão além da obra física.

⁴ No decorrer da execução dos empreendimentos contratados no âmbito do PAC, foram realizados diversos balanços oficiais, divulgados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG).

⁵ Para contratos de regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e financiamento.

⁶ Operações com execução superior a 80% ou concluídas, em dezembro de 2011.

É fato que o PAC trouxe diversos benefícios na execução das políticas habitacionais, inclusive para as intervenções de urbanização de assentamentos precários, contudo foi observada uma notável morosidade na execução desses projetos. Compreender as dificuldades encontradas na realização desses empreendimentos representa uma importante contribuição no aprimoramento dessa política.

O presente artigo é resultado de uma pesquisa iniciada no ano de 2012, com o objetivo de compreender as razões da lenta execução das operações do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários e sua relação com a capacidade de gestão municipal.

Para a análise, foi realizado um levantamento de dados de execução de um grupo de análise determinado, os quais foram confrontados em entrevistas aos monitores do programa. Ao final, foram feitas considerações a respeito dos problemas encontrados e da importância do fortalecimento da gestão municipal no enfrentamento dessas questões.

Implementação de políticas públicas: descentralização e gestão local

O processo de descentralização político-administrativa do País estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos municípios a gestão dos programas sociais, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição constitucional.

A agenda de redemocratização incluiu, entre um conjunto de outras demandas, o resgate da dívida social como um dos princípios norteadores de boa parte das propostas de reforma. Propôs-se a descentralização e regionalização de diversas políticas públicas, como a política de desenvolvimento urbano, na qual ocorreram mudanças significativas em relação ao modelo de política anterior.

Contudo, de acordo com Abrucio (2005, p. 48), algumas conquistas da descentralização – principalmente maior autonomia derivada de conquistas tributárias e democratização do poder em alguns municípios – não apagaram os problemas dos governos locais brasileiros. Questões como as desigualdades econômicas e administrativas, a metropolização acelerada, o padrão de relações intergovernamentais e uma cultura política que dificulta a *accountability* democrática continuam a apresentar obstáculos ao bom desempenho dos municípios no País.

Uma forma de amenizar o caráter desigual da descentralização brasileira seria o Governo Federal assumir a coordenação desse processo. De acordo com Arretche (2004, p. 20), a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre municípios. Dessa forma, o

papel do Governo Federal como financiador lhe confere portas institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais, aumentando a influência do Governo Federal na arena local.

Após a Constituição de 1988, o volume de recursos obtidos pela arrecadação total de tributos municipais próprios aumentou consideravelmente. Contudo, embora boa parte dos municípios tenha aumentado sua capacidade fiscal e também seus gastos na área social, esse processo não ocorreu de forma homogênea em toda a Federação e nem mesmo em municípios de um mesmo estado. Segundo Abrucio e Couto (1996, p. 43), “tal fato indica que a mera municipalização dos problemas pode reproduzir a desigualdade social já existente, ao invés de criar mecanismos para solucioná-la”.

Capacidade de gestão municipal dos recursos federais em programas habitacionais

Apesar de os municípios contarem com receitas próprias, geridas de acordo com a legislação local, alguns não arrecadam o suficiente e a transferência de recursos entre os entes federativos se torna ferramenta extremamente importante para viabilizar a melhor atuação dos municípios nas ações conjuntas. No caso daqueles que possuem melhores condições, os recursos contribuem para a complementação das receitas próprias, o que gera a oportunidade de incrementar suas atividades.

Recebido o recurso da esfera federal, o município utiliza a própria estrutura administrativa para promover a contratação de bens e serviços necessários à realização de um objetivo comum entre União e município. Para realizar a gestão eficaz dos recursos e programas, o município deve possuir capacidade administrativa para desempenhar tal função.

Em estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em coordenação com o Ministério da Fazenda, para o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), foi realizado um diagnóstico que identificou um conjunto de problemas comuns em diversos municípios, que, de forma geral, têm sido responsáveis pela ineficiência da administração municipal e, conseqüentemente, pelas deficiências no manejo do gasto público.

Com relação à administração e gestão, identificou-se uma falta total de sistemas de planejamento e de planos de desenvolvimento urbano, excesso de órgãos com funções duplicadas, falta de sistemas de gestão dos recursos humanos e de controle da folha de pagamento de pessoal, falta de controle dos bens e do patrimônio da

cidade e uma grande carência de estruturas de amparo à sociedade nas distintas áreas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004).

O estudo enfatiza ainda que a carência de pessoal qualificado para exercer os cargos públicos no âmbito municipal e especificamente as funções relativas à gestão das finanças públicas é consequência da falta de oportunidade de capacitação que têm os funcionários dos governos municipais e a falta de definições de políticas de modernização da gestão municipal.

Com relação à política habitacional, os anos em que os municípios não possuíam autonomia para a gestão dessa política e, ainda, o período de baixos investimentos, colaboraram para um grande despreparo no nível local, tanto para formular, como para executar programas habitacionais.

O Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) realizou, em 2012⁷, um estudo detalhado sobre as capacidades institucionais dos municípios brasileiros para enfrentar suas carências habitacionais (ARRETICHE *et al.*, 2012). De acordo com o estudo, infere-se que os municípios que possuem capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais, mas apresentam também melhores condições de executar os programas financiados por outros entes, como os programas habitacionais do Governo Federal.

Em análise sobre informações específicas relativas à capacidade administrativa municipal e à captação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC/Habitação), a pesquisa aponta que, apesar de não ter sido condição fundamental para a seleção de propostas, os municípios que contavam com uma secretaria exclusiva para o setor habitacional obtiveram maior taxa de sucesso na seleção de seus projetos, já que 68,5% deles tiveram pelo menos uma proposta selecionada. Concluiu-se que não é necessário ter um órgão municipal específico para que um município esteja apto a receber recursos federais, entretanto, aumentam as chances de que esse obtenha sucesso na captação de recursos, além de haver um melhor planejamento de suas ações habitacionais (ARRETICHE *et al.*, 2012).

Já segundo estudo realizado por Magalhães e Villarosa (2012, p.97), o desenvolvimento dos programas e projetos bem-sucedidos indica que, concomitantemente às boas estruturas operacionais, o êxito se dá em função das pessoas envolvidas nas tomadas de decisão e das lideranças que participam do processo, agregadas à capacidade dos quadros técnicos que o executam. Segundo os autores, com relação aos atores envolvidos nas tomadas de decisão, a participação

⁷ Esse estudo consiste na atualização e ampliação de estudo anterior, realizado em 2007.

e a adesão desses é um aspecto-chave para garantir um comprometimento efetivo do governo, determinando a continuidade política das ações executadas. Além disso, é necessário também que os quadros técnicos das instituições sejam fortalecidos, ação que permite ampliar a continuidade dos projetos ao longo dos tempos políticos, viabilizando um legado dentro das instituições proporcionado pela experiência qualificada.

Em suma, o fortalecimento institucional municipal é necessário para a execução não apenas dos programas locais, mas também para aqueles promovidos pela esfera federal. Para tanto, é preciso que haja o comprometimento dos atores nas tomadas de decisão, para promover a organização institucional adequada, com melhoria nos sistemas de planejamento e, entre outros, o aproveitamento, capacitação e ampliação dos quadros técnicos especializados.

Programas para Urbanização de Assentamentos Precários⁸

A política habitacional federal para assentamentos precários foi marcada por mudanças na concepção e no modelo de intervenção do poder público ao longo dos anos, em busca de soluções para o crescente problema das habitações informais, sem condições dignas de moradia.

A expressão “assentamentos precários” foi adotada pela nova Política Nacional de Habitação (PNH), instituída em 2004, de forma a englobar, numa categoria de abrangência nacional, o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda, incluindo as tipologias tradicionalmente utilizadas pelas políticas públicas de habitação, tais como cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados, bem como os conjuntos habitacionais que se acham degradados (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Os programas federais destinados a atender tais assentamentos são implementados pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (Duap), na Secretaria Nacional de Habitação (SNH)⁹, com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade desses locais e ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda. Estão sob sua responsabilidade, portanto, o acompanhamento, monitoramento e gestão das ações do PAC que se inserem nesse tema.

⁸ As informações apresentadas neste tópico são baseadas nas diretrizes preconizadas pelos manuais dos programas.

⁹ Conforme o decreto nº 4665/2003, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades.

Quadro 1 – Programas atendidos pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

Programa	Modalidade	Fonte de recursos
Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)	Urbanização Integrada de Assentamentos Precários	OGU (não-oneroso)
	Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários	OGU (não-oneroso)
Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP)	Urbanização Integrada de assentamentos precários	FNHIS (não-oneroso)
Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social	Elaboração de projetos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários	FNHIS (não-oneroso)
Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (PRO-MORADIA)	Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários	FGTS (oneroso)

(1) Todos estão inseridos no PAC.

(2) Não estão inseridos no PAC as emendas parlamentares e as seleções realizadas em 2006.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

Ancorados na concepção que orienta as intervenções na direção de integração das favelas às cidades, rompendo com a visão setorial, os projetos contemplam ações, obras e serviços visando à superação das condições de precariedade dos assentamentos escolhidos, com uma abordagem integrada, tratando conjuntamente as questões socioeconômicas, ambientais e urbanísticas. Segundo Denaldi (2008, p. 23), “a favela não pode ser tratada apenas como um problema habitacional. [...] A exclusão é multidimensional e, portanto, é preciso transpor a abordagem setorial para tratar desta realidade”.

Portanto, as ações custeadas pelos Programas para a Urbanização de Assentamentos Precários objetivam a inclusão socioespacial da população que vive em situações de risco, insalubridade e insegurança relacionadas com a precariedade das suas condições de moradia. Para equacionar a questão, os empreendimentos compreendem medidas para a regularização fundiária dos assentamentos, atendimento social às comunidades, melhorias habitacionais e adequação urbanística, que representam um contexto de alta complexidade, dada a quantidade de fatores envolvidos.

Para a realização dessas intervenções urbanísticas, podem pleitear recursos os governos estadual, distrital e municipal. Ainda, entidades privadas sem fins lucrativos devidamente habilitadas e, de preferência, com o apoio do poder público podem apresentar propostas no âmbito da ação de apoio à prestação de serviços de assistência técnica para habitação de interesse social. Dentre esses atores, as prefeituras se destacam como protagonistas no processo seletivo do PAC para a urbanização de assentamentos precários, porque, além da prerrogativa enunciada pela Constituição Federal de promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, juntamente com os demais entes da Federação, cabe aos municípios planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano.

Os municípios atuam ainda, independentemente da participação no processo seletivo, na organização das demandas habitacionais identificadas em parceria com a sociedade, na adoção de procedimentos especiais para o licenciamento das ações de interesse social, na execução de investimentos voltados ao desenvolvimento institucional e na gestão de equipamentos públicos e comunitários resultantes das intervenções urbanísticas.

Desde o lançamento do PAC, foram realizados dois processos de seleção, com os participantes classificados em grupos, conforme o Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Grupos de seleção para o PAC – Urbanização de Assentamentos Precários

Grupos de seleção	
Seleções	Urbanização de assentamentos precários
PAC 2007 – 2009	<p>Projetos Prioritários de Investimentos (PPI): regiões metropolitanas (RMs), capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes – Orçamento Geral da União (OGU) e Financiamento.</p> <p>Demais municípios – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHIS).</p>
PAC 2 2011 – 2014	<p>Grupo 1 – RMs, capitais e municípios acima de 70 mil hab. no N, NE e CO e acima de 100 mil hab. no S e SE.</p> <p>Grupo 2 – Municípios entre 50 mil e 70 mil hab. no N, NE e CO entre 50 mil e 100 mil hab. no S e SE.</p> <p>Grupo 3 – Municípios abaixo de 50 mil habitantes.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

Concluída a seleção dos projetos, aqueles entes federados que tiveram propostas selecionadas apresentam ao agente operador Caixa Econômica Federal (CAIXA) ou Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme o caso, documentações para fins de formalização das operações. Atendidas as exigências técnica, institucional e jurídica, o Ministério das Cidades autoriza o início da execução das metas.

Após a seleção, as intervenções passam por um monitoramento realizado pelo Governo Federal, de duas formas: i) remoto, pela análise dos bancos de dados disponibilizados pela CAIXA e BNDES e realização de videoconferências entre técnicos do Governo Federal, CAIXA ou BNDES; e ii) presencial, com visita técnica às obras e demais ações em curso e a realização de reuniões periódicas.

Esse modelo foi aprovado pelos órgãos de controle interno e externo, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), respectivamente. Assim, as intervenções inseridas no PAC passam por auditorias regulares, que, ao identificarem impropriedades, acionam os atores envolvidos para correção ou esclarecimento das questões identificadas.

Universo selecionado para análise

Para realizar a análise dos principais problemas encontrados na gestão municipal das ações de Urbanização de Assentamentos Precários, foi necessário delimitar um recorte para avaliação, considerando, entre diversos critérios, a evolução das intervenções urbanísticas realizadas.

Para a definição desse grupo, foram utilizados dados coletados pelas ferramentas de monitoramento, para posteriormente confrontá-los com informações obtidas nas entrevistas com atores envolvidos no processo e que, portanto, vivenciaram experiências práticas com o tema abordado.

O universo eleito para a análise foi formado pelos contratos firmados com o primeiro grupo da primeira etapa do PAC. O foco dessa seleção, ocorrida no ano de 2007¹⁰, era intervir nos grandes complexos de favelas, onde estão concentradas as maiores dificuldades. Para esses projetos, denominados Projetos Prioritários de Investimento- PPI/ Intervenções em Favelas¹¹ (*vide* Quadro 2), foi destinado o maior volume de recursos, conforme o Quadro 3, a seguir:

¹⁰ É importante frisar que, apesar da data de seleção, 2007, que foi utilizada como critério para a definição do universo, a maioria teve as obras iniciadas apenas nos anos de 2008 e 2009.

¹¹ Os Projetos Prioritários de Investimento (PPI) foram divididos em duas ações. A Ação 1 é voltada ao apoio a empreendimentos de Saneamento Integrado em Assentamentos Precários, enquanto a Ação 2 trata do apoio à Urbanização de Assentamentos Precários, da qual trata esta pesquisa.

Quadro 3 – Contratação na primeira fase do PAC – Urbanização de Assentamentos Precários

Grupo de seleção e contratação dos investimentos				
Seleções	Urbanização de assentamentos precários	Recursos	Selecionado* (R\$ bilhões)	Contratado* (R\$ bilhões)
PAC 2007 - 2009	Projetos Prioritários de Investimentos – PPI/ Intervenções em Favelas	Orçamento Geral da União (OGU) e Financiamento	15,2	15,2
	Demais projetos selecionados	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS	3,8	3,8
	Total	19,0	19,0	19,0

* Valores apresentados no 4º Balanço do PAC, divulgado pelo MPOG. Data de Referência: 31/12/2011
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

A escolha dos territórios beneficiados nessa seleção se baseou em estudos fornecidos pela pesquisa do CEM/Cebrap (ARRETCHÉ; VAZQUEZ; FUSARO, 2007)¹², em indicadores de precariedade urbana e social, e, ainda, na dimensão da precariedade habitacional verificada em cada região do País. A partir dessas informações, o Governo Federal estabeleceu um conjunto de critérios territoriais:

- municípios integrantes das regiões metropolitanas¹³ de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS;
- municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal (Ride/DF);
- demais capitais e Distrito Federal; e
- demais municípios de grande porte, com população superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infraestrutura logística, possuam raio de influência regional.

Além do recorte territorial, foram considerados também critérios específicos das propostas para as intervenções, como: projetos de grande porte, com investimentos superiores a R\$ 10 milhões; projetos com área de abrangência envolvendo mais de

¹² O estudo se baseia nas informações dos setores subnormais, classificados pelo IBGE, utilizando técnicas metodológicas para delimitar outros setores similares, dentro de um grupo de municípios que concentram a maior parte do problema habitacional no País.

¹³ A lista se refere às 12 redes metropolitanas de primeiro nível, de acordo com o IBGE.

um agente institucional (estado – município ou município – município); mitigação de danos ao meio ambiente; eliminação de gargalos na infraestrutura logística do País; mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infraestrutura nacional; aproveitamento do patrimônio da União; e complementação de obras já iniciadas.

A seleção dos projetos e consequente alocação dos recursos teve sua forma pactuada entre União, governos de todos os 26 estados da Federação, Governo do Distrito Federal e municípios integrantes de 12 regiões metropolitanas com população superior a 150 mil habitantes¹⁴.

Essa perspectiva objetivou atribuir maior legitimidade perante os entes beneficiados, convergência nas ações políticas e potencialização dos investimentos públicos municipais, estaduais e federais.

Dentro desse grupo selecionado, foram contratados 309 empreendimentos em 26 estados e 137 municípios. De acordo com os balanços realizados na época da pesquisa, em janeiro de 2012, 98% das obras já estavam iniciadas, porém a média de execução das intervenções desse grupo era de 59%.

Dada a quantidade de contratos inseridos no Programa PPI-PAC, em conjunto com os critérios desse, foram definidos ainda outros critérios para formar um universo específico para o presente trabalho, relacionados no Quadro 4.

Quadro 4 – Definição do universo para a análise

Universo pesquisado		
Critério	Especificação	Motivação*
Programa	Projeto Prioritário de Investimento (PPI/PAC)	Esse programa é voltado para a intervenção em grandes complexos de favelas, com maior volume de recursos empregados.
Modalidade	Urbanização Integrada de Assentamentos Precários	O programa PPI/PAC apresenta outra modalidade, a Elaboração de Estudos, Planos e Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários, que foi desconsiderada para a pesquisa.
Contratação	Primeiro grupo da primeira fase de seleção (2007-2009), considerando apenas contratos firmados em 2007	Esse período corresponde aos primeiros contratos firmados com o Ministério das Cidades dentro do programa analisado.
Valor de investimento	Acima de 9 milhões	O recorte pelo valor de investimento se justifica pela quantidade significativa de recursos empregados em uma mesma intervenção.

¹⁴ As seleções posteriores ocorreram de forma diferenciada.

Universo pesquisado		
Critério	Especificação	Motivação*
Tomador	Prefeitura Municipal	Como o tomador também pode ser o estado, foram consideradas apenas as prefeituras, dado o foco do trabalho na gestão municipal.
Percentual de execução	Entre 20% e 50%	Essa faixa de execução está abaixo da metade do total da intervenção, porém com algum valor de execução já iniciada, suficiente para serem registrados entraves.

*As motivações foram definidas pela autora, dados os argumentos apresentados no decorrer do trabalho.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério das Cidades.

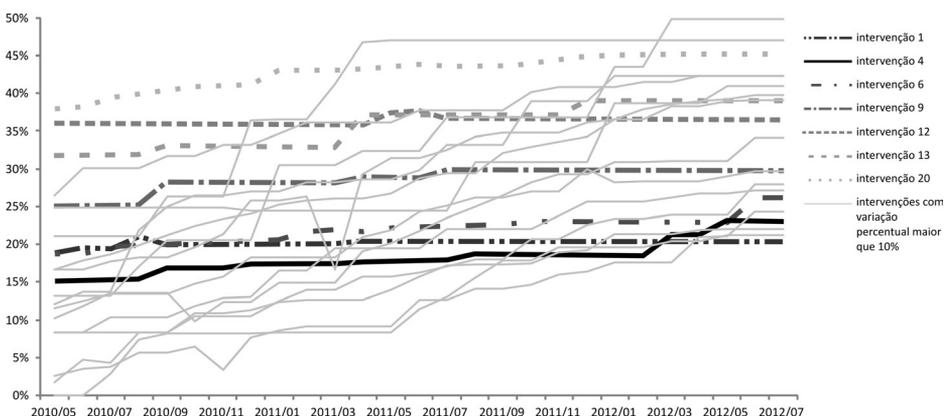
Considerando os critérios de recorte 1 a 5, foram destacados 72 empreendimentos, dos quais 22 se enquadram no critério 6, com execução entre 20% e 50%.

Para analisar as principais causas da morosidade encontrada na execução desses 22 contratos, foram utilizados dados de execução obtidos por meio do monitoramento realizado pelo Ministério das Cidades em parceria com a CAIXA.

Primeiramente, foram analisados os gráficos de execução desses empreendimentos ao longo de dois anos (2010-2012). Nota-se que algumas intervenções apresentaram rápida evolução, apesar do início tardio, enquanto outras que já apresentavam percentual considerável de execução mantiveram ao longo de dois anos pouca alteração no valor registrado, demonstrando um ritmo lento na execução do empreendimento.

A partir da comparação, foram destacados aqueles empreendimentos que registraram variação percentual inferior a 10% de execução ao longo dos dois anos, totalizando sete intervenções, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Curvas de execução das 22 operações selecionadas



Fonte: Registros realizados pelo monitoramento do MCidades/ CAIXA.

Intervenções 1, 4, 6, 9, 12, 13 e 20: operações com variação percentual de execução inferior a 10%.

Os gráficos de execução demonstram o andamento das operações nos anos de 2010 a 2012.

Principais entraves na gestão local das intervenções selecionadas

Para compreender as razões que resultaram na lenta execução dos sete empreendimentos apresentados no Gráfico 1, foram verificadas as principais pendências registradas nos sistemas de monitoramento. Na matriz do Quadro 5, foram listadas aquelas pendências que aparecem com maior frequência.

Quadro 5 – Matriz relacionando os principais entraves encontrados nas intervenções com variação no percentual de execução abaixo de 10% (entre 05/2010 e 07/2012)

Matriz							
Principais entraves*	Intervenções**						
	1	4	6	9	12	13	20
Pendências na titularidade da área	X						
Entraves na desapropriação dos terrenos						X	
Não adesão de parte das famílias	X						
Número de famílias contempladas menor que o previsto				X	X		
Distrato com a empresa responsável pela execução do trabalho técnico-social					X	X	
Rescisão com a empreiteira contratada, com necessidade de nova licitação	X	X			X	X	
Solicitação de indenização ou reajustes nos preços das obras e serviços pela empreiteira responsável					X		
Problemas quanto ao enquadramento das atividades ou valores		X		X			
Ajustes nos projetos durante sua implementação		X			X	X	
Ajustes solicitados pelo TCU	X						
Pendências com licenciamento ambiental		X					

* De acordo com o relatório de pendências MCidades/CAIXA, com enfoque nos registros do último ano, 2011 – 2012.

** Aquelas dentro do universo do estudo com variação inferior a 10% de execução (entre 05/2010 e 07/2012).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério das Cidades.

É possível perceber que os fatores registrados são de diversas ordens e, provavelmente, relacionados a contextos específicos. Contudo, observa-se que dois itens aparecem em quase todas as intervenções selecionadas: a rescisão com a empresa contratada, gerando a necessidade da realização de uma nova licitação, e os ajustes necessários nos projetos. Considerando essas as duas principais pendências encontradas, buscou-se compreender suas relações com o ritmo lento na execução desses empreendimentos e com a gestão local municipal.

Dada a dificuldade de se encontrarem registros na literatura a respeito deste tema e recorte tão específicos, para a verificação da consistência das informações obtidas através da matriz elaborada, os resultados foram comparados com observações registradas em entrevistas com atores envolvidos no processo.

O roteiro elaborado para a entrevista procurou, de forma objetiva, que o entrevistado citasse primeiramente, conforme sua livre opinião, até cinco principais entraves percebidos durante sua experiência profissional, apontando as principais causas. A intenção desse questionamento foi comparar os fatores citados pelos entrevistados com aqueles encontrados durante a pesquisa, sem influenciá-los.

Então, nas perguntas seguintes, a entrevista abordou os dois principais fatores destacados na matriz apresentada anteriormente, para que os monitores comentassem sobre a pertinência destes: a rescisão com a empresa contratada e a necessidade de ajustes nos projetos durante sua implementação.

Por fim, a entrevista procurou apreender a percepção do entrevistado a respeito da capacidade de gestão dos municípios, com relação à existência de uma equipe técnica especializada e a incidência dos pontos levantados nas questões anteriores.

O público-alvo da entrevista foi a equipe do Duap, representada por sete de seus integrantes, entre esses, a diretora e a gerente do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários.

As questões foram organizadas conforme o roteiro apresentado no Quadro 6.

Quadro 6 – Roteiro da entrevista realizada

Entrevista - Roteiro

Nome do entrevistado: *Pode ser anônimo*

Órgão de atuação: MCidades

Este questionário é parte de uma monografia de Especialização em Gestão Pública e visa compreender como ocorre a **gestão local na implementação dos Programas de Urbanização de Assentamentos Precários**, com relação aos entraves encontrados na execução local das intervenções. O foco da análise é voltado para a **gestão local municipal**. Foram consideradas no universo da pesquisa as obras inseridas na **primeira seleção do Programa PPI - PAC**. Procure utilizar esse grupo como referência.

1) Considerando sua experiência profissional, cite até cinco principais entraves encontrados pelos executores municipais nas intervenções realizadas pelo programa. Quais seriam as principais causas?

Os fatores abordados nas questões 2 e 3 foram baseados em temas levantados no decorrer da pesquisa:

2) Você concorda que a rescisão com as empresas contratadas é um fator importante para o atraso das obras? Por que ocorre? De que forma influencia?

3) Você concorda que os ajustes nos projetos durante sua implementação representam um fator importante para o atraso das obras? Por que ocorre? De que forma influencia?

4) Você concorda que os municípios que possuem equipe técnica especializada não são afetados pelos problemas das questões 2 e 3? Por quê?

Os resultados foram sistematizados para facilitar as correlações e análises. Para a primeira questão, os principais entraves apontados foram agrupados conforme o Quadro 7:

Quadro 7 – Agrupamento das respostas quanto aos principais entraves apontados

Questão 1
Principais entraves apontados pelos entrevistados
Problemas relacionados com a elaboração do projeto inicial: Falta de elaboração de um bom projeto inicial; ausência de projetos na fase de seleção; falta de projeto adequado; problemas na contratação de um bom projeto inicial; projetos com baixa qualidade técnica e carentes de coerência com o programa; falta de capacidade técnica da equipe de obras com relação às exigências do programa.
Problemas relacionados com a capacidade institucional: Falta de capacidade local na gestão da execução das obras; pouca capacidade institucional; baixa capacidade operacional – gargalo operacional.
Problemas relacionados com a equipe técnica: Falta de equipe técnica; limitação técnica dos agentes municipais; equipe técnica pouco qualificada; descontinuidade do corpo técnico; mudanças frequentes na equipe; equipe subdimensionada; alta rotatividade da administração pública; descontinuidade administrativa.
Problemas relacionados às equipes contratadas: Pouca <i>expertise</i> das empresas de construção civil nesse tipo de intervenção; rescisão dos contratos.
Problemas relacionados com ajustes nos contratos: Reprogramação das obras; defasagem nos custos ao longo do tempo; relicitação, exigindo contrapartida.
Problemas relacionados aos arranjos políticos: Problemas com a articulação política; problemas na articulação das legislações entre as esferas.
Problemas relacionados à burocracia: Estrutura pública ainda burocrática quando comparada ao setor privado; excesso de rigor nas normas, legislação rígida.
Problemas relacionados com o processo de regularização fundiária: Demora nos processos de regularização fundiária; problemas para comprovação de titularidade para início das obras; problemas com a titularidade das áreas, indisponibilidade de terrenos frente à ocupação do espaço urbano desordenado e valores das terras.
Outros fatores citados: Excesso de apontamentos dos órgãos de controle por motivações de pequena importância; seleções públicas ofertadas em períodos próximos, criando concorrência entre os programas; problemas com licenciamento ambiental; problemas inesperados e de difícil resolução.

*Foram entrevistadas sete pessoas no período entre 20/08/2012 e 24/08/2012.

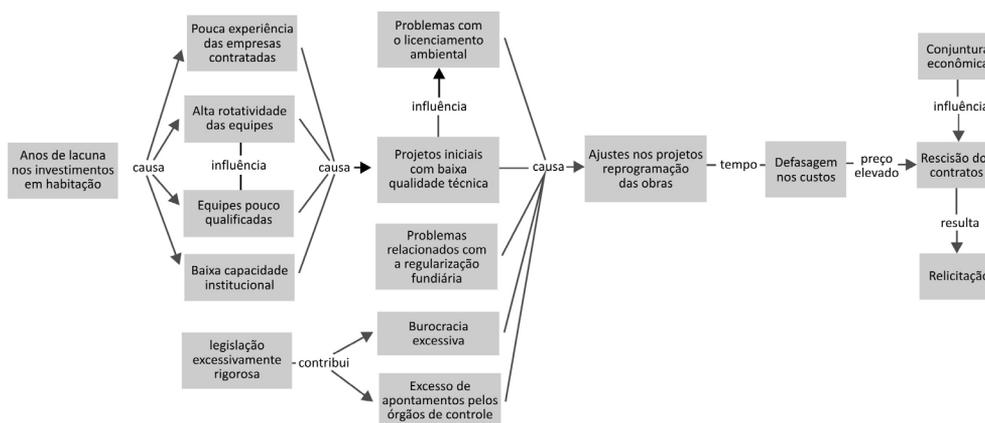
Fonte: Entrevista com a equipe Duap/SNH/MCidades.

De acordo com as respostas, verificou-se que a inexistência de uma equipe técnica especializada foi o fator mais citado pelos entrevistados. Outro item que obteve bastante foco foram os problemas relacionados à elaboração dos projetos iniciais. Ambos os fatores, além de citados como motivação para o atraso das obras, apareceram também como causas para o surgimento de outros problemas.

Os fatores foram citados pelos entrevistados sem ordem de prioridade e pôde-se perceber, no decorrer das entrevistas, que os problemas citados apareceram inter-relacionados, sendo um entrave muitas vezes a causa de outro.

Relacionando os problemas e as causas citados, foi construído um diagrama com os itens apontados com maior frequência, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Diagrama com as relações entre os principais entraves apontados nas entrevistas



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas entrevistas com a equipe Duap/SNH/MCidades.

Com relação à segunda, terceira e quarta questões, as respostas objetivas foram computadas conforme o Quadro 8.

Quadro 8 – Computo das respostas objetivas para as questões 2, 3 e 4

Questão 2			
Rescisão com as empresas contratadas			
Você concorda que a rescisão com as empresas contratadas é um fator importante para o atraso das obras?	Sim	Não	Concordo parcialmente
	4		3
Questão 3			
Ajustes nos projetos			
Você concorda que os ajustes nos projetos durante sua implementação representam um fator importante para o atraso das obras?	Sim	Não	Concordo parcialmente
	5		2

Questão 4			
Existência de equipe técnica especializada			
Você concorda que os municípios que possuem equipe técnica especializada não são afetados pelos problemas das questões 2 e 3?	Sim	Não	Concordo parcialmente
			7

* Foram entrevistadas sete pessoas no período entre 20/08/12 e 24/08/12.

Fonte: Entrevista com a equipe Duap/SNH/MCidades.

Para todas as questões, as respostas foram “concordo” ou “concordo parcialmente”, o que confirma a pertinência dos problemas levantados, mesmo quando o entrevistado apontou ressalvas. Em todos os casos, a resposta “concordo parcialmente” foi citada quando o entrevistado inseria um fator externo na ponderação.

Para as questões abertas, com relação à segunda questão, os comentários remetem à conclusão de que a rescisão dos contratos poderia ser evitada na maioria dos casos, já que é consequência de problemas anteriores, como questões relacionadas aos projetos ou à capacidade das equipes técnicas ou também fatores de ordem externa, como as especulações do mercado imobiliário.

Para a terceira questão, apesar das ressalvas sobre o nível de complexidade das intervenções, foi possível inferir que os atrasos relacionados com os ajustes nos projetos implicam, em grande parte, problemas na origem desses projetos, já que a maioria dos entrevistados atribuiu o problema às suas fases iniciais, relacionando-o com diagnósticos, planejamento e projetos mal elaborados.

Sobre a última questão, os entrevistados concordaram com a relação entre essa e as questões 2 e 3, pois a existência de uma equipe técnica especializada contribui para que os projetos iniciais sejam mais bem elaborados, evitando grande parte dos ajustes futuros e, ainda, contribui para uma atuação ágil na solução dos ajustes, caso esses sejam necessários. Com maior agilidade nos ajustes e reprogramações que possam surgir, evita-se a defasagem nos custos, que acarreta o desinteresse das empresas e consequente rescisão dos contratos.

Com relação às quatro questões, quando confrontadas as informações levantadas durante a pesquisa com aquelas registradas nas entrevistas, conclui-se que os entraves relacionados a partir dos registros dos sistemas de monitoramento são de fato percebidos na prática pela equipe, já que, por diversas vezes, os itens foram mencionados espontaneamente pelos entrevistados.

Considerações finais

O processo de descentralização político-administrativa do País estabeleceu uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos municípios a política de desenvolvimento urbano. Esse fato facilitou a execução das políticas federais pelos municípios, com transferência de recursos e responsabilidades pela implementação dos programas habitacionais definidos no nível federal, como é o caso dos Programas para Urbanização de Assentamentos Precários.

Contudo, a descentralização na execução dessa política se deparou com a baixa capacidade institucional dos municípios, devida à inexperiência e ainda ao histórico de abandono das políticas habitacionais brasileiras. No decorrer do trabalho, foi abordada a relevância de uma administração local preparada, já que os levantamentos do referencial teórico apontaram que os municípios que possuem capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais próprios, como também tendem a apresentar melhores condições de executar os programas financiados por outros entes, como os programas habitacionais do Governo Federal.

Por meio dos dados levantados e das entrevistas realizadas, foi possível correlacionar os entraves mencionados com a capacidade de gestão local municipal, demonstrando a importância do fortalecimento institucional dos municípios para que as paralisações e o ritmo lento dos empreendimentos de urbanização de assentamentos precários sejam, senão evitados, ao menos reduzidos.

É importante frisar que, devido à dimensão do País, os problemas são de ordens diversas, e, da mesma forma, as particularidades das intervenções urbanísticas realizadas. A pesquisa não teve a pretensão de solucionar as causas da morosidade na execução das obras, ou de definir as deficiências na gestão local dos municípios responsáveis por essas. Procurou-se realizar uma reflexão sobre o tema e apresentar problemas que costumam ser recorrentes nessas situações, como forma de reforçar a importância do aprimoramento necessário na implementação de um programa de grande complexidade, que envolve dimensões multidisciplinares e diferentes esferas de governo.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol.18, n.2, pp.17-26. 2004. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/ARRETCHE_Federalismo%20e%20Políticas%20Sociais%20no%20Brasil.pdf> Acesso em: 17 Mai de 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard (Coord.). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília/São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007. 208 p.

ARRETCHE, Marta *et al.* (Coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2012. 208 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf> Acesso em: 17 Mai de 2012.

BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no Governo Lula. *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf> Acesso em: 17 de Abr. 2012.

BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. Política e sistema nacional de habitação de interesse social. Brasília: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2008. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso a distância. Disciplina 2. Módulo 1.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Contextualização/Caracterização. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários*: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação (SNH), 2007. p. 12 – 44.

DENALDI, Rosana. *Plano de ação integrada em assentamentos precários*. Brasília: Ministério das cidades/ Aliança das Cidades, 2008. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso à distância. Disciplina 5. Módulo 2.

MAGALHÃES, Fernanda; VILLAROSA, Francesco di (Org.). *Urbanização de favelas: lições aprendidas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)/ Alianças das Cidades/ Caixa Econômica Federal, 2012.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, 17 (48), 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> Acesso em 20 de Abr. 2012.

MARQUES, Eduardo *et al.* (Coord.). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília/ São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – 1ª Fase*. Documento do Projeto BRA/04/033. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda - UCP, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de Instruções. Projeto Prioritário de Investimentos – PPI/ Intervenção de favelas*: Período 2007-2010. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>> Acesso em: 20 de Abr. 2012.

_____. *Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários*. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Andiara Campanhoni

Arquiteta e Urbanista, concluiu o Mestrado na área de Planejamento Urbano, pela Universidade de Brasília (UnB), em 2011. Em 2012, finalizou a Especialização em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Trabalha como Analista de Infraestrutura em exercício no Ministério das Cidades desde 2010, atuando na Secretaria Nacional de Habitação. Contato: andiara.campanhoni@cidades.gov.br