



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS EM FAVELAS COM RECURSOS DE PROGRAMAS FEDERAIS: PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID (HBB) E DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Pollyanna Helena da Silva (UFABC) - pollyhelena@gmail.com

Mestre em Planejamento e Gestão do Território (PGT-UFABC), Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LEPUR-UFABC)



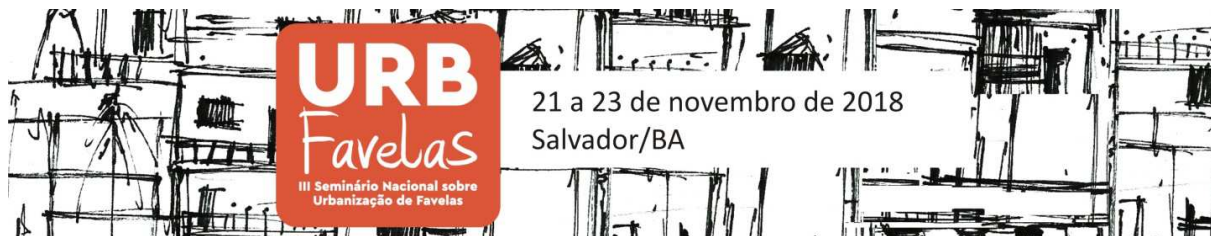
A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS EM FAVELAS COM RECURSOS DE PROGRAMAS FEDERAIS: PROGRAMA HABITAR BRASIL/BID (HBB) E DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo trazer um quadro de atuação dos governos estaduais em favelas com recursos do HBB e do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP). Para apresentar esse quadro de atuação dos governos estaduais com recursos do HBB e do PAC-UAP foi solicitado e levantado junto ao Ministério das Cidades um banco de dados com informações dos Governos Estaduais que estabeleceram convênios com o Governo Federal para a realização de urbanização de favelas no âmbito desses programas. Da análise da atuação do Programa HBB-BID, observou-se que o Governo Federal priorizou os governos municipais e os Governos Estaduais se envolveram de forma muito limitada com o Programa. Viu-se que os Governos Estaduais, em geral, não aproveitaram a oportunidade de capacitação por meio do Subprograma DI e de buscar recursos por meio do Subprograma UAS para intervenção em favelas. Observou-se que entre os cinco estados com maior número de investimento estavam o RJ, SP, PE, DF e CE, juntos eles possuíam 69,70% dos investimentos do PAC com intervenções em favelas (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP). Com exceção do Estado de São Paulo, esses estados foram também os que acessaram também recursos no âmbito do HBB-BID.

Palavras-chave: Urbanização de Favelas, Programas Federais, Governos Estaduais

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações



1 INTRODUÇÃO

As favelas são territórios da informalidade e exclusão social. São a expressão da urbanização desigual. Segundo Maricato (2001) a segregação socioespacial de expressiva parcela da população é característica da urbanização brasileira. Para a autora o crescimento das favelas é resultado da ausência e conivência do Estado¹. O que se constata é que no Brasil não houve uma política habitacional visando garantir ao conjunto da população uma moradia adequada no que se refere à inserção urbana, conforto e preço compatível (SILVA, 1997).

No Brasil, há milhões de pessoas residindo em assentamentos precários e já não é possível impor, como única alternativa, a remoção de famílias. Nos anos 2000 havia um total de 6.437.909 habitantes em Aglomerados Subnormais (AS) no Brasil, sendo que desse total 3.929.269 habitantes estavam no território metropolitano (61,03% do total de habitantes das metrópoles brasileiras). Em 2010 esse número de habitantes em aglomerados subnormais passou para 11.432.163, sendo que desse total 6.158.778 habitavam o território metropolitano, o que correspondia um total 53,87% do número de habitantes desse território.

Diante da dimensão do problema, vários autores² apontam que é preciso atuar simultaneamente em duas direções: produção de novas moradias para ampliar o mercado residencial legal e promover a urbanização das favelas ‘consolidáveis’³.

Até a década de 1980, a erradicação foi a principal linha de atuação em favelas brasileiras. O fracasso das experiências de erradicação somou-se ao espantoso crescimento das favelas, deixando aos governos somente a alternativa de consolidar a ocupação de favelas.

O período de atuação do Banco Nacional de Habitação - BNH⁴, entre 1964 e 1986, foi um marco na trajetória multifacetada da construção de uma política habitacional brasileira

¹Sobre o papel do Estado e da legislação, é referência o trabalho de MARICATO (1996; 2000), que trata do paradoxo que articula legislação, arbitrariedade e segregação.

² Entre outros autores: Maricato (2003); Bonduki (1998); Denaldi (2003).

³ ‘Consolidável’ é aquela favela ou parte dela que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infra-estrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parcela das famílias moradoras (Denaldi, 2013).



(SILVA, 1997). A política promovida pelo BNH não atendeu a população de menor renda e seguiu a lógica da segregação da população de baixa renda na periferia.

A extinção do BNH foi seguida de uma desarticulação institucional e perda de progressiva capacidade de intervenção. Na esfera federal, a área de habitação permaneceu sem contar com recursos financeiros expressivos e com reduzida capacidade institucional de gestão.

Observa-se o que muitos autores denominam ‘descentralização por ausência’ de políticas setoriais. Arretche (1996) lembra que, no caso da área habitacional, Estados e municípios desenvolveram políticas e programas habitacionais próprios, assumindo de forma autônoma o seu gerenciamento e financiamento.

Denaldi (2003) aponta que na década de 1980 houve o início da construção institucional das políticas de urbanização de favelas – momento esse que coincidiu com o período de abertura política, de mobilização dos movimentos sociais e de retomada do processo eleitoral para governos estaduais e municipais.

Na década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de ‘programas alternativos’ e passa a ser objeto de política habitacional, tendo como protagonista o município. Estes passam a desenvolver programas de urbanização e regularização como parte integrante da política municipal de habitação. Essas ações governamentais tiveram também forte relação com a agenda das agências internacionais que por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados (DENALDI, 2003).

Vários autores⁵ apontam que ganha importância o entendimento de que o projeto e a intervenção não devem se ater aos limites da favela. Diante disso, se induz à elaboração de projetos e modelos de gestão que focalizem tanto a favela como a cidade, buscando soluções que respondam simultaneamente aos problemas ambientais e de estrutura urbana (DENALDI, 2003).

⁴Criado em 1964 foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano na época, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).

⁵Ver Denaldi (2003); Cardoso (2000); Cardoso (2007).



A urbanização de favelas entra para agenda federal no início da década de 1990. Os programas “Habitar Brasil” e o “Morar Pequenas Comunidades”, lançados no Governo Itamar Franco (1992 a 1994).

O Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, reestruturou o Habitar Brasil e lançou o programa “Habitar Brasil BID” (HBB). Também foram lançados o “Programa de Ação Social e Saneamento” (PASS), “Pró-Moradia” e “Pró-Saneamento”, os dois últimos utilizaram recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (DENALDI et al, 2014).

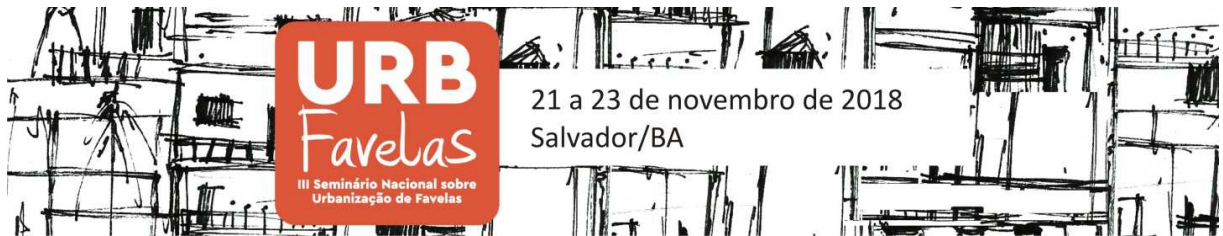
Até a década de 1990, o principal protagonista era o município e os valores investidos pelo governo federal em programas de urbanização de favelas até então tinham sido irrisórios (DENALDI, 2004).

Após análise das primeiras intervenções em favelas por parte dos governos municipais, Denaldi (2003, p.190) destaca que na década de 1990, a urbanização de favelas deixa de ser promovida por meio de “programas alternativos” e passa a ser objeto de política habitacional. Constata-se o protagonismo do município.

Em 2003 o setor habitacional foi reorganizado institucionalmente e os investimentos na área de habitação foram retomados, destaca-se nesse ano a criação do Ministério das Cidades, reunindo as áreas de habitação, saneamento, transporte público e ordenamento territorial. Aprova-se, posteriormente a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação (SNH) em 2005 e, em 2007, a primeira versão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Os investimentos em habitação no país cresceram então crescem a partir daí, revertendo-se a estagnação desses investimentos desde a extinção do BNH, o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários - PAC-UAP, em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009, os dois principais programas habitacionais lançados pelo governo federal.

É limitado o conhecimento sobre a intervenção dos governos estaduais em favelas. Os Governos estaduais que intervieram em favelas com urbanização nas décadas de 80 e 90



atuaram por meio de diferentes setores de governo, não necessariamente ligados à questão habitacional. Há indícios que a motivação para intervenção estava associada as questões da melhoria das condições de saneamento, drenagem e habitação, na direção de sua consolidação desses territórios. Embora essas urbanizações fossem pontuais, o problema das favelas ganhou alguma atenção desses entes federativos (SILVA, 2018).

Essas intervenções promovidas a partir da década de 80, esbarravam na falta de alternativas de fontes de financiamento federal e na necessidade de financiamentos internacionais para obtenção de recursos para a promoção de ações de urbanização de favelas(SILVA, 2018).

Constata-se a existência de vários estudos sobre as políticas públicas nacionais e sobre políticas locais de urbanização de favelas, mas a atuação da esfera estadual é pouco conhecida. Diante disso, o presente artigo busca trazer um quadro de atuação dos governos estaduais em favelas com recursos do HBB e do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Para apresentar esse quadro de atuação dos governos estaduais com recursos do HBB e do PAC-UAP foi solicitado e levantado junto ao Ministério das Cidades um banco de dados com informações dos Governos Estaduais que estabeleceram convênios com o Governo Federal para a realização de urbanização de favelas no âmbito desses programas.

2 OS PROGRAMAS FEDERAIS DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS: HBB-BID e PAC

2.1 Programa Habitar Brasil/BID (HBB/BID)

Em 1999, no segundo mandato do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a União firmou um acordo de empréstimo com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento do Programa Habitar Brasil/BID (HBB), criando um aparato normativo e orçamentário para sua execução.



O Programa foi dividido em dois subprogramas: o de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS), cujas ações são interdependentes e de execução simultânea.

O Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) tinha como objetivo: “capacitar as prefeituras em todos os aspectos pertinentes à gestão do setor habitacional urbano, e desenvolver ações de capacitação e estudos setoriais de interesse, no âmbito da política nacional” (BRASIL, 2007, p. 14). Já o Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) se voltava para “a implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos subnormais” (BRASIL, 2007, p. 14).

Destaca-se a atuação do BID quanto aos empréstimos concedidos ao Brasil, em uma relação direta, mutuante e mutuário. No contexto da criação do Programa Habitar Brasil/BID, a função do órgão gestor central era exercida pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), que contava com o apoio da CEF para operacionalizar o Programa e prestar serviço de orientação aos agentes executores locais e beneficiários do atendimento.

A meta inicial do Programa era beneficiar 119 municípios por meio de ações de desenvolvimento institucional e 84 municípios com projetos de urbanização de assentamentos precários. Estimou-se investir US\$ 298,9 milhões, sendo: US\$ 120 milhões da União (40%), US\$ 178,9 milhões do BID (60%); e 2% a 20%, sobre o valor total dos investimentos, de contrapartida dos Estados, Municípios e DF (BRASIL, 2007, p. 15). Acerca do modo de repasse, tem-se que: “Os recursos são repassados aos estados, Municípios e DF de maneira não onerosa, sob forma de transferência voluntária da União, mediante assinatura de contratos de repasse firmados com a CEF, mandatária da União nessas operações” (BRASIL, 2007, p. 15).

Denaldi (2003, p.29) revela que logo no início da implementação do Programa já foi possível identificar algumas dificuldades, entre elas: exigências excessivas, dificuldade institucional dos Municípios, além das constantes mudanças na regulamentação do programa e da falta de sintonia entre SEDU, CEF e BID. Dificuldades essas que explicavam a não contratação de recursos.



Com base na consulta realizada no Portal da Transparência do Governo Federal, que possui dados consolidados até 12 de fevereiro de 2017, foi possível identificar o total de 282 convênios firmados, sendo 271 com 117 municípios e, 11 convênios firmados com sete estados e Distrito Federal.

A Tabela 1 apresenta os valores totais previstos nos convênios firmados entre o Governo Federal e os Estados e Municípios no âmbito do HBB/BID. Já a Tabela 2 apresenta os valores totais previstos no Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) do HBB/BID e a Tabela 3, os valores previstos no Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) do HBB/BID.

Tabela 1 - Valores totais previstos nos convênios firmados entre o Governo Federal e os estados e Municípios no âmbito do HBB/BID*

Ente Federativo	Valor Convênio (em R\$)	Valor Contrapartida (em R\$)	Valor Total do Projeto (em R\$)	Valor Liberado (em R\$)
Municípios	840.432.432,13	187.981.619,53	1.028.414.051,66	719.466.374,51
Estados e Distrito Federal	9.373.6846,26	25.209.887,41	118.946.733,67	68.987.011,24
Total	934.169.278,39	213.191.506,94	1.147.360.785,33	788.453.385,75

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2016a).

* Convênios firmados com o Governo Federal a partir de janeiro de 1996. Planilha com dados acumulados até: 12/02/2017. Origem das informações: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (SIAFI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (Siconv)

Tabela 2 - Valores totais previstos nos convênios firmados entre o Governo Federal, os Municípios, os estados e Distrito Federal no âmbito do Subprograma de Desenvolvimento Institucional dos Municípios*

Ente Federativo	Valor Convênio (em R\$)	Valor Contrapartida (em R\$)	Valor Total do Projeto (em R\$)	Valor Liberado (em R\$)
Municípios	116.864.052,95	19.590.182,60	136.454.235,55	110.935.540,39
Estados e Distrito Federal	9.014.799,84	2.783.049,56	11.797.849,40	2.468.286,24
Total	125.878.852,79	22.373.232,16	148.252.084,95	113.403.826,63

Fonte: elaboração própria com base em BRASIL (2016).

* Convênios firmados com o Governo Federal a partir de janeiro de 1996. Planilha com dados acumulados até: 12/02/2017. Origem das informações: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (SIAFI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (Siconv).



Tabela 3 - Valores totais previstos nos convênios firmados entre o Governo Federal e os estados e Municípios no âmbito do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais*

Ente Federativo	Valor Convênio (em R\$)	Valor Contrapartida (em R\$)	Valor Total do Projeto (em R\$)	Valor Liberado (em R\$)
Municípios	723.568.379,18	168.391.436,93	891.959.816,11	608.530.834,12
Estados e Distrito Federal	84.722.046,42	22.426.837,85	107.148.884,27	66.518.725,00
Total	808.290.425,60	190.818.274,78	999.108.700,38	675.049.559,12

Fonte: elaboração própria com base em BRASIL (2016).

* Convênios firmados com o Governo Federal a partir de janeiro de 1996. Planilha com dados acumulados até: 12/02/2017. Origem das informações: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (SIAFI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (Siconv).

O Governo Federal previu desembolsar R\$ 934.169.278,39 no âmbito do Programa HBB/BID sendo R\$808.290.425,60 alocados no Subprograma UAS e R\$125.878.852,79 no Subprograma DI o que corresponde respectivamente a 86,53% e 13,47% do total previsto.

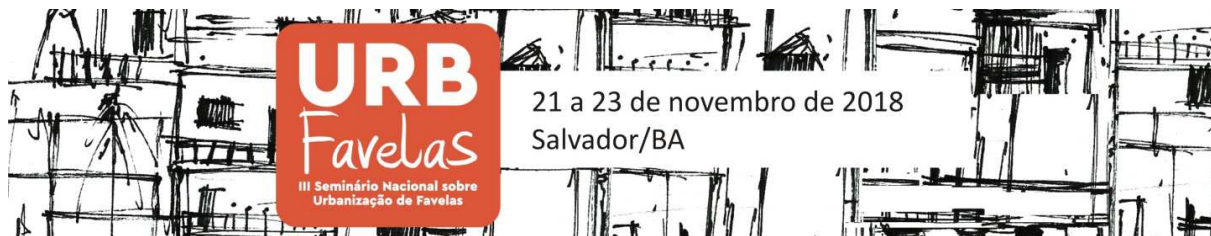
Do montante previsto para o Subprograma UAS, R\$ 84.722.046,42, que corresponde a 10,84%, destinava-se aos Estados e Distrito Federal para ações com foco na urbanização de aglomerados subnormais.

Constata-se que 84,4% dos recursos que o Governo Federal previu desembolsar para os entes federativos no âmbito dos Subprogramas do HBB/BID foram liberados.

No total, foram firmados 92 contratos com foco na urbanização de assentamentos precários com 76 municípios diferentes e oito contratos de urbanização com cinco estados diferentes e Distrito Federal.

Constata-se que do montante previsto para os Estados, Municípios e Distrito Federal no Subprograma UAS, R\$ 675.049.559,12, que corresponde a 83,52%, foram liberados. Sendo que o percentual de recursos liberados para os Estados e Distrito Federal em relação ao total previsto para o Subprograma UAS foi de 8,23%.

A Tabela 4, a seguir, revela que dos 11 contratos firmados com os Governos Estaduais, tem-se que: três foram com o Estado de Pernambuco, um com o Estado do Ceará, um com o



Estado do Mato Grosso do Sul, três com o Distrito Federal, dois com o Estado da Bahia e um com o Estado do Rio de Janeiro. Desses 11 contratos, oito foram firmados no âmbito do Habitar Brasil/BID-UAS.

Observa-se que todos os contratos firmados pelos Governos Estaduais com o Governo Federal foram iniciados entre os anos de 2000 a 2005 e terminaram entre os anos de 2007 a 2017. Os contratos do Subprograma DI firmados com o Estado da Bahia e com o Governo Federal tiveram uma duração de cerca de oito anos. Já os contratos do Subprograma UAS, ou seja, aqueles que de fato intervinham nos territórios com obras nas favelas tiveram uma duração de seis a 17 anos. Vale mencionar que ainda estão em vigência dois contratos com o Estado do Pernambuco e um contrato com o Distrito Federal.

Todas as ações firmadas com os Governos Estaduais foram executadas em suas capitais. O Programa Habitar Brasil/BID seguindo as diretrizes estabelecidas priorizou intervenções em assentamentos subnormais localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais.



Tabela 4 - Convênios estabelecidos com os estados no âmbito do HBB-BID⁶

Estado	Nome Município	Situação Convênio	Objeto Convênio	Valor Convênio (em R\$)	Valor da Contrapartida (em R\$)	Valor Liberado (em R\$)	Valor da Última Liberação (em R\$)	Data de Publicação	Data de Início da Vigência	Data do Fim da Vigência	Data da Última Liberação
PE	Recife	adimplente	UAS	15.334.187,01	5.474.242,61	11.060.913,82	358.124,40	10/07/2000	30/06/2000	30/04/2017	02/06/2014
	Recife	adimplente	UAS	20.007.206,26	3.447.677,07	16.366.792,58	26.561,97	17/12/2002	02/12/2002	30/10/2015	17/02/2012
	Recife	adimplente	UAS	8.585.414,73	1.212.044,98	7.591.153,37	5.738,64	17/12/2002	02/12/2002	28/10/2017	07/06/2011
CE	Fortaleza	adimplente	UAS	43.926.808,00	10.133.964,66	35.018.859,77	390.425,01				
MS	Campo grande	adimplente	UAS	6.388.590,28	4.047.500,96	4.442.491,39	20.451,00	01/11/2001	29/10/2001	30/07/2007	18/12/2006
DF	Brasília	concluído	DI	9.669.721,15	1.423.445,83	8.629.301,17	14.473,00	17/12/2002	17/12/2002	24/06/2010	21/05/2010
	Brasília	adimplente	UAS	14.600,00	292,00	0,00	31.306,00	06/02/2002	03/12/2001	31/12/2009	18/12/2007
	Brasília	excluído	DI	13.787.258,89	2.157.074,73	12.204.001,15	431.540,26	18/04/2002	02/04/2002	08/05/2017	25/02/2010
BA	Salvador	adimplente	UAS	19.999,84	38.520,00	0,00	200.000,00	05/01/2005	28/12/2004	31/03/2012	16/01/2009
	Salvador	adimplente	UAS	43.926.808,00	10.133.964,66	35.018.859,77	390.425,01				
	Salvador	adimplente	UAS	8.980.200,00	2.744.237,56	2.468.286,24	156.317,16	30/12/2004	28/12/2004	31/12/2011	30/07/2012
RJ	Rio de Janeiro	concluído	UAS	10.930.423,41	4.661.076,99	6.224.071,52	101.879,57	10/04/2005	07/04/2005	31/12/2012	17/07/2012
	Rio de Janeiro	concluído	UAS	19.910.623,41	7.405.314,55	8.692.357,76	258.196,73				
Total				123.841.795,53	33.147.965,34	91.801.869,86	1.084.660,39				

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2016). * Convênios firmados com o Governo Federal a partir de janeiro de 1996. Planilha com dados acumulados até: 12/02/2017. Origem das informações: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (SIAFI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG (Siconv).

⁶ Para além das informações encontradas no Portal da Transparência, solicitamos inicialmente, informações dos contratos firmados entre os Estados e o Ministério das Cidades no âmbito do HBB/BID-UAS, por meio da Assessoria da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), em agosto de 2016.



Em julho de 2016, ainda estavam em vigência cinco contratos do HBB/BID com três estados: Bahia (três contratos), Ceará e Mato Grosso do Sul⁷.

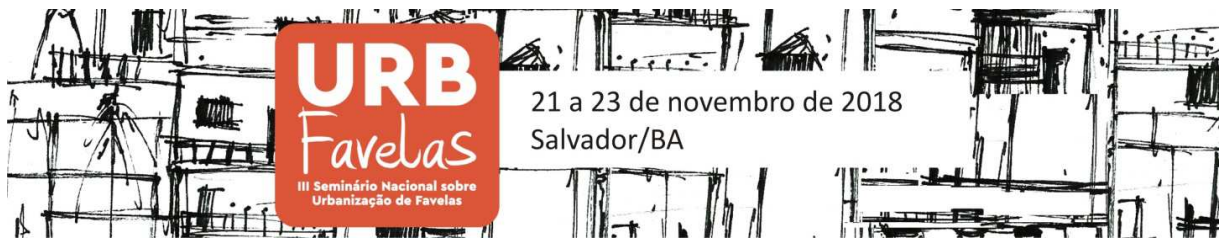
Observa-se que a estratégia do Governo Federal no que se refere ao Programa HBB-BID foi priorizar os governos municipais. A seu turno, os Governos Estaduais envolveram-se de forma muito limitada com o Programa e, em geral, não aproveitaram a oportunidade de capacitação por meio do Subprograma DI, com exceção dos Governos do Distrito Federal e do Estado da Bahia. Também não aproveitaram a oportunidade para buscar recursos por meio do Subprograma UAS para intervenção em favelas, como fez os Governos dos Estados de: Pernambuco, Ceará, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia e Rio de Janeiro.

Uma hipótese que levantamos é que os Governos Estaduais podem ter sido deixados de lado já no processo de formulação do Programa HBB/BID e, portanto, não foram considerados atores importantes quando na sua implementação. O fato pode estar relacionado com a ausência de uma política habitacional nacional estruturada em nível nacional que claramente definisse o papel dos Estados nessa política. Além disso, pode estar relacionado como *modus operandi* herdado das Cohabs, agentes promotores da política habitacional estadual e “filhas” do BNH, que toma a produção de novas moradias como praticamente única modalidade de intervenção.

Vale aqui destacar que embora o Governo do Estado de São Paulo não tenha firmado convênio com o Governo Federal no âmbito do HBB/BID, nesse período firmou um contrato de financiamento com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial), em 1992, cujo objetivo central era: “recuperar a curto prazo a qualidade das águas do manancial que responde por parte significativa do abastecimento de água da região metropolitana” (FRANÇA, 2000, p.29).

O Programa tinha previsto um orçamento inicial U\$262 milhões e sua implantação para os anos de 1993-1997. Apesar de o objetivo central ser de caráter ambiental e não habitacional,

⁷ Informações fornecidas pela SNH do MCidades em setembro de 2016.



entre seus cinco subprogramas⁸ havia um cujo objetivo era a recuperação urbana por meio da urbanização de núcleos de favelas⁹. Subprograma este cuja previsão inicial de investimento era de cerca de U\$113 milhões, 43,12% do total de investimento previsto para o Programa Guarapiranga.

2.2 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

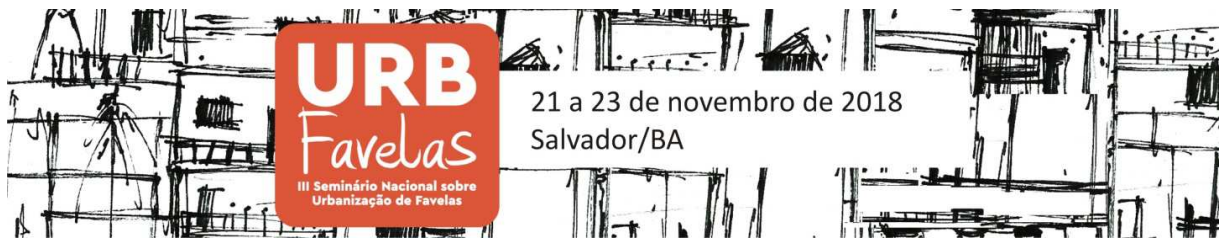
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, concebido como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada de investimentos em setores estruturantes do país. Promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país.

No contexto desse Programa, criou-se uma modalidade específica, voltada para intervenção em favelas, chamada Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (MUAP). Nessa modalidade o programa financia obras de urbanização, promovendo infraestrutura, saneamento, drenagem e contenção geotécnica, além disso, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. O desenho do programa e seus componentes de financiamento permitem desenvolver projetos na lógica da integração da favela a cidade, e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária envolvidas (DENALDI; FERRARA, 2017, p. 7).

Foram previstos recurso da ordem de R\$ 30 bilhões, que beneficiaram cerca de 575 mil famílias (Brasil, 2014, p. 192). Ademais, por meio do PAC, foram contratadas 934 operações de investimentos para a execução de obras de urbanização de favelas (PETRAROLLI, 2015, p. 28).

⁸ Os cinco subprogramas do Programa Guarapiranga são: (i) Serviços de Água e Esgoto; (ii) Coleta e disposição final de lixo; (iii) Recuperação Urbana; (iv) Proteção Ambiental; e (v) Gestão da Bacia.

⁹ Aqui entendida como intervenções de remoção e reassentamento de famílias residentes em favelas, esgotamento sanitário, adequação de viário e de drenagem em áreas urbanas degradadas (FRANÇA, 2000, p. 29).



Destaca-se que tanto os Municípios como Estados podem desempenhar a função de agente promotor e, nesse sentido, foram igualmente priorizados.

Quanto a isso, observa-se que a captação de recursos pelos Governos Estaduais é mais alta do que a somatória de recursos captados pelos Municípios em vários estados do país, chegando a representar 83% do volume de recursos captados no Estado do Acre, 69% no Amazonas e 64% no Rio de Janeiro. Tendo um peso grande na captação dos recursos totais do país (37%) [...] (PETRAROLLI, 2015, p. 36).

Apesar do PAC ter sido desenvolvido por meio da parceria entre governos estaduais ou municipais, que são os agentes promotores da intervenção, e o governo federal, priorizando intervenções de caráter metropolitano, não teve como um dos seus objetivos o fortalecimento das articulações regionais. Para DENALDI; KLINK; SOUZA (2010, p. 262) o caráter do PAC requer, em muitos casos a articulação entre municípios e Estado e, em outros casos a articulação entre municípios.

Diante disso, na fase de planejamento do programa o governo federal, por meio da Casa Civil, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, reuniu municípios e Estados para pactuar a definição de prioridades. No âmbito estadual foram criados os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) e os grupos gestores (ou grupos de trabalho), que reuniram representantes de governos municipais e estadual, cujo objetivo é o de viabilizar a execução das obras e não o de fortalecer a articulação regional (DENALDI; KLINK; SOUZA, 2010, p. 263).

Petrarolli (2015, p.28) destaca que na esfera do PAC: “existem diversos Programas que possuem modalidades voltadas para execução de obras de urbanização de favelas, alguns deles lançados ainda na década de 1990, outros criados após o lançamento do PAC”¹⁰.

¹⁰ Ao apresentar um quadro com os programas inseridos no PAC que possuem modalidades voltadas para execução de obras de urbanização e favelas, Petrarolli (2015, p.29) revela que são sete programas ao todo: Projeto Prioritário de Investimento (PPI), Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP), Programa Moradia Digna, Saneamento Básico, Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia), Programa Saneamento para Todos e o Programa Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI). Nas análises de Petrarolli (2015), o Programa Habitação de Interesse Social (HIS) está contido em dois desses sete programas, nos programas Moradia Digna e no UAP.



Para verificar a participação dos Governos Estaduais no PAC, foram obtidas informações do Ministério das Cidades sobre os seguintes programas que financiam ações de urbanização em favelas: Programa de Habitação de Interesse Social (HIS), Programa de Atendimento Habitacional por meio do Poder Público (Pró-Moradia), Programa Prioritário de Investimento (PPI-PAC) e do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). No âmbito da planilha de acompanhamento de Obras MCidades, o Programa HIS é tratado de forma independente dos Programas Moradia Digna e do UAP. Sendo assim, optou-se por apresentar as informações sobre os quatro programas – HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP – que possuem acompanhamento de obras de urbanização de favelas realizados pelo MCidades.

Todos esses Programas contam com as seguintes fontes de investimentos: os recursos da União e as contrapartidas dos Agentes Executores, ou seja, dos Municípios, Estados e Distrito Federal. A gestão desses Programas é feita pelo Ministério das Cidades e a operacionalização dos recursos e contratos é feita pela CEF.

Constata-se que foram firmados 356 contratos (362 obras), com 22 estados da federação e do Distrito Federal, que teriam beneficiado cerca de 500 mil famílias. Esses contratos somavam investimento total de R\$10.044.759.338,57, sendo R\$6.886.341.817,81 de repasses da União e R\$3.158.417.520,76, dos Estados.

Na Tabela a seguir apresenta um balanço dos contratos firmados com os estados no âmbito do PAC com intervenções em favelas (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP), sendo os Estados ranqueados por volume de investimento.

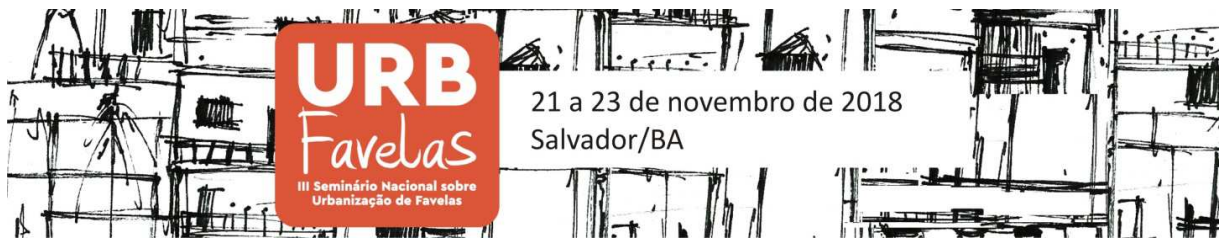


Tabela 5 - Balanço dos contratos firmados com os estados no âmbito do PAC com intervenções em favelas (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP) – ranqueados por volume de investimento*

Estado	Nº de contratos	Famílias Beneficiadas	Repassse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Investimento (R\$)
RJ	24	139806	2.258.227.950,46	817.050.979,55	3.075.278.930,01
SP	23	91994	1.103.178.567,36	1.446.864.507,41	2.550.043.074,77
PE	47	37591	467.424.848,43	106.541.480,22	573.966.328,65
DF	7	53183	392.588.393,02	57.331.523,98	449.919.917,00
CE	6	20754	382.881.220,64	46.689.290,05	429.570.510,69
PA	16	16313	248.125.592,51	161.671.708,86	409.797.301,37
BA	24	37015	329.439.281,34	61.648.770,28	391.088.051,62
MA	17	11089	256.816.084,32	124.083.642,16	380.899.726,48
AM	6	13943	278.244.131,00	81.774.854,37	360.018.985,37
MG	19	19740	213.086.928,36	78.087.764,28	291.174.692,64
PI	18	7573	190.559.644,68	18.645.021,50	209.204.666,18
TO	30	9902	180.330.995,17	24.387.234,06	204.718.229,23
PR	21	13125	153.121.262,91	41.736.821,60	194.858.084,51
AL	4	13704	98.693.744,40	24.702.863,11	123.396.607,51
AC	16	40263	87.235.288,40	22.776.200,00	110.011.488,40
GO	8	10775	97.204.875,84	8.781.173,80	105.986.049,64
SE	13	2991	66.115.726,15	23.475.184,32	89.590.910,47
MS	28	3644	37.491.424,52	5.164.530,18	42.655.954,70
MT	14	1441	17.203.350,00	2.041.365,98	19.244.715,98
RN	2	425	11.763.111,11	1.435.563,71	13.198.674,82
SC	10	276	5.265.141,79	713.265,50	5.978.407,29
PB	2	60	1.060.111,40	695.147,84	1.755.259,24
AP	1	13.704	98.693.744,40	24.702.863,11	123.396.607,51
Total	356	559.311	6.974.751.418,21	3.181.001.755,87	10.155.753.174,08

Fonte: elaboração própria com base em Ministério das Cidades (2016).

* Resumo de Obras do PAC. Posição consolidada em: 30 de junho de 2016.



Observa-se que entre os cinco estados com maior número de investimento estão: RJ, SP, PE, DF e CE, juntos eles possuem 69,70% dos investimentos do PAC com intervenções em favelas (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP). Vale ressaltar que, para este trabalho, priorizou-se apresentar os dados consolidados dos quatro Programas mencionados anteriormente.

Sobre a situação das obras dos contratos firmados na esfera desses quatro Programas do PAC que atuam em favelas, tem-se que exatamente 50% das obras contratadas já foram concluídas; 25,56% estão paralisadas; 13,48% das obras estão em andamento; 0,05% dos contratos de obras não foram iniciadas e cerca de 10 % delas estão com obras atrasadas ou com obra física concluída¹¹.

Percebe-se que o número de contratos firmados difere-se de estado para estado. No entanto, vale lembrar que o Ministério das Cidades, por meio da CEF possui um importante papel na definição da seleção dos projetos para financiamento, uma vez que, para cada fase do PAC, delimitam-se as prioridades de atendimento, definindo-se o tamanho dos municípios a serem atendidos pelo Programa e o território do país que será objeto prioritário da política naquele dado período do tempo.

Os dez estados com maior número de contratos apresentam juntos cerca de 70% do total de contratos firmados com o Governo Federal por meio dos Programas HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP.

É importante mencionar que 84% dos estados brasileiros e o Distrito Federal acessaram recursos do PAC para intervir em favelas. No entanto, comparando-se os dados apresentados pela Tabela 5, pode-se constatar que o volume de investimentos e número de contratos firmados entre estados e Governo Federal é muito distinto entre as unidades da federação.

Entre os cinco entes federativos com maior volume de investimentos tem-se, respectivamente: os Estados do Rio de Janeiro, de São Paulo, do Pernambuco, o Distrito Federal e o Estado do

¹¹Resumo de Obras do PAC. Posição consolidada em: 30 de junho de 2016.



Ceará. Entre os 22 estados e o Distrito Federal destaca-se o Estado de São Paulo, único cujo valor de contrapartida estadual no âmbito do PAC, por meio dos Programas HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP, somados, é maior do que o valor de repasse do Governo Federal, qual seja: R\$ 1.446.864.507,41 o total de contrapartida do Governo do Estado de São Paulo e R\$ 1.103.178.567,36 de repasse do Governo Federal.

Quanto ao número de contratos, tem-se, entre os cinco Estados com maior número de contratos com o Governo Federal no âmbito dos quatro Programas do PAC aqui apresentados, respectivamente: Pernambuco, com 47 contratos; Tocantins com 30; Mato Grosso do Sul com 28; Bahia com 24; e Rio de Janeiro com 24 contratos.

Observou-se que somente os Estados de Pernambuco e do Rio de Janeiro encontram-se entre os cinco primeiros com maior volume de investimento e de contratos. Porém, o Estado de São Paulo, apesar de não figurar nesse *ranking*, aparece logo em seguida do Estado do Rio de Janeiro, apresentando 23 contratos firmados.

Pode-se constatar através deste trabalho que os Governos do Distrito Federal, bem como dos Estados de Pernambuco, Ceará, Mato Grosso do Sul, Bahia e Rio de Janeiro firmaram convênio com o Governo Federal tanto no Programa HBB/BID quanto, atualmente, no contexto do PAC (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Viu-se neste trabalho que entre os programas da agenda federal da década de 90, destaca-se o Programa Habitar Brasil BID - HBB/BID, no qual se criou um aparato normativo e orçamentário para a capacitação e execução de ações no âmbito da política habitacional, especialmente, na implantação e execução de projetos integrados para urbanização de assentamentos precários e assemelhados por meio dos Subprogramas DI e UAS.



Observou-se que o Governo Federal, por meio do Programa HBB-BID, priorizou o atendimento aos governos municipais e os Governos Estaduais se envolveram de forma muito limitada com o Programa. Viu-se que os Governos Estaduais, em geral, não aproveitaram a oportunidade de capacitação por meio do Subprograma DI, com exceção dos Governos do Distrito Federal e do Estado da Bahia. Além disso, não aproveitaram a oportunidade para buscar recursos por meio do Subprograma UAS para intervenção em favelas, como fez os Governos dos Estados de: Pernambuco, Ceará, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Bahia e Rio de Janeiro.

As ações firmadas entre o Governo Federal com os Governos Estaduais no âmbito Programa Habitar Brasil/BID foram executadas em suas capitais, seguindo a diretriz da priorização de assentamentos subnormais localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais do programa.

Uma hipótese que levantamos nesse trabalho é que os Governos Estaduais podem ter sido deixados de lado já no processo de formulação do Programa HBB/BID e, portanto, não foram considerados atores importantes na sua implementação. O fato pode estar relacionado com a ausência de uma política habitacional nacional estruturada em nível nacional que claramente definisse o papel dos Estados nessa política. Além disso, como mencionado anteriormente, pode estar relacionado com *modus operandi* herdado das Cohabs, agentes promotores da política habitacional estadual e “filhas” do BNH, que toma a produção de novas moradias como praticamente única modalidade de intervenção.

No âmbito do PAC foram priorizadas intervenções de caráter metropolitano, e requereu a articulação de municípios e estados. O governo federal, no momento inicial do programa, desempenhou um papel de articulador e estimulou a participação dos governos estaduais e cooperação institucional. Firmou-se contratos com 22 estados da federação e do Distrito Federal, sendo que, em muitos casos, o território da intervenção era o mesmo dos municípios que já tinham um histórico de intervenções em favelas, e nesse caso tratavam de ações complementares às urbanizações realizadas anteriormente.



Observou-se que entre os cinco estados com maior número de investimento estavam o RJ, SP, PE, DF e CE, juntos eles possuíram 69,70% dos investimentos do PAC com intervenções em favelas (HIS, PPI, Pró-Moradia e UAP). Com exceção do Estado de São Paulo, esses estados foram também os que acessaram recursos no âmbito do HBB-BID.

É possível que o Programa HBB/BID tenha contribuído para aumentar a capacidade institucional desses órgãos estaduais para promover ações do tipo urbanização de assentamentos precários. Portanto, concorda-se com Denaldi (2003), as ações governamentais a partir da década de 1980, tanto dos municípios quanto dos governos estaduais em favelas tiveram forte relação com a agenda das agências internacionais que, por meio de sua ‘ajuda internacional’, influenciam em algum grau e periodicidade o desenho das políticas públicas sociais dos países apoiados.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M; Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 107-138.

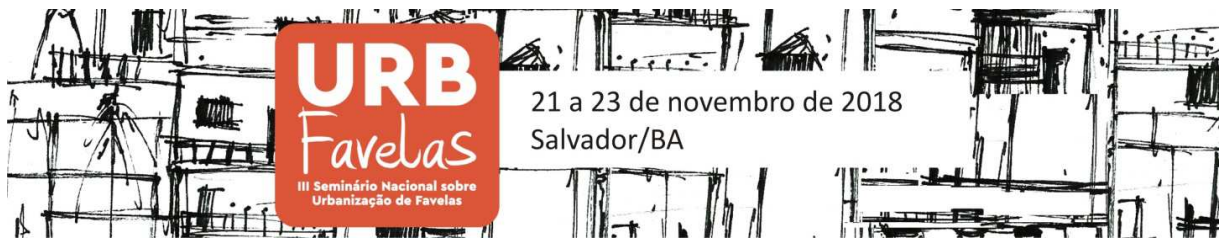
BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, v. 1, 1998, 344 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Habitar Brasil BID/IDB**. Brasília, DF: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

_____. Controladoria Geral da União – CGU. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: mar. 2016a.

_____. Ministério das Cidades. **Banco de dados fornecido para essa pesquisa**: Resumo de Obras do PAC. Posição consolidada em: 30 jun. de 2016b.

CARDOSO, A. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos Metrôpoles**. PUC-SP, v. 17, p. 219-240, 2007.



DENALDI, R. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses.** São Paulo, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-USP, 2003.

_____. Estado, políticas habitacionais e favelas no Brasil. **Revista Leopoldianum** (UNISANTOS), Santos-SP, v. 81-82, p. 65-90, 2004.

_____; MORETTI, R. S.; NOGUEIRA, F.; PAIVA, C.; PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários. **Cadernos Metr pole** (PUCSP), v. 18, p. 101-118, 2016.

FRANÇA, E. **O Programa de Saneamento Ambiental e Recuperação Urbana da Bacia do Guarapiranga e a Prefeitura de São Paulo.** In: FRANÇA, E. (coord.) **Guarapiranga: recuperação urbana e ambiental no Município de São Paulo.** p. 19-37. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos, 2000. 256 p.

MARICATO, E. **Metr pole na Periferia do Capitalismo.** Ilegalidade, desigualdade, e violência. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996a

_____. **Brasil, cidades alternativas para a crise.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES O.; VAINER C.; MARICATO E. **A Cidade do pensamento  nico Desmanchando consensos.** São Paulo: Vozes, 2000a

PETRAROLLI, J. G. **O tempo nas urbaniza es de favelas: contrata o e execu o de obras do PAC no Grande ABC.** Santo André, 2015. 141p. Disserta o (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

SILVA, H. M. M. B. **Terra e Moradia: que papel para o município?** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP, São Paulo, 1997.

SILVA, P. H. **Urbaniza o de favelas na agenda de governo do Estado de São Paulo.** Disserta o (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo Bernardo do Campo, 2018.