



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

---

ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES DO PAC – UAP NA METRÓPOLE CARIOCA: O CASO DA  
FAVELA DO LIXÃO (DUQUE DE CAXIAS)

**Alexandre Yassu** (IPPUR) - alesdl@yahoo.com.br

*Arquiteto e Urbanista, mestrando em Planejamento Urbano e Regional e integrante do Grupo Habitação e Direito a Cidade do Observatório das Metrôpoles*

**Tainá de Paula Alvarenga** (IPPUR) - tainaalvarenga88@gmail.com

*Assistente Social formada pela UFRJ, Especialista em Política Pública e Planejamento Urbano, mestranda em Planejamento Urbano e Regional. Integrante do Grupo Habitação e Direito a Cidade do Observatório das Metrôpoles.*



## **ANÁLISE DAS INTERVENÇÕES DO PAC – UAP NA METRÓPOLE CARIOCA: O CASO DA FAVELA DO LIXÃO EM DUQUE DE CAXIAS**

**RESUMO:** O presente trabalho tem o objetivo de analisar, em caráter preliminar, as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento- Urbanização de Assentamentos Precários(PAC-UAP) na Favela do Lixão, na cidade de Duque de Caxias, município que integra a região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. O artigo faz parte de um estudo em andamento<sup>1</sup>, inserido em um projeto de âmbito nacional que está sendo desenvolvido através da Rede de Observatórios das Metrôpoles.

**Palavras-chave:**Urbanização de favelas. Metrôpole. Duque de Caxias.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo é fruto do estudo, em andamento, realizado através da Rede do Observatório das Metrôpoles e LEPUR (Laboratório de Estudos de Projetos Urbanos e Regionais) com o objetivo de fazer um balanço sobre o Programa de Aceleração do Crescimento- Urbanização

---

1

A pesquisa consiste no balanço de uma década de atuação (2007-2017) de Urbanização de Favelas através do PAC-UAP e faz parte de projeto de âmbito nacional que está sendo desenvolvido através da Rede de Observatórios das Metrôpoles, com equipes em 11 cidades em 10 Estados brasileiros [ Belém (PA), Recife (PE), Fortaleza (CE), João Pessoa (PB),Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo e região do ABC (SP), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Região Metropolitana de Porto Alegre (RGS)].

O trabalho é coordenado pela professora Rosana Denaldi da UFABC e pelo professor Aduino Lúcio Cardoso do IPPUR no Rio de Janeiro, através do Grupo de Trabalho Habitação e Cidade do Observatório das Metrôpoles. A rede de pesquisa conta com o apoio institucional do Ministério das Cidades que forneceu os dados de execução.



de Favelas nesses 10 anos de existência(2007-2017), com equipes de 11 cidades em 10 Estados brasileiros. Faz parte do estudo a análise sobre as intervenções do Programa nos Assentamentos Precários na metrópole carioca. Para tal, traz-se à luz do debate o caso emblemático da Favela do Lixão, localizada na cidade de Duque de Caxias que compõe a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

Inicia-se a discussão aludindo ao histórico de políticas para urbanização de favelas no período pré PAC- UAP na cidade do Rio de Janeiro e em nível nacional a partir dos anos 90. A escolha por esse recorte temporal tem o objetivo de dar mais visibilidade à caracterização do campo empírico. Assim, chegamos ao caso da Favela do Lixão, ainda não explorado, tornando-se de grande importância para compreendermos os caminhos diversos que o Programa tem seguido e ampliar a análise para as regiões que possuem menos destaque nas discussões acadêmicas. A obra do PAC-UAP, no caso que será explicitado, passou 3 reprogramações e a remodelagem do escopo para a finalização após as diretrizes da Portaria 43 do Ministério das Cidades. Retoma-se alguns pontos que antecederam as obras Como a existência de um comitê gestor em 2001 e o Programa Habitar Brasil que influenciaram o escopo do projeto e os arranjos institucionais durante as 3 reprogramações e os resultados das obras, bem como a conclusão que conduzirá para algumas hipóteses sobre o PAC- UAP na Favela do Lixão.

Como metodologia para desenvolver o trabalho, utilizou-se, além da bibliografia sobre o Programa de Aceleração de Crescimento, os dados colhidos nas visitas a campo, como também os que foram colhidos nas entrevistas com membros do executivo municipal, da instituição financeira Caixa Econômica Federal(CEF) e o Fórum PAC <sup>2</sup>que foi realizado no dia 15 de junho de 2018 no Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Cidade do Rio de Janeiro. Após o contato com tais atores, percebeu-se uma descontinuidade no projeto e uma mudança drástica do escopo correspondente ao contrato, o que resultou no abandono das

---

<sup>2</sup>Atividade proposta pelo Grupo Habitação e Direito A cidade com o objetivo de recolher informações dos gestores públicos e movimentos sociais sobre o PAC-UAP na metrópole do Rio de Janeiro.



principais intervenções na favela. Fato este que gera indagações sobre até que ponto as obras na favela supracitada podem ser entendidas como, de fato, uma urbanização de favelas.

## **2POLÍTICA PARA ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL E NO RIO DE JANEIRO A PARTIR DOS ANOS 90**

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, as administrações locais passaram crescentemente a desenvolver projetos pontuais ou programas mais sistemáticos de intervenções em favelas. A partir da segunda metade dos anos 1980, após a extinção do BNH (Banco Nacional de Habitação), o governo federal passou a criar linhas de financiamento para apoiar as ações dos governos locais, mas de maneira geral, contando com recursos escassos.

Na segunda metade da década de 1990, o Brasil já era sem dúvida o país com maior experiência e competência no campo da urbanização de assentamentos precários, passando a ser referência para outros países que buscavam adotar a mesma abordagem, como foi o caso da Colômbia e também, posteriormente, da África do Sul.

Destacaram-se nesse período o Rio de Janeiro, com o Favela Bairro, que obteve apoio do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento); Santo André, com programas de urbanização integrados à política social; o Recife, com o PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social), que instituiu um dos modelos mais fortes de participação popular na definição da intervenção sobre as favelas; Belo Horizonte, entre outros.

No final da década de 1990, a partir de um convênio do governo central com o BID, desenvolve-se a experiência do Programa Habitar-Brasil-BID, desenvolvido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ainda no segundo mandato do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Pode-se perceber aí as protoformas do desenho de alguns elementos básicos do modelo que seria adotado pelo posterior Ministério das Cidades, particularmente no que diz respeito à articulação com ações de Desenvolvimento Institucional e com a implementação mais efetiva do Trabalho Social nas intervenções de urbanização. Tratava-se da fase embrionária de modelo de intervenção mais consolidado, exigindo um esforço dos governos locais em desenvolver uma infraestrutura técnica e organizacional mais



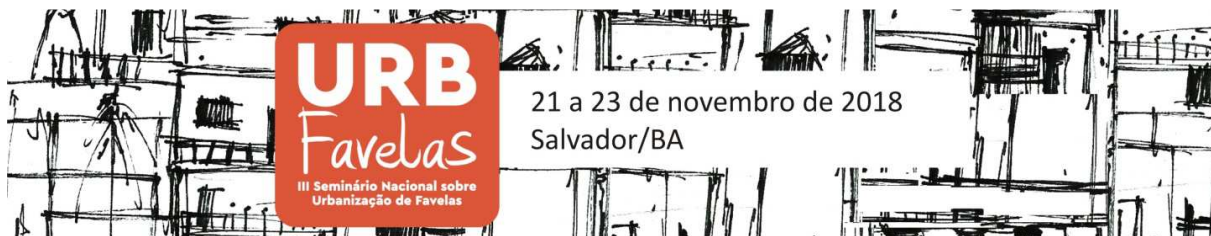
adequada à intervenção nas favelas e também consolidando a prática do trabalho social como um dos componentes das intervenções.

Concluindo essa breve revisão da experiência brasileira anterior ao lançamento do PAC, deve-se ressaltar que, ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000, consolidou-se uma certa competência técnica, no que diz respeito às especificidades das intervenções em favelas, seja em termos de cadastros, levantamentos preliminares, trabalho social, projetos e gerenciamento de obras.

## **2.1 PT - GOVERNO LULA – MINCIDADES - CONSELHO DAS CIDADES - POLITICA NACIONAL DE HABITAÇÃO**

A partir do ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Habitação, começa a se estruturar novos moldes para a política habitacional, cujo primeiro ciclo vai até o ano de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Após um período inicial de organização do Ministério e de discussões amplas envolvendo atores diversos (movimentos sociais, empresários, representantes do setor público e especialistas) foram produzidos documentos básicos para cada setor, publicados após discussão e aprovação no Conselho das Cidades.

A partir de 2005, passa a ser progressivamente adotada uma política de apoio a ações de urbanização de assentamentos precários, desenvolvidos sob a responsabilidade dos governos locais, principalmente dos municípios. Esse programa se consolida com a aprovação pelo Congresso da lei de criação do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e do FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social). Os objetivos gerais da Política Nacional de Habitação se configuram no FNHIS na forma de 3 Programas: Urbanização de Assentamentos Precários, Produção de Unidades Novas e Desenvolvimento institucional (apoio a realização de Planos Locais de habitação de Interesse Social, etc.). Em 2006 foi aprovado um novo Programa – Ação de Produção Social da Moradia, que permitia aos



movimentos sociais acessarem diretamente os recursos para produção de unidades em regime de autogestão.

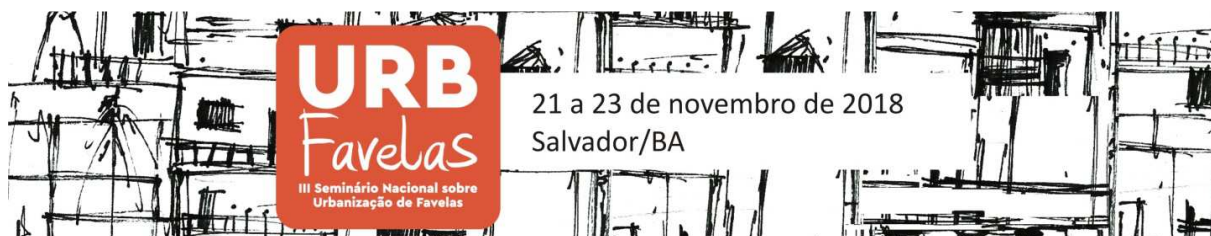
Após apresentar os antecedentes dos programas, cabe agora contextualizar o período que vai do final do primeiro mandato do então Presidente Lula, com a sua reeleição em outubro de 2006, até à crise internacional de 2008, quando são anunciados o PAC-UAP e o PMCMV.

O PAC nasceu como desdobramento do Plano Piloto de Investimentos (PPI), uma proposta negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI), durante o primeiro governo Lula, para que os gastos em investimentos em infraestrutura fossem debitados do cálculo do superávit primário (LOUREIRO, MACÁRIO, GUERRA, 2013, p.12).

Nesse marco, foi lançado no primeiro mês do segundo mandato de Lula, o PAC, enquanto programa econômico de investimento público em infraestruturas e no qual se inscreve o eixo de urbanização de assentamento precários, o PAC-UAP.

No âmbito do PAC, foi incluído um grande programa de urbanização de assentamentos precários, que realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país. Relançado em 2012, o PAC 2 passa a contratar 415 novas ações em assentamentos precários, que totalizam investimentos de R\$ 12,7 bilhões, em 337 municípios de 26 estados. O grande aumento de recursos aplicados na urbanização de favelas torna evidente a centralidade que a política de habitação passa a ter a partir do ano de 2007.

Do total de R\$ 619 bilhões do PAC-1 (Balanço 2007-2010), a urbanização de assentamentos precários realizou, na primeira etapa (PAC-1), um investimento de R\$ 20,8 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo o país. Se colocarmos em perspectiva o total de investimento de 2007 a 2016 do PAC em urbanização de favelas, R\$ 27,3 bilhões (MinCidades) equivaleria, grosso modo, ao investimento empenhado para a Copa do Mundo de 2014 (R\$ 25,8 bi), mas inferior ao investimento para as Olimpíadas (R\$ 37,5 bi). A produção habitacional do PAC-UAP também é relevante se comparada com as 285.000 UHs construídas a partir dos anos 1970 para a população de baixa renda do BNH através dos



programas Profilurb, Promorar e Programa João de Barro (BUENO TASCHNER, 1991)

Em relação à distribuição territorial dos investimentos, é possível perceber uma concentração de recursos nas regiões urbanas, sobretudo em nove municípios que, juntos, concentram cerca de 49% do total de recursos do PAC-UAP. Segundo Juliana Petrarolli (2015), esta distribuição tem outra dimensão “curiosa” quando comparada com os dados de concentração de assentamentos precários por município:

Alguns municípios que possuem número elevado de assentamentos precários não chegaram a captar recursos do PAC para sua urbanização(...)Em compensação, mais de 200 municípios que contaram com recursos do PAC(...) não possuem estimativa de domicílios em assentamentos precários (PETRAROLLI, 2015, p. 31).

Existem outras variáveis para explicar a distribuição de recursos relacionadas aos arranjos políticos nas alianças partidárias entre esferas federais, estaduais e municipais, bem como capitais simbólicos historicamente estabelecidos que interferem nestes processos e que vão ser importantes para o caso do Rio de Janeiro e nossa análise sobre os recursos utilizados na região metropolitana. Mas, antes de aprofundar o caso de Duque de Caxias- Favela do Lixão, procuraremos sintetizar aspectos comuns das avaliações do PAC-UAP.

Se por um lado há a consolidação do modelo que investe na urbanização de favelas, por outro, corre-se o risco de engessar um modelo padronizado já exportado e importado pelas instituições financeiras internacionais em programas de *slumrecovery* de urbanização, cristalizando metodologias relativamente questionáveis de intervenção. Este fenômeno pode agravar a defasagem entre a “cartilha de soluções padronizadas” e as realidades territoriais e sociais diversas. Identificam-se avanços na questão ambiental como preocupação de projeto, progredindo nas questões ecológicas (reflorestamento, recuperação de cursos de água, mananciais, bacias hidrográficas, preservação de ecossistemas, sustentabilidade) para além das ações básicas de saneamento e coleta de lixo. No entanto, permanecem as tensões entre as questões ambientais e o direito à permanência das populações, persistindo concepções ambientalistas que, dissociadas de suas dimensões sociais, fazem com que o acesso desigual à cidade seja visto tanto no arcabouço legislativo,



como no corpo técnico do poder público.

Os investimentos no ano de lançamento (2007) representam 48% do total do investimento previsto para o período de sete anos de 2007-2014, sendo que, em nível de produção de habitações, esse valor aumenta para 61%.

Vários fatores podem explicar esta concentração inicial: como vimos, a fase inicial do programa reuniu projetos que estavam já em andamento ou com algum tipo de trabalho prévio; o tempo de execução dos contratos, aliado ao calendário eleitoral, implicou que a primeira fase do PAC (PAC1) coincidisse grosso modo com o fim do segundo mandato de Lula (2010); a avaliação do programa ia mostrando debilidades na sua implementação com baixo nível de execução dos contratos; por último, o aparecimento em 2009 do PMCMV, que veio a assumir um protagonismo midiático/político enquanto principal estratégia de combate ao *deficit* habitacional, priorizando a produção em massa de unidades habitacionais novas em detrimento da urbanização de favelas.

Se relacionarmos, por exemplo, a tendência da curva do investimento com a do número de produção nos anos de 2013 e 2014, identificamos existir uma nova tendência de subida de investimentos que não é acompanhada pela produção de unidades habitacionais.

Em relação à distribuição territorial dos investimentos, é possível perceber uma concentração de recursos nas regiões urbanas, sobretudo em nove municípios que, juntos, concentram cerca de 49% do total de recursos do PAC-UAP.

Alguns municípios que possuem número elevado de assentamentos precários não chegaram a captar recursos do PAC para sua urbanização(...)Em compensação, mais de 200 municípios que contaram com recursos do PAC(...) não possuem estimativa de domicílios em assentamentos precários (PETRAROLLI, 2015, p. 31).

Isso significou atuar em territórios de maior porte, com problemas mais complexos (geológicos, ambientais, sociais, logísticos) que, por limitação orçamentária, não foram atendidos integralmente. Significou, também, a possibilidade de compor escopos de





intervenção mais completos e articulados entre os vários componentes da urbanização (saneamento, infraestrutura, transportes, equipamentos, habitação, regularização fundiária). Esta possibilidade de composição de escopo, segundo uma “cesta” de itens financiáveis adaptados a cada território, consolidou a metodologia de “urbanização integrada” defendida pela literatura, muito embora, na prática, tal articulação persista como desafio não totalmente superado (BUENO, 2000; DENALDI, 2016; BITTENCOURT, 2014; RODRIGUES, 2017). Sobre esta metodologia, veremos que, no caso empírico, depois de várias remodelações o projeto focalizou em uma única área sem contemplar outras políticas públicas como saneamento, lazer e saúde.

Outro ponto comum em muitas pesquisas são os conflitos relacionados com as remoções, tema especialmente focado no II URB Favelas em 2016, onde o debate em torno do tema esteve marcado pelos megaeventos e a instrumentalização das remoções em prol das forças do mercado imobiliário. Posto isto, irá se analisar a seguir o caso da Favela do Lixão localizada no município da região metropolitana da Cidade do Rio de Janeiro. Esse caso fornecerá subsídios para se refletir sobre os caminhos que o Programa seguiu, e se de fato houve urbanização integrada nas favelas, tendo em vista o contexto nacional do Programa.



## 1. PAC- UAP EM DUQUE DE CAXIAS- O CASO FAVELA DO LIXÃO

### 2.1 Caracterização do município de Duque de Caxias

O Município de Duque de Caxias foi criado em 31 de Dezembro de 1943, por força de sua emancipação com relação ao Município de Nova Iguaçu. Está situado na Baixada Fluminense, na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Segundo dados do IBGE, a população de Duque de Caxias alcançou 855 046 habitantes no Censo de 2010, terceiro município mais populoso do Estado. Duque de Caxias possui área total de 464,57km<sup>2</sup>, correspondentes a 9,4% da Região Metropolitana. Se estende das margens da Baía de Guanabara até a Região Serrana. Possui quatro Distritos: Duque de Caxias, Imbariê, Xerém, Campos Elísios, com características distintas. Os dois assentamento precários, objeto deste artigo, estão localizados junto ao centro da cidade, nos bairros centro e 25 de agosto no distrito de Duque de Caxias.

Ressalta-se que o processo de crescimento e organização da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, datado das décadas de 1950 a 1970, associa-se ao padrão de desenvolvimento brasileiro, expresso na formação dos aglomerados urbanos nacionais, acentuada pelas especificidades de cada estado. Isso decorre, sobretudo, do crescimento desordenado e da grande atração migratória para o município do Rio de Janeiro o que possibilitou o transbordo desse excedente populacional, fazendo surgir outros municípios que passaram a integrar a denominada Baixada Fluminense. O seu crescimento se intensificou a partir dos anos de 1940 com o desmembramento de áreas dos municípios já citados.

Esse crescimento desordenado introduz, também, novas perspectivas e mudanças na forma de operar a política local que, se não rompem com práticas políticas anteriores, como as de cunho coronelista, passam a referendar a legitimação das práticas políticas a partir de relações estabelecidas com as massas urbanas. Entretanto, torna-se importante enfatizar que essas novas relações e forças políticas utilizaram-se do “favor” e da violência como mecanismos de barganha e manutenção no controle do mando local, o que se mantém na atualidade. (BROTTO, 2012, p.104)

Apesar de Duque de Caxias guardar e reproduzir localmente os mecanismos conservadores, autoritários e patrimonialistas característicos da política brasileira, o município apresenta um forte setor industrial e de comércio, e integra uma das economias mais importantes do Estado



do Rio de Janeiro. O Produto Interno do Município (IBGE, 2010) ocupa o 18º lugar entre os cem maiores PIBs municipais brasileiros, a frente de várias capitais. No Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias ocupa o segundo lugar, atrás apenas da Capital, de mesmo nome. Na Baixada Fluminense, Caxias é a primeira em PIB municipal, seguida por Nova Iguaçu. Conforme indicado no PHLIS de Duque de Caxias: “O setor de serviços é a maior fonte de riqueza do município, sendo responsável por 68,44% do PIB municipal em 2010. Contudo, quando considerado o valor adicionado bruto da indústria, Duque de Caxias sobe para 11º lugar entre os municípios com maior PIB, demonstrando a força do setor industrial na sua economia.”

Apesar de certa contradição entre atraso e industrialização, esse traço é marcante do processo de “Modernização Conservadora” que caracterizou o período desenvolvimentista brasileiro durante o governo militar. Fruto de um discurso que se deveria ir em frente, e que os problemas sociais seriam resolvidos pelos braços do desenvolvimento econômico.

Esta ausência de políticas sociais, principalmente na área da habitação, e o intenso movimento migratório já citado, impulsionado pela característica do processo de industrialização brasileiro, como afirma Francisco de Oliveira (2003), provocaram a explosão urbana das cidades brasileiras principalmente nos anos 1960 e 1970. A intensa migração resultou na formação de um enorme exército industrial de reserva e uma massa de despossuídos. Sem opções de moradia, foram se adaptando territorialmente de maneira informal e através da autoconstrução, isso não sendo diferente em Duque de Caxias. Sendo as favelas e ocupações, muito presentes em Duque de Caxias.

## **2.2 CARACTERIZAÇÃO DA QUESTÃO HABITACIONAL E OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

Para esta caracterização estão sendo utilizadas as informações constantes no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Com relação à presença de favelas, o município apresenta, segundo o CENSO 2010, 25 assentamentos subnormais, além de mais 18 favelas de acordo com os dados da prefeitura, levantados na ocasião do Plano Diretor municipal de



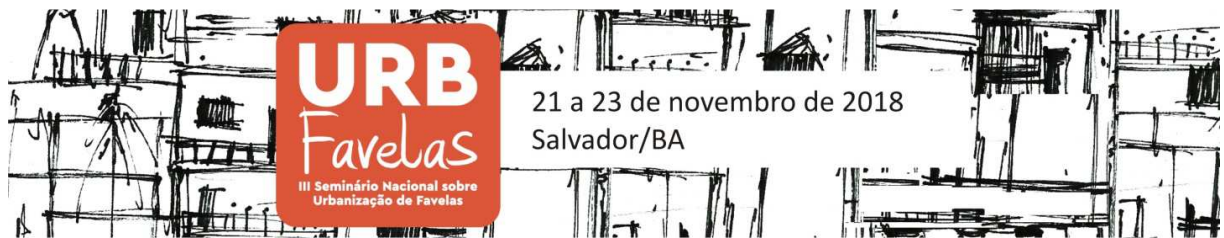
2006, totalizando 43 favelas. O Plano Diretor de Duque de Caxias de 200, demarcou 27 Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, de forma a consolidar áreas existentes habitadas por população de baixa renda que não estejam em área de risco, 25 delas assentamentos precários.

“O déficit habitacional do município de Duque de Caxias em 2010, considerado nesse PLHIS, é de 32.522 unidades habitacionais. O dado é baseado em projeção elaborada a partir do Censo Demográfico de 2000 (IBGE), e foi apresentado no Plano Estadual de Habitação - PHEIS. O déficit de Duque de Caxias representa 5,4% do déficit total da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que somava 321.474 unidades, em 2010.”

A parte do déficit correspondente às favelas são enquadrados no plano como inadequação habitacional. Num estudo da fundação João Pinheiro, que ainda não considera o Censo do IBGE de 2010, essa inadequação representava 6% do déficit do município, sendo 54,94% com renda familiar de até 3 salários mínimos.

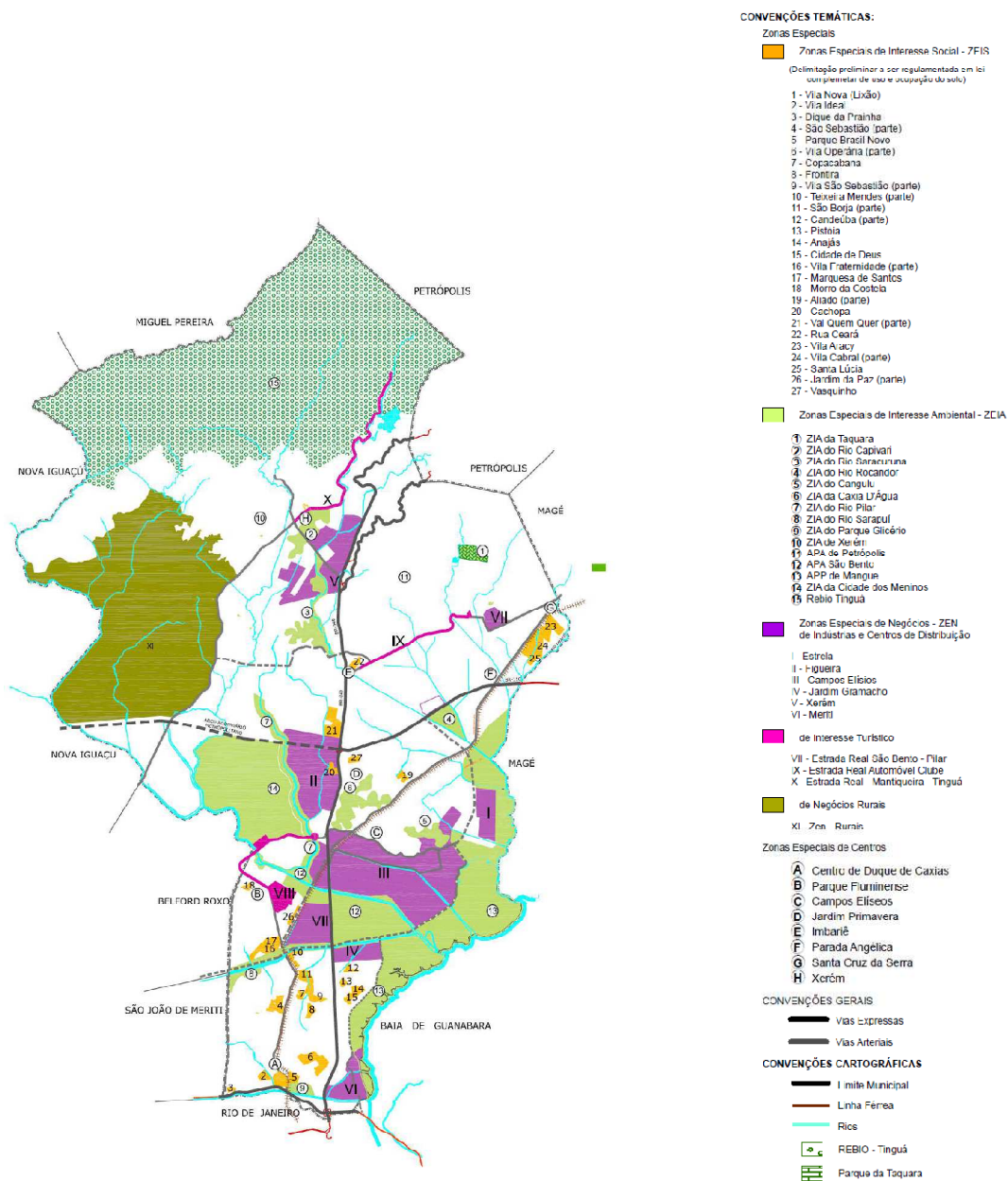
No plano, as características de “inadequação habitacional são: (FJP, 2004:08): a) domicílios com carência de infraestrutura (todos aqueles que não dispunham de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo; b) adensamento excessivo: ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório; c) inadequação fundiária; d) inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva.”

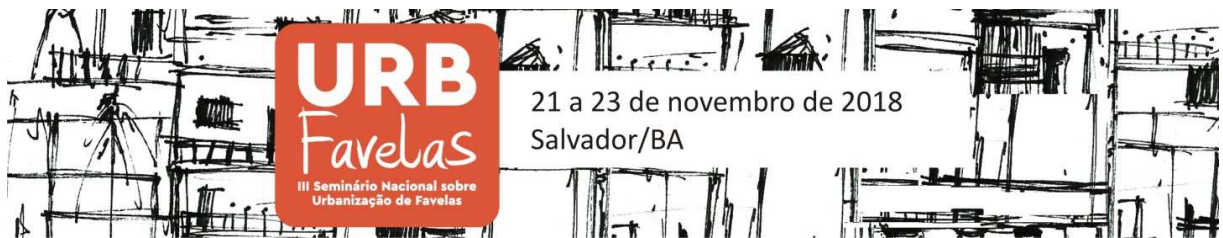
O plano entregue no ano de 2014 é de alta qualidade, trazendo toda a complexidade da questão habitacional, se organizando em diagnóstico e plano de ação. O diagnóstico é subdividido em: caracterização geral, quantificação e qualificação do déficit habitacional e marcos regulatórios e legais da habitação. O plano de ação dividido em: Princípios, diretrizes e objetivos; eixos estratégicos, programas e ações. Estes englobando urbanização integral de assentamento, provisão habitacional, realocação de áreas de risco, e regularização fundiária. Englobando todas as formas de ação para o ataque ao déficit através da organização de financiamentos e metas. Explicitando boa capacidade técnica do município, que também,



conforme relatos, existia na ocasião da elaboração dos projetos para o PAC e BID. Entretanto isso nem sempre se traduz em bons resultados, como veremos.

Figura 1- Mapa das Zonas Especiais Definidas no Plano Diretor 2006

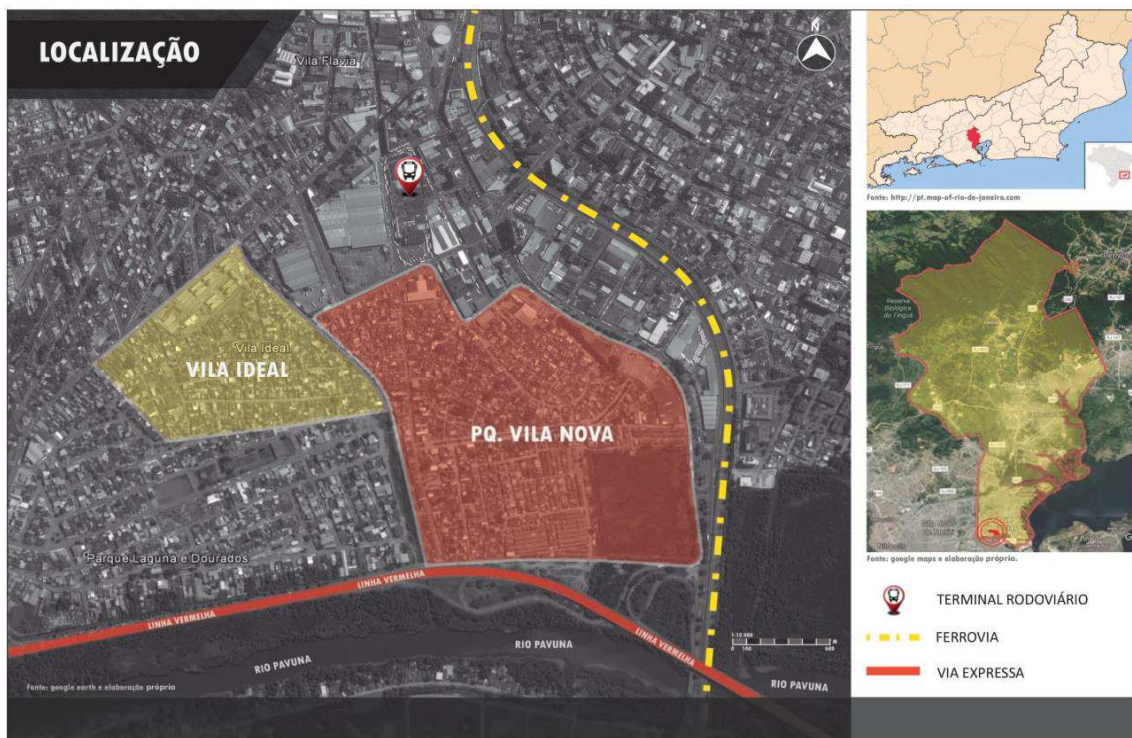




Fonte: PLHISDuque de Caxias

## 2.3 CARACTERIZAÇÃO DAS FAVELAS VILA IDEAL E LIXÃO

Figura 2- Mapa da localização da Favela do Lixão



Fonte: Glaucia Santana- Unigranrio

Conforme já indicado na caracterização, as favelas da Vila Ideal e Lixão localizam-se na região central da cidade de Duque de Caxias, e apesar de estarem ao lado do Terminal Rodoviário de Duque de Caxias e do Shopping Center de Caxias, reproduzem na sua relação com o entorno o padrão de desigualdade encontrado em diversas cidades brasileiras. À revelia de estarem junto ao núcleo urbano da cidade, sua condição de precariedade intensifica a segregação social existente, inclusive pelo contraste que representa.



A citação deste trabalho, apesar do seu levantamento dos problemas das áreas terem uma amostragem muito reduzida, reflete o que foi registrado pelos nossos levantamentos junto aos gestores e lideranças, sendo colocado aqui para apresentar essa dimensão da precariedade dos assentamentos.

O contrato firmado no âmbito do PAC-UAP pela prefeitura de Duque de Caxias previa urbanização integral da Favela do Lixão. Contudo, esse escopo englobava a Vila Ideal e Vila Nova, popularmente conhecida como Favela do Lixão, apesar de terem sido agrupadas e contíguas elas são favelas diferentes, inclusive por parte da identidade dos moradores, que se reconhecem ou sendo de uma ou de outra. Os dois assentamentos somam mais de 32 mil moradores, mas territorialmente há demarcações, divisões espaciais e identitárias que sinalizam tais fronteiras.

Para tomarmos conhecimento das obras do PAC-UAP do município de Duque de Caxias, faz-se necessário apontar as intervenções que antecederam o contrato atual. Havia a existência de um Comitê Gestor para a Urbanização da Favela do Lixão instituído por um decreto no ano de 1999. O comitê iniciou as atividades de debate e diagnóstico para estabelecer as prioridades de intervenções na área.

A materialização do projeto que foi vinculado ao PAC-UAP aconteceu durante as intervenções feitas pelo Programa Habitar Brasil (BID) na favela do Lixão. O projeto vinculado previa o mapeamento e priorização dos critérios ambientais, previa a urbanização de todo o assentamento, o reassentamento de moradias e a Bacia de retenção, obra que nunca foi concluída e influiu diretamente nos problemas de alagamento durante as fortes chuvas.

Com a extinção do Comitê Gestor em 2001 e a necessidade de dar continuidade às intervenções, em 2007, foi feito um novo escopo de projeto sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Fazenda. O município mapeou seus assentamentos precários na ocasião do Plano Diretor de 2006, que resultou na indicação de todas as Zonas Espaciais de Interesse Social.

Ressalta-se que a priorização de intervenção nas favelas foi elaborada por exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir dessa priorização o município fez



seu planejamento de ações em favelas. Durante o processo de solicitação de recursos junto ao BID para urbanização da Vila Fraternidade, foi demandada do município uma contrapartida de investimentos. Concomitantemente a este processo junto ao BID, a prefeitura elaborou um projeto para intervenções nas Favelas do Lixão e Vila Ideal e, com ele, solicitou recursos do PAC-PPI.

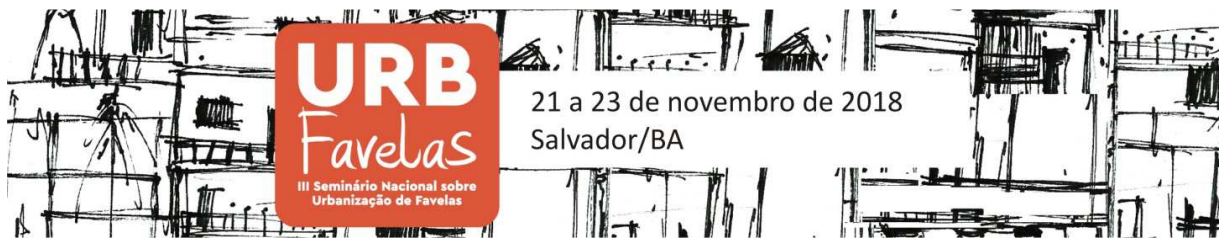
## **2.4ESCOPO DO PROJETO E ARRANJOS INSTITUCIONAIS**

Com a interrupção das negociações junto ao BID, no ano 2007 ocorreu a seleção do contrato 021878047- Urbanização Favela Lixão que previa inicialmente 5000 unidades habitacionais e urbanização integrada, não tivemos acesso a este projeto até o momento, porém, foi mencionado em entrevista com uma gestora do município, que a ideia inicial na solicitação do recurso era para a realocação total das duas favelas para as 5000 unidades previstas. Conforme segue trecho abaixo retirado da Lei 2.159/2008 que altera o plano plurianual do município para o período 2006/2009, sancionado pelo prefeito à época Washington Reis, que se encontra novamente na prefeitura:

O programa de Aceleração do Crescimento tem por objetivo levar benefícios sociais com vistas a trazer melhorias nas condições de vida da população de Duque de Caxias, através de infraestrutura integrada de urbanização (energia elétrica, habitação, saneamento, entre outros), que estará beneficiando as Comunidades do Centro (Vila Nova e Vila Ideal), Sara puí e Cidade dos Meninos, bem como a implantação de um aterro sanitário. Os atuais moradores, serão realocados para habitações populares que serão erguidas no local das habitações subnormais hoje existentes. Estes projetos totalizam a construção de 409 prédios, mais de quatro mil apartamentos, creches, uma escola e uma praça, numa área que se somada é de 6 mil metros quadrados.”(DUQUE DE CAXIAS, 2008)

Em 2008, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva participou do lançamento das obras do PAC, na época anunciou um investimento de 315 milhões em obras de urbanização, saneamento e habitação na favela do Lixão. Como se pôde depreender, desde o início, o projeto não previa uma urbanização integral do assentamento. O que se pode entender - que foi ora classificado como urbanização - seria, após a remoção total das famílias, feita uma urbanização com base em loteamento para realocação dos moradores nos 409 prédios indicados na Lei supracitada. No entanto, segundo a Subsecretária de Projetos Especiais, em





2009 foram feitas revisões pela Caixa Econômica, devido ao pouco desenvolvimento das obras, na época, somente algumas obras de fundação já haviam sido realizadas pelo consórcio Nova Caxias, composto pelas construtoras Delta, Sane Rio e Oriente.

Após análise da CEF, que pedia a reformulação do projeto, por ter diversas inconsistências, em 2009, através da superintendência de Obras, foi feita uma reformulação e readequação do projeto. Nessa reformulação, houve grande alteração de escopo do projeto e previa 1 escola, 1 creche, 1396 unidades habitacionais e 960 metros de canalização do Canal Caboclos com a urbanização de sua margem e realocação de 51 famílias. Assim sendo, o projeto foi aprovado em dezembro de 2009. Contudo, ocorreu um processo de cessão da obra do Consórcio Nova Caxias para a empresa Canter. Ressalta-se que, apenas as obras de fundação estavam sendo realizadas, devido a problemas no solo, muitas atrasos e falta de experiência das construtoras envolvidas.

Após um tempo de paralisação, a instituição financeira Caixa Econômica Federal fez uma nova auditoria e o mesmo foi adaptado, muito influenciado pela Portaria 43 que pressionava os entes públicos a finalizarem as obras do PAC em âmbito nacional. Posto isso, ocorreu uma nova reformulação do projeto no ano de 2015. A nova adequação, aprovada em setembro de 2017, seria composta por 176 UHs(Figura 3), 1 creche, 1 escola e canalização de apenas 360 metros do Canal Caboclos, totalizando 36 milhões, sendo que deste valor 8.7 milhões já foram medidos. Ainda sobre essa 3ª reconfiguração, verifica-se que não há uma integração entre as favelas Vila Nova e Vila Ideal, essa se dá apenas pelo trecho do Canal, os equipamentos e as unidades habitacionais estão localizadas na favela Vila Ideal com proximidade mais do Centro Comercial de Caxias do que com a própria favela.

A seguir, o trecho da Portaria 43 de 28 de janeiro de 2014 do Ministério das Cidades, que prevê a finalização das obras do Programa em nível nacional:

“Os Termos de Compromisso que não apresentarem Relatório de Execução por mais de doze meses consecutivos, caso não sejam retomados, serão encerrados pela MANDATÁRIA, preservados, nos limites do previsto no Termo de Compromisso, os recursos necessários à execução das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas, excluindo-se as demais.



12.6.1.1 A definição das metas mínimas indispensáveis para dar funcionalidade às obras iniciadas deverá preservar a execução das metas obrigatórias de regularização fundiária e trabalho social, conforme o caso.

12.6.1.2 No caso de operações referentes a Termos de Compromisso que apresentem valor de repasse igual ou superior a R\$ 20 milhões, a MANDATÁRIA deverá submeter a proposta de redução de metas ao Ministério das Cidades.”(MCIDADES, 2014)

As dificuldades observadas no município de Duque de Caxias não fogem a regra do que vem sendo analisado em diversas pesquisas à nível nacional. Na localidade supracitada, devido a descontinuidade no projeto, há uma grande quadra(Figura 3) que aguarda as obras da escola e da creche, isso acarreta grandes danos aos moradores que vivem entre entulhos, poeira e muito lixo que se acumulam na beira do Canal( Figura 4). No caso da Favela do Lixão, o ir e vir de construtoras, como também a descontinuidade dos projeto devido as gestões que se passaram entre 2008-2015, a nível hipotético, acarretaram esse atraso. Além disso, podemos dizer que o grande número de construtoras envolvidas, muitas sem experiência no *know-how* de urbanização de favelas, podem acarretar o atraso.

Figura 3- Foto da Quadra 1    Figura 4- Foto do Canal dos Caboclos



Fonte: Acervo do próprio Grupo de Pesquisa

As pesquisas sobre os atrasos dos programas, que foram feitas (PETRAROLLI, 2015), se debruçaram, principalmente, sobre a natureza mais complexa que caracteriza as intervenções em Favela comparadas com obras mais “comuns” de construção civil. Outros aspectos de



alguma maneira relacionados ao ponto anterior são a fraca qualificação de projetos e de execução da obra.

Um dos motivos apontados é a persistência de um *déficit* de corpo técnico nos órgãos públicos capazes de lidar com volume e especificidades dos projetos. Identificam-se diagnósticos insuficientes, planilhas orçamentárias defasadas do projeto que, durante a obra, geraram problemas de medição, inclusive de paralisação da obra: “*é muito raro ver um projetista revisando planilha orçamentária*” (NAKAMURA, 2017). É recorrente encontrar críticas ao reduzido padrão projetual, seja arquitetônico, seja urbanístico ou mesmo de projetos complementares de infraestrutura para áreas de Favela ainda persistentes na prática profissional. (RODRIGUES, 2017; MAGALHÃES; VILLAROSA, 2012). Apesar deste quadro representar a análise do contexto da Região Metropolitana de São Paulo, ele pode ser considerado quando falamos das favelas estudadas no município de Caxias, onde o conhecimento das empresas sobre este tipo de intervenção foi um dos fatores que agravaram os percalços já complexos da urbanização de favelas.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, no decorrer das décadas e a partir das experiências explicitadas, avanços no que tange às intervenções em assentamentos precários, sobretudo nos últimos 10 anos de PAC\_UAP. Contudo, também se depreendeu que a expansão dos recursos para as intervenções não logrou o êxito esperado, em uma série de territórios.

Desde as complicações nos trâmites da liberação de recursos junto à Caixa, a falta de experiência das empreiteiras, falta de corpo técnico para desenvolvimento e o monitoramento dos projetos de qualidade, alterações de projetos realizados na fase do projeto executivo pelas empreiteiras. Pode ser verificado também uma descontinuidade nos escopos iniciais dos projetos, aliada inúmeras vezes à pouca experiência técnica que agrava a situação nos municípios que estão fora do eixo de grande visibilidade. Em Duque de Caxias, na favela do Lixão, do escopo inicial ao que tem sido feito atualmente, houve grandes modificações, o que



fez com que atualmente, sua terceira reformulação contemplasse apenas a Favela Vila Ideal e sem nenhuma articulação com o interior da favela, não promovendo nenhum tipo de intervenção de urbanização do assentamento.

O processo da urbanização da Favela do Lixão e Vila Ideal pelo PAC-UAP, desde o início não pode ser caracterizado como urbanização de favelas, sendo claramente proposto a remoção total dos assentamentos e a realocação para novas unidades no mesmo local, sendo a urbanização apenas dos lotes que iriam receber os condomínios. Não se sabe claramente qual foi a motivação para tal tipo de proposta. Entretanto, isso aconteceu em outros lugares no PAC-UAP, propostas de realocação enquadradas como urbanização.

Ao final, o exemplo da Favela do Lixão que, de urbanização integrada, resume-se, hoje a uma quadra com 3 equipamentos, não seja tão diferente dos casos explicitados e verificados em nível nacional. Não só no sentido de obras que não são urbanização serem taxadas como tal para conseguir recursos deste programa em específico, mas também do seu desenvolvimento por vários anos alterarem completamente o objetivo inicial, mesmo que nesse caso, era a aplicação da tábula rasa da remoção total.

Evidencia-se também, como as empreiteiras costumam começar as obras por onde podem auferir mais lucros, neste caso, em particular, no lote de provisão habitacional que já estava livre. Executaram as fundações das edificações, ficando somente isso executado por anos no contrato. Fato que se repete Brasil afora, em contextos nos quais a empreiteira executa o “filé” e o restante da favela muitas vezes nem recebe intervenção.

Este artigo reflete ainda uma análise desta intervenção em caráter de desenvolvimento e nesse momento ainda focado na dimensão contratual e institucional, faltando parte fundamental deste tipo de projeto, que é uma avaliação social, que procure trazer os moradores e outros interlocutores que se encontram no território e passaram por este processo no seu cotidiano.

Para este momento, fica-se com algumas questões: o que aconteceu na favela do Lixão foi urbanização de favelas; a mesma, um dia, irá conhecer um processo de urbanização, tendo em vista a diminuição de direitos na atual conjuntura política do país? Como pensamos os modelos de contratação e intervenção em favelas após esse grande ciclo de investimento?



#### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROTTO, Marcio Eduardo. **História, Cultura Política e Assistência Social em Duque de Caxias/RJ**. 2012. Tese de Doutorado. PUC-Rio.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Portaria nº 43, de 28 de janeiro de 2014. **Contratação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em:  
<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=226222>. Acesso em 27. Jun. 2018.

CAXIAS, DUQUE. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Duque de Caxias-PLHIS. **Duque de Caxias**, 2014.

\_\_\_\_\_. Lei 2.159/2008 altera o plano plurianual do município para o período 2006/2009. Duque de Caxias, 2008.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. In **Textos para Discussão** (IPEA), 1886, 2013.

NAKAMURA, M. 2017. **Apresentação em colóquio - urbanização de favelas**. Desafios para urbanizar, integrar e garantir moradia adequada - São Paulo Setembro 2017

OLIVEIRA, B. 2016 **Políticas Públicas e Participação Social no PAC das Favelas**. In Vida Social e Política nas Favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão IPEA

PETRAROLLI, J. (2015) **O tempo nas urbanizações de Favelas** – Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação de Mestrado. UFABC