

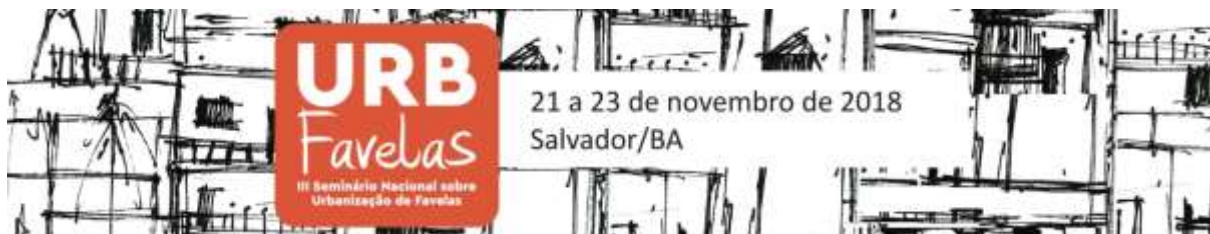


III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

IMPLEMENTAÇÃO DO PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: O QUE
INFLUENCIOU OS RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS?

Fernanda Lima-Silva (EAESP/FGV) - emaildefernandalima@gmail.com

Doutoranda em Administração Pública e Governo. Pesquisa políticas urbanas e habitacionais



IMPLEMENTAÇÃO DO PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: O QUE INFLUENCIOU OS RESULTADOS NOS MUNICÍPIOS?¹

RESUMO:

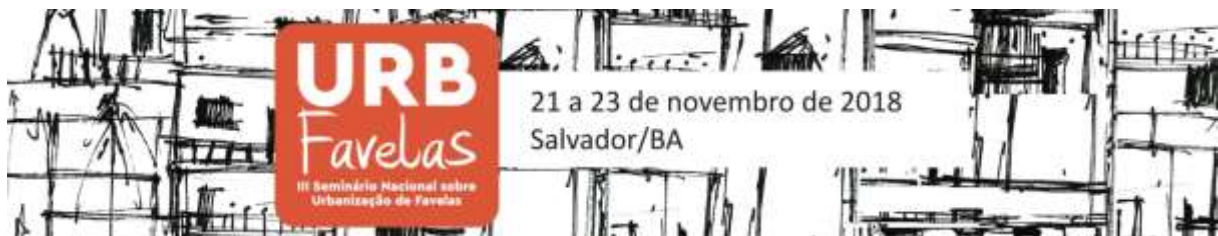
Este artigo realiza uma análise exploratória da implementação das intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários, o maior programa federal de urbanização de favelas. Muitos estudos já exploraram a implementação do programa, identificando os desafios que dificultaram alavancar as taxas de execução e a qualidade das intervenções, frequentemente relacionando-os com a limitada capacidade institucional dos municípios. Por conta dos problemas em sua implementação, o Programa perdeu espaço e legitimidade na agenda governamental. Isto posto, esta pesquisa visa refletir sobre a relação entre os resultados da implementação do programa e possíveis fatores explicativos, como a capacidade institucional dos municípios, características do projeto e dimensões políticas e territoriais. Tem-se como foco os projetos financiados com recursos não-onerosos e implementados por governos municipais entre 2007 e 2017. Os resultados da pesquisa sugerem, por um lado, que as baixas taxas de execução do Programa não derivam apenas de capacidades institucionais dos municípios, visto que estas elevaram-se significativamente nos últimos anos e que municípios com diferentes capacidades atingiram resultados semelhantes. Por outro lado, sugerem que as características dos projetos e a dimensão territorial parecem ter relação com o ‘sucesso’ da implementação.

Palavras-chave:

Urbanização de assentamentos precários; Governos Locais; Programa de Aceleração do Crescimento

ST – “3”: “A Contratação e Execução de Obras e o Papel dos Órgãos de Controle”

¹ Este texto foi feito especialmente para apresentação e debate no III UrbFavelas. É uma versão preliminar e ainda em desenvolvimento de pesquisa mais ampla no âmbito da tese de Doutorado em Administração Pública da autora.



1 INTRODUÇÃO

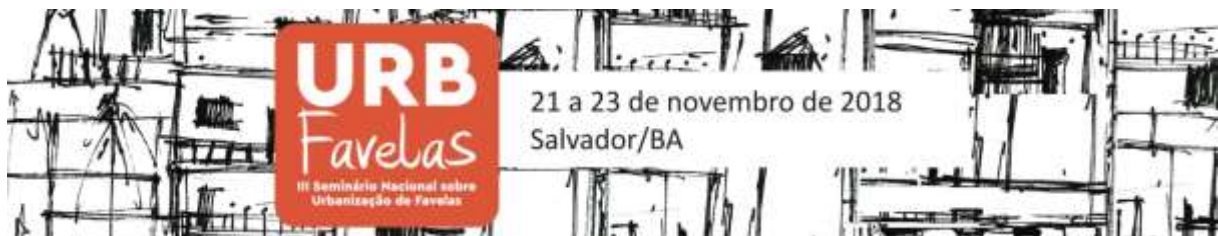
A política de habitação de interesse social pressupõe interdependência e cooperação intergovernamental, tanto por ser uma responsabilidade constitucionalmente compartilhada, como por conta dos altos custos para sua execução, em especial o preço da terra (GONÇALVES, 2009). O papel do governo federal como principal financiador da política habitacional lhe confere recursos institucionais excepcionais para incentivar e induzir o comportamento dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2004).

Adicionalmente, a literatura argumenta que os municípios tendem a ter reduzido protagonismo na política habitacional. Afinal, suas ações e estruturas variam em função principalmente das políticas e dos programas lançados no âmbito federal (KLINTOWITZ, ALESSIO, 2012) por conta de: (i) concentração no governo federal de recursos, em particular financeiros, para viabilizar a produção habitacional (ARRETCHE, 2004; 2012); (ii) comportamento pragmático dos políticos locais, que valorizam ações em que o ganho político é maximizado e os custos institucionais e financeiros são mínimos; e (iii) instâncias participativas com limitado poder decisório e efetividade (ROLNIK ET AL, 2014).

Neste contexto, o fortalecimento da coordenação federativa e a retomada do investimento federal na política habitacional, principalmente a partir dos anos 2000, reforçou o papel dos municípios na implementação de políticas compartilhadas de habitação, e evidenciou a necessidade de se ampliar o conhecimento sobre as distintas realidades municipais. Em um pioneiro estudo sobre a capacidade institucional dos municípios para a política habitacional, concluiu-se que os municípios do país, no geral, tinham reduzida capacidade, enquanto havia uma pequena ‘elite’ de municípios com capacidade institucional adequada (BRASIL, 2006)².

Este estudo identificou uma relação entre o tamanho da população do município, por um lado, e a diversidade e complexidade de suas intervenções urbanas, de outro. Ou seja, quanto

² A capacidade institucional para a gestão das políticas habitacionais foi avaliada, no estudo em questão, com base em dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), uma pesquisa realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de cunho auto declaratório, que abrange diversas áreas de atuação dos governos municipais. Assim, os critérios utilizados para se avaliar a capacidade institucional na habitação foram: (i) órgão destinado à gestão da política urbana e habitacional; (ii) cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradia; (iii) consórcios intermunicipais de habitação; (iv) instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares) e (v) fundos específicos para a política habitacional e urbana.



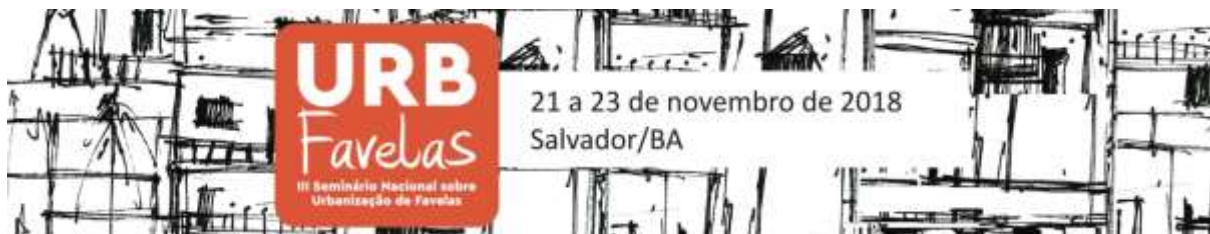
mais complexa era a oferta de programas habitacionais, maior era a presença relativa de municípios de maior porte populacional. Também indicou que a maior capacidade administrativa estava diretamente relacionada ao desempenho da política habitacional, em termos da oferta de programas habitacionais, e concluiu que *“melhorar a capacidade administrativa dos municípios brasileiros é, com certeza, um dos principais caminhos para a redução do elevado déficit habitacional no país (BRASIL, 2006: 111)”*.

A partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, com o surgimento de novas institucionalidades e programas federais na área habitacional – como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - houve mudanças significativas no que tange aos recursos disponíveis aos municípios para realizar a política habitacional e ao incentivo ao desenvolvimento de capacidade local.

O estudo de Arretche et alii (2012), realizado em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação /Ministério das Cidades, analisou o impacto deste processo de indução federal na capacitação administrativa dos municípios brasileiros para a gestão da política habitacional³ e os resultados obtidos remetem a um cenário incrivelmente diferente. O governo federal, em particular com o SNHIS, logrou induzir os municípios a se capacitarem institucionalmente para implementar a política habitacional (ARRETCHÉ ET AL, 2012; IPEA, 2011; KLINTOWITZ, 2015). Todos os instrumentos para a política habitacional se expandiram nos municípios no período analisado, entre 2004 e 2009, com destaque para conselhos e fundos municipais, que cresceram, respectivamente, 28% e 35% (ARRETCHÉ ET AL, 2012: 38)⁴. Esta publicação conclui que os municípios com melhor capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais, mas também apresentam melhores condições de executar os programas financiados pelos outros níveis de governo.

³ Os instrumentos analisados foram os mesmos do estudo anterior realizado em 2006 (BRASIL, 2006).

⁴ Pesquisas mais recentes apontam a permanência e o êxito desta estratégia de indução federal, pois em 99% dos municípios brasileiros foram constituídos conselhos municipais de habitação (KLINTOWITZ, 2015).

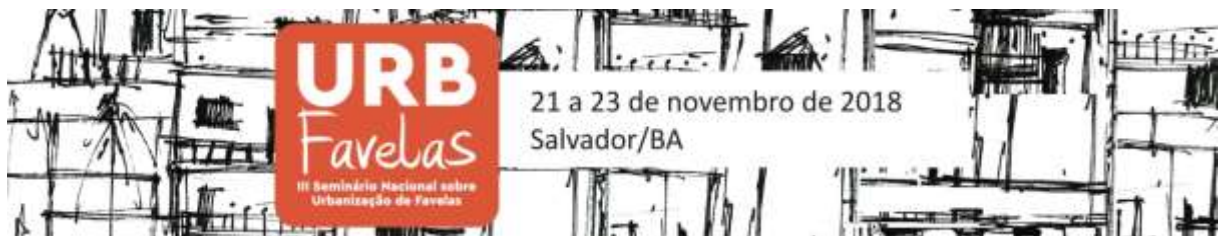


No entanto, outras pesquisas têm questionado a efetividade dos instrumentos utilizados frequentemente como indicadores de capacidade institucional dos municípios. Por exemplo, identificam municípios com institucionalidade adequada, mas nos quais os conselhos não se reúnem, têm pouco papel deliberativo ou aprovam o que a gestão executiva indica, tendo, portanto, pouca efetividade como espaço de representação e debate de demandas dos cidadãos (ROLNIK ET AL, 2014; KLINTOWITZ, 2015). Além disso, em que pese o recente crescimento de capacidade institucional dos municípios para a gestão da política habitacional, várias pesquisas argumentam que os municípios ainda têm reduzida ou limitada capacidade de execução de projetos, principalmente as que analisam a implementação dos programas de urbanização de favelas no âmbito do PAC (CAMPANHONI, 2016; GOMES, 2013; DENALDI ET al., 2016).

Em termos de objeto empírico, esta pesquisa realizará uma análise das iniciativas de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (doravante PAC-UAP), com foco naquelas que tenham os municípios como agentes proponentes. Considera-se que estas iniciativas constituem objeto privilegiado para a análise, pois seus resultados dependem prioritariamente da ação municipal e há municípios que conseguiram concluir seus projetos, em um universo em que a taxa média de execução é baixa, mesmo após dez anos de lançamento do PAC-UAP.

Assim, fundamentada na literatura sobre capacidade municipal para elaborar e gerir políticas habitacionais, bem como em estudos que analisam a implementação do PAC-UAP, esta pesquisa tem um cunho exploratório e visa aprofundar a reflexão sobre a relação entre os resultados da implementação do programa e possíveis fatores explicativos, como a capacidade institucional dos municípios, características dos projetos e dimensões políticas e territoriais. A hipótese subjacente ao artigo é a de que as baixas taxas de execução do Programa não derivam apenas do arranjo de implementação nem de limitadas capacidades municipais, visto que municípios com diferentes capacidades podem ter atingido objetivos similares, e que outros sem capacidade ou experiência na área podem ter gerado bons resultados.

O artigo está estruturado em outras três partes, além desta introdução. Inicialmente, será feita uma breve recapitulação do Programa e dos principais desafios já elencados pela literatura



para sua implementação. Em segundo lugar, serão tecidas considerações sobre a abordagem metodológica. Em seguida, serão apresentadas análises acerca da relação entre os resultados da implementação do programa nos municípios e as possíveis variáveis explicativas. Por fim, são tecidas considerações finais sobre o desenvolvimento e os resultados da pesquisa.

2. O PAC-UAP: TRAJETÓRIA E DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

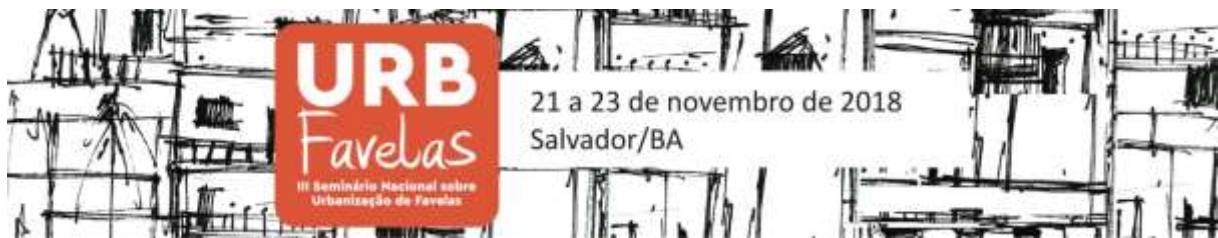
O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, tinha como principal objetivo, como o seu próprio nome adianta, acelerar o crescimento econômico do Brasil. O montante total dos investimentos previstos, para o período de 2007-2010, era de R\$ 657,4 bilhões (BRASIL, 2010: 30). Dentre as várias frentes de ação do PAC, este artigo se concentra nos projetos de urbanização de assentamentos precários - o PAC-UAP⁵. Nesta modalidade do Programa, o governo federal seleciona e financia projetos apresentados por governos subnacionais, comprometendo-se a apoiar os níveis subnacionais de governo na implementação destas ações, preservando o protagonismo dos governos locais na definição e execução dos projetos e impulsionando a adoção desta modalidade na política habitacional dos municípios.

Segundo texto de discussão 1903 do IPEA (2013: 23), as intervenções do PAC-UAP têm como foco de ação a alteração das seguintes situações encontradas nos assentamentos precários, agregadas em diferentes propostas e arranjos institucionais a partir de uma perspectiva de intervenção completa, que aproxime os assentamentos precários da cidade “formal”⁶:

- Habitação precária e insalubre;
- Ausência ou escassa oferta de serviços e equipamentos públicos essenciais – saúde, iluminação pública, educação, etc.;
- Condições precárias de acesso e mobilidade;
- Risco de deslizamento e inundação;

⁵ Utilizaremos a sigla “PAC-UAP” para tratar das operações de financiamento e repasse de recursos do Governo Federal para governos subnacionais no âmbito do PAC, com o objetivo exclusivo de promover obras de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.

⁶ Assentamentos precários são entendidos, pelos autores, como “*território segregado, caracterizado pelas dificuldades de acesso a serviços, oportunidades e equipamentos essenciais, com população em moradias inadequadas e expostas a riscos sociais e ambientais*” (IPEA, 2013: 23).



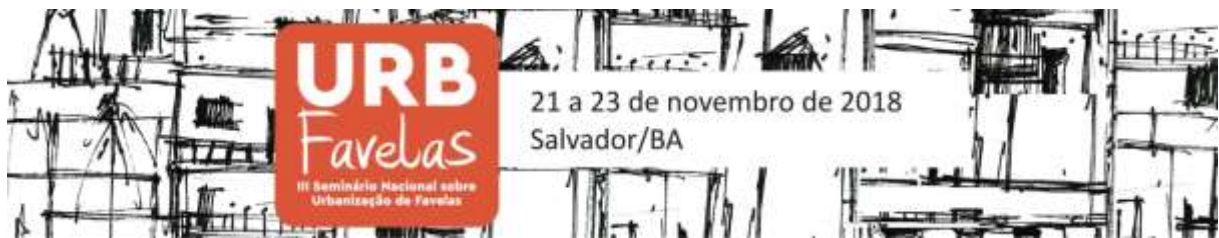
- Insegurança da posse da moradia; e
- Irregularidade fundiária e urbanística.

Cumpre destacar que o PAC-UAP surge em um contexto de acúmulo de experiências municipais e federais em intervenções de urbanização de assentamentos precários, incorporando conhecimento de iniciativas anteriores sobre a qualidade dos projetos, participação popular, planejamento e soluções urbanísticas (BRITO, 2015; LO BIANCO, 2011). Assim, quando o tema começou a ser debatido no âmbito federal, a visão da política de urbanização de assentamentos precários já havia se transformando de iniciativas pontuais e emergenciais para soluções integradas, que conciliavam demandas urbanas, sociais e ambientais e favoreciam a integração da favela à cidade (DENALDI, 2007).

De fato, o PAC-UAP marcou um novo momento da política de urbanização de assentamentos precários no Brasil: o governo federal, pela primeira vez, destinou recursos volumosos para esta política, possibilitando a ampliação da escala desta intervenção e o desenvolvimento de soluções urbanas integradas (DENALDI ET AL, 2016; BRITO, 2015). Entre 2007 e 2009, no que se convencionou chamar de PAC 1, foram contratados 3.113 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários, correspondendo a investimentos de R\$ 20,8 bilhões; e no PAC 2, entre 2011 e 2014, foram contratadas 415 novas, somando R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios (BRASIL, 2014: 192).

Não obstante, ainda que o PAC-UAP contasse com uma estrutura intensiva de monitoramento e com recursos não-contingenciáveis, não poucas de suas obras tiveram problemas com atrasos e interrupções. Diante disto, esta modalidade do programa e a temática da urbanização de assentamentos precários não lograram se consolidar como prioridade na agenda política nacional (KLINTOWITZ, 2015; DENALDI ET AL, 2016). A argumentação que justifica este fato frequentemente reside nos baixos índices de execução dos projetos nesta modalidade e na reduzida ou limitada capacidade institucional dos municípios (DENALDI ET AL, 2016; PETRAROLLI, 2015; BRITO, 2014; CAMPANHONI, 2016; GOMES, 2013)⁷.

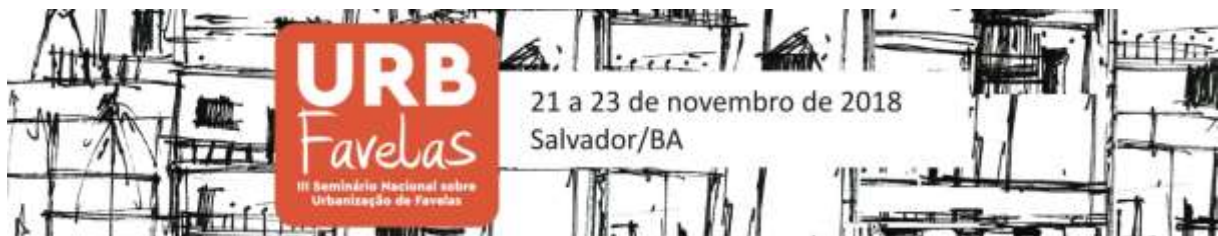
⁷ A perda de importância do PAC-UAP na agenda nacional também é melhor compreendida à luz da emergência do programa Minha Casa Minha Vida, cujo desenho deslocava a participação dos municípios para o segundo plano e ampliava a participação do setor privado, com vistas a conferir maior agilidade à implantação da política.



Os estudos que tratam dos desafios e entraves à implementação do PAC-UAP e de outros programas de urbanização de assentamentos precários apontam ainda para outros elementos com potencial explicativo. Magalhães e Villarosa (2012) apontam elementos contextuais e políticos, entendidos como pré-condições de qualquer programa de urbanização de favelas: possuir legitimidade e um contexto político-institucional favorável, com compromisso do poder Executivo e adesão de atores-chave.

Outras pesquisas apontam para fatores diversos relacionados à: (1) burocracia municipal (equipes técnicas reduzidas, pouco qualificadas e com alta rotatividade, baixa capacidade institucional), (2) fatores exógenos à política (legislação excessivamente rigorosa, pouca experiência das empresas contratadas nas licitações, excesso de apontamentos pelos órgãos de controle) e (3) à gestão interorganizacional do processo de implementação, que ampliaram o tempo de implementação das intervenções neste programa (seleção de projetos iniciais com baixa qualidade técnica ou que não contavam com projeto de urbanização completo/atualizado, problemas para aprovação de projetos e medições de obras junto ao Agente Operador -CAIXA, imprevistos durante a obra, que não eram adequadamente tratados no monitoramento do projeto, problemas com o licenciamento ambiental e com os processos de regularização fundiária) (CAMPANHONI, 2016; GOMES, 2013; PETRAROLLI, 2015). Ainda, segundo Denaldi et al (2016), a compreensão dos baixos índices de execução das obras de urbanização de assentamentos precários só será possível mediante conhecimento das características dos territórios, naturezas das intervenções e regulamentação e operacionalização do programa.

Em suma, a literatura identificou inúmeros problemas na implementação do PAC de Urbanização de Assentamentos Precários. E, embora seja recorrente a argumentação acerca da reduzida capacidade institucional dos municípios para executar este programa, ainda não existem muitos estudos que expliquem por que alguns municípios conseguem melhor resultados do que outros no âmbito do PAC-UAP, o que justifica e corrobora a importância desta pesquisa. Argumenta-se neste artigo que as baixas taxas de execução do Programa não podem ser compreendidas apenas à luz das capacidades institucionais dos municípios, visto que estas



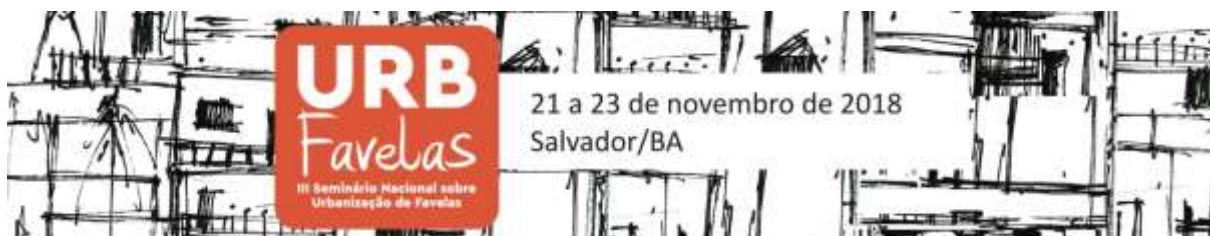
elevaram-se significativamente nos últimos anos e que municípios com diferentes capacidades atingiram resultados semelhantes.

3 ESCOLHAS METODOLÓGICAS: VARIÁVEIS DE PESQUISA E COLETA DE DADOS

Esta pesquisa analisa o “sucesso” de implementação das intervenções de urbanização de favelas no âmbito do PAC: assume-se que um município com 95% ou mais de taxa de execução representa um caso de “sucesso”. Optou-se por este recorte na taxa de execução em decorrência dos processos demorados e complexos que envolvem a regularização fundiária, o que pode ser observado pela existência de vários projetos com obras físicas concluídas, mas ainda com situação de pendência por conta da continuidade deste trâmite legal.

Embora ciente dos limites inerentes à associação do termo “sucesso” de implementação ao percentual de realização da intervenção de urbanização de favelas - o que praticamente exclui considerações sobre a qualidade e a efetividade das intervenções, ao acesso ao direito à cidade e à moradia adequada -, escolheu-se este caminho tendo em vista o caráter exploratório e abrangente da pesquisa, que não almeja entrar nos detalhes de implementação ou na avaliação dos seus resultados, e sim promover uma reflexão mais geral sobre a relação entre a taxa de execução das intervenções e elementos que podem ter influenciado nestes resultados.

Nesta pesquisa, para responder o que estava relacionado com o “sucesso” de implementação do PAC-UAP, foi necessário identificar os fatores que poderiam ajudar na explicação desta questão, o que foi efetuado com base na literatura sobre capacidade institucional dos municípios e em outros estudos urbanos. Com vistas a facilitar a identificação dos fatores explicativos foram selecionadas variáveis que poderiam estar relacionadas à implementação de intervenções de urbanização de assentamentos precários. Foram, então, definidos três blocos de análise: (1) Características dos projetos; (2) Capacidade institucional; (3) Dimensões territoriais e políticas, que estão detalhados no Quadro 1. As informações sobre os resultados da implementação do PAC-UAP foram obtidas por meio de Pedido de Informação, com base na Lei de Acesso à Informação (período: 2007 – 12/2017).



Quadro 1 – Blocos de análise do “Sucesso” de Implementação das intervenções de urbanização de favelas do PAC

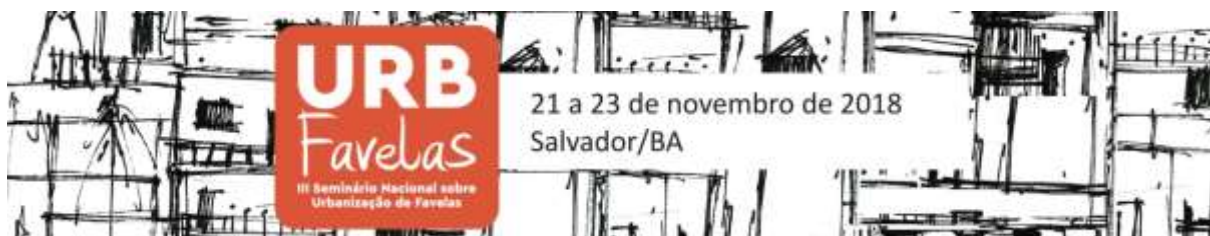
BLOCO DE ANÁLISE	DE	VARIÁVEIS	FONTE
Características dos projetos		1) Região 2) Valor da intervenção 3) Contrapartida municipal	IBGE, 2018 Informações obtidas por meio de Pedido de Informação ao Ministério das Cidades, com base na Lei de Acesso à Informação (período: 2007 – 12/2017)
Capacidade Institucional		4) Existência de órgão de habitação 5) Situação frente ao SNHIS* 6) Existência de cadastro de demanda	MUNIC 2008, 2009, 2011, 2015, IBGE SNHIS, MCidades, fevereiro 2018 MUNIC 2011, IBGE
Dimensões territoriais políticas	e	7) Hierarquia na rede de cidades** 8) Partido do Prefeito (2004) 9) Partido do Prefeito (2008)	RELATORIO DAS CIDADES – POLIS, 2010, a partir de informações da REGIC 2007, IBGE e do CENSO 2010, IBGE Eleito em 2004: MUNIC 2005, IBGE Eleito em 2008: MUNIC 2009, IBGE

Fonte: Elaboração própria.

*Para estar em situação regular com o SNHIS é necessário que os municípios tenham instituído um conselho participativo na área de habitação, criem um fundo de habitação de interesse social e elaborem um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Assim, optou-se pela utilização deste índice como indicador múltiplo: se um município está em situação regular no SNHIS subentende-se que ele cumpre com todos estes pré-requisitos.

** Seguindo Klintowitz (2015: 257), utilizou-se a metodologia da hierarquização das cidades na Regiões de Influência das Cidades (REGIC), lançado em 2007 pelo IBGE, bem como a tipologia das cidades realizada em estudo encomendado pelo Cities Alliance, Ministério das Cidades e CAIXA. Assim, baseado na tipologia do RELATORIO DAS CIDADES, com pequenas alterações, trabalhou-se com nove grupos de cidades: **Grandes Polos Conurbados (G1)** – cidades no primeiro nível da hierarquia urbana inseridas em Áreas de Concentração da População (ACP), **Grandes Polos Conurbados Capitais (G1 Cap)** – cidades do grupo G1, mas que são capitais estaduais; **Periferia dos Grandes Polos (G1p)** – cidades no primeiro nível da hierarquia urbana inseridas em ACP, mas com população inferior a 100 mil habitantes; **Polos Regionais Conurbados (G3)** – cidades no segundo nível da hierarquia urbana inseridas em ACP; **Polos Regionais Conurbados Capitais (G3 Cap)** – cidades no segundo nível da hierarquia urbana inseridas em ACP e que são capitais estaduais (além de capitais regionais); **Periferias dos Polos Regionais (G3p)** – cidades no segundo nível da hierarquia urbana inseridas em ACP e com população inferior a 100 mil habitantes; **Grandes Cidades Isoladas (G5)** – cidades no primeiro ou segundo nível da hierarquia urbana, mas não inseridas em ACP; **Centros Sub-Regionais (G6)** – cidades no nível intermediário da hierarquia urbana; **Localidades (G7)** – cidades nos nível inferiores da hierarquia urbana (Centros locais).

A base de dados utilizada abrange um universo de 548 intervenções do PAC-UAP, que tinham como proponente 375 diferentes governos municipais, e que foram financiadas com recursos não-onerosos, incluindo Projetos Prioritários de Investimentos (PPI), representando



189 casos, e as demais 359 intervenções selecionadas⁸. Tomando cada intervenção como uma unidade de análise, ou um caso, a base de dados continha 305 casos do PAC 1 e 243 do PAC 2. A partir deste universo, foram criados dois subgrupos populacionais a partir de uma variável categórica relativa ao “sucesso” de implementação dos projetos do PAC-UAP: (i) projetos com sucesso: que conseguiram executar até 95% do contrato (PAC_SUCES); e (ii) todos os demais municípios (PAC_INSUCES).

Quadro 2 - Definição do universo para a análise

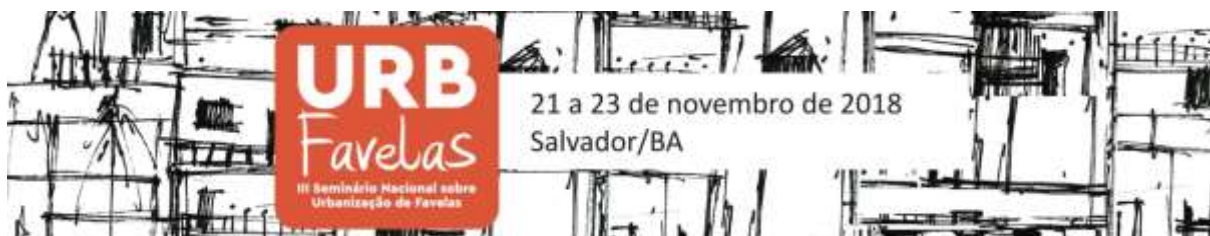
Universo pesquisado		
Critério	Especificação	Motivação
Secretaria do Ministério das Cidades	Secretaria Nacional de Habitação	Maior número de casos que atendem aos critérios da pesquisa (em comparação com Secretaria Nacional de Saneamento, que também atuava com urbanização de favelas no PAC)
Programas	Projeto Prioritário de Investimentos (PPI). Demais projetos de urbanização de favelas (UAP/FNHIS)	Ambos programas estão inseridos no PAC e possuem fontes de recursos não onerosos
Modalidade	Urbanização Integrada de Assentamentos Precários	Ambos programas atuam especificamente com urbanização em assentamentos precários
Contratação	Projetos contratados entre 2007 e dezembro de 2017	Este período abrange todos os projetos já contratados pelo Ministério das Cidades
Fundo perdido	Não financiamento	
Proponente	Prefeitura Municipal	Como o proponente também pode ser o estado, foram consideradas apenas as prefeituras, dado o foco do trabalho.
Outras considerações	Foram excluídos os projetos migrados do HBB	Estes projetos já haviam sido iniciados antes do PAC-UAP.

Fonte: Elaboração própria, inspirado em Campanhoni (2016: 239).

4 O PAC-UAP E SUA IMPLEMENTAÇÃO: ANÁLISE DE 2007/2017

Uma análise geral da implementação do PAC-UAP evidencia que há nuances além da narrativa convencional sobre a reduzida capacidade institucional dos municípios. No que tange ao “sucesso” de implementação, até dezembro de 2017, 175 casos (32% do total) se encaixavam nesta categoria, com mais de 95% das obras executadas. Os outros 373 casos (68%) tinham de

⁸ O PAC PPI inclui projetos voltados para capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 150 mil habitantes, que podem ser custeados pelo Orçamento Geral da União (recurso não-oneroso) ou com financiamentos. Já os demais projetos selecionados eram financiados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e estavam inseridos no programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (também denominado UAP). Para fins de esclarecimento, usar-se-á o termo PAC-UAP para tratar de todas as intervenções do PAC de Urbanização de Assentamentos Precários, enquanto o subgrupo dos demais municípios, não incluídos no PPI, será denominado PAC-UAP/FNHIS.



0 a 94,18% de taxa de execução dos contratos. Dentre os projetos de ‘sucesso’, a maioria era do PAC 1 e do PAC-UAP/FNHIS, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Resumo da estatística descritiva dos projetos e suas taxas de execução

	PAC – UAP Geral	PAC – UAP/PPI	PAC – UAP/FNHIS	PAC 1	PAC 2
Estatística descritiva (em % de taxa de execução)					
<i>Min.</i>	0.00	0.00	0.00	1.23	0.00
<i>1st Qu.</i>	38.36	23.12	46.90	52.56	23.02
<i>Mediana</i>	71.18	53.51	83.81	86.94	51.76
<i>Média</i>	65.09	53.80	71.03	74.62	53.12
<i>3rd Qu.</i>	98.90	86.80	100.00	100.00	87.75
<i>Max.</i>	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
‘Sucesso’ de implementação (em número de projetos e em % sobre total)					
<i>PAC_SUCES</i>	175 (32%)	40 (21%)	135 (38%)	129 (42%)	46 (19%)
<i>PAC_INSUCES</i>	373 (68%)	149 (79%)	224 (62%)	176 (58%)	197 (81%)
<i>Geral</i>	548 (100%)	189 (100%)	359 (100%)	305 (100%)	243 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

A Tabela 1 indica que as intervenções do PAC 1 tem maior média de ‘sucesso’ de implementação do que as do PAC 2, possivelmente por terem maior tempo de lançamento e de execução. Adicionalmente, ela aponta que as intervenções no âmbito do FNHIS têm melhores taxas médias de execução do que as do PPI, provavelmente em decorrência do perfil dos municípios em cada grupo. Os projetos PAC-UAP/PPI abrangem capitais, municípios metropolitanos e com mais de 150 mil habitantes, que se caracterizam por índices mais elevados de adensamento populacional, déficit habitacional e por um número significativo de assentamentos precários consolidados. Logo, assume-se que as intervenções no âmbito do PPI podem requerer soluções com maior nível de complexidade e de investimentos do que os assentamentos em cidades com menor população e com assentamentos menos densos.

Tal proposição parece encontrar respaldo na análise comparativa dos valores das intervenções: no geral, as obras no âmbito do PPI custam mais do que as do FNHIS. Assim, ao passo que o valor médio de uma intervenção no PPI era de 38 milhões de reais, no FNHIS custava quase 7 milhões. Enquanto o valor mínimo de uma obra do PPI foi de 343 mil reais, no FNHIS foi de 93 mil. Estas informações estão melhor detalhadas no gráfico abaixo.

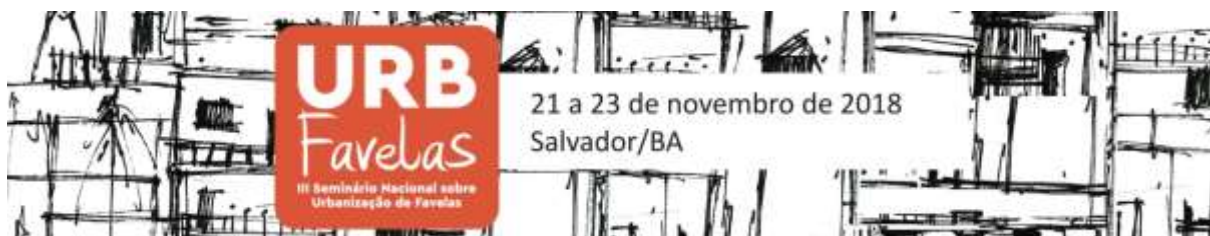
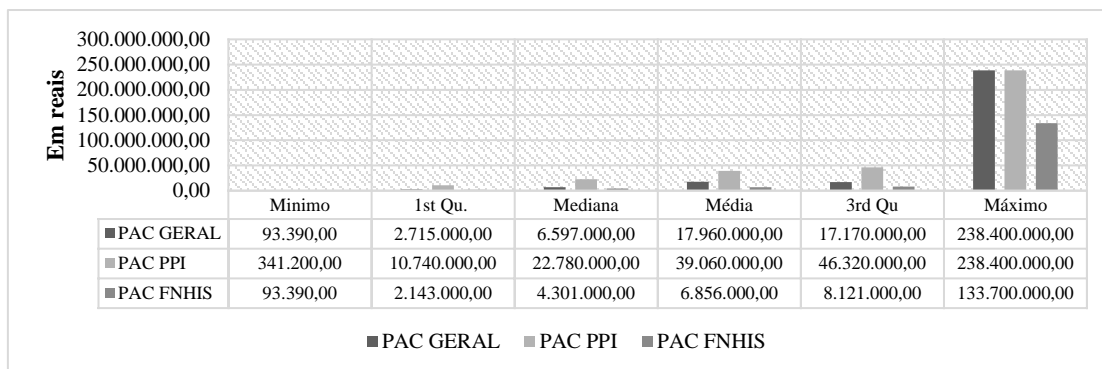


Gráfico 1: Valor da intervenção / PAC-UAP PPI x PAC-UAP FNHIS



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

4.1 – Características dos projetos

As intervenções do PAC-UAP aqui analisadas tiveram uma significativa abrangência nacional, sendo distribuídos em 26 Estados. Contudo, refletindo as diferenças no porte populacional, déficit habitacional e existência de assentamentos precários entre os municípios destes Estados, a quantidade de intervenções selecionadas em cada unidade federativa foi bastante diferente. De um lado, municípios do Estado de São Paulo tiveram 89 projetos aprovados, seguidos por governos municipais do Rio Grande do Sul (58), Minas Gerais (44), Paraná (40) e Bahia (38). Por outro lado, há Estados cujos municípios tiveram poucos projetos selecionados, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, como Amapá (2), Acre (2), Sergipe (5), Alagoas (7), Amazonas (7) e Piauí (8).

De forma geral, como demonstrado no Gráfico 2, os Estados com maior quantidade de obras contratadas apresentaram, em termos absolutos, maior ‘sucesso’ na implementação. Assim, os municípios dos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná são os que conseguiram desenvolver mais intervenções com ‘sucesso’, apresentando, respectivamente, 27, 19 e 26 casos com mais de 95% de execução.

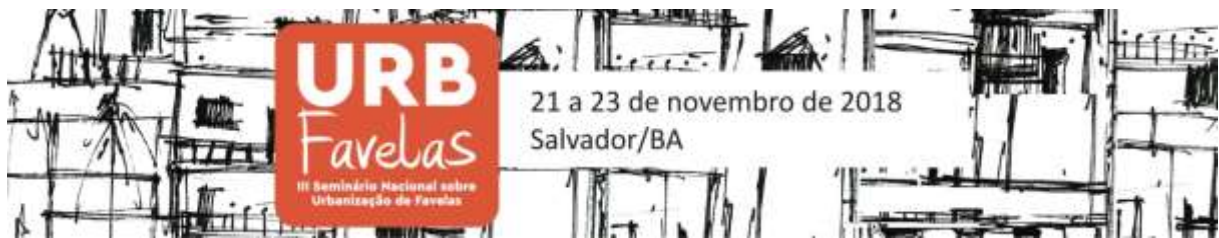
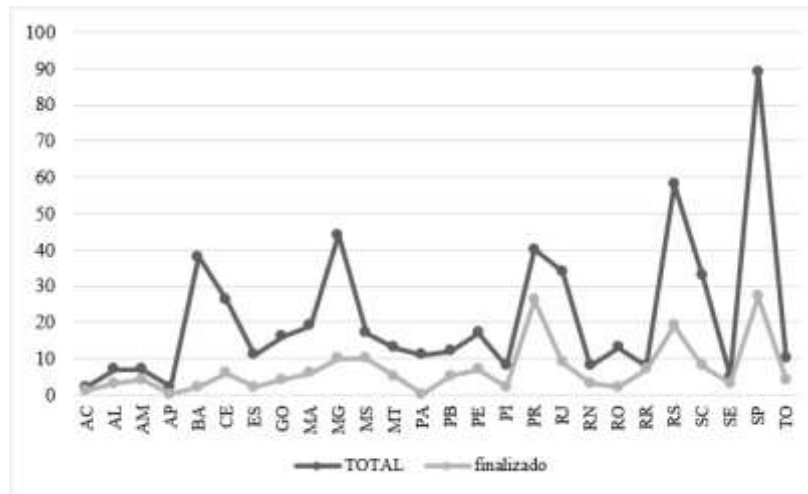


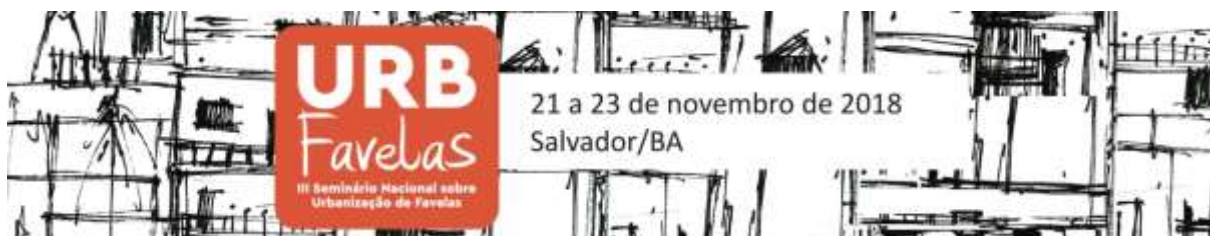
Gráfico 2: Obras contratadas x Obras com ‘sucesso na implementação’/UF



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

Porém, quando os dados são analisados em termos proporcionais, observa-se resultados distintos. Entre os Estados com menos intervenções selecionadas, há alguns que não tiveram ‘sucesso’ em nenhuma obra, como o Amapá e o Pará, enquanto há outros que conseguiram alcançar 95% de execução em 50 - 60% das obras contratadas, como Acre, Sergipe e Amazonas. Por outro lado, entre os Estados com mais intervenções selecionadas, a relação entre as obras contratadas e as com mais de 95% de execução também variou de forma notável: Bahia teve apenas 5% dos seus casos com ‘sucesso’ de implementação, Rio Grande do Sul e São Paulo, cerca de 30%, enquanto o Paraná se destaca, com 65% das obras contratadas com mais de 95% de execução.

Ainda, realizou-se uma análise da relação entre os valores das intervenções e a contrapartida municipal, e a possível relação destes fatores no ‘sucesso da implementação’. A observação da estatística descritiva, que segue na Tabela 2, sugere que obras com custos menores têm maior chance de atingirem altas taxas de execução. Assim, o custo médio das intervenções com ‘sucesso’ na implementação’ foi de R\$ 13.270.000,00, enquanto que no grupo PAC_INSUCCESS as obras tiveram valor médio de R\$ 20.170.000,00. A mediana, e o primeiro e terceiro quadrante dos projetos do PAC_SUCCESS são também inferiores aos dos projetos com menor taxa de execução. Todavia, não parece haver uma relação significativa entre contrapartida municipal e ‘sucesso na implementação’. Embora o valor máximo de



contrapartida dos municípios com mais de 95% de execução seja menor do que o do outro subgrupo, os demais valores são razoavelmente semelhantes.

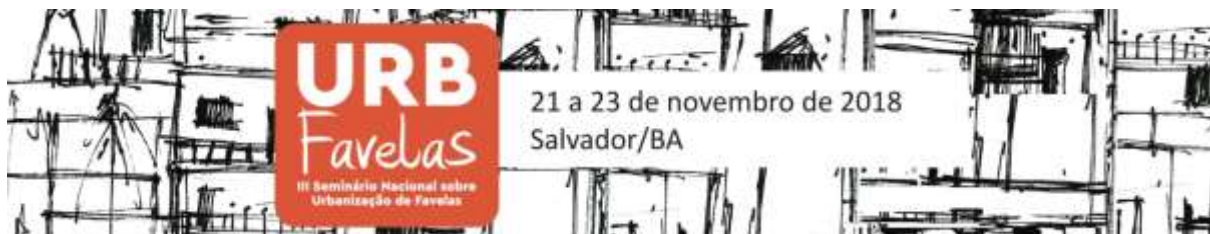
Tabela 2: Resumo da estatística descritiva dos dois subgrupos

	Valor da obra (em R\$)	Contrapartida municipal (Custo municipal/Custo total obra)
PAC_SUCESS		
<i>Min.</i>	93.390,00	0.00
<i>1st Qu.</i>	2.025.000,00	0.05
<i>Mediana</i>	4.229.000,00	0.12
<i>Média</i>	13.270.000,00	0.16
<i>3rd Qu.</i>	10.630.000,00	0.24
<i>Max.</i>	237.200.000,00	0.62
PAC_INSUCCESS		
<i>Min.</i>	95.600,00	0.00
<i>1st Qu.</i>	3.664.000,00	0.04
<i>Mediana</i>	8.049.000,00	0.10
<i>Média</i>	20.170.000,00	0.15
<i>3rd Qu.</i>	21.160.000,00	0.25
<i>Max.</i>	238.400.000,00	0.71

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

4.2 – Capacidade institucional

Para muitos pesquisadores e *policymakers*, compreender a trajetória da capacidade institucional dos municípios importa, com base na argumentação de que os municípios com capacidade institucional não apenas apresentam melhor desempenho na oferta de programas habitacionais, mas também apresentam melhores condições de executar os programas financiados pelos outros níveis de governo (ARRETCHÉ ET AL, 2012). Nesta lógica, pressupõe-se que os municípios com capacidade institucional também têm melhores condições de ter ‘sucesso’ na implementação de programas e ações de urbanização de favelas no âmbito do PAC. Inspirada em Arretche et al (2012), aqui considera-se que um município com capacidade institucional é aquele com órgão para a gestão da política habitacional, cadastro da demanda habitacional local, e que está em situação regular no SNHIS.



Porém, a análise da relação entre o órgão para a política habitacional e o ‘sucesso’ da implementação não permite tecer considerações conclusivas. Como apresentado na Tabela 3, com dados referentes apenas a 2015, municípios que se encontram nos extremos – sem nenhum órgão para a política habitacional e com secretaria exclusiva para a gestão desta política – tiveram maior porcentagem de casos com ‘sucesso’ na implementação.

Tabela 3 – Relação entre órgão para política habitacional e ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP

	(1) Secretaria exclusiva		(2) Secretaria em conjunto com outras políticas		(3) Setor subordinado ao chefe do Executivo		(4) Setor subordinado a outra Secretaria		(5) Órgão da Administração indireta		(6) Não possui		Total
	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	
<i>‘Sucesso’</i> PAC	74	37%	59	27%	5	28%	16	27%	6	29%	15	50%	175
<i>Baixa execução</i>	126	63%	161	73%	13	72%	43	73%	15	71%	15	50%	373
Total	200	100%	220	100%	18	100%	59	100%	21	100%	30	100%	548

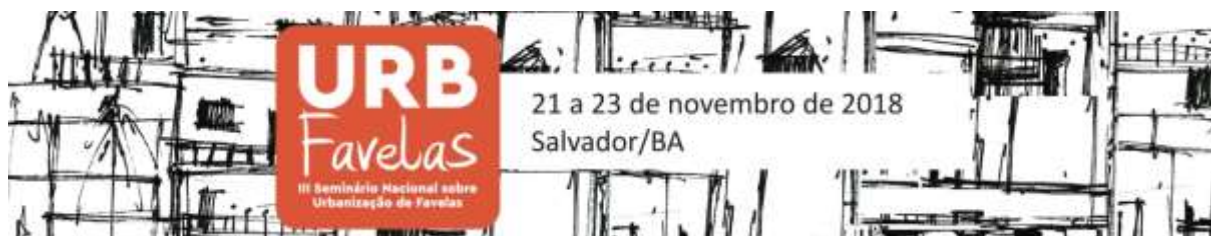
Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH)

Com base nisto, foi efetuada uma análise mais refinada da trajetória dos órgãos da política habitacional nos municípios. A Tabela 4, que sistematiza estas informações olhando exclusivamente para os casos da primeira fase do PAC, demonstra que houve intensa descontinuidade institucional nos órgãos de habitação municipais, em linha com o já observado por Arretche (2012). Logo, torna-se difícil assumir a existência de uma relação entre o órgão da política habitacional e o ‘sucesso’ na implementação. Pesquisas posteriores podem refutar ou ajudar a melhor compreender este fenômeno.

Tabela 4 – Relação entre órgão para política habitacional e ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP

	2008		2009		2011		2015	
	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%
(1) Secretaria municipal exclusiva	58	19%	63	21%	90	30%	114	37%
(2) Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	78	26%	90	30%	77	25%	129	42%
(3) Setor subordinado diretamente ao chefe do Executivo (ou à chefia do Executivo)	13	4%	6	2%	3	1%	6	2%
(4) Setor subordinado a outra secretaria	111	36%	86	28%	86	28%	30	10%
(5) Órgão da Adm. Indireta	0	0%	29	10%	32	10%	11	4%
(6) Não possui (estrutura específica)	45	15%	31	10%	17	6%	15	5%
TOTAL	305	100%	305	100%	305	100%	305	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH) e da MUNIC/IBGE.



* Foram usados dados dos anos que tinham questões específicas sobre a caracterização do órgão gestor da habitação no município (2008: pergunta A82, 2009: pergunta A324, 2011 (Pergunta A236) e sobre a caracterização do órgão gestor do planejamento urbano no município (2015: pergunta A15). Nestas perguntas, as alternativas de respostas eram Secretaria exclusiva, Secretaria em conjunto com outras políticas, Setor subordinado ao chefe do Executivo, Setor subordinado a outra Secretaria, Órgão da Administração indireta, Não possui (estrutura específica).

Em relação à situação no SNHIS e cadastro da demanda, a análise da relação destes com o ‘sucesso’ da implementação do PAC-UAP tampouco parece ser significativa. Enquanto 30% dos casos cujos municípios estavam pendentes no SNHIS tiveram taxas de execução superiores a 95% das obras, 35% dos casos cujos governos municipais estavam em situação regular no SNHIS atingiram resultados similares. Do mesmo modo, 28% dos municípios sem cadastro de demanda tiveram ‘sucesso na implementação’, enquanto 32% dos municípios com cadastro atingiram resultados semelhantes.

Tabela 5: Testes de variáveis categóricas (Situação SNHIS e Cadastro Demanda) e sua relação com ‘sucesso’ na implementação do PAC-UAP

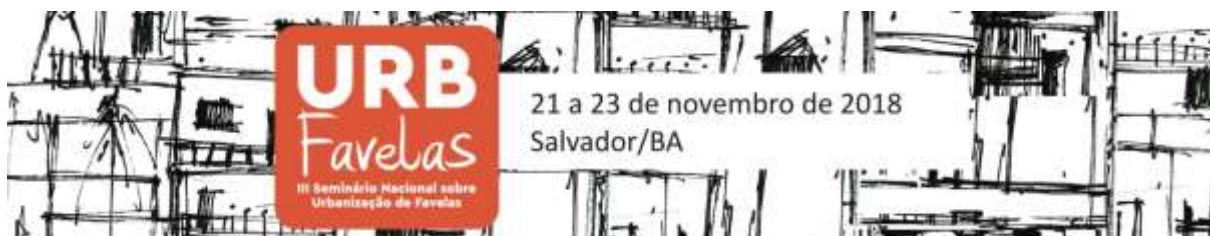
	Situação SNHIS					Cadastro Demanda				
	Pendente		Regular		Total	Sem		Com		Total
	Num	% Total	Num	% Total		Num	%	Num	%	
"Sucesso" PAC	92	30%	83	35%	175	5	28%	170	32%	175
Baixa execução	216	70%	157	65%	373	13	72%	360	68%	373
TOTAL	308	100%	240	100%	548	18	100%	530	100%	548

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH)

Em suma, embora os fatores relacionados com capacidade institucional possam ter impactado positivamente na seleção dos projetos (Arretche et al., 2012), eles não parecem estar relacionados de maneira significativa com os resultados da implementação do PAC-UAP. Ao fim e ao cabo, os municípios com órgãos de habitação, situação regular no SNHIS e cadastro de demanda não tiveram resultados excepcionais na implementação dos projetos de urbanização de assentamentos precários, quando comparados com os municípios que não cumprem com estes requisitos.

4.4 – Dimensões territoriais e políticas

Em relação às dimensões territoriais, analisou-se a relação entre a hierarquia das cidades e o ‘sucesso’ da implementação. Esperava-se que os municípios mais influentes, que ocupam



os mais altos postos da hierarquia das cidades, teriam maior ‘sucesso’ na implementação do PAC-UAP, pois eles teriam maior acesso a profissionais qualificados, recursos financeiros e informacionais. Adicionalmente, no que tange à dimensão política, presumiu-se que os municípios cujos prefeitos fossem de partidos que integravam a base aliada do governo federal teriam maior facilidade de comunicação e articulação com o Ministério das Cidades, logo teriam maior número de casos com altas taxas de execução.

A análise das tabelas abaixo, contudo, aponta para um cenário distinto. A tabela sobre hierarquia das cidades indica que aquelas localizadas em regiões mais influentes têm menor taxa média de ‘sucesso’ na implementação, principalmente as inseridas nos grupos G1 e G3. Por outro lado, os municípios com menor influência na hierarquia das cidades apresentaram taxas médias mais elevadas de execução dos programas de urbanização de assentamentos precários, principalmente os municípios G5 e G6.

Tabela 6: Hierarquia das cidades e ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP

	G1		G1 Cap		G1p		G3		G3 Cap		G3p		G5		G6		G7		Total
	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	Num	% sub-grupo	
Suc PAC	22	23%	12	29%	5	31%	16	24%	10	38%	4	36%	19	39%	54	38%	33	33%	175
Insuc PAC	73	77%	29	71%	11	69%	50	76%	16	62%	7	64%	30	61%	89	62%	68	67%	373
TOTAL	95	100%	41	100%	16	100%	66	100%	26	100%	11	100%	49	100%	143	100%	101	100%	548

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH)

No que tange à dimensão política, a tabela 7 permite notar que há um número maior de municípios com projetos selecionados cujos prefeitos são de partidos políticos que integram a base aliada do governo federal. No entanto, os dados sugerem que o ‘sucesso’ na implementação não variou muito entre os municípios cujos prefeitos eram de partidos aliados ou de oposição no governo federal.

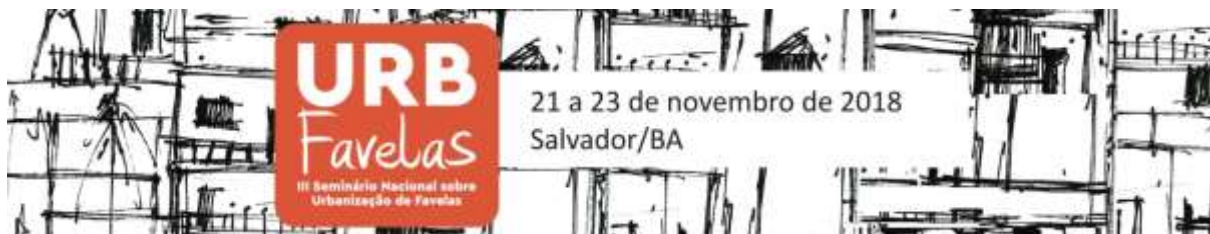


Tabela 7: Partido Prefeito 2004 / Partido Prefeito 2008 e relação com ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP

	Partido Prefeito 2004 (em relação à Presidência)					Partido Prefeito 2008 (em relação à Presidência)				
	Base Aliada		Oposição		Total	Base Aliada		Oposição		Total
	Num	% Aliad	Num	% Opos		Num	% Aliad	Num	% Opos	
Suc PAC	97	29%	78	36%	175	137	32%	38	32%	175
Insuc PAC	237	71%	136	64%	373	292	68%	81	68%	373
TOTAL	334	100%	214	100%	548	429	100%	119	100%	548

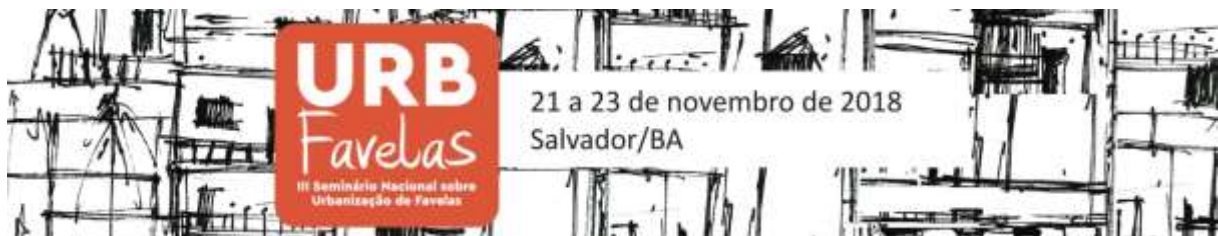
Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios brasileiros, do ponto de vista institucional, elevaram significativamente a sua capacidade para implementar a política habitacional nos últimos anos (ARRETCHE ET AL., 2012). Apesar disso, há estudos que questionam a efetividade destes instrumentos da política habitacional (ROLNIK ET AL, 2014; KLINTOWITZ, 2015), e outros que argumentam que os municípios ainda têm reduzida ou limitada capacidade institucional e de execução de projetos, principalmente aqueles que analisam o papel dos municípios na implementação do PAC-UAP (CAMPANHONI, 2016; GOMES, 2013; DENALDI ET al., 2016).

O objeto empírico desta pesquisa - a implementação de intervenções no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento/Urbanização de Assentamentos Precários que tenham como proponentes governos municipais – é caracterizado por inúmeros desafios. A literatura especializada aponta para vários destes, como problemas referentes à burocracia municipal, baixa capacidade institucional dos municípios, fatores exógenos à política e gestão da implementação interorganizacional do Programa (GOMES, 2013; CAMPANHONI, 2016; DENALDI ET AL, 2016; PETRAROLLI, 2015). Por conta de tais dificuldades e das decorrentes baixas taxas de execução, o Programa perdeu espaço e legitimidade na agenda governamental, principalmente a partir do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, o que é frequentemente justificado pela limitada capacidade municipal.

Isto posto, este artigo se propôs a realizar uma análise exploratória da implementação dos projetos, refletindo sobre a relação entre os resultados da implementação desta modalidade do programa e possíveis fatores explicativos, como a capacidade institucional, características

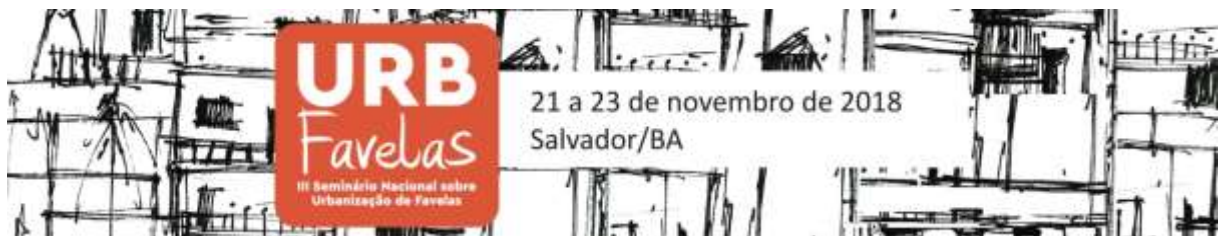


dos projetos e dimensões territoriais e políticas. A hipótese inicial do artigo era a de que as baixas taxas de execução do Programa não resultavam apenas de capacidades municipais, visto que municípios com diferentes capacidades poderiam ter atingido objetivos similares.

Os resultados obtidos nesta pesquisa, embora preliminares, apontam que os municípios nos níveis mais inferiores da hierarquia das cidades e os projetos com menores valores tendem a alcançar melhores resultados na implementação do PAC-UAP. Ilustram também que a capacidade institucional dos municípios e a dimensão política não parecem ter uma relação significativa com o ‘sucesso’ de implementação dos projetos.

Esta constatação, embora possa ser compreendida como a ausência de relação entre capacidade e implementação, parece apontar para os limites dos indicadores de capacidade institucional usados nesta pesquisa, incitando esforços de aprimoramento da conceitualização e operacionalização desta noção teórica em trabalhos futuros, que incorporem elementos sobre efetividade e qualidade da ação governamental. Além disso, é importante lembrar os desafios da utilização do conceito de capacidade em si: como medir algo que é uma relação causal (Lindval e Teorell, 2015) ou apenas um potencial abstrato – que pode ou não ser realizado – de produzir políticas públicas (Gomide et al. 2017)?

Por outro lado, os resultados indicam que talvez importe menos olhar para a capacidade institucional do município, e mais para o projeto e o território: projetos menores, mais baratos e em municípios menos influentes em termos econômicos e políticos parecem ter chances maiores de ‘sucesso’ na implementação. Uma possível explicação para este resultado pode se referir à complexidade do território e da intervenção: em municípios maiores, com maior déficit habitacional e densidade populacional, provavelmente as intervenções apresentam maior grau de dificuldade e de custos, tornando mais difícil a implementação dos projetos. Por fim, cabe notar que esta pesquisa analisa a relação entre o ‘sucesso’ da implementação do PAC-UAP entre os projetos com proponente municipal e financiamento não oneroso entre 2007 e 2017. O avanço do conhecimento nessa temática dependerá da realização de novas investigações mais detalhadas sobre os pontos aqui tratados, ou que considerem outros fatores explicativos.



REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.

ARRRETCHÉ, M. *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

BRASIL. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, SNH; CEM/CEBRAP, 2006.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010.

_____. 11º Balanço do PAC2 – set/dez 2014. Disponível em http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/11/PAC11_MinhaCasaMinhaVida.pdf. Acesso em: 28/08/2017.

BRITO, M. **Habitação Social**: a coordenação intergovernamental nos programas federais recentes. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

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

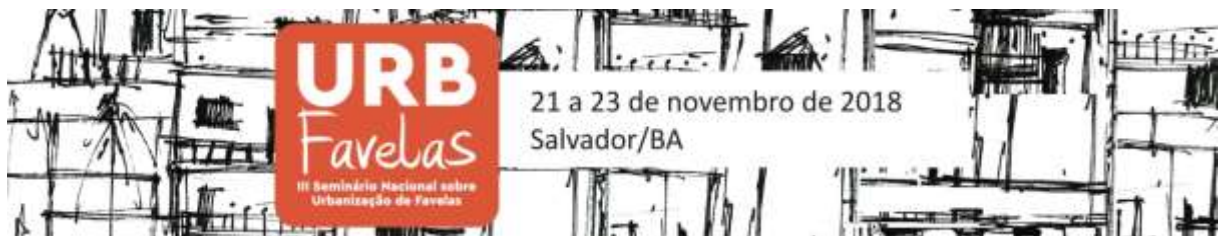
DENALDI, R. Estratégias de enfrentamento do problema: favela. In: ROSA, J. S. (org.). **Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários**: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, p. 57-73, 2007.

DENALDI, R.; 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 Metrôpole** (PUCSP), v. 18, p. 101-118, 2016.

GOMES, R. P. PAC – Urbanização de Assentamentos Precários: os limites da ação municipal na região do Grande ABC Paulista. **Serviço Social e Realidade**, Franca, v. 22, n. 2, 2013.

GOMIDE, A.A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GONÇALVES, R. R. **Políticas habitacionais na federação brasileira**: os estados em busca de seu lugar. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2009.



IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas.** Comunicados do IPEA, n. 188, 2011.

KLINTOWITZ, D. **Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária:** a Coordenação de Interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2015.

KLINTOWITZ, D.; ALESSIO, M. F. **Relações Federativas no Brasil: uma análise da política habitacional.** XXXVI Encontro ENANPAD, Rio de Janeiro, 2012.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. **State capacity as power: A Conceptual Framework.** (STANCE Working Paper Series, v. 2016, n. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University.

LO BIANCO, M. **O PAC-Manguinhos:** política urbana, usos e representações da cidade. Trabalho de conclusão de curso de graduação em Ciências Sociais, 2011.

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favelas. Contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC.** Dissertação (Mestrado). Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, 2015.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G., **Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?** **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.