



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

A PREPONDERANCIA DOS INVESTIMENTOS LOCAIS NA URBANIZAÇÃO DE
ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: O CASO DE BELO HORIZONTE

Thêmis Amorim Aragão (UNIBH) - themisaragao@gmail.com

Professora Adjunta do curso de arquitetura e urbanismo do UNIBH. Mestre e doutora em planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ

Lilian Gabrielle Kalcks de Castro (UNIBH) - liliankalcks@yahoo.com.br

Graduanda do curso de arquitetura e urbanismo do UNIBH. Pesquisadora de iniciação científica do Observatório das Metrópoles

Luiza Maria Lana Caçado (UNIBH) - luizalanac@outlook.com

Graduanda do curso de arquitetura e urbanismo do UNIBH. Pesquisadora de iniciação científica do Observatório das Metrópoles



A PREPONDERANCIA DOS INVESTIMENTOS LOCAIS NA URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: O CASO DE BELO HORIZONTE

RESUMO:

Desde a constituição do Sistema Financeiro de Habitação, há o entendimento que as ações de urbanização de assentamentos precários no Brasil são predominantemente financiadas por recursos públicos federais. Contudo, a realidade de execução dos contratos de repasse de recursos coloca ao município custos e procedimentos que fogem ao planejamento, uma vez que a dinâmica de uma obra executada em um ambiente em constante transformação, como é o caso dos assentamentos precários, demanda flexibilidade orçamentária. Embora a possibilidade de ajuste nos quadros de composição de investimento dos contratos de repasse exista, as regulamentações que envolvem a lei de licitação, as normativas da CAIXA e as próprias recomendações que envolvem os órgãos de controle deixam pouca margem de manobra ao ente municipal. No caso de Belo Horizonte, a existência de uma política sistemática de urbanização de vilas e favelas associada ao orçamento participativo facilitou tanto a captação de recursos federais junto ao Programa de Aceleração do Crescimento -PAC quanto garantiu o fluxo contínuo de investimentos em obras, minimizando paralisações decorrentes dos entraves burocráticos de renegociações de planilhas junto a CAIXA. Por outro lado, para manter a política de urbanização nestes territórios, vamos mostrar que a contribuição financeira do governo local tem sido mais expressiva do que o senso comum avalia.

Palavras-chave: PAC. Urbanização de favelas. Ação Governamental.

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



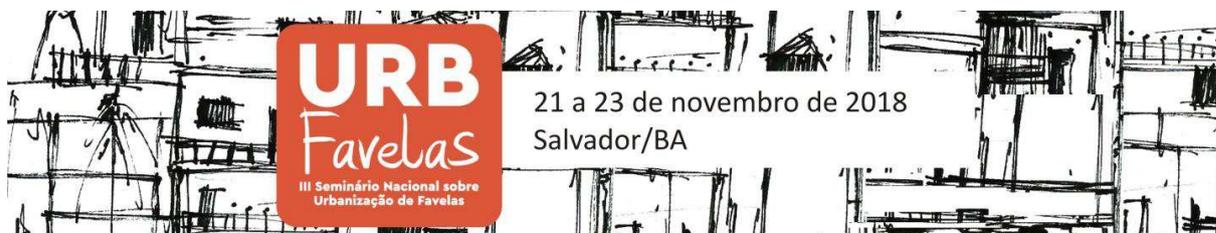
INTRODUÇÃO

As políticas de urbanização de assentamentos precários ciclicamente tomam relevo no debate acadêmico à medida que a crise habitacional se intensifica e há a constatação da falência do modelo único de combate ao déficit habitacional a partir da provisão de moradias. A predileção dos governos em tratar a questão habitacional numa perspectiva quantitativa se justifica por ser esta mais imediata e não enfrenta, de forma tão complexa, questões inerentes a espaços consolidados ou em via de consolidação como: os aspectos ambientais das ocupações urbanas, a segurança jurídica, a provisão de infraestrutura as dinâmicas do tecido social. O presente artigo irá abordar o processo de consolidação das políticas de urbanização de assentamentos precário de Belo Horizonte - Minas Gerais, levando em consideração os arranjos institucionais e financeiros de implementação da política municipal e urbanização de vilas e favelas.

Em um primeiro momento iremos abordar o panorama histórico que esboçou o atual arranjo financeiro da política habitacional belo-horizontina, além de mostrar a centralidade dos investimentos do governo federal na implantação das políticas locais de urbanização de assentamentos precários.

Numa segunda parte do artigo iremos discorrer sobre a constituição das estruturas administrativas municipais responsáveis pela implementação da política municipal de habitação em Belo Horizonte. Neste sentido, daremos especial importância para o desenvolvimento da metodologia do Plano Global Específico - PGE e sua inserção na dinâmica do processo de definição do Orçamento Participativo da Habitação - OPH.

Posteriormente, daremos preponderância às intervenções em urbanização de assentamentos precários a partir do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Neste sentido, traremos resultados parciais da pesquisa “Moradia e Direito à cidade: Balanço do PAC” desenvolvida pela rede de pesquisadores do Observatório das Metrópoles, mais especificamente junto ao Núcleo de Belo Horizonte. Traremos a análise preliminar da composição de custos das obras do PAC relacionadas à urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte.



Por fim, nas considerações finais, destacaremos o papel primordial que o poder público local desempenha, não somente da formulação e implementação de políticas locais de habitação de interesse social, mas principalmente no aporte financeiro realizado junto aos recursos federais.

1 O ESTADO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

No contexto mundial, no período pós-guerra conhecido como os trinta gloriosos (1945-1975), o mundo desenvolvido presenciou a consolidação do chamado Estado de Bem Estar Social, onde a sociedade beneficiou de forma universal de direitos como saúde, educação, previdência e habitação. A consolidação deste modelo de Estado se deu de formas e intensidades diferentes no mundo, moldando o escopo das políticas públicas promovidas pelo Estado em cada nação.

No caso latinoamericano, esses direitos nunca foram constituídos completamente. No caso brasileiro, as relações entre capital e trabalho não garantiram ao trabalhador condições de plena reprodução social e, em um contexto de escassez de investimentos estatais, as cidades ao longo do tempo passaram a refletir quadros de desigualdades socio territoriais profundas.

Kowarick (1979) argumenta que, no contexto periférico de produção a qual o Brasil está inserido, não está contido nos rendimentos da classe trabalhadora os custos de reprodução social. Neste sentido, desenvolve o conceito de espoliação urbana, definido pelo processo de dupla jornada a qual a classe trabalhadora é submetida para suprir com suas necessidades básicas. Seja através da participação em processos de autoconstrução de moradias, nas longas caminhadas ao trabalho e outras atividades desempenhadas cotidianamente devido a carência de políticas urbanas que viabilizem a sobrevivência dos indivíduos nas cidades. No que tange a habitação, objeto deste estudo, a histórica insuficiência de políticas de habitação social tem sido o principal fator de proliferação de assentamentos precários nos centros urbanos.

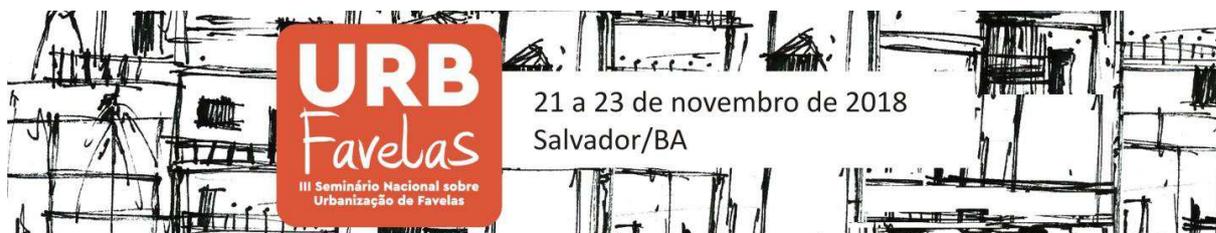
A crise habitacional observada no início do século XX se deu pela convergência de um processo de urbanização associado à pouca atuação do Estado no campo habitacional. Até



então, a preocupação do poder público em relação aos cortiços era visto apenas pelo ponto de vista da saúde pública. Porém, ao perceber os efeitos das aglomerações urbanas no contexto político¹, nasce a preocupação do Estado em promover uma política habitacional para o país. A partir de 1930, com o fim da República Velha, a moradia para população de baixa renda é incentivada pelo Estado através da política habitacional promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão – IAPs. Neste sentido, a produção habitacional foi estruturada sob a ótica de um sistema de crédito que garantisse o acréscimo de novas unidades habitacionais no estoque imobiliário das cidades.

É importante lembrar que a produção da moradia envolve um arcabouço complexo de agentes. Inicialmente, devemos ressaltar que a moradia é um bem que mobiliza grande volume de capital para sua produção, pois ele não reflete somente o preço dos materiais de construção e da mão de obra envolvida. Há ainda que se considerar a terra urbana (aquí entendida como terra infraestruturada e próxima a equipamentos urbanos) na qual o empreendimento foi construído. Além disto, o ciclo produtivo de uma habitação dura em torno de dois anos, exigindo do produtor um grande capital de giro que fica imobilizado no processo construtivo até o momento da venda do imóvel, quando o produtor consegue os retornos financeiros do investimento feito. Por último, a comercialização do imóvel também significa um outro problema relacionado à produção habitacional: ela demandará consumidores que possuam grande montante de capital para aquisição em um bem tão caro. Neste sentido, um sistema de crédito disponível tanto aos produtores quanto aos consumidores é essencial para a consolidação de um setor da construção civil voltado ao ramo residencial e para a construção de estoque habitacional minimamente acessível. Porém, devemos considerar que o acesso ao crédito passa pelo cumprimento de determinados requisitos por parte dos consumidores. Estes parâmetros impostos pelo sistema financeiro visa proteger o sistema da inadimplência generalizada o que exclui, por consequência, uma

¹ Azevedo (1988) destaca os riscos de levantes populares oriundos da aglomeração da classe trabalhadora nos assentamentos precários, assim como a permeabilidade desta população a ideias progressistas de contestação à ordem estabelecida.



grande parte da população que não entra no perfil de mutuário exigido pelas instituições de crédito.

No caso da política dos IAPs, os recursos vinham dos fundos de pensões. A população inserida no trabalho informal, desfilhada do sistema previdenciário, continuava a contribuir para a generalização dos assentamentos precários nos centros urbanos. Somente em meados da década de 1940, o Estado decide intervir diretamente na produção de habitação social a partir da Fundação da Casa Popular – FCP, direcionada à população que não possui formalidade no mercado de trabalho.

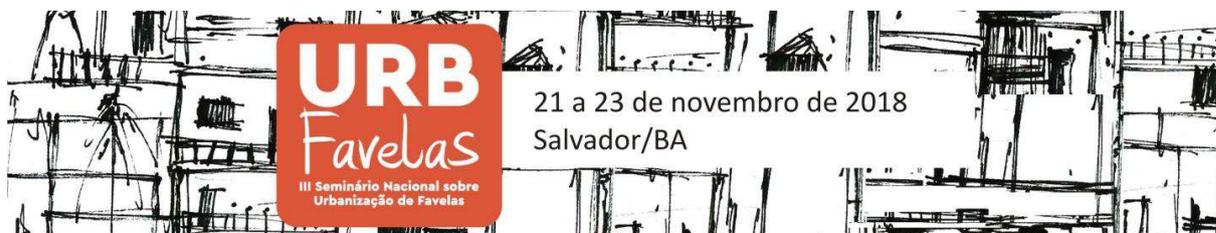
Estudos apontam que tanto a política dos IAPs quanto da FCP não conseguiram suprir a crescente demanda por habitação (AZEVEDO, 1988, CARDOSO, 1996). Neste sentido, é importante ressaltar que as políticas habitacionais implantadas até então pelo Estado foram hegemonicamente pautadas pela visão restrita à construção de novas unidades habitacionais.

O debate acerca da moradia durante o início da década de 1960 consolidava a noção de que habitação não era somente um teto, mas também infraestrutura e serviços urbanos². Em meio a mobilizações acerca do direito à moradia e à cidade, havia grupos pensando arranjos institucionais de financiamento da política habitacional (AZEVEDO, 1988). No entanto, o golpe militar de 64 interrompeu o processo de elaboração de propostas progressistas para as cidades brasileiras e iniciou um período que vai ser caracterizado por políticas tecnocráticas.

Ciente dos efeitos de uma desestabilização política que a crise urbana-habitacional poderia causar, o governo militar promoveu a reestruturação do Estado, incorporandoum novo Plano Nacional de Habitação-PNH. A legislação que estabeleceu o PNH também criou o Sistema Financeiro de Habitação-SFH e o Banco Nacional de Habitação-BNH.

Apoiado pela ideologia da casa própria e com intuito de impulsionar a economia através da atividade da construção civil, o Banco Nacional de Habitação, a partir de 1967, passou a operar o SFH que contava como fonte de financiamento o Fundo de Garantia por Tempo de

² O Seminário do Quitandinha foi um exemplo de articulação de diversos setores da sociedade para elaboração de propostas que mais tarde consolidaria as pautas do Movimento pela Reforma Urbana.

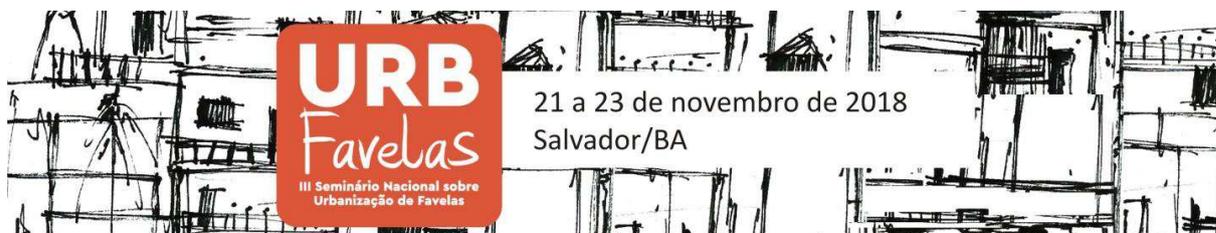


Serviço-FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo-SBPE. O SFH alcançou recursos significativos, porém o governo manteve uma postura centralizada sobre os projetos e a distribuição de recursos. Se por um lado o objetivo do plano era produzir moradias para camada de baixa renda, por outro, os resultados da política demonstraram a incapacidade do BNH em atender a população de 0 a 3 salários mínimos, priorizando o financiamento para a classe de alta renda.

Com o cenário recessivo da década de 1970, foi identificado alto nível de inadimplência dado ao alto custo da moradia e a ausência de subsídios. (CARDOSO, 1996). Observando que uma política baseada predominantemente na provisão habitacional não estava suprindo novamente a demanda por habitação, começam a surgir experiências locais de programas alternativos de autoconstrução e de urbanização de assentamentos precários, com intuito de minimizar os efeitos sociais de uma política que não conseguia beneficiar a população de mais baixa renda.

Apesar disso, a avaliação sobre os resultados quantitativos da ação do BNH, segundo Azevedo (1988), não foi inteiramente desfavorável. Após duas décadas de política habitacional, foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares. (CARDOSO, 1996)

Após a extinção do BNH em 1986, houve uma redução significativa de recursos para produção de habitação popular e cessaram as políticas continuadas de habitação social. A partir da década de 1990, vai predominar ações locais de políticas habitacionais promovidas pelos governos estaduais e municipais. Arrete (2000), ao discorrer sobre as transformações nas políticas públicas a partir do pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988, destaca que o processo de municipalização das políticas urbanas, dentre elas a habitacional, não veio acompanhada de uma desconcentração tributária. Neste sentido, as atribuições foram descentralizadas enquanto a capacidade de investimento permaneceu concentrada no âmbito federal. Assim, apesar das ações em políticas habitacionais acontecerem sob a iniciativa dos poderes locais, estes dependiam do aporte financeiro do Governo Federal.



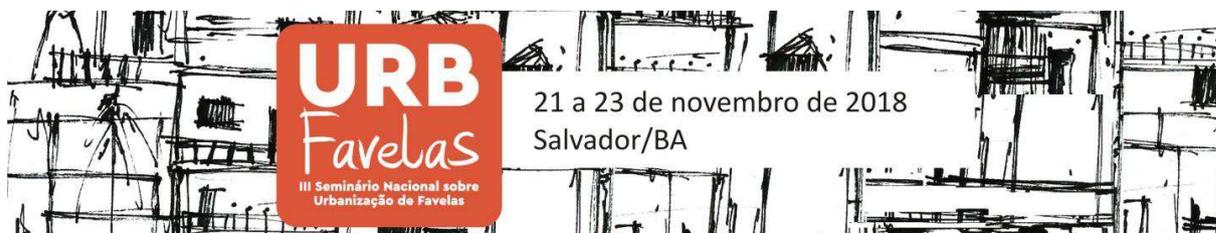
2 A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS EM BELO HORIZONTE

Belo Horizonte é uma das capitais brasileiras que tem se destacado por uma cultura de planejamento urbano. O fato da capital mineira ter sido planejada reforça as preocupações locais com o ordenamento do espaço público. Guimarães (1992) destaca que, no ano de fundação de Belo Horizonte, a cidade já abrigava dois assentamentos precários em sua periferia que continha grande parte dos operários que trabalharam na construção da nova sede estadual.

Dado o agravamento do quadro habitacional no município ocasionado pelos fluxos migratórios que aconteceram nas décadas de 40 e 50, ainda durante o regime Militar (1964-1985) foi criada a CHISBEL (Coordenação de Habitação de Interesse Social), encarregada de promover a política municipal de habitação. Porém, a principal ação estatal relacionada aos assentamentos precários eram as remoções. De 1971, quando foi criada, até 1983, a CHISBEL removeu aproximadamente 43 mil pessoas, que acabaram se adensando em outras favelas e novas áreas de ocupação ilegal na periferia (GUIMARÃES, 1992).

O desgaste político gerado pelas remoções e a mobilização dos movimentos de luta por moradia de Belo Horizontefizeram com que houvesse uma inflexão na postura do poder público. Desta forma, em 1979, foi criado o PRODECOM (Programa de Desenvolvimento de Comunidades) com o objetivo de regularizar as comunidades informais. Este programa foi implantado pelo governo do Estado pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) com o apoio do programa de cooperação técnica Brasil-Alemanha (GTZ).

O PRODECOM representou o principal marco de reconhecimento de que essa população tinha o direito de permanecer onde estavam, apesar de se tratar de áreas ocupadas irregularmente. Vale lembrar que a iniciativa foi tomada no contexto ao qual as políticas do BNH assumiam que os programas alternativos seriam uma possibilidade de ação estatal no campo habitacional, dentre elas, a urbanização de vila e favelas.



O PRODECOM foi pioneiro ao considerar o processo de participação popular no planejamento urbano da cidade e, apesar de não ter legalizado a posse da terra para os assentamentos em que atuou, executou programas de urbanização que contribuíram para a melhoria da qualidade de vida desses moradores.

As novas diretrizes do poder público em lidar com estes territórios informais gerou uma euforia nos grupos mais desfavorecidos os quais já se estabeleciam como movimentos sociais organizados e que buscavam uma cidade mais democrática. Neste sentido, o município de Belo Horizonte estruturou uma política habitacional que privilegiava as ações nos assentamentos informais. O PRÓ-FAVELA (Programa Municipal de Regularização de Favelas) foi criado pela Prefeitura em 1983, e é considerado o primeiro programa que reconhecia a regularidade fundiária e o acesso à infraestrutura urbana como premissas para a atuação nestes territórios.

Foi por conta da lei nº 3995 de 16 de janeiro de 1985 que o município estabeleceu zoneamento especial para áreas sujeitas à regularização fundiária: O Setor Especial 4 (SE-4), que compreende as áreas faveladas. Dentro essa regulamentação, o Setor Especial 4 contemplava o levantamento topográfico do perímetro das áreas passíveis de inclusão no PROFANELA; a aprovação do projeto de parcelamento do solo; a demarcação do sistema viário previsto pelo novo parcelamento e a consequente regularização fundiária.

Três anos após a criação do PROFANELA, no ano de 1986, foi criada a URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte), órgão municipal que seria responsável pela urbanização, regularização e titulação fundiária das favelas na capital. Juntamente com a URBEL foi criado o Conselho Municipal de Habitação, institucionalizando os processos de participação popular na definição dos rumos da política urbana.

Porém, somente na primeira metade da década de 1990 que as inovações na política habitacional se consolidaram. A gestão do então prefeito Patrus Ananias (Partido dos Trabalhadores) estabeleceu novas bases de gestão municipal, implantando o processo de orçamento participativo para Belo Horizonte.



No campo habitacional, entre os anos de 1993 e 1994, foi discutida e estabelecida a política Municipal de Habitação Popular a qual incluía em sua estrutura um orçamento específico. Com isso, independente do processo de realização do Orçamento Participativo, a habitação contava com o Orçamento Participativo Habitacional - OPH. Com isso, a habitação não disputava recursos com outros serviços públicos.

Nos primeiros anos da experiência com o OPH, foi observado que as demandas por intervenção em vilas e favelas de Belo Horizonte não consideravam um planejamento mais geral do território e, por vezes, acarretava em custos extra. Um dos exemplos deste processo era quando determinada comunidade deliberava a implantação de rede de água e esgoto para determinada comunidade e o recurso não incluía a drenagem. Considerando a disputa política e respeitando os procedimentos do OPH, a URBEL não poderia remanejar recursos para complementar a drenagem, uma vez que este recurso era disputado em uma arena democrática. Neste sentido, a drenagem não era executada e a comunidade ficava na disputa por mais recursos em uma outra rodada de definição de orçamento para conclusão da infraestrutura.

Considerando os percalços na implementação dos recursos para ações de urbanização de assentamentos precários, a URBEL desenvolveu metodologia de planejamento local das comunidades que foi chamada de Plano Global Específico - PGE. Para elaboração do PGE um diagnóstico amplo da área é realizado. Este material é discutido com a população através de um Grupo de Referência-GR composto por representantes da área. O GR define as demandas da comunidade, dando subsídio para a elaboração um estudo de intervenções em nível de anteprojeto. As intervenções planejadas são orçadas e hierarquizadas. Neste sentido, o PGE entra como instrumento essencial para que a população participe dos processos do OPH de uma forma mais qualificada e articulada com o território.

Em 1997, foi estabelecida a obrigatoriedade do PGE na comunidade para que pudessem barganhar recursos para Urbanização de Assentamentos Precários. As comunidades sem PGE deveriam demandar o seu planejamento na rodada do OPH. Com este procedimento, a prefeitura tem conseguido implantar a política de urbanização de vilas e favelas de maneira



sistemática, sempre mantendo uma lógica de ação casada com o planejamento territorial. Contudo, as ações do OPH são caracterizadas pela pulverização de ações nas mais diversas comunidades. A escassez de recursos para promover um programa de urbanização de favelas que consiga urbanizar integralmente os assentamentos precários se tornou o principal fator de críticas à política da URBEL.

3 O PAC NO CONTEXTO DE BELO HORIZONTE

No segundo mandato do presidente Lula, o direcionamento das políticas habitacionais do Governo Federal apresentou mudanças. Enquanto que durante o período de 2003 a 2006 o governo deu enfoque às políticas de erradicação da fome e da pobreza extrema, a partir de 2007 o governo anunciou uma agenda focada na dinâmica econômica. Visando pautar um crescimento econômico sustentado, em 2007, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. O principal objetivo do programa era o crescimento da economia brasileira, somando a inclusão social e a redução das desigualdades. As suas medidas contemplaram melhorias e aperfeiçoamentos em infraestrutura social e urbana nos grandes centros (habitação, saneamento e transporte público), encorajamento a concessão de crédito e financiamento bancário, gestão pública e social e investimento ambiental.

Em sua variável urbana, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC privilegiou a mitigação das externalidades do meio ambiente das cidades dando prioridade às ações de transporte e urbanização de assentamentos precários. Em termos de operacionalização do programa, os procedimentos de contratação dos financiamentos por parte dos poderes públicos municipais e estaduais não receberam grandes ajustes, uma vez que as linhas que tradicionalmente financiavam estas políticas foram apropriadas pelo PAC. Dentre os principais programas que passaram a compor o PAC-Urbanização de Assentamentos Precários citamos o PRO-MORADIA, o Programa Multisetorial de Intervenção - PMI, Programa de Parceria em Investimentos - PPI e o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários - UAP. Esses programas têm como principais fontes financiadoras o Orçamento Geral da União - OGU, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, o Fundo



Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Em 2011, o programa abre a sua segunda fase, coordenado pela ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. A iniciativa previa um investimento de R\$ 1,59 trilhão entre 2011 e 2014, contemplando os mesmos eixos da fase inicial: logística, energia e urbanização. Essas três frentes de investimento foram divididas em seis grupos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, “Minha Casa, Minha Vida”, Água e Luz para Todos, transportes e energia, contabilizados segundo a tabela abaixo:

Tabela 01 – Investimento Real nos eixos de logística, energia e urbanização.

| Nome | Abrangência | Investimento Real |
|------------------------|---|-------------------------------|
| CIDADE MELHOR | Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Mobilidade Urbana e Pavimentação. | R\$ 10,7 bilhões |
| COMUNIDADE CIDADÃ | Unidades de Pronto-Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde, Creches e Pré-escolas, Quadras esportivas nas escolas, Praças do PAC e Postos de Polícia Comunitária. | R\$ 5,5 bilhões |
| MINHA CASA, MINHA VIDA | Minha Casa, Minha Vida, Financiamento SBPE, Urbanização de Assentamentos Precários | R\$ 449,7 bilhões |
| ÁGUA E LUZ PARA TODOS | Luz Para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos | R\$ 10,3 bilhões |
| TRANSPORTES | Rodovias, Ferrovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos, Equipamentos para estradas vicinais | R\$ 66,9 bilhões (2011-2014) |
| ENERGIA | Geração e Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo e Gás Natural, Indústria Naval, Combustíveis Renováveis, Eficiência Energética, Pesquisa Mineral | R\$ 253,3 bilhões (2011-2014) |

Fonte: 11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)

Considerando o contexto das políticas de urbanização de assentamentos precários impetrado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, as intervenções do PAC se dividiram entre as urbanizações relacionadas à Política Municipal de Habitação e as ações relativas ao Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte - DRENURBS. Dos 20 contratos de financiamento contraídos pela Prefeitura de Belo Horizonte, 15 estavam sob a gerência da URBEL e estavam financiando as demandas definidas pelo Orçamento Participativo da



Habitação – OPH. Os outros cinco estavam sob controle da Superintendência de Desenvolvimento da Capital - SUDECAP, responsável pelo DRENURBS³. Contudo, vale lembrar que, apesar do Governo Federal ter estabelecido 20 contratos com a Prefeitura de Belo Horizonte através do PAC- urbanização de assentamentos precários, 28 assentamentos foram contemplados pelos investimentos, totalizando 16% do total de vilas e favelas de Belo Horizonte.

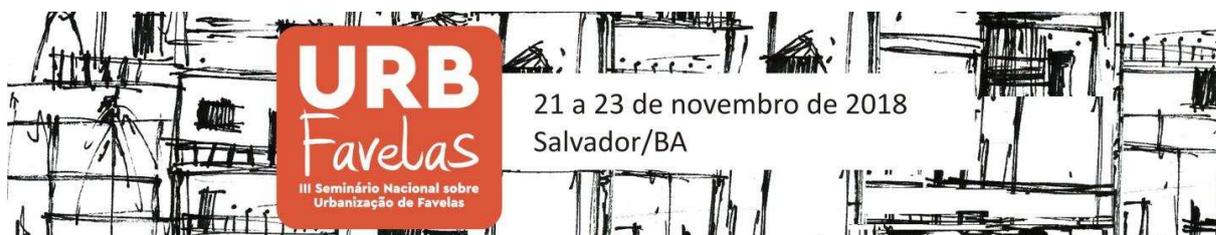
A expressividade das intervenções do PAC em Belo Horizonte é devido a tradição do planejamento municipal. Considerando que no período de divulgação do PAC o Governo Federal exigiu que as solicitações de recursos viessem minimamente acompanhadas de projetos, a Prefeitura de Belo Horizonte aproveitou as demandas/projetos contidas nos PGEs e que estavam aprovados no OPH para realizar essa solicitação. Desta forma, Belo Horizonte conseguiu um valor relativo significativo de crédito em relação a outros municípios do país se levarmos em consideração a população.

Temos que fazer a ressalva de que as intervenções do PAC constantes nestes contratos não representam a completa urbanização destes assentamentos precários, uma vez que está inserido dentro da lógica do Orçamento Participativo da Habitação onde pedaços do PGE são paulatinamente executados.

A análise dos contratos realizada pela pesquisa do Observatório das Metrópoles envolveu a verificação dos componentes financiados pelo PAC e a participação financeira de cada parceiro envolvido no processo. Neste sentido, tivemos acesso ao Quadro de Composição de Investimentos -QCI inicial e final de cada contrato, o qual foi analisado em seus gastos previstos.

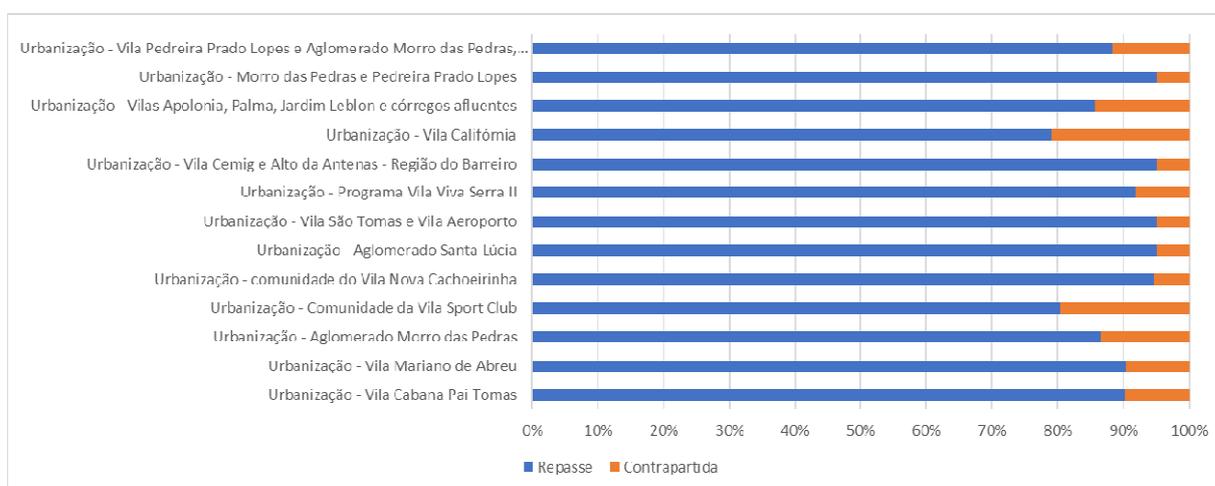
O QCI é uma peça integrante do termo de contrato de financiamento de recursos federais junto à CAIXA. Neste quadro, os custos financiados são detalhados e é apontada a parcela referente ao repasse de recursos federais e a devida contrapartida assumida pelo município.

³ Antes do início desta pesquisa, os contratos foram repassados para a gestão da URBEL que ainda aguardam o envio da documentação completa destes contratos pela SUDECAP.



De uma forma geral, o valor das contrapartidas iniciais deste tipo de contrato gira em torno de 5% do total contratado, ficando o Governo Federal responsável pela grande parte dos investimentos. No caso de Belo Horizonte, a contrapartida inicial média dos contratos foi de 9,36% ⁴, o dobro do esperado.

Gráfico 01 – Composição dos investimentos iniciais dos contratos do PAC



Foi observado que o processo de execução dos projetos que envolvem a urbanização de assentamentos precários em Belo Horizonte segue um processo particular ao qual não se restringe à execução das obras. A complexidade da intervenção engloba considerar a dinâmica social da comunidade, os jogos de interesse político entre os representantes do legislativo eleitos pela área em questão e o executivo, os processos participativos, os conflitos entre lideranças, tráfico e entorno da comunidade, entraves fundiários e eventualidades relacionadas ao andamento da obra⁵. Além disto, entraves legais e burocracia geram atrasos em obras em andamento, gerando descontentamento na comunidade e custos extra aos empreiteiros devido aos encargos de manter uma equipe mobilizada. Neste sentido, a execução destes contratos sofre com os efeitos da dinâmica específica de cada comunidade. Em entrevistas com técnicos da URBEL sobre o processo de execução das obras do PAC, foi recorrente a descrição de problemas de ordem burocrática envolvendo procedimentos junto à CAIXA e a Prefeitura de

⁴ Dos 20 contratos do PAC-UAP, somente tivemos acesso aos QCI's iniciais de 13 contratos.

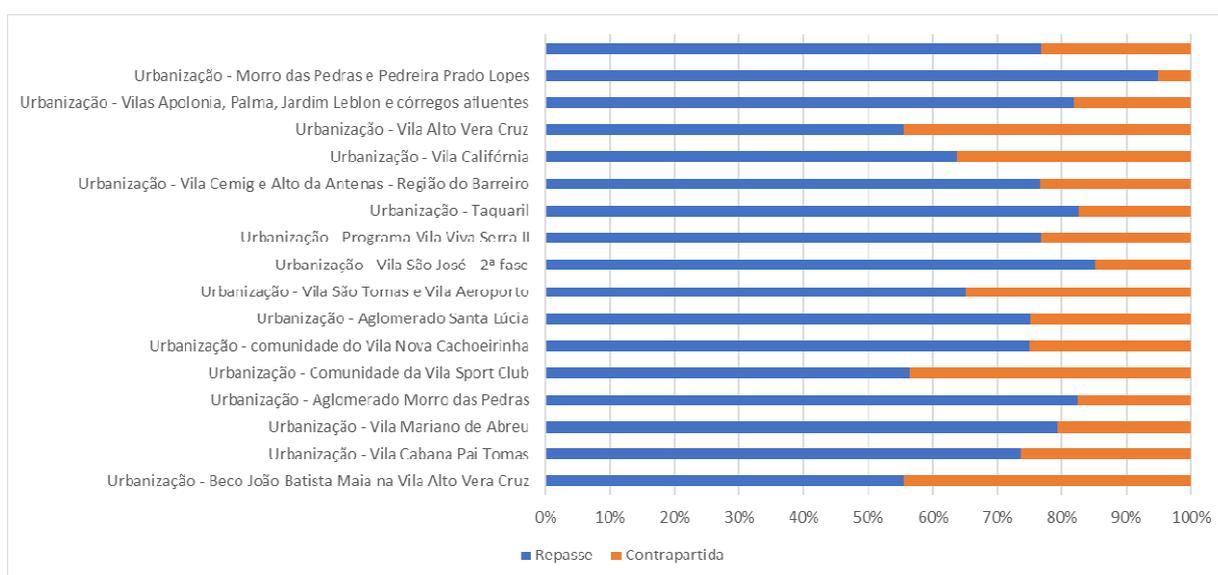
⁵ Períodos chuvosos ou outros eventos naturais que aumentem o número de famílias em situação de risco a qual precise remoção ou reassentamento.



Belo Horizonte. Demora no repasse do financiamento ocasionaram muitas paralisações de obras e vários distratos contratuais. Dos 20 contratos pesquisados, pelo menos a metade sofreram distrato por parte da empresa que ganhou a licitação. Dois deles com mais de um distrato. Apesar da necessidade de uma maior investigação sobre o motivo destes distratos, os efeitos dos atrasos no cronograma das obras geram custos extras que devem ser renegociados junto à CAIXA. Como resultado de uma nova pactuação de responsabilidades financeiras junto ao valor contratado junto ao Governo Federal, o Quadro de Composição de Investimentos - QCI é atualizado considerando os valores extra gerados pelos imprevistos acontecidos durante a execução do projeto. Embora sejam custos imprescindíveis ao bom andamento das obras, os valores referentes ao repasse em pouco tem se modificado, fazendo com que os custos extra sejam sistematicamente assumidos pelo município.

De forma a verificar esse fenômeno, analisamos o QCI final dos contratos do PAC e comparamos com os valores iniciais. Ao verificar a nova composição de investimentos, o percentual de contrapartida tende a tomar outras proporções. No caso de Belo Horizonte, o valor das contrapartidas considerando os QCIs finais totalizaram 23,25% dos contratos⁶.

Gráfico 02 - Composição dos investimentos atuais dos contratos do PAC



⁶ Dos 20 contratos, tivemos acesso a 16 finais. Isso se deu porque a SUDECAP ainda não repassou os contratos formalmente para a gerência da URBEL,



Em conversas com técnicos responsáveis, foi exposto que a ampliação da parcela da prefeitura na renegociação do QCI deve-se ainda ao fato que boa parte dos custos extras não são financiáveis pelo Governo Federal. Dentre os custos não financiáveis foi citado apoio técnico, consultorias, serviços de mudança das famílias removidas, etc. Contudo, chama-se a atenção para o papel dos órgãos de controle que não tem se mostrado sensíveis a realidade na execução de projetos em áreas informais e que definem exigências incompatíveis com a realidade do projeto para que novos valores sejam aportados ao QCI. Neste sentido, muitos custos são assumidos pela prefeitura e não são devidamente ajustados dentro do contrato. Dentre os valores mais significativos assumidos pela prefeitura e que não são computados oficialmente no contrato de financiamento são: custos extra com indenizações, desapropriações e reajustes de contrato.

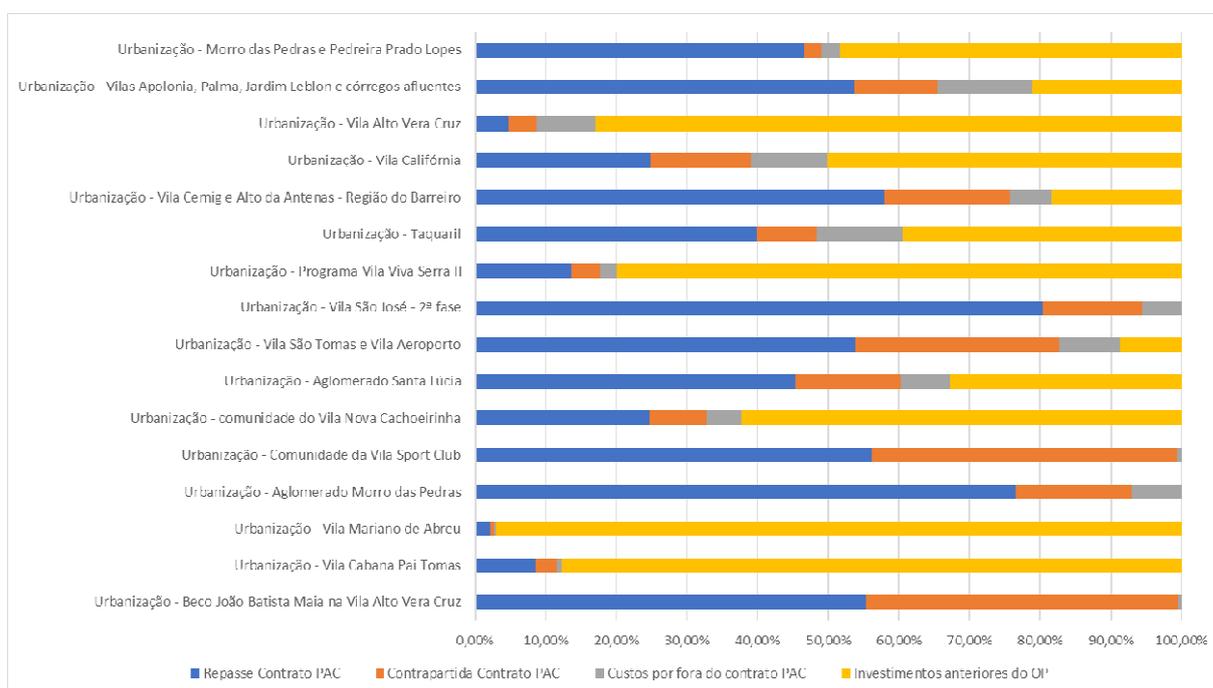
Vale lembrar que, como as obras do PAC, em sua maioria, são complementação de obras já iniciadas pelo Orçamento Participativo e que já haviam investimentos em urbanização realizados anteriormente às obras do PAC. Neste sentido, a contribuição financeira do poder público municipal é mais expressiva dado histórico de investimentos nas comunidades. Para evidenciar o montante assumido pelo poder público local por fora do contrato do PAC, apresentamos abaixo uma nova tabela considerando os montantes investidos anteriormente pelo Orçamento Participativo e os valores aportados por fora do contrato para viabilizar a obra. Em termos percentuais, diferente dos 95% dos investimentos federais esperados em cada intervenção, a parcela referente à participação financeira do Governo Federal na política de urbanização de assentamentos precários de Belo Horizonte se reduz a 41,01%.

Outra ressalva que deve ser feita em relação à real participação dos recursos federais na ação municipal se dá pelo fato de que nem todos os contratos do PAC são oriundos do Orçamento Geral da União -OGU ou Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, onde se pressupõe ser investimentos a fundo perdido. Considerando que contratos financiados pelo BNDES ou FGTS pressupõe crédito. Neste sentido, se considerarmos os contratos financiados por estas últimas fontes como recurso municipal, a participação da União se restringe a 7,05%.



Considerando os dados analíticos dos contratos financiados pelo PAC, não dá para negar a preponderância do tesouro municipal para a execução de ações de urbanização em assentamentos precários.

Gráfico 03 – Composição dos investimentos nas áreas beneficiadas com recursos do PAC.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente tem sido atribuído ao Governo Federal a responsabilidade de financiamento das políticas de urbanização de assentamentos precários, anulando quase que completamente o papel do município quando se trata de aspectos financeiros. Contudo, dentro do estudo de caso do município de Belo Horizonte, observamos, a partir de uma análise pormenorizada dos contratos do PAC-UAP, que, de fato, o tesouro municipal assume uma parcela financeira significativa das ações.

Considerando os resultados parciais aqui dispostos, abre-se ao debate algumas questões relevantes. Um primeiro ponto é sobre a capacidade financeira do município para arcar com

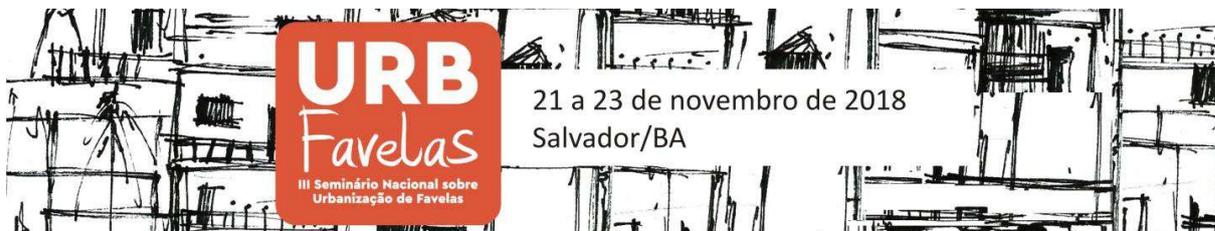


custos de infraestrutura urbana para estes espaços. Tendo em vista que Belo Horizonte é um dos maiores municípios do país e possui uma economia expressiva, o poder público consegue, a partir de seus níveis de arrecadação, ter capacidade de endividamento que permite a contratação de grande o volume de crédito junto ao FGTS e BNDES. Embora o pagamento do crédito contraído seja significativo nas contas públicas, há uma política que garante a sistematicidade da atuação municipal nos assentamentos. Por ser uma pesquisa em andamento, a qual ainda precisa de maiores investigações, questiona-se se outros municípios da região metropolitana que convivem com o mesmo nível de problema teriam possibilidade financeira de implementar efetivamente uma política de urbanização de vilas e favelas, mesmo acessando financiamentos federais a fundo perdido. Será que estas teriam capacidade de arcar com os custos fora dos contratos ou ampliar sua participação de contrapartida?

Observando que, de fato, ao final do processo grande parte do recurso sai do tesouro municipal, que tipo de gerencia os municípios teriam para simplificar os procedimentos de contratação e repasse de recursos junto à CAIXA? Valeria ainda pautarmos um debate acadêmico sobre novos arranjos financeiros locais de financiamento das cidades tendo em vista recursos menos burocráticos? Este artigo lança luz sobre alguns aspectos que precisam ser abordados mais sistematicamente pela academia e se voltar um pouco para o papel que os tesouros municipais desempenham na implantação de uma política de urbanização de vilas e favelas.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, José Maria. (1999) Sistema Financeiro de Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá.
- ARRETCHE, M. (2000) Estado federativo e Políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP. AZEVEDO, Sérgio de. (1988) Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH.



Revista de Administração Pública, vol. 22, no 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 107-120. _____, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de.(1982) Habitação e Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular(1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.- dez. 1988.

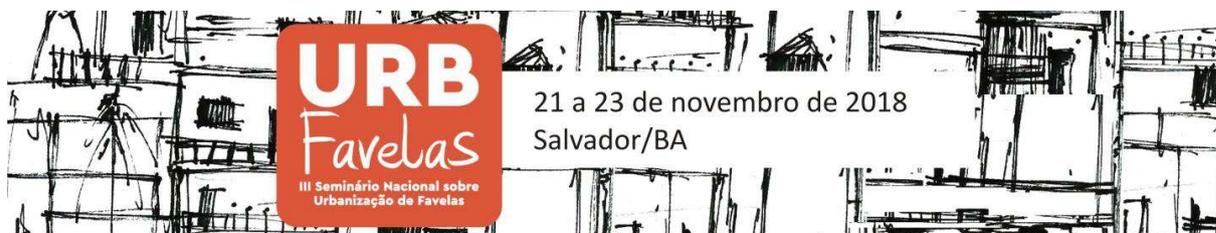
BONDUKI, Nabil. (1998) Origens da habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade. _____, Nabil G. (2009). Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. Teoria e Debate, nº 82.

CARDOSO, A. L. (1996). O mercado imobiliário e a crise: o caso de São Paulo. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro & Sergio de Azevedo (Organizadores). (Org.). A Crise da Moradia nas Grandes Cidades: da questão da habitação à reforma urbana. 1ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996, v. , p. 119-132.

_____, A. L. (Org.) ; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). (2000) A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996). 0. ed. Rio de Janeiro: Observatório-IPPUR/UFRJ-FASE. _____, A. L. ; ARAGÃO, T. A. (2011). Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

CASTELLS, M. (1972). A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 4ª Ed. DENALDI, R. (2003). Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a Renovação das Políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro: Ano XV, Nº 1, 2001.



GORDILHO-SOUZA, A. M. Metr pole e gestão urbana corporativa: o que muda na produ o recente das cidades brasileira? Impactos e tensões na Região Metropolitana de Salvador. In: SILVA, S. B. de M. e; CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Transforma es metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 233-280.

GUIMARÃES, Berenice Martins. Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios. In: Análise e Conjuntura. Belo Horizonte: vol. 7, N  2 e 3, 1992.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 75-88, 2015.

KOWARICK, L. (1979) A espolia o urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MOURAD, L.; FIGUEIREDO, G. C.; BALTRUSIS, N. Gentrifica o no Bairro 2 de Julho, em Salvador: modos, formas e conteúdos. Cadernos Metr pole, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 437-460, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v16n32/2236-9996-cm-16-32-0437.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2018.