



PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: Análise exploratória sobre os resultados da implementação

Autores:

Fernanda Lima-Silva - EAESP-FGV - emaildefernandalima@gmail.com

Resumo:

Este artigo realiza uma análise estatística e exploratória 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 variados desafios de implementação, frequentemente relacionado com a limitada capacidade institucional dos municípios. Assim, esta pesquisa analisa a relação entre os resultados da implementação do programa e possíveis fatores explicativos, como a capacidade institucional municipal, características do projeto e dimensões políticas e territoriais. Tem-se como foco os projetos do PAC 1 financiados com recursos não-onerosos e implementados por governos municipais. Os resultados sugerem, por um lado, que a execução do Programa não deriva 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.

PAC-URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS

PRECÁRIOS: Análise exploratória sobre os resultados da implementação

RESUMO:

Este artigo realiza uma análise estatística e exploratória 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 variados desafios de implementação, frequentemente relacionado com a limitada capacidade institucional dos municípios. Assim, esta pesquisa analisa a relação entre os resultados da implementação do programa e possíveis fatores explicativos, como a capacidade institucional municipal, características do projeto e dimensões políticas e territoriais. Tem-se como foco os projetos do PAC 1 financiados com recursos não-onerosos e implementados por governos municipais. Os resultados sugerem, por um lado, que a execução do Programa não deriva 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

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 (ARRETICHE, 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)¹.

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 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, p. 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 ali (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 habitacional² e os

¹ 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.

² Os instrumentos analisados foram os mesmos do estudo anterior realizado em 2006 (BRASIL, 2006).

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 (ARRETCHE 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% (ARRETCHE ET AL, 2012, p. 38)³. 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.

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; CIRERA, 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.

Inúmeros estudos, em especial nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e Gestão Territorial, já se debruçaram sobre este programa, desenvolvendo estudos qualitativos que identificam entraves gerais que afetam a sua implementação (DENALDI ET AL, 2016; PETRAROLLI, 2015; 2016; CAMPANHONI, 2016). Não obstante, permanece uma lacuna no entendimento sobre a implementação das políticas de habitação de interesse social pelos municípios. Considerando a variedade socioeconômica, populacional e administrativa dos municípios brasileiros, bem como a complexidade das intervenções de urbanização de favelas, já amplamente abordadas na literatura (DENALDI, 2003; DENALDI ET AL, 2016; CARDOSO, 2007; REGINO, 2017; PETRAROLLI, 2015), qual o perfil (ou os perfis) dos municípios que conseguiram finalizar o projeto, em um programa caracterizado por baixos índices de execução? Além disso, que elementos podem melhor

³ 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).

contribuir para compreender os variados resultados alcançados na execução local de políticas compartilhadas?

Assim, 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. Argumenta-se 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.

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. PAC-UAP: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

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-UAP⁴. 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, p. 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”⁵:

- Habitação precária e insalubre;

⁴ 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.

⁵ 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).

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

Cumprido 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, 2003).

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 (BRASIL, 2014, p. 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, 2015; CAMPANHONI, 2016; CIRERA, GOMES, 2013)⁶.

Os estudos que tratam dos desafios e entraves à implementação do PAC-UAP apontam para outros elementos com potencial explicativo 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

⁶ 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.

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; CIRERA, 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.

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.

Deste modo, nesta pesquisa, para responder o que influenciava no “sucesso de implementação” do PAC-UAP foi necessário identificar os fatores que poderiam ajudar na explicação desta questão. Para facilitar a identificação dos fatores explicativos foram selecionadas variáveis que poderiam estar relacionadas à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários, por bloco de análise. Foram definidos três blocos de análise, com base nos estudos sobre capacidade institucional dos municípios, explorados anteriormente, e em outros estudos urbanos: (1) Características do território; (2) Capacidade institucional municipal; (3), que estão detalhados no quadro 1, junto com as fontes onde foram coletados cada dado. Ademais, as informações sobre os resultados da implementação dos projetos 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	VARIÁVEIS	FONTE
Características do território	1) Porte populacional 2) Hierarquia na rede de cidades** 3) Número de favelas (aglomerados subnormais) existentes no município 4) % da população que mora em aglomerados subnormais/Total da população do município 5) Densidade populacional 6) Região	1) IBGE, 2018 2) RELATORIO DAS CIDADES – POLIS, 2010, a partir de informações da REGIC 2007, IBGE e do CENSO 2010, IBGE 3 e 4) IBGE, 2010 5 e 6) IBGE, 2018
Capacidade institucional municipal	7) Existência de órgão de habitação 8) Situação frente ao SNHIS* 9) Existência de cadastro de demanda 10) Capacidade burocrática	7) MUNIC 2008, 2009, 2011, 2015, IBGE 8) SNHIS, MCidades, fevereiro 2018 9) MUNIC 2011, IBGE 10) MUNIC, 2015
Dimensão política	11) Partido do Prefeito (2008)	11). 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, p. 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 selecionadas⁷. 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 – PAC 1	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).

3.1. Refinando o universo de análise: concentrando no PAC 1

A partir do universo inicial de pesquisa, realizou-se uma análise geral da implementação do programa, incluindo considerações sobre a assinatura dos 548 contratos que compõem o

⁷ 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.

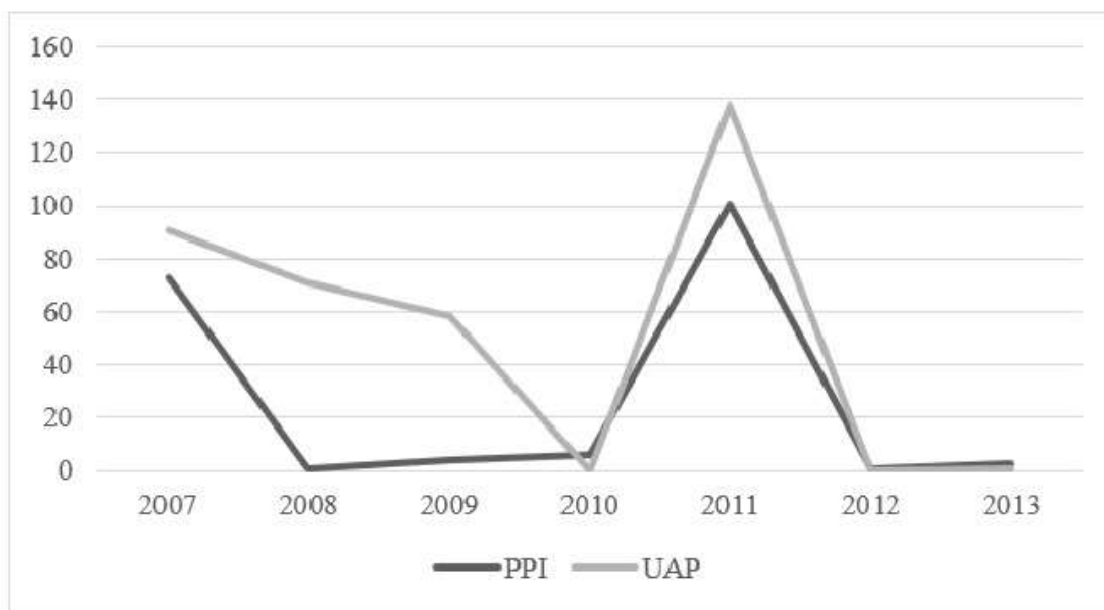
universo de pesquisa, bem como uma breve reflexão sobre as fases do PAC e as taxas de execução dos contratos de urbanização de favelas.

Assinatura dos contratos

Ao coletar e analisar os dados desagregados sobre as urbanizações de favelas no PAC com a SNH/MCidades, tornou-se claro que a assinatura dos contratos assumiu um certo padrão, como pode ser observado no Gráfico 1: 73,5% dos contratos foram assinados nos anos posteriores às eleições presidenciais. Em 2007, no lançamento do PAC 1, foram assinados 164 contratos (73 do PPI e 91 do UAP) e em 2011, ano de início do PAC 2, foram 239 (101 no âmbito do PPI e 138 no UAP). Também é possível observar a queda abrupta nas contratações a partir de 2011, com apenas 1 projeto contratado em 2012 e 4 em 2013, o que sinaliza um claro arrefecimento no ritmo de expansão desta modalidade do PAC.

Além disso, este gráfico também permite visualizar como a contratação das obras flutuou neste período. No Programa UAP houve contratações relativamente decrescentes entre 2007 e 2009, com respectivamente 91, 71 e 58 contratos assinados em cada ano, nenhuma nos anos de 2010 e 2012 e 138 em 2011. Já os contratos das intervenções no âmbito do Programa PPI tiveram dois claros momentos de pico, em 2007 e 2011.

Gráfico 1 - Assinatura dos contratos de urbanização de favelas do PAC 1/Programas PPI e UAP



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

Fases do Programa e taxas de execução

A análise das taxas de execução das urbanizações, quando analisadas separadamente as intervenções de urbanização de favelas no PAC como um todo, no PAC 1 e no PAC 2, resulta em

cenários notavelmente distintos. Esta situação está apresentada tanto na Tabela 1, quanto nos gráficos abaixo.

De um lado, a Tabela 1 permite notar que as taxas médias de execução do PAC 1 são sempre superiores às do PAC 2. Assim, enquanto a primeira fase do programa tem uma taxa média de execução dos contratos de obras de cerca de 75% e mais de 40% de suas urbanizações com mais de 95% de finalização da execução das obras (aqui consideradas como ‘sucesso’), o PAC 2 apresenta uma taxa média de execução um pouco acima de 50%, e menos de 20% das suas urbanizações têm mais de 95% de execução. No que tange ao ‘sucesso de implementação’, ainda com base na Tabela 1, aqui entendidas como as obras com mais de 95% de execução, até dezembro de 2017, 175 programas e ações de urbanização do PAC (32% do total) se encaixavam nesta categoria. Os outros 373 projetos (68%) tinham de 0 a 94,18% de taxa de execução dos contratos.

Tabela 1: Resumo da estatística descritiva dos programas de urbanização do PAC e suas taxas de execução

	PAC - Urbanização de Favelas	PAC 1- Urbanização de Favelas	PAC 2- Urbanização de Favelas
Estatística descritiva (em % de taxa de execução)			
<i>Min.</i>	0.00	1.23	0.00
<i>1st Qu.</i>	38.36	52.56	23.02
<i>Mediana</i>	71.18	86.94	51.76
<i>Média</i>	65.09	74.62	53.12
<i>3rd Qu.</i>	98.90	100.00	87.75
<i>Max.</i>	100.00	100.00	100.00
Estatística descritiva: ‘Sucesso de implementação’ (em número de projetos e em % sobre total)			
<i>PAC_SUCES</i>	175 (32%)	129 (42%)	46 (19%)
<i>PAC_INSUCES</i>	373 (68%)	176 (58%)	197 (81%)
<i>Geral</i>	548 (100%)	305 (100%)	243 (100%)

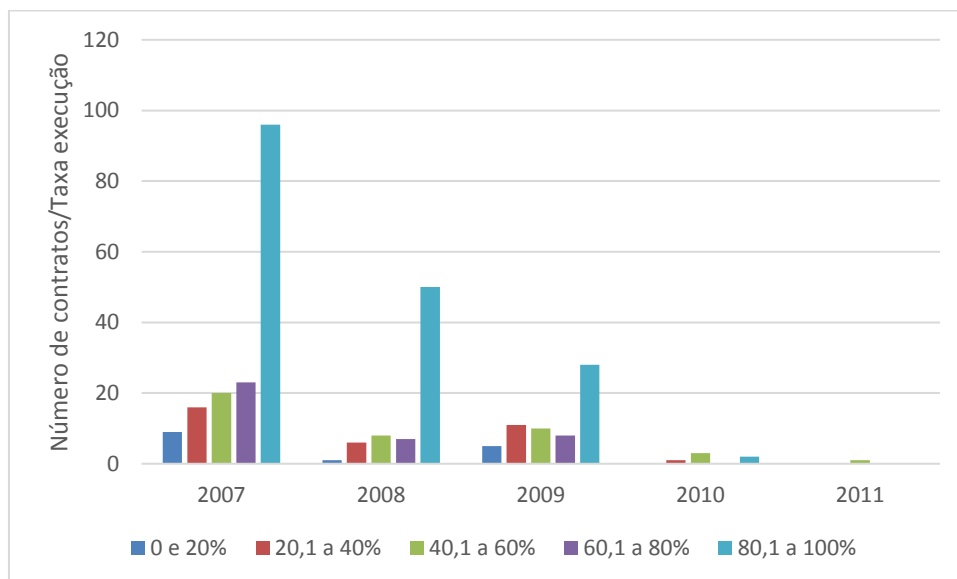
Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

Por conta disto, aqui acontece um segundo (e último) recorte no universo de casos desta pesquisa. Considerando a visível diferença na taxa média de execução entre as duas fases do programa, optou-se por trabalhar exclusivamente com os programas e ações da fase do programa com maior sucesso na implementação – aqueles incluídos no PAC 1. A base de dados resultante abrange um universo de 305 projetos do PAC 1, que tinham como proponente 221 diferentes governos municipais, e que foram financiados com recursos não-onerosos.

Isto definido, realizou-se uma rápida comparação entre as datas de assinatura dos contratos de urbanização do PAC 1 e as taxas médias de execução. O resultado desta análise, apresentado no Gráfico 2, ilustra que a maioria dos contratos de urbanização do PAC 1 foram assinados entre 2007 e 2009, e também que a maior parte deles se encontra com uma taxa média

de execução alta (acima de 80,1%): 96 dos 164 contratos assinados em 2007 (59%), 50 dos 72 de 2008 (69%) e 28 dos 62 de 2009 (45%).

Gráfico 2: Número de contratos de urbanização no PAC1 e relação com Taxa de Execução/ Ano de assinatura do contrato



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por LAI (SNH).

3.2. Análise preliminar das urbanizações selecionadas: programas, valores das intervenções e datas de assinatura

Os programas do PAC Urbanização de Favelas

A análise das urbanizações de favelas do PAC, quando separados pelos distintos programas que as compõem, indica que as urbanizações do Programa UAP têm melhores taxas médias de execução do que as do PPI. Assim, a Tabela 2 abaixo ilustra como os Programas e Ações do PAC 1 na modalidade UAP tiveram maior média e mediana de execução do que aqueles no âmbito do PPI. Resultado similar se nota quando são observadas as taxas de ‘sucesso’ da implementação dos projetos, sendo esta situação notada em 47% dos programas UAP e 31% dos PPI.

Considera-se que este resultado provavelmente decorre do perfil dos municípios em cada grupo. As urbanizações selecionadas no âmbito do PPI abrangem principalmente capitais, municípios metropolitanos e com mais de 150 mil habitantes, enquanto os contratos de urbanização do Programa UAP podem ser assinados por municípios com diferentes perfis. A análise das intervenções UAP demonstra que estes contratos foram realizados tanto com municípios pequenos, quanto com municípios que também assinaram contratos no Programa PPI.

Uma possível explicação para este achado relaciona-se com a argumentação de que as urbanizações do PAC 1 – PPI provavelmente requerem soluções urbanísticas com maior nível de complexidade e maior demanda por investimentos do que aqueles do PAC 1 – UAP, o que pode ser uma decorrência destes serem implantados em muitos municípios com menor população e com assentamentos menos densos. Este raciocínio dialoga com achados de um estudo sobre a rede de cidades no Brasil, em que foi diagnosticado que os municípios com inserção mais regional na hierarquia de cidades, em especial aqueles de tipologia G5 e G6, tendem a apresentar menores índices de precariedade habitacional (INSTITUTO POLIS, 2010). Deste modo, deduz-se que o tipo de Programa é o primeiro elemento com potencial explicativo na taxa de execução das urbanizações de favelas do PAC: municípios com intervenções UAP parecem ter maiores chance de finalizá-las do que municípios com contratos PPI.

Tabela 2 - Resumo da estatística descritiva dos programas de urbanização do PAC-1 nos Programas PPI e UAP e suas taxas de execução

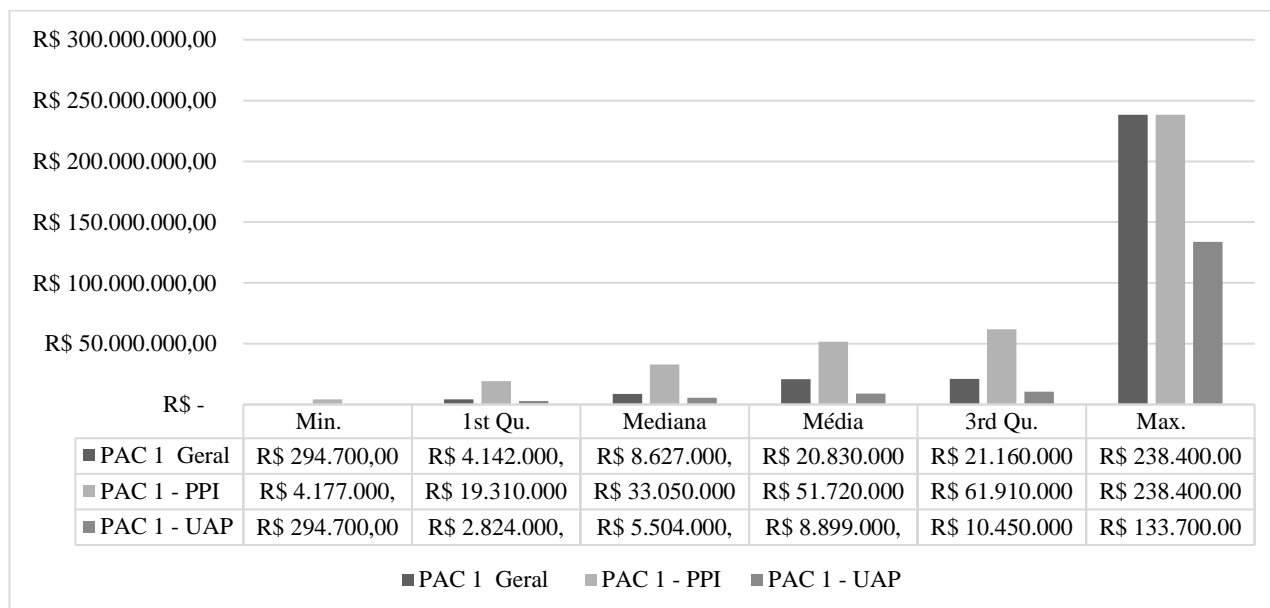
	PAC 1 - Urbanização de Favelas	PAC 1– PPI	PAC 1– UAP
Estatística descritiva (em % de taxa de execução)			
<i>Min.</i>	1.23	1.23	5.43
<i>1st Qu.</i>	52.56	44.58	58.54
<i>Mediana</i>	86.94	65.57	91.60
<i>Média</i>	74.62	65.60	78.10
<i>3rd Qu.</i>	100.00	97.28	100.00
<i>Max.</i>	100.00	100.00	100.00
Estatística descritiva: 'Sucesso de implementação' (em número de projetos e em % sobre total)			
<i>PAC_SUCES</i>	129 (42%)	26 (30,5%)	103 (47%)
<i>PAC_INSUCES</i>	176 (58%)	59 (69,5%)	117 (53%)
<i>Geral</i>	305 (100%)	85 (100%)	220 (100%)

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

Os valores do PAC Urbanização de Favelas

A análise dos Programas de urbanização aponta para outro elemento relacionado e com potencial explicativo, os valores das intervenções. No geral, as obras do PPI custam mais do que as do UAP, como pode ser observado no Gráfico 3. Enquanto a média de um projeto no PPI foi de aproximadamente 51 milhões de reais, no UAP este valor não alcançava 9 milhões. De modo similar, enquanto o valor mínimo de uma obra do PPI foi levemente superior a 4 milhões de reais, no UAP foi de cerca de 300 mil reais.

Gráfico 3: Valor da intervenção: PAC 1-UAP e PAC 1 - PPI

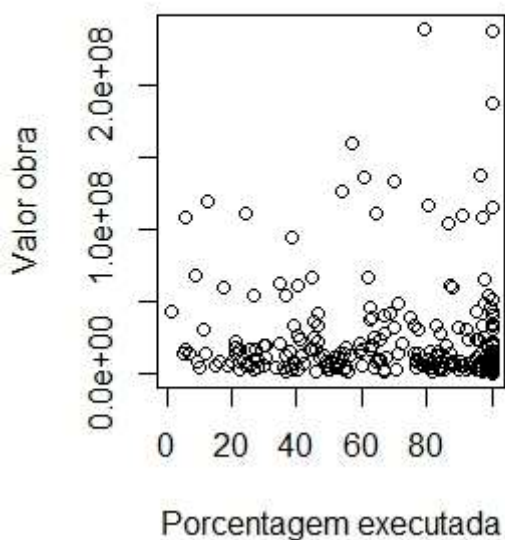


Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por LAI (SNH).

Além disso, o Gráfico 4 também indica que parece existir uma pequena relação entre intervenções e valores: obras mais caras tendem a ter uma taxa de execução mais reduzida e heterogênea do que aquelas com mais baixo custo. No gráfico, nota-se que há um aglomerado na parte inferior à direita, em que se encontram os programas e ações de urbanização com menor custo e maiores taxas de execução. Por outro lado, o mesmo gráfico não parece indicar uma relação causal clara entre valor da intervenção e taxa média de execução da obra, tendo em vista a grande existência de *outliers* e a dificuldade de se traçar uma tendência homogênea entre estas duas variáveis.

De todo modo, assume-se que o valor da obra pode ter algum potencial explicativo no resultado da implementação das urbanizações. Os programas e ações inseridos no PAC 1 – UAP, que possuem valores médios consideravelmente menores do que aqueles no PAC 1 – PPI, também são aqueles com taxas maiores de execução. Ao fim e ao cabo, até este momento, projetos com menores valores investidos e no âmbito do PAC 1 – UAP parecem ser mais ‘finalizáveis’ do que projetos com orçamentos grandes e inseridos no PPI.

Gráfico 4: Valor da intervenção e porcentagem de execução das obras de urbanização de favelas do PAC 1



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

Ainda, realizou-se uma análise da relação entre os valores das urbanizações e a contrapartida municipal, e a possível influência destes fatores no ‘sucesso da implementação’. A observação da estatística descritiva, que segue na Tabela 3, sugere que obras com custos menores e menor contrapartida municipal tendem a ter maior chance de atingirem altas taxas de execução. Assim, o custo médio das obras com ‘sucesso de implementação’ foi de R\$ 15.720.000,00, enquanto que no grupo de baixa execução as obras tiveram valor médio de R\$ 24.580.000,00. Adicionalmente, parece também haver uma relação entre contrapartida municipal e ‘sucesso na implementação’, aqui entendido como o alcance de pelo menos 95% de taxa da execução da obra. Embora a diferença não seja estatisticamente muito significativa, em todos os quadrantes analisados a contrapartida municipal é inferior nos projetos com ‘sucesso’ na implementação.

Tabela 3: Resumo da estatística descritiva do PAC 1 em relação ao investimento federal e à contrapartida municipal

	Investimento federal	Contrapartida municipal (Custo municipal/Custo total obra)
PAC 1 - GERAL		
Min.	R\$ 294.700,00	0,0%
1st Qu.	R\$ 4.142.000,00	8,0%
Mediana	R\$ 8.627.000,00	15%
Média	R\$ 20.830.000,00	20%
3rd Qu.	R\$ 21.160.000,00	28%
Max.	R\$ 238.400.000,00	70%
PAC 1 - 'SUCESSO'		
Min.	R\$ 294.700,00	0,0%
1st Qu.	R\$ 2.491.000,00	6,0%
Mediana	R\$ 5.250.000,00	12%
Média	R\$ 15.720.000,00	18%
3rd Qu.	R\$ 12.530.000,00	24%
Max.	R\$ 237.200.000,00	62%
PAC 1 - 'INSUCESSO'		
Min.	R\$ 761.800,00	2%
1st Qu.	R\$ 5.576.000,00	9%
Mediana	R\$ 12.760.000,00	16%
Média	R\$ 24.580.000,00	21%
3rd Qu.	R\$ 26.300.000,00	31%
Max.	R\$ 238.400.000,00	70%

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

A análise descritiva aqui realizada sobre as características das urbanizações, particularmente os Programas, os valores e as contrapartidas não permitem tecer considerações finais sobre a relevância destas variáveis para a seleção dos casos, embora permitam indicar algumas tendências.

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

4.1 – Características do território

Com base nos estudos realizados previamente sobre capacidade institucional dos municípios para a gestão da política habitacional (BRASIL, 2006; ARRETCHÉ et al, 2012),

assumiu-se a validade da relação entre o tamanho da população do município, por um lado, e a complexidade de suas intervenções urbanas, de outro.

Esta subseção analisa a relação entre a implementação das urbanizações de favelas do PAC e dimensões territoriais. Esperava-se que municípios com maiores populações e altas posições na hierarquia das cidades teriam maior ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP, pois eles teriam maior acesso a profissionais qualificados, recursos financeiros e informacionais, constituindo a ‘elite’ de municípios na política habitacional (BRASIL, 2006).

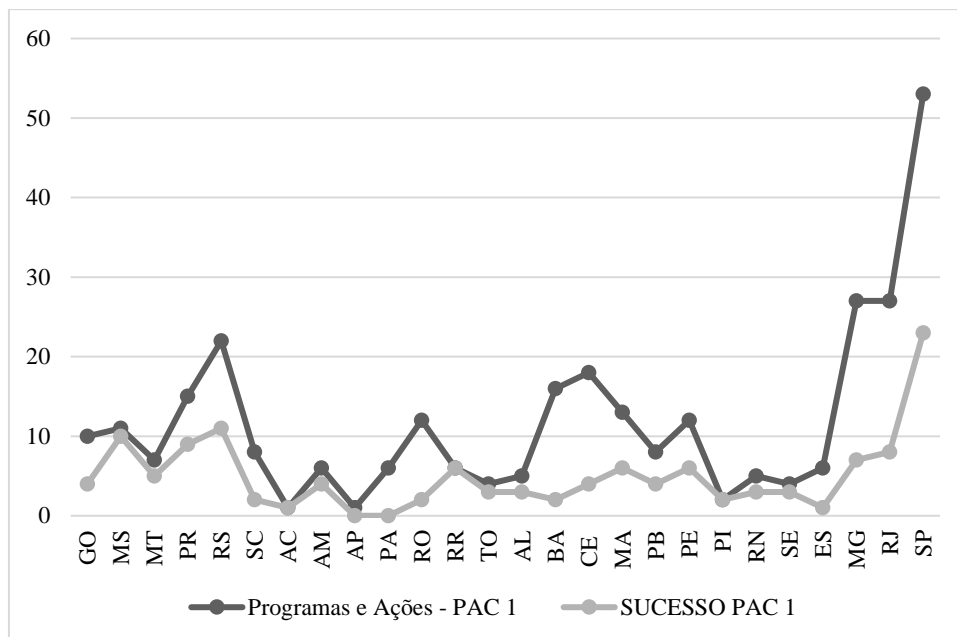
Unidade Federal (UF)

Em relação à região do país, os programas e ações de urbanização de favelas PAC-1 aqui analisados tiveram uma significativa abrangência nacional, sendo distribuídos em 26 Estados. Contudo, refletindo as diferenças entre os Estados, a quantidade de projetos selecionados em cada um deles foi bastante diferente. De um lado, municípios do Estado de São Paulo tiveram 53 projetos aprovados, seguidos por governos municipais de Minas Gerais (27), Rio de Janeiro (27) e do Rio Grande do Sul (22). De outro lado, há Estados cujos municípios tiveram poucos projetos selecionados, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, como Amapá (1), Acre (1), Piauí (2), Sergipe (4), Tocantins (4), Rio Grande do Norte (5) e Alagoas (5).

Como demonstrado no Gráfico 2, entre os Estados com mais contratos assinados, a relação entre as obras contratadas e as com mais de 95% de execução variou significativamente: Bahia teve apenas 13% dos seus projetos com “sucesso de implementação”, Rio Grande do Sul, e São Paulo atingiram, respectivamente, 50 e 43%, enquanto Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará tiveram resultados ligeiramente inferiores, variando de 22 a 30%. Por outro lado, entre os Estados com menos projetos selecionados, há alguns que não tiveram “sucesso na implementação” em nenhuma obra, como o Amapá e o Pará, enquanto há outros que conseguiram alcançar 95% de execução em 75 - 100% das obras contratadas, como Acre (100%), Roraima (100%), Piauí (100%), Mato Grosso do Sul (91%), Sergipe (75%) e Tocantins (75%).

Em suma, a análise do Gráfico 2 indica que os Estados do Sul e Sudeste têm mais projetos selecionados e, em termos absolutos, mais ‘sucesso de implementação’. Porém, quando os dados são analisados em termos proporcionais, há Estados com poucos projetos e uma taxa de ‘finalização’ superior à média do Programa, atingindo 75-100% de “sucesso na implementação”, enquanto entre os Estados com maior número de projetos selecionados apenas o Mato Grosso do Sul, com 11 intervenções do PAC 1 de urbanização de favelas, atingiu estes números.

Gráfico 2: Obras contratadas x Obras com “sucesso” do PAC 1/UF



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

Porém, na análise da relação entre as obras contratadas e as que tiveram alto nível de execução, observa-se que há uma variedade de resultados, em especial quando os programas e ações do PAC 1 são analisados em termos de modalidades e de unidade federativa. A Tabela 4 complementa o gráfico anterior e permite visualizar com clareza as diferenças nos resultados da implementação do PAC 1 entre os Estados e as regiões do país.

Sobre as regiões, surpreende notar que a região Sudeste, a mais rica e populosa do país, apresenta o maior número absoluto de obras com mais de 95% de execução, porém também tem a mais baixa taxa percentual de ‘sucesso’ na execução das iniciativas de urbanização de favelas do PAC 1. Esta região está com uma taxa média de 35% de obras com mais de 95% de execução, número inferior à média nacional (42%) e ao de regiões cujos municípios são tradicionalmente vistos como pouco capacitados e experientes na política habitacional e urbana, como o Nordeste (40%) e Norte (44%), e bastante inferior aos números do Centro-Oeste (68%). A tabela também permite corroborar o efeito da modalidade do programa nos resultados da implementação. O olhar agregado por regiões identifica novamente a tendência das obras do PAC 1 – UAP terem vantagem em relação aquelas do PAC 1 – PPI, apresentando maior número de programas e ações com ‘sucesso’ na implementação em todas as regiões do país.

Tabela 4 – Programas de urbanização do PAC-1 nas modalidades PPI e UAP X taxas de execução por UF

	Programas e Ações - PAC 1			Programas e Ações com > 95% execução					
	PPI	UAP	TOTAL	PPI-SUCESSO	% PPI SUCESSO	UAP SUCESSO	% UAP SUCESSO	TOTAL SUCESSO	% TOTAL SUCESSO
Centro-Oeste	9	19	28	5	56%	14	74%	19	68%
GO	4	6	10	2	50%	2	33%	4	40%
MS	3	8	11	2	67%	8	100%	10	91%
MT	2	5	7	1	50%	4	80%	5	71%
Sul	12	33	45	4	33%	18	55%	22	49%
PR	2	13	15	2	100%	7	54%	9	60%
RS	7	15	22	2	29%	9	60%	11	50%
SC	3	5	8	0	0%	2	40%	2	25%
Norte	8	28	36	1	13%	15	54%	16	44%
AC	0	1	1	0	0%	1	100%	1	100%
AM	1	5	6	1	100%	3	60%	4	67%
AP	1	0	1	0	0%	0	0%	0	0%
PA	2	4	6	0	0%	0	0%	0	0%
RO	3	9	12	0	0%	2	22%	2	17%
RR	0	6	6	0	0%	6	100%	6	100%
TO	1	3	4	0	0%	3	100%	3	75%
Nordeste	17	66	83	5	29%	28	42%	33	40%
AL	1	4	5	0	0%	3	75%	3	60%
BA	3	13	16	0	0%	2	15%	2	13%
CE	4	14	18	0	0%	4	29%	4	22%
MA	1	12	13	1	100%	5	42%	6	46%
PB	2	6	8	0	0%	4	67%	4	50%
PE	3	9	12	2	67%	4	44%	6	50%
PI	1	1	2	1	100%	1	100%	2	100%
RN	1	4	5	1	100%	2	50%	3	60%
SE	1	3	4	0	0%	3	100%	3	75%
Sudeste	39	74	113	11	28%	28	38%	39	35%
ES	4	2	6	1	25%	0	0%	1	17%
MG	11	16	27	4	36%	3	19%	7	26%
RJ	8	19	27	2	25%	6	32%	8	30%
SP	16	37	53	4	25%	19	51%	23	43%
TOTAL	85	220	305	26	31%	103	47%	129	42%

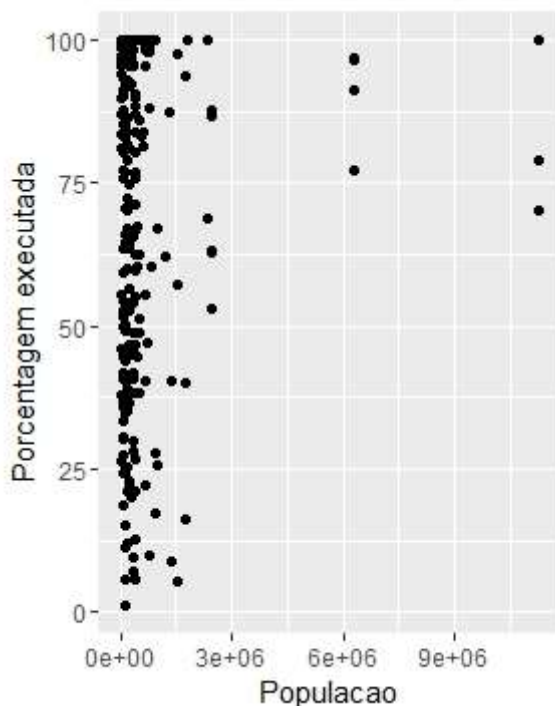
Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH).

Porte Populacional

Sobre o tamanho da população, como se pode depreender da observação do gráfico abaixo, nota-se que a maioria dos programas e ações de urbanização foram realizados em municípios com menos de 3 milhões de habitantes, com destaque para os municípios de São

Paulo e Rio de Janeiro, que correspondem aos *outliers* do gráfico abaixo, sendo os únicos municípios com mais de 6 milhões de habitantes.

Gráfico 6 – Relação entre porte populacional e porcentagem da execução das obras



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

Considerando exclusivamente o grupo majoritário dos municípios com menos de 3 milhões de cidadãos, a distribuição da porcentagem de execução não é bem distribuída, embora existam dois pontos mais significativos de aglomeração: em torno dos 40-60% e dos 80-100% de execução. Ainda, chama a atenção o fato de que neste gráfico é possível encontrar programas e ações de urbanização de favelas em municípios com porte parecido com alta e com baixa taxa de execução, sendo difícil encontrar uma tendência clara de resultados da implementação com base no tamanho da população municipal.

Hierarquia do município na rede de cidades

A análise da tabela 5 demonstra que o resultado das intervenções de urbanização de favelas no âmbito do PAC tem relação mais significativa com a hierarquia das cidades. Nela, observa-se que as cidades localizadas em regiões mais influentes em termos econômicos e políticos estão nos grupos com menor taxa de ‘sucesso’ na implementação, principalmente as inseridas nos grupos G1, G1 Cap e G3. Por outro lado, os municípios com menor influência na hierarquia das cidades apresentaram taxas mais elevadas de execução, principalmente os municípios dos grupos G7, G6, G5, além dos municípios periféricos dos grupos G1p e G3p.

Em suma, nota-se que as intervenções de urbanização de favelas no PAC que se deram em municípios periféricos e menos influentes tenderam a apresentar melhores resultados.

Tabela 5: Hierarquia das cidades e ‘sucesso na implementação’ do PAC-UAP

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH) e de dados do RELATORIO DAS CIDADES – POLIS, 2010, a partir de informações da REGIC 2007, IBGE e do CENSO 2010, IBGE.

	G1		G1 Cap		G1p		G3		G3 Cap		G3p		G5		G5 Cap		G6		G7		% Total
	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	Num	%	
Mais de 95% execução	19	0,29	8	0,30	5	0,56	13	0,30	10	0,53	3	0,50	12	0,50	6	0,38	38	0,54	15	0,60	129
Menos de 95% execução	46	0,71	19	0,70	4	0,44	31	0,70	9	0,47	3	0,50	12	0,50	10	0,63	32	0,46	10	0,40	176
Total	65	1,00	27	1,00	9	1,00	44	1,00	19	1,00	6	1,00	24	1,00	16	1,00	70	1,00	25	1,00	305

Favelas e densidade populacional dos municípios

O olhar para os dados territoriais, que remetem diretamente à configuração urbana dos municípios, sugere a existência de uma relação mais significativa no que tange aos resultados da implementação dos contratos de urbanização do PAC. Conforme apresentado na Tabela 6, dentre as urbanizações que tiveram ‘sucesso’ na implementação dos contratos, alcançando mais de 95% de execução, 60% delas se localizavam em municípios cuja população morando em favelas era inferior a 1%, 49% estavam em territórios que não tinham favelas (ou aglomerados subnormais, segundo os critérios do IBGE)⁸ e 41% foram realizadas em cidades com baixa densidade populacional, variando entre 0 e 100 habitante por quilômetro quadrado.

Não obstante, as urbanizações que não lograram atingir 95% de execução têm perfil mais variado. Como exemplo, pode-se citar que 36% e 32% das urbanizações que não tiveram sucesso estão localizadas em municípios cuja população morando em favela representa, respectivamente, 0% e entre 11,1 e 55% da população total.

⁸ Interessante notar que há municípios que, de acordo com os dados do IBGE, não possuem aglomerados subnormais, mas lograram obter recursos do PAC para urbanização de favelas. Este fato, embora pareça surpreendente, já foi identificado por Petrarolli (2015). Compreendê-lo demanda uma reflexão sobre os limites da metodologia de cálculo de aglomerados subnormais por parte do IBGE. Assim, é importante considerar que a metodologia do IBGE somente contabiliza assentamentos que tenham mais de 51 unidades habitacionais, e que o último censo foi realizado em 2010, não logrando capturar a formação e crescimento de inúmeros assentamentos formais após este período.

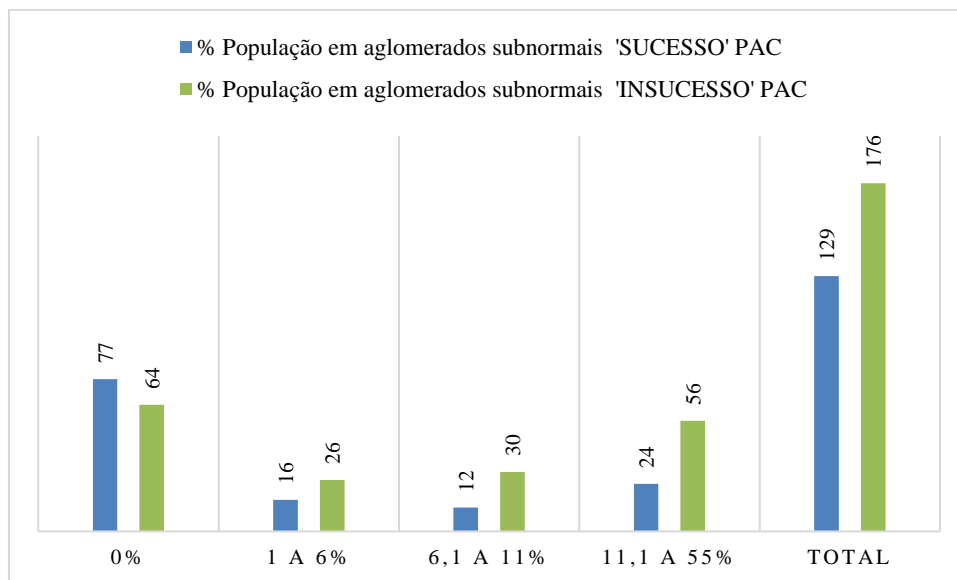
Tabela 6 – Relação entre % de população residente em favelas/ Total da população municipal, número de favelas no município e densidade populacional X porcentagem da execução das obras

	'SUCESSO' PAC		'INSUCESSO' PAC	
	Num	% Sub-total	Num	% Sub-total
% População em aglomerados subnormais/Total População do município				
0%	77	60%	64	36%
1 a 6%	16	12%	26	15%
6,1 a 11%	12	9%	30	17%
11,1 a 55%	24	19%	56	32%
Total	129		176	
Número de favelas (aglomerados subnormais) existentes no município				
0	63	49%	50	28%
1 a 10	32	25%	42	24%
11 a 100	27	21%	62	35%
Mais de 101	7	5%	22	13%
Total	129		176	
Densidade populacional				
1 a 100	53	41%	43	24%
101 a 500	39	30%	43	24%
501 a 1500	10	8%	28	16%
1501 a 5000	16	12%	39	22%
Mais de 5001	11	9%	23	13%
Total	129		176	

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

A partir da leitura destes dados, parece plausível supor que um município que não tenha favelas em seu território, com baixa porcentagem de população morando em favelas e com baixa densidade populacional tenha maior possibilidade de finalizar um contrato de urbanização de favelas do PAC. O gráfico 7 foi realizado para oferecer subsídios adicionais a esta reflexão e demonstra que o grupo das urbanizações do PAC realizadas em municípios com 0% de sua população morando em favelas é o único em que a maioria conseguiu atingir mais de 95% de execução.

Gráfico 7 – Relação entre % de população residente em favelas/ Total da população municipal e ‘sucesso’ na execução das obras



Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH) e de dados do IBGE 2010.

4. 2 – Capacidade institucional municipal

Como indicado anteriormente, aqui será realizada uma breve análise da relação entre capacidade administrativa dos municípios e os resultados da implementação dos programas e ações de urbanização de favelas no PAC, usando como base o estudo de Arretche et al (2012) para seleção dos indicadores de capacidade institucional para a gestão das políticas habitacionais, aqui considerados como possíveis variáveis explicativas.

Existência de órgão de habitação

A análise dos órgãos municipais de habitação, efetuada para o período entre 2008 e 2015, corroborou parcialmente a interpretação de Arretche et al (2012). Por um lado, como exposto na Tabela 7, dentre os casos que integram o universo de análise desta etapa quantitativa de pesquisa⁹, houve um acréscimo no número de municípios com secretarias municipais exclusivas para habitação ou em conjunto com outras políticas: no período de 2008 a 2015, as primeiras cresceram de 19% a 37% dos municípios, e as segundas de 26% a 42%. Concomitantemente houve um decréscimo no número de casos em que não há estrutura específica para a gestão da política habitacional, que caiu de 15% para 5% do total. Seguindo a abordagem de Arretche et al (2012), espera-se que o aumento no número de

⁹ Importante ressaltar que esta análise não considera todos os municípios brasileiros, como o estudo de Arretche et al (2012). Conseqüentemente, ainda que as observações continuem válidas, elas se referem a um número limitado de municípios, e não podem ser facilmente extrapoladas para um universo maior.

órgãos municipais especializados na gestão da política habitacional tenha uma relação positiva com os resultados alcançados.

Tabela 7 – O universo dos casos da pesquisa quantitativa X Órgãos responsáveis pela política habitacional*

	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 pesquisas MUNIC/IBGE. Usou-se a MUNIC nos anos com 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). As respostas possíveis para estas perguntas 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).

* Na elaboração desta tabela foram considerados todos os casos do universo analisado (305), que foram agrupados de acordo com o tipo de órgão responsável pela gestão da política habitacional nos municípios.

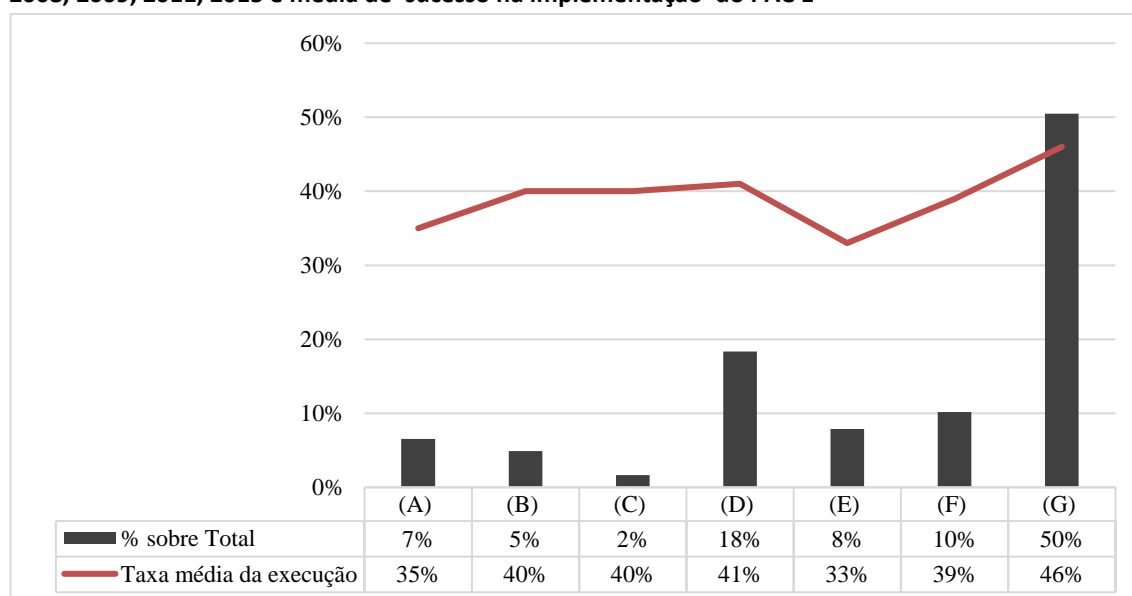
Por outro lado, é possível argumentar que a análise da existência dos órgãos de gestão da política habitacional e de planejamento urbano não traduz a complexidade das institucionalidades municipais. Como já identificado no estudo de Arretche et al (2012) e expresso no Gráfico 8, que investiga a relação entre o universo de 305 casos desta etapa da pesquisa e as trajetórias dos órgãos da habitação, a sustentabilidade institucional não é facilmente observada. Apenas 12% dos casos tiveram apenas órgãos exclusivos para habitação ou em conjunto com outras políticas entre 2008 e 2015. Metade de todos os casos estão na categoria de ‘Outros’, caracterizada pela variedade de trajetórias institucionais: Campo Grande, por exemplo, tinha uma Secretaria Exclusiva em 2008, migrou para um Setor subordinado a outra secretaria em 2009, para Órgão da Administração Indireta em 2011 e finalmente retornou ao formato de Secretaria Exclusiva em 2015.

Adicionalmente, ainda com base no Gráfico 8, é possível notar que os casos que tiveram apenas Secretarias Exclusivas ou Secretarias em Conjunto com Outras Políticas, o que poderia denotar maior capacidade institucional, no período analisado não tiveram taxas

médias de execução das urbanizações superiores ao demais grupos. No outro extremo o grupo (G), composto por casos com grande variedade institucional, incluindo aqueles que não tinham órgão para gestão da habitação em algum dos anos considerados, têm uma taxa de execução maior do que as demais.

Logo, em oposição aos achados de Arretche et al (2012) e Brasil (2006), os resultados aqui encontrados sugerem, ainda que preliminarmente, refutar a argumentação de que maior especialização gera melhor capacidade e, conseqüentemente, melhores resultados. Portanto, não parece ser possível afirmar que o órgão para a política habitacional tenha influenciado de forma decisiva no resultado da implementação do PAC-UAP.

Gráfico 8 – Relação entre categorias de órgãos municipais de gestão da política habitacional nos anos de 2008, 2009, 2011, 2015 e média de ‘sucesso na implementação’ do PAC 1*



*Legenda: (A) Apenas Secretaria exclusiva. (B) Apenas Secretaria em conjunto com outras políticas. (C) Apenas Setor subordinado a outra secretaria. (D) Secretaria Exclusiva + Secretaria em conjunto com outras políticas. (E) Secretaria Exclusiva + Setor subordinado a outra secretaria. (F) Secretaria em conjunto com outras políticas + Setor subordinado a outra secretaria. (G). Outros.

Situação frente ao SNHIS e Cadastro da Demanda

A análise da relação entre, de um lado, a situação do município no SNHIS e o cadastro da demanda, e, de outro lado, o ‘sucesso’ da implementação das ações de urbanização financiadas pelo PAC tampouco parece ser muito significativa. Como exposto na Tabela 8, uma pequena maioria dos casos (175/305) foi executado por gestões municipais que estavam pendentes no SNHIS, mas a porcentagem de ‘sucesso’ na implementação das urbanizações do PAC deste grupo (42%) foi exatamente a mesma do grupo que em situação regular com o SNHIS.

Em relação ao cadastro da demanda, a imensa maioria dos casos analisados (295 de 305) o realizava, porém, o ‘sucesso’ de implementação foi obtido em 43% destes. Comparando com a taxa média de ‘sucesso’ na implementação das obras do PAC 1, que era de 42%, não parece ser factível supor que o cadastro da demanda influencie diretamente o resultado da execução dos contratos e das obras.

Tabela 8: 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	Não		Sim		Total
	Num	% Total	Num	% Total		Num	%	Num	%	
SUCESSO' PAC	74	42%	55	42%	129	2	20%	127	43%	129
INSUCESSO' PAC	101	58%	75	58%	176	8	80%	168	57%	176
Total	175	100%	130	100%	305	10	100%	295	100%	305

Fonte: elaboração própria a partir de dados obtidos por lei de acesso à informação (SNH), do SNHIS e MUNIC.

Em suma, os fatores relacionados com capacidade institucional podem ter impactado positivamente na seleção dos projetos, mas já foi sugerido previamente por Arretche et al., (2012). Isto implicaria num viés de seleção inicial, o que não é analisado detalhadamente neste artigo. Não obstante, a análise destes fatores não parece ter influenciado de maneira significativa os resultados da implementação das urbanizações no PAC. Ao fim e ao cabo, os municípios com órgãos especializados de habitação, situação regular no SNHIS e cadastro de demanda não tiveram resultados excepcionais na implementação das intervenções de urbanização de assentamentos precários, quando comparados com os municípios que não atendem estes requisitos.

4.3 Dimensões políticas

No que tange à dimensão da prioridade política local, analisou-se o partido do prefeito na eleição de 2008. Como se pode notar na Tabela 9, há um número maior de ações de urbanização de favelas em municípios cujos prefeitos, em 2008, eram de partidos políticos da base aliada do governo federal (244 de 305). No entanto, o ‘sucesso na implementação’ não variou muito entre os dois subgrupos – prefeitos de partidos aliados ou de oposição ao governo federal -, abrangendo um número de casos com mais de 95% de execução da obra que se aproxima da média nacional de ‘sucesso na implementação’ do PAC 1 (42%). Logo, assume-se que esta variável explicativa relacionada com partidos políticos não possui alto potencial explicativo sobre os resultados das urbanizações de favelas do PAC.

Tabela 9: Partido Prefeito (2008) e ‘sucesso na implementação’ das urbanizações do PAC*

	Partido Prefeito 2008 (em relação à Presidência)				Total
	Base aliada		Oposição		
	Num	% Total	Num	% Total	
'SUCESSO' PAC	102	42%	27	44%	129
'INSUCESSO' PAC	142	58%	34	56%	176
Total	244	100%	61	100%	305

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

* Partido Prefeito foi da base aliada durante a maior parte do período entre 2007 e 2010? Sim (PT, PC do B, PSB, PP, PMDB, PTB, PDT, PR, PRB /LIMA-SILVA, 2014: 126) = 1; Não = 0

Considerações finais

Os municípios brasileiros, do ponto de vista institucional, elevaram significativamente a sua capacidade para implementar a política habitacional nos últimos anos (ARRETICHE 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 sugerem que a capacidade institucional dos municípios e a dimensão política não parecem ter uma relação significativa com o “sucesso de implementação” dos projetos. Por outro lado, há evidências de que os municípios nos níveis mais inferiores da hierarquia das cidades, que apresentam menor proporção de população morando em favelas e menor densidade populacional, assim como os programas e ações de urbanização no âmbito do PAC com menores valores, com destaque para as urbanizações na modalidade UAP, tendem a alcançar melhores resultados na implementação das intervenções.

Esta constatação parece indicar que, especificamente em análises sobre os resultados da implementação de intervenções de urbanização de assentamentos precários do PAC, parece importar menos olhar para a capacidade institucional do município, e mais para o projeto e o território: intervenções menores, mais baratas e em municípios menos influentes parecem ter chances maiores de ‘sucesso’ na implementação. Uma possível explicação para este resultado pode se referir à complexidade do território e da obra: em municípios maiores, com maior déficit habitacional e densidade populacional, provavelmente as intervenções apresentam maior grau de dificuldade e custos sociais, políticos e econômicos mais elevados, tornando mais difícil a implementação das intervenções. Sem contar a questão do custo do terreno para construção de unidades habitacionais em casos de remoções, que já foi diagnosticado como um desafio em cidades altamente urbanizadas (PETRAROLLI, 2015; REGINO, 2017).

Por fim, cabe notar o limite desta tarefa analítica: esta pesquisa analisou somente a relação entre o resultado da implementação de programas e ações de urbanização de favelas no PAC e diversas variáveis explicativas ancoradas na literatura, abrangendo apenas as intervenções selecionadas no PAC 1, cujos proponentes são governos municipais e as formas de financiamento são não onerosas. O avanço do conhecimento desta reflexão dependerá da realização de novas investigações mais detalhadas sobre os pontos aqui tratados, que ampliem o universo de análise 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.
- ARRRETICHE, 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.
- CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. *Cadernos Metrópole*, 17, p. 219-240, 1 semestre 2007.
- CIRERA, M.; 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.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.
- 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 Metrópole* (PUCSP), v. 18, p. 101-118, 2016.

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.

INSTITUTO POLIS. *Relatório O Estado das Cidades no Brasil: Relatório 2000-2009*. 2010.

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.

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.

REGINO, T. M. *Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias – Conflitos e desafios para as políticas públicas*. Dissertação (Mestrado). Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, 2017.

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.