

Urbanização de Favelas em Foco: Notas sobre o Processo de Implementação do Programa de Aceleração do Crescimento em João Pessoa/PB¹

Urbanization of Slums in Focus: Notes on the Process of Implementing the Growth Acceleration Program in João Pessoa/PB

Glenda Dantas Ferreira² 
Elaine Caroline Rodrigues Pereira³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.52564

Recebido em: 15/05/2020
Aprovado em: 31/07/2020

Resumo: O presente artigo busca compreender a experiência da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) no município de João Pessoa/PB. Para tanto, parte-se de um apanhado da literatura sobre implementação de políticas públicas e política habitacional para assentamentos precários, indispensável à compreensão de elementos teóricos e empíricos que iluminam a compreensão da experiência do PAC-UAP em João Pessoa. Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente em relação à longevidade dos projetos, reflete complexidade inerente tanto ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários, quanto à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação da política pública. Para a análise da experiência do PAC-UAP foi realizada pesquisa qualitativa. Com relação aos objetivos a pesquisa pode ser considerada tanto exploratória quanto descritiva. No que se refere à coleta de dados foram selecionadas as seguintes técnicas: (a) pesquisa bibliográfica; (b) pesquisa documental; (c) entrevista; e (d) visitas de campo aos assentamentos precários contemplados no âmbito do PAC-UAP.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas; Urbanização de Assentamentos Precários; Programa de Aceleração do Crescimento.

¹ Artigo derivado de trabalho apresentado no III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, realizado em 2019, com melhorias e continuidade da pesquisa.

² Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: glenda.dgp@hotmail.com.

³ Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: elainecarolinerodrigues@gmail.com.

Abstract: This article seeks to understand an experience of implementing the Growth Acceleration Program (PAC), in the Urbanization of Precarious Settlements (PAC-UAP) action in the city of João Pessoa/PB. Then, we start from a literature review on public policies and housing policy for precarious settlements, which is essential for understanding the theoretical and empirical elements that illuminate the understanding of the PAC-UAP experience in João Pessoa. It is assumed that the experience of implementing PAC-UAP, particularly in relation to the longevity of projects, reflects the complexity inherent both in the multisectoral and integrated character of urbanization actions in precarious settlements and in the interactive dynamics established between state actors and non-state in the context of public policy implementation. For the analysis of the PAC-UAP experience, qualitative research was carried out. Regarding the objectives, the research can be considered both exploratory and descriptive. With regard to data collection, the following techniques were selected: (a) bibliographic research; (b) documentary research; (c) interview; and (d) field visits to precarious settlements contemplated under the PAC-UAP.

Keywords: Implementation of Public Policies; Urbanization of Precarious Settlements; Growth Acceleration Program.

1. Introdução

No Brasil, a produção de políticas públicas orientadas para o enfrentamento da pobreza urbana e para a garantia de condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos precários (favelas, cortiços, loteamentos irregulares ou clandestinos, conjuntos habitacionais degradados), ganhou relevância nos anos de 1980 e 1990 no bojo de iniciativas conduzidas por municípios e estados, várias apoiadas por agências multilaterais de crédito como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano (BID).

Segundo Cardoso e Denaldi (2018), no início da gestão do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, estabeleceu-se uma arquitetura institucional e normativa de suporte às ações na área de habitação de interesse social. Nesse contexto, foi estruturada uma linha de atuação direcionada à urbanização e integração de assentamentos precários. Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ainda na perspectiva de fortalecer e ampliar ações direcionadas aos assentamentos precários, definiu-se a modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP).

Cardoso e Denaldi (2018, p. 11) destacam que:

O desenho programático adotado pelo PAC propunha o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais, responsáveis pela definição dos projetos de intervenção e pela gestão das obras, de acordo com a normativa dos programas, e contando com o acompanhamento e

fiscalização sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA). Os recursos investidos pelo PAC em urbanização de favelas compuseram-se a partir de diversas fontes, onerosas – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) - e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS, com larga predominância dos recursos não onerosos, o que viabilizava de forma bastante importante a atuação dos entes subnacionais.

O PAC possibilitou progressiva ampliação dos investimentos em infraestrutura urbana e social, inclusive com ações direcionadas à urbanização de assentamentos precários. Na primeira etapa (PAC-1), foram investidos R\$ 20,8 bilhões na urbanização de 3.113 assentamentos, destacando-se intervenções de grande visibilidade como as feitas no Complexo de Favelas de Mangueiras e no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro/RJ. Na segunda etapa (PAC-2), lançada em 2012, previu-se investimentos de R\$ 12,7 bilhões em 337 municípios (Cardoso, Aragão & Jaenisch, 2017).

Com o PAC, os municípios passaram a contar com a possibilidade de obterem recursos para elaboração de projetos, execução de obras e fortalecimento de estruturas de planejamento e gestão da política habitacional.

No Brasil, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2010) assinalam a existência de cerca de 6.329 aglomerados subnormais (assentamentos irregulares conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, rressacas, mocambos, palafitas, entre outros), nos quais residem 11.425.644 pessoas em um total de 3.224.529 domicílios. Em João Pessoa/PB, dados do IBGE (2010) revelam a existência de 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. A capital paraibana concentra quase 66% do total de aglomerados existentes no estado e aproximadamente 70% da população que neles residem.

João Pessoa possui um total de 111 empreendimentos, dos quais 109 estão enquadrados no Eixo Infraestrutura Social e Urbana. Nesse estão enquadrados os projetos de urbanização de assentamentos precários, possuindo a capital paraibana 05 projetos no âmbito do PAC-UAP.

A definição do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e a sua implementação representam campo promissor de estudos que possibilita análises mais acuradas sobre dinâmicas, processos e atores que caracterizam e estruturam os projetos de urbanização de assentamentos precários em João Pessoa/PB.

Diante do exposto, busca-se compreender a experiência da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na ação Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), no município de João Pessoa/PB.

Ainda considerando a problemática exposta e seus rebatimentos sócioterritoriais e político-institucionais, questiona-se: como se deu o processo de implementação do PAC na modalidade urbanização de assentamentos precários no município de João Pessoa/PB? Admite-se como pressuposto que a experiência de implementação do PAC-UAP, particularmente no que concerne à longevidade dos projetos, reflete a complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado das ações de urbanização de assentamentos precários; e à dinâmica interativa estabelecida entre atores estatais e não estatais no contexto da implementação de políticas públicas.

Para a análise da experiência do Programa de Aceleração do Crescimento, na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) foi realizada pesquisa qualitativa. Com relação aos objetivos a pesquisa pode ser considerada tanto exploratória quanto descritiva. No que se refere às técnicas de coleta de dados foram selecionadas as seguintes: (a) pesquisa bibliográfica; (b) pesquisa documental; (c) entrevista; e (d) visitas de campo.

Com relação à revisão bibliográfica, priorizou-se a literatura que trata da análise de políticas públicas, de modo mais específico aquela relacionada à implementação, com destaque para autores como Lotta (2019 e 2010), Oliveira e Couto (2019), Secchi (2016) e Lima e D'Ascenzi (2013). No que se refere ao debate sobre política de urbanização de assentamentos precários e ao PAC toma-se como referências Cardoso e Denaldi (2018), Caldas (2018), Cardoso Junior e Navarro (2018), Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) e Campanhoni (2016).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores públicos municipais da Secretaria Municipal de Habitação Social (SEM HAB) e com representante da instituição mandatária (Caixa Econômica Federal-CEF). A pesquisa documental centrou-se no exame dos contratos enquadrados no PAC-UAP, cujo objetivo era conhecer as propostas de intervenção apresentadas pelo município, a partir da análise dos Planos de Trabalho. A pesquisa documental possibilitou identificar a situação de cada projeto, a partir do exame dos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, elaborados pela CEF. Os RAE's subsidiam o acompanhamento de cada etapa da execução do projeto.

Por fim, foram realizadas visitas de campo⁴ guiadas por técnicos da Secretaria Municipal de Habitação Social (SEM HAB) e da Caixa Econômica Federal aos assentamentos contemplados no âmbito do PAC-UAP, objetivando conhecer características gerais desses e dos projetos em execução.

Sendo assim, o presente artigo se encontra estruturado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, faz-se um balanço acerca de estudos sobre análise de políticas públicas, com destaque para a implementação. Na segunda, são feitas considerações acerca da literatura sobre urbanização de favelas e sobre o Programa de Aceleração do Crescimento. Na terceira, se examina a experiência do processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB.

1. Implementação de políticas públicas: algumas notas

A análise de políticas públicas pode ser proveitosamente realizada à luz de um processo dinâmico conhecido como Ciclo de Políticas Públicas. Para Lotta (2010, p. 26), “apesar de constituírem processos contínuos, e, muitas vezes, sobrepostos metodologicamente, esta literatura divide a análise das políticas públicas em quatro fases centrais: a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação”.

Sechhi (2016, p. 43) o define o Ciclo como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. O autor reconhece que tal esquema raramente reflete a dinâmica real de uma política pública, o que não retira do ciclo sua proficuidade heurística.

Daquelas fases, o presente artigo focará na fase da implementação que, segundo Lotta (2019, p. 13), é o “momento em que os planos formulados se tornarão realidade. É o momento que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal”.

Lima e D’Ascenzi (2013) destacam que a implementação não se resume (e não pode ser resumida) à mera execução de algo (plano, programa e/ou projeto) previamente estabelecido. Para eles, “O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras” (Lima & D’Ascenzi, 2013, p. 3). Complementam suas análises destacando a existência

⁴ Essas visitas foram realizadas nos meses de abril e maio de 2019.

de duas abordagens acerca da fase da implementação. A primeira prioriza o exame do processo de formulação da política pública, sendo que as variáveis analíticas destacadas referem-se às normas que a estruturam. A segunda abordagem recai sobre os contextos de ação nos quais ocorrerá a implementação da política pública. Nesse caso, as variáveis que apresentam proeminência são as relacionadas às burocracias implementadoras e às condições dos espaços locais. Em complemento destaca-se:

A primeira perspectiva baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (Muller & Surel, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. [...] O segundo modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (Lima & D'Ascenzi, 2013, p. 4).

Para os autores, a primeira abordagem evidencia a existência de distinções entre a decisão e a operacionalização, na medida em que atores e arenas se revelam distintos, configurando, assim, uma perspectiva *top-down* (desenho prospectivo).

A segunda abordagem contém elementos que possibilitam apontar questionamentos sobre: (a) a influência decisiva que formuladores de política pública podem vir a exercer sobre o processo de implementação e (b) a probabilidade de êxito na implementação da política pública aumenta quando da definição explícita de diretrizes e dos resultados esperados, assim como das responsabilidades administrativas. Essa segunda abordagem, denominada *bottom-up* (desenho retrospectivo), “ênfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'Brien & Li, 1999). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado” (Lima & D'Ascenzi, 2013, p. 04).

Lotta (2019), ao refletir acerca do binômio formado pelos modelos *top-down* e *bottom-up*, informa que o primeiro modelo se situa temporalmente na década de 1970, no contexto da primeira geração de estudos sobre implementação. Em contraposição ao modelo *top-down* emerge, ainda nos anos de 1970 e 1980, corrente de análise que visa

entender o processo de implementação sob outra perspectiva, a *bottom-up*. Trata-se, portanto, da

segunda geração de estudos, denominada *bottom up*. Para esses autores, a implementação não é falha. Políticas públicas são compostas por múltiplos processos e são atividades contínuas que exigem tomada de decisão. A implementação é apenas uma parte desse processo e ela também exige decisões. Isso porque nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado. Para esses autores, a análise de políticas públicas deve olhá-las de baixo para cima, tendo como base o que de fato acontece no momento de implementação (analisando, por exemplo, salas de aula, consultórios médicos etc.). A abordagem *bottom up* está preocupada em compreender a “política como ela é”, como foco no que de fato acontece, sem preocupação nem com a legitimidade nem com a conformidade. O olhar central é para descrever e analisar processos complexos e a performividade, resultado, deles (Lotta, 2019, p. 16).

Lotta (2019, p. 17) destaca que na década de 1990 há a proposição de modelos que buscam se distanciar do referido binômio, na perspectiva de se aventar outros modelos de análise. Denominada de terceira geração, estudos elaborados nesse período “tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação”. A autora apresenta os modelos de Matland e de Sabatier. O primeiro se centra na análise dos ambientes de formulação e de implementação, assumindo que existem conflitos e ambiguidade na determinação de capacidades para se prever ações. Já o segundo aprofunda na análise sobre a relação entre coalizações e processos decisórios. Segundo Lotta, “O que há de comum entre esses modelos é uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, compreendendo processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados” (Lotta, 2019, p. 17).

Atualmente, destacam-se estudos da quarta geração, caracterizada pela existência de “múltiplos modelos e formas distintas de análise sobre o objeto e por produções disseminadas em vários países e continentes” (Lotta, 2019, p. 17). Uma característica que marca essa geração refere-se à influência exercida por outras áreas de conhecimento, como a Sociologia, o que enseja a abordagem de temas novos relacionados à ação estatal, a qual se apresenta cada vez mais complexa.

No Brasil, somente a partir da quarta geração que emergem os estudos sobre o processo de implementação de políticas públicas. A despeito disso, tem-se observado um crescente interesse pelo tema da implementação, expresso em diversas publicações

organizadas de maneira mais sistemática com vistas à realização de análises acerca de temas como: burocracia, arranjos institucionais e instrumentos, e capacidades estatais.

O acumulado de estudos sobre implementação, em diferentes contextos temporal e espacial, possibilitou o delineamento de alguns pressupostos, conforme destaca Lotta (2019, p. 18), dos quais são apontados: (a) reconhecimento de que formulação e implementação representam um continuum não constituindo, portanto, etapas distintas e dissociadas. Verifica-se, portanto, a constituição de cadeia de decisão que envolve vários atores. Isso possibilita avançar para além da questão que envolve a separação entre quem formula e quem executa, possibilitando deslocamento para análises mais acuradas a respeito de “quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’”; (b) o segundo pressuposto se refere à compreensão de que há uma complexidade inerente aos processos decisórios. Nesse sentido, se destacam os processos de decisão chamados de *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis); (c) há uma alta interação no processo de implementação de políticas públicas, esse é o terceiro pressuposto. Isso significa reconhecer (e considerar) a existência de múltiplos e diferentes atores envolvidos naquele processo. Nesse caso, o entendimento da implementação de políticas públicas requer conhecer e entender quem são esses atores, a maneira como atuam e a dinâmica interativa que se processa entre eles; (d) o quarto pressuposto considera a existência de inúmeros fatores que interferem e influenciam na implementação, desde sistemas mais gerais até individuais, passando pelos organizacionais; e (e) o último pressuposto contempla o entendimento de que os estudos de implementação se propõem a investigar a política pública para além dos normativos e do legal, olhando-a como ela é de fato, a forma como ocorre, os atores envolvidos, por exemplo. Ou seja, preconiza uma abordagem de caráter mais analítico no desvelar dos processos decisórios.

Esses pressupostos são importantes na compreensão do processo de implementação de políticas públicas, uma vez que informam sobre questões centrais para as quais se deve lançar um olhar mais detido quando do exame de experiências concretas sobre implementação, a exemplo do presente artigo.

2. Política habitacional, assentamentos precários e o Programa de Aceleração do Crescimento: da erradicação à urbanização

O enfrentamento das precariedades habitacionais nos assentamentos, a partir de ações mais estruturadas, ocorreu na década de 1970 com Banco Nacional de Habitação (BNH), segundo Bueno (2000). Em décadas anteriores houve o predomínio ações governamentais direcionadas à erradicação das favelas e à proibição de melhorias nelas (Denaldi, 2003).

Naquela década foram criados programas direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional nas favelas, a exemplo do Profilurb (Programa de financiamento de lotes urbanizados) e o Promorar (Programa de erradicação da subhabitação). Na década de 80 ocorreu a extinção do BNH, sendo os contratos e os fundos transferidos para a Caixa Econômica Federal. Nessa década, o país enfrentou uma grave crise fiscal-financeira, a qual impactou violentamente na manutenção de programas e/ou projetos, assim como na implementação de novos. No caso do setor habitacional, em termos institucionais, as ações passaram a ser vinculadas à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), criada no governo do então presidente José Sarney.

Com relação a esse período, Bueno (2000, p. 32) destaca que “Apesar da pouca expressão numérica dos programas implementados e dos desvios populistas e de interesses privados na distribuição dos recursos, a iniciativa iria consagrar três novos atores na construção de políticas habitacionais: os assentamentos irregulares, as organizações comunitárias e as prefeituras”. Esses atores se fizeram presentes no contexto do desenho institucional pensado para as políticas de habitação dos anos 90.

Na década de 90 tiveram destaque o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) – operacionalizado com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e dos municípios, sendo esses os agentes promotores) e o Programa Habitar Brasil (HBB). Esse, na visão da Bueno (2000), oportunizou que as prefeituras, com o apoio do Governo Federal, desenvolvessem projetos de urbanização de favelas, bem como aprimorassem os existentes.

Ao situar historicamente o debate sobre a intervenção do Estado na sua relação com as políticas de urbanização de favelas, observa que:

No início da década de 1980, as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização. No final da

década de 1990, momento em que a maioria dos governos começa a desenvolver programas de urbanização de favelas, ocorrem recomendações para que se ultrapasse a fase de projetos-pilotos e se desenvolvam políticas abrangentes de urbanização. As agências internacionais propõem a ampliação da escala dos projetos (Upscaling Slum Upgrading) e o Governo Federal, por meio do programa Habitar Brasil/BID, exige que os municípios elaborem o PEMAS – Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais, e o subprograma DI – Desenvolvimento Institucional, objetivando capacitar o município para estabelecer e implementar uma política habitacional (e de urbanização de favelas) abrangente (Denaldi, 2003, p. 04).

Durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) importantes mudanças ocorreram no sentido de estruturar a política habitacional, de uma forma geral, e as ações relacionadas à urbanização de favelas (tipo de assentamento precário), em particular. Entretanto, as mudanças centraram-se mais no desenho de instrumentos de planejamento e gestão, e menos na aplicação de recursos financeiros direcionados ao enfrentamento da problemática habitacional (Denaldi, 2003).

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, iniciou-se a montagem de uma arquitetura institucional e normativa visando fortalecer ações na área de habitação de interesse social. Com isso, a política habitacional passou a ser organizada como um sistema nacional, no qual a União tinha o papel de normatizar e de financiar a política. Já o processo de execução ficou sob a responsabilidade de municípios e estados. Em 2005, foi promulgada a Lei 11.124 de 16 de junho de 2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Nesse contexto, exigiu-se daqueles entes a elaboração de planos habitacionais de interesse social, a instituição de conselhos gestores e a criação de fundos de habitação de interesse social, em consonância com a arquitetura institucional federal.

Em 2007⁵, como parte do esforço do governo federal de reverter contextos econômico e social adversos, sobretudo no que se refere aos investimentos em infraestrutura social e urbana, foi elaborado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em relação ao PAC, assinalam que:

⁵ Em 2010 houve uma recalibragem do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2). O seu encerramento, em termos práticos, ocorreu em 2015, em decorrência do lançamento do Programa de Investimentos em Logística (Cardoso Junior & Navarro, 2018).

O PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Além disso, também configurou diversas medidas legais, regulatórias e institucionais, de incentivo ao desenvolvimento econômico; melhorias na gestão pública; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulos ao crédito e ao financiamento; medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração tributária; e medidas fiscais de longo prazo, grande parte delas detalhada adiante. O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: i) Energia; ii) Transportes; iii) Cidade Melhor; iv) Comunidade Cidadã; v) Minha Casa Minha Vida (MCMV); e vi) Água e Luz para Todos (Cardoso Junior & Navarro, 2018, p. 70-71).

O PAC previu investimentos para a área de habitação, em diferentes modalidades (produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, apoio à elaboração de planos e projetos, etc). No caso específico das ações de urbanização de assentamentos precários, o seu enquadramento foi no Eixo Infraestrutura Social e Urbana.

Segundo Cardoso e Denaldi (2018, p. 27):

Em linhas gerais, os programas de urbanização de assentamentos precários do PAC reproduziram o desenho programático do HBB, que já previa o financiamento de diversos componentes na lógica de promover a “Urbanização Integrada” dos assentamentos precários e tratar a dimensão social, urbana-ambiental e fundiária. Esse desenho programático reconhece a complexidade da intervenção nesses territórios e possibilita financiar obras de urbanização, equipamentos sociais, produção de novas moradias, requalificação habitacional, trabalho social e regularização fundiária. [...] O modelo normativo do PAC permite promover *urbanização integrada* dos assentamentos, entendida como tratamento dos diferentes problemas encontrados nesses territórios e associados, entre outros, com os seguintes temas déficit ou inadequação (por meio da produção de novas moradias ou requalificação habitacional); saneamento integrado, mobilidade, estrutura urbana e viária; acesso a equipamentos e serviços públicos; recuperação ou requalificação ambiental e eliminação de situações de riscos.

Pode-se dizer, portanto, que as ações direcionadas à melhoria das condições de habitabilidade nos assentamentos precários, com destaque para as favelas, buscam enfrentar os efeitos de um processo de urbanização desigual e segregador e de características excludentes do mercado imobiliário formal, que impedem o seu acesso por

parte de famílias com baixos rendimentos. Em face disso, muitas delas passam a ocupar áreas precárias e irregulares em termos ambiental, urbanístico e fundiário.

Os assentamentos não constituem apenas parte da paisagem urbana, mas são, sobretudo, espaços permanentes de moradia que necessitam de intervenções por parte do poder público que proporcionem condições adequadas de habitabilidade. É fato que essas não devem se limitar ao raio de atuação dos governos municipais, o que pressupõe o estabelecimento de estratégias de ação que sejam compartilhadas e articuladas pelos diferentes níveis de governo.

Nesse sentido, considera-se relevante expor análise realizada pelos autores em relação a aspectos institucionais do PAC, quando afirmam que:

pode ser considerado um laboratório de experimentos institucionais no que se refere ao circuito “planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle” do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) – e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia (Cardoso Júnior & Navarro, 2018, p. 64).

Tendo em vista o exposto acerca dos assentamentos precários e das características das ações de urbanização requeridas para esses, pode-se concluir que o município se apresenta como ator fundamental (protagonista pode se dizer) em todo o ciclo do PAC e dos projetos a ele vinculados, mesmo considerando que a alocação final de recursos seja realizada pela União.

O município para obter enquadramento no PAC precisava apresentar projetos viáveis técnica e financeiramente, os quais eram analisados pelo extinto Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal (CEF). Na prática, os critérios para a seleção de projetos de urbanização integrada de favela privilegiavam questões estruturantes da Política Nacional de Habitação (PNH). Além de demonstrar condições técnicas no que se refere aos projetos, os municípios também deveriam deter (e demonstrar) capacidade para gerenciamento e administração de obras.

Tais obras requerem normas e metodologias específicas, as quais se distinguem do que se faz em obras civis tradicionais, uma vez que as ações de urbanização buscam enfrentar a complexidade dos territórios. Nesse sentido, destaca-se:

Há uma diferença primordial entre normas para gerir contratos de prestação de serviços e obras com recursos públicos, muitas vezes de repasses ou empréstimos, com empresas construtoras, escritórios de serviços técnicos ou associações comunitárias e os procedimentos internos para elaboração de projetos e execução de obras, com contratos com fornecedores de levantamentos topográficos, sondagens, materiais de construção, cooperativas de mão de obra etc. O que se torna ainda mais específico quando tratamos de urbanização de assentamentos precários, pois rotinas de licenciamentos, diretrizes, projeto, planejamento da obra dependem de diversos fatores externos à equipe, ao setor e à própria prefeitura. [...] a urbanização de uma favela engloba as fases de discussão da intervenção e negociação com diversos órgãos públicos, moradores e vizinhos, entre moradores, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. Essas fases devem prever, posteriormente, a manutenção urbana (Bueno & Freitas, 2009, p. 245).

Percebe-se, portanto, que o PAC-UAP colocou para os municípios uma oportunidade para equacionar e/ou reduzir o quadro de precariedade existente nos assentamentos, ao passo que exigiu dos entes locais capacidade técnica, financeira, administrativa e institucional para atuar em todas as etapas do ciclo dos projetos. Exigiu também que o planejamento e a gestão da política habitacional fossem feitos em articulação com outras políticas (fundiária, saneamento ambiental e mobilidade urbana, por exemplo), como forma de favorecer a efetivação de melhores condições de habitabilidade nos assentamentos.

Com base no campo teórico-analítico exposto nas seções 2 e 3, busca-se, na próxima seção, examinar o processo de implementação do PAC-UAP no município de João Pessoa/PB a partir da análise dos projetos aprovados pelo referido município.

3. O PAC-UAP em João Pessoa/PB: um esforço de síntese

O município de João Pessoa tem uma trajetória relativamente recente no que se refere às ações de urbanização em assentamentos precários. Dados coletados no Sistema de Acompanhamento de Obras do Poder Público, disponível⁶ no portal da Caixa Econômica Federal, revela que em 2006 foi assinado contrato cujo objeto era “Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada”. No mesmo sistema foi possível identificar contrato de ano anterior, nesse caso de 1998, em que há registro de contrato

⁶ Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/index.asp>. Acesso em: 10 de junho 2019.

referente às ações em favelas. Contudo, destaca que esses ficaram praticamente restritas à produção e/ou melhoria habitacional, não atendendo, portanto, aspectos relacionados à instalação de infraestrutura urbana, regularização fundiária, entre outros, ações comuns em projetos de urbanização.

Em outros registros verificou-se a existência de contratos de urbanização que contemplavam ações de provisão de infraestrutura urbana (água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem pluvial e melhorias sanitárias domiciliares) e ações relacionadas à habitação (produção e melhorias habitacionais). Todavia, não se configuravam enquanto intervenções de urbanização complexa, ou seja, um tipo de intervenção que ocorrem em “assentamentos com alto grau de densidade, em geral, tipo aglomerado, com alto índice de remoções, que não apresenta traçado regular e/ou com a necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou drenagem urbana” (Denaldi, 2009, p. 112).

Com relação aos assentamentos existentes no município de João Pessoa/PB, dados do Censo 2010 (IBGE) apontam a existência de 25.524 domicílios particulares permanentes distribuídos em 59 aglomerados subnormais, nos quais residem cerca de 91.351 pessoas. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de João Pessoa (2013) identificou e classificou os assentamentos precários do município em 04 grupos, de acordo com o grau de prioridade de intervenção.

Ao cruzar os dados do PLHIS com os dos contratos do PAC-UAP, verificou-se que dos 05 projetos de urbanização de assentamentos precários, 03 contemplaram áreas enquadradas no grupo 01 (Comunidade do S, Saturnino de Brito e São José) e 02 projetos contemplaram áreas do grupo 4A (Taipa/Nova Vida e Maria de Nazaré). A tabela 01 apresenta algumas informações acerca dos assentamentos que são objeto de intervenção no âmbito do PAC-UAP.

Tabela 01: Informações gerais sobre os assentamentos enquadrados no PAC-UAP

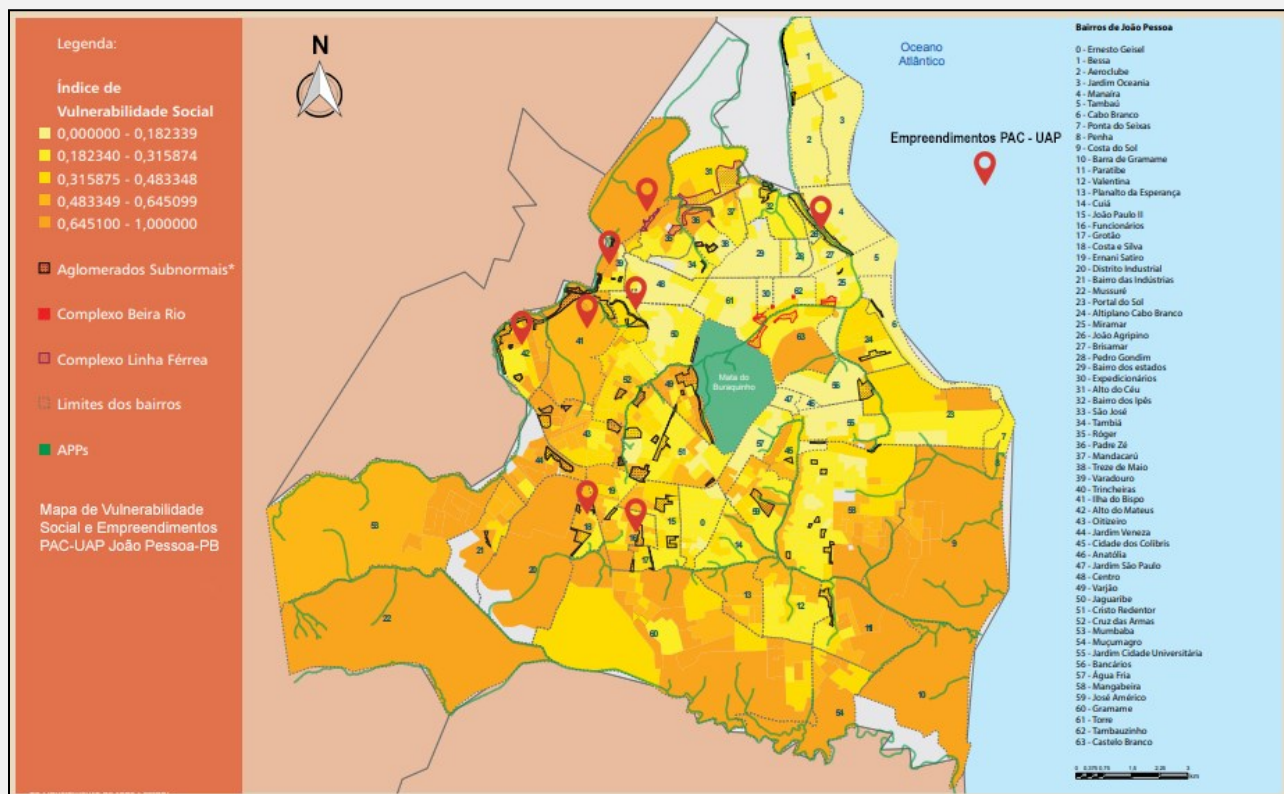
Assentamentos (Aglomerados subnormais)	Domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares ocupados			Média moradores domicílios particulares ocupados
		Total	Homens	Mulheres	
Da Taipa/ Nova Vida	1.102	4.085	1.956	2.129	3,7
Do “S”	352	1.331	661	670	3,8
Maria de Nazaré	528	1.908	905	1.003	3,6
São José	1.981	6.564	3.115	3.449	3,3

Saturnino de Brito	378	1.291	602	689	3,4
TOTAL	4.341	15.179	7.239	7.940	

Fonte: Aglomerados Subnormais, IBGE, 2010.

Do total de domicílios existentes nos assentamentos precários do município de João Pessoa, cerca de 17% se encontram localizados nos 05 assentamentos indicados na tabela 01. Considera-se esse percentual bastante elevado, tendo em vista que ainda a existência de mais 54 áreas que se configuram como assentamentos, segundo o IBGE (2010). Outro dado que chama a atenção se refere à relação entre vulnerabilidade social e localização dos assentamentos precários enquadrados no PAC-UAP, conforme pode ser observado na figura 01, a seguir.

Figura 01:
Mapa de vulnerabilidade social e empreendimentos PAC-UAP João Pessoa/PB



Fonte: Adaptado do Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2014).

Com base na figura, pode-se concluir que os assentamentos estão predominantemente localizados em áreas que possuem maiores índices de

vulnerabilidade social⁷. Essas apresentam problemáticas relacionadas à inadequação ambiental (ocupação de áreas de mangue, rio, emissário, encostas, próximos de faixas de domínio) e disfunções urbanas (ausência ou baixa oferta de infraestrutura urbana e equipamentos de uso coletivo), além de concentrar população de baixa renda.

A descrição constante no PLHIS (2013) e no Plano de Ação de João Pessoa Sustentável (2016) evidencia a necessidade de o poder público municipal realizar intervenções para garantir condições adequadas de habitabilidade nos assentamentos. Os projetos de intervenção de João Pessoa buscam responder à complexidade inerente aos territórios, resultante da sua organização social, econômica, cultura, política e das características físicas e ambientais. Ao fazer isso, tais projetos se encontram alinhados com o desenho programático do PAC-UAP.

A figura 02 apresenta informações gerais sobre os projetos.

⁷ “O índice de Vulnerabilidade Social é composto por sete indicadores: I) média de moradores por domicílio; II) proporção de domicílios com renda de até meio salário mínimo; III) proporção de domicílios com abastecimento de água inadequado; IV) proporção de domicílios com escoamento inadequado; V) proporção de população de zero a nove anos; VI) proporção da população de 60 e mais anos e; VII) proporção de responsáveis pelo domicílio não alfabetizados” (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 47)

Figura 02: Quadro Síntese do PAC-UAP em João em Pessoa/PB

Área de intervenção	Objeto	Data da Assinatura	Início da Execução	Repasse (R\$)	Contrapartida (R\$)	Total do Investimento (R\$)	% de Execução (Meta Física)	Situação da Obra
Saturnino de Brito	Remoção e reassentamento de 400 UH, instalação de rede de esgoto, abastecimento de água, pavimentação, drenagem, muros de contenção, equipamentos comunitários, trabalho social e regularização fundiária.	09/05/2012	10/04/2013	23.330.000,00	4.873.596,50	28.203.596,50	63,88	Adiantada
Maria de Nazaré	Urbanização da comunidade Maria de Nazaré.	30/12/2009	07/02/2012	9.275.420,00	1.424.584,03	10.700.004,03	47,20	Atrasada
Zona Ribeirinha do Rio Sanhaua	Urbanização da Zona Ribeirinha do Rio Sanhauá - Comunidades Ilha do bispo, Alto Mateus. Favela do S e Varadouro.	14/05/2008	04/07/2008	24.142.481,89	1.797.794,92	25.940.276,81	58,13	Adiantada
Taipa/ Nova Vida	Melhoria das condições de habitabilidade de Taipa/Nova Vida (114 unidades habitacionais, obras de água, esgoto, drenagem e pavimentação, e a implementação de via principal e equipamentos, praças, áreas de lazer).	30/04/2008	15/05/2009	7.317.200,00	380.949,71	7.698.149,71	100,00	Concluída
São José	Obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários (1 escola, 1 ginásio de esporte coberto) articulados à Produção 2961 UH pelo PMCMV.	31/10/2011	09/06/2014	37.802.682,28	4.722.133,88	42.524.816,16	16,40	Atrasada
TOTAL				101.867.784,17	13.199.059,04	115.066.843,21		

Fonte: Elaboração própria com base no Sistema - Acompanhamento de Operações do Setor Público – Caixa Econômica Federal. Elaboração Própria com base nos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) – Caixa Econômica Federal. Dados coletados de março a junho de 2019.

Os dados da Figura 01 permitem algumas constatações e, ao mesmo tempo, possibilitam lançar hipóteses acerca do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB.

Temporalmente, o referido processo apresenta uma duração média de 9,4 anos, o que representa, cerca de 6,4 anos além do prazo normalmente definido para a execução de projetos de urbanização de assentamentos. Claro que cada território e cada proposta de intervenção possuem suas especificidades, o que pode exigir prazos superiores a 36 meses. No entanto, essa longevidade dos projetos não pode ser explicada apenas por atrasos durante a etapa de implementação.

Campanhoni (2016), ao analisar dados referentes ao tempo entre assinatura do contrato e início da execução em contratos do PAC-UAP no Brasil, constatou que o executivo municipal demora em média 1,5 ano para iniciar tal execução. A realidade do município de João Pessoa não se apresenta diferente, a qual pode ser explicada por fatores como: (a) inexistência de banco de projetos para assentamentos precários. Diante disso, as propostas enquadradas no PAC-UAP não se encontram em nível de projeto executivo, havendo a necessidade de prever recursos para a elaboração desse pela empresa executora da obra. Embora não seja incomum essa previsão, o fato é que ao apresentar uma proposta sem o amparo de um projeto executivo, corre-se o risco de problemas na previsão inicial de custos, prazos e no próprio escopo da proposta. A realidade é que a maioria dos municípios opta por pleitear recursos para a execução, mesmo havendo possibilidade de solicitar recursos para a elaboração de projetos; (b) entrave relacionado à pouca *expertise* de empresas de construção civil referente às intervenções de caráter integrado e multissetorial, tende em vista especificidades dos assentamentos precários, e do próprio ciclo do projeto; e (c) inexistência ou insuficiência de técnicos municipais com experiência em projetos de urbanização de integrada de assentamentos.

Antes do PAC-UAP, conforme apontado anteriormente, apenas 01 projeto⁸ foi enquadrado na modalidade Urbanização, Regularização e Integração, tendo como objeto a **Erradicação de Favelas e Urbanização Integrada**. Ainda no que se refere às condições iniciais, nas etapas de pré-obras e de obras, salienta-se a dificuldade de equipes municipais com processos licitatórios, gerenciamento e fiscalização de obras relacionadas à urbanização de assentamentos. Tais dificuldades se vinculam, em grande medida, à existência de equipes subdimensionadas e à própria dinâmica interativa que lastreia o

⁸ Sistema de Acompanhamento de Operações do Setor Público da Caixa Econômica Federal.

funcionamento do PAC, na medida em que envolve diversos atores (estatais e não estatais). Essa dinâmica envolve, portanto, processos de decisão *multi-layering e multi-level*, conforme apresentada por Lotta (2019). Nos processos de decisão *multi-layering* existe a dinâmica estabelecida pelo município, pelo governo do estado (órgão ambiental e concessionária) e pelo governo federal (ministérios, órgãos de controle e instituições mandatárias). No caso dos processos de decisão *multi-level* verifica-se a existência de diversos atores também atuando no processo de implementação, expresso na atuação dos burocratas de alto e médio escalão e dos burocratas do nível de rua.

Considerando que o PAC é um programa que tem o poder público municipal como protagonista no que se refere à formulação e à implementação, e a alocação final dos recursos é feita pelo Governo Federal, considera-se relevante retomar análise feita por autores referente à implementação em sistemas federais.

Em sistemas federais, deve-se buscar conciliar o desejo das lideranças centrais com o das autoridades difusas de implementação – sempre presentes em federações. E é a presença dessas “autoridades difusas” que impõe a participação de atores que representam interesses divergentes em relação aos da política nacional, dificultando a implementação local de políticas federais. Com isso, amplia-se a necessidade de formuladores federais buscarem a cooperação e a coordenação nos níveis subnacionais (Oliveira & Couto, 2019, pp. 75-76).

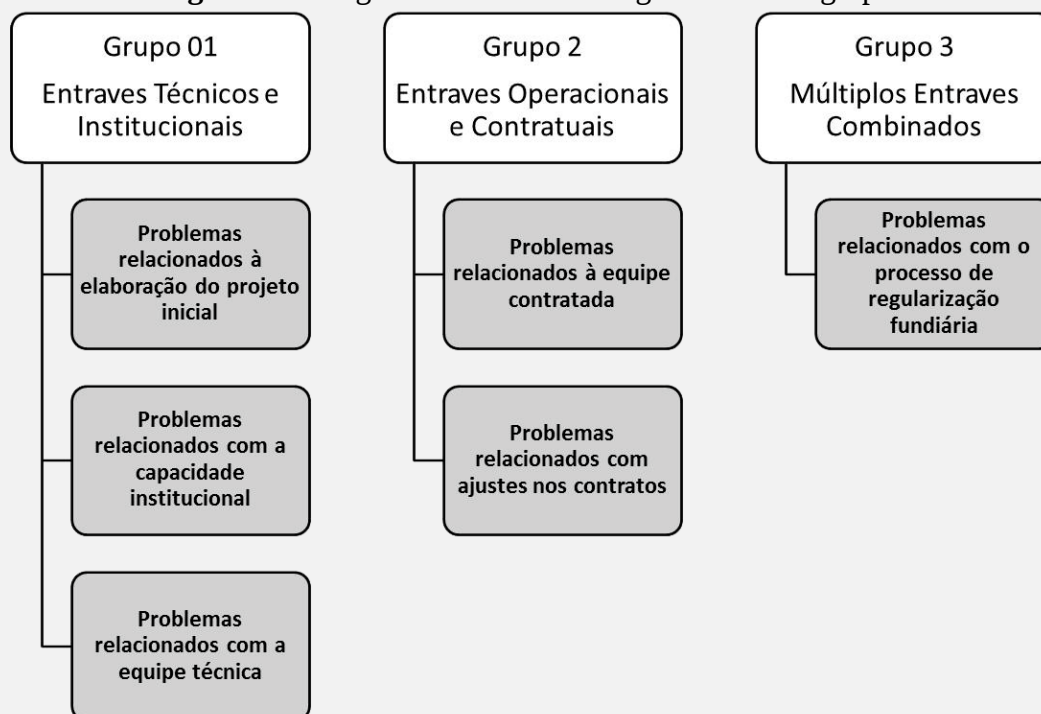
Logo, pode-se supor que a dinâmica interativa (vertical e horizontal) entre diferentes atores (estatais e não estatais) deva ocorrer baseada em práticas cooperativas. Ao refletir sobre a relação entre quadro de atores e diretrizes prioritárias das políticas públicas, consideram que:

a permanência de uma diretriz prioritária depende, também, da continuidade dos seus atores definidores. Quando o quadro de atores que definem a diretriz prioritária se altera abrupta ou radicalmente, a chance de “abandono” daquela diretriz é grande. Mudanças de grupos políticos no governo, em especial a entrada de grupos com visões muito distintas do papel do Estado na condução das políticas públicas, tendem a gerar mudanças significativas ou mesmo a rejeição das diretrizes prioritárias. Mudanças menos radicais, com a entrada de grupos que, se não alinhados, ao menos concordam com o sentido das políticas implementadas, têm efeitos menos significativos para a continuidade e superação das diretrizes. (Oliveira & Couto, 2019, p. 74).

Considerando o exposto, um olhar sobre o ciclo político do município de João Pessoa no período entre 2005 e 2019 aponta que houve troca de gestão em dois momentos. De 2005 a 2010 quem esteve à frente foi o ex-prefeito Ricardo Coutinho. Em março de 2010 assumiu o vice-prefeito Luciano Agra, que ficou à frente do executivo municipal até dezembro de 2012. De 2013 até os dias atuais, o prefeito é Luciano Cartaxo. Em geral, quebras no ciclo político alteram a composição das equipes municipais (burocratas de alto e médio escalão e os burocratas de nível de rua), impactando no ciclo das políticas públicas.

Com relação ao PAC-UAP em João Pessoa, identificou-se os principais entraves à sua implementação, tomando como referência matriz analítica elaborada por Campanhoni (2016), que identifica entraves relacionados aos PACs-UAP no Brasil. De modo a estruturar a leitura do contexto local específico, procedeu-se à organização/enquadramento dos entraves em três grupos: (i) Grupo 01: Entraves Técnicos e Institucionais; (ii) Grupo 02: Entraves Contratuais e Operacionais; e (iii) Grupo 3: Múltiplos Entraves Combinados. A figura 03 seguir apresenta os referidos grupos indicando e seus entraves.

Figura 03: Diagrama dos entraves organizados em grupos



Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas realizadas com gestores da Secretaria Municipal de Habitação do município de João Pessoa/PB e representante de instituição mandatária (2019); Dossiês dos Contratos PAC-UAP (Caixa Econômica Federal); Acompanhamento de Operações do Setor Público (Caixa Econômica Federal).

No Grupo 01, destacam-se entraves relacionados à qualidade do projeto. Em geral, os projetos inicialmente enquadrados – para efeitos de habilitação no PAC-UAP – não estavam no nível executivo, implicando, por conseguinte, na necessidade de elaboração de projetos executivos por parte das empresas vencedores dos certames licitatórios para execução da obra.

Outros aspectos que impactam na implementação do PAC-UAP em João Pessoa estão diretamente ligados às mudanças do ciclo político, quais sejam: (a) rotatividade das equipes; (b) descontinuidade administrativa e do corpo técnico; e (c) equipes subdimensionadas.

No caso do Grupo 02, destacam-se questões referentes à reprogramação de obras e à cronogramas defasados. Tal situação enseja a necessidade de realização de aditivos de tempo e/ou preço, relicitações e até mesmo redução de metas dos contratos aprovados. No projeto da Comunidade Taipa/Nova Vida, por exemplo, ocorreu a revisão e, posterior, redução de metas, a fim de que o projeto fosse concluído. Em relação aos entraves referentes à equipe contratada, destacam-se os que envolvem rescisões contratuais e empresas contratadas sem expertise para realização de intervenções de urbanização complexa, comuns a assentamentos precários.

No Grupo 03, registram-se entraves relacionados à questão fundiária, como, por exemplo: demora nos processos de regularização, problemas com a titularidade de áreas e com a realização de desapropriações.

Destaca-se, ainda, que falhas de comunicação entre os diferentes atores e dificuldades em termos organizacionais também impactam negativamente na implementação, sobretudo de projetos de urbanização de assentamentos precários, dado que esses projetos exigem alto nível de articulação dos diferentes subprojetos das áreas de engenharia, arquitetura, social, ambiental e fundiário. Ou seja, as falhas de comunicação entre os atores e dificuldades organizacionais são entraves relacionados à dimensão político-relacional quanto se trata do debate acerca do tema capacidade institucional.

Ressalta-se que os projetos de urbanização de assentamentos precário devem ser formulados e implementados em uma perspectiva integrada, caso contrário a tendência é que os custos (social, territorial, financeiro e político) e o tempo para execução sejam muito superiores aos previstos. Em geral, atrasos na execução provocam perda de

credibilidade e de legitimidade da população beneficiária em relação ao projeto e aos outros atores estatais e não estatais envolvidos na implementação. Nesse sentido, a existência de canais e de mecanismos de cooperação e coordenação é essencial ao processo de implementação de qualquer programa e/ou projeto, em particular os de natureza multissetorial.

A figura 04 apresenta um mosaico de imagens dos assentamentos enquadrados no PAC-UAP em João Pessoa.

Figura 04:

Mosaico de imagens dos assentamentos enquadrados no PAC-UAP de João Pessoa/PB



Fotos 01 e 02: Assentamento Saturnino de Brito



Fotos 03 e 04: Assentamento Maria de Nazaré



Fotos 05 e 06: Assentamento Comunidade do S



Fotos 07 e 08: Assentamento Taipa/Nova Vida

Fonte: Acervo Fotográfico da Pesquisa PAC-Urbanização de Assentamentos Precários em João Pessoa/PB: Desenho, implementação e avaliação.

Nas visitas de campo, observou-se, *in loco*, as especificidades de cada território como parte do esforço de se compreender o PAC-UAP, para além dos dados e das informações obtidas nos diversos documentos e nas entrevistas. Nesse sentido, ao compor o mosaico acima tentou-se lançar luz sobre questões nem sempre tão explícitas aos olhos daqueles que atuam diretamente na implementação do referido programa.

Um primeiro aspecto que chama atenção diz respeito à permanência de um quadro de precariedade ladeado por intervenções inconclusas que provocam alterações no cotidiano das famílias. Um segundo aspecto refere-se à constatação de que ocorreu a construção de domicílios improvisados em terreno situado ao lado do conjunto habitacional produzido no âmbito do PAC-UAP da comunidade Taipa/Nova Vida. Tal problemática revela não somente as condições de precariedade vividas pelas famílias que residem naqueles domicílios, mas sobretudo a dificuldade que o município tem de evitar ocupações em terrenos públicos. No caso ilustrado, o terreno pertence ao Governo do Estado.

Um terceiro aspecto: projetos enquadrados no PAC-UAP priorizaram áreas que apresentam risco de vida à população. No caso do Saturnino de Brito e Maria de Nazaré, parte do assentamento se situa em área de encosta. O São José se localiza às margens de rio Jaguaribe e a Comunidade do S se situa nas proximidades do antigo lixão do Roger e das margens do Rio Paraíba, sendo que parte dos imóveis se encontra locada sobre uma tubulação de emissário de rede de esgoto. Assim como no Taipa/Nova Vida, embora a intervenção na comunidade do S não tenha sido concluída, verificou-se, durante visitas de campo, um recente processo de ocupação irregular e desordenado em área de risco (próximo de faixa de domínio da linha férrea). Entre os fatores explicativos disso tem-se

a tentativa, por parte das famílias que ocuparam, de serem beneficiadas com unidades habitacionais que serão construídas para atender às famílias beneficiárias do projeto.

Mesmo não podendo ser enquadradas no projeto inicial, a ocupação feita pelas famílias sinaliza, de forma contundente, o desafio que está posto para município no contexto da efetivação da moradia adequada. Tal desafio, no entanto, só pode ser devidamente enfrentado mediante o estabelecimento de interações verticais e horizontais entre os diferentes atores, não sendo exclusivo do ente local.

4. Considerações finais

O desenho estabelecido com a Constituição Federal de 1988 redefiniu competências entre os entes federativos, ao passo que alçou o município à condição de ente autônomo. Nesse contexto, a política de desenvolvimento urbano passou a ser de responsabilidade dos municípios, tendo esses que se alinharem às arquiteturas institucionais e às diretrizes definidas pelo governo federal. A política de habitação, por exemplo, se enquadra no rol de políticas que são definidas no plano federal, embora a sua formulação, implementação e avaliação seja de responsabilidade local.

A descentralização favoreceu os municípios em relação ao aumento de recursos voluntários à consecução da política habitacional nas suas diferentes modalidades. Todavia, a prática evidencia dificuldades de implementação relacionadas à baixa capacidade institucional e à pouca experiência com a modalidade de urbanização de assentamentos precários.

O exame da experiência do processo de implementação do PAC-UAP em João Pessoa/PB revela a existência de entraves de diversas naturezas, com destaque para os Técnicos e Institucionais, os Operacionais e Contratuais e os Múltiplos Entraves Combinados.

Ademais, constatou-se que, apesar de esforços da gestão municipal, no sentido de capilarizar suas ações para o tratamento integrado de assentamentos, ainda permanecem problemas relacionados à pactuação entre atores estatais e não estatais. Muitas vezes a não pactuação implica na necessidade de revisão parcial ou integral dos projetos.

Reconhecendo que a implementação funciona como uma espécie de jogo entre diferentes implementadores, pode-se supor que o grau de adesão ao PAC-UAP, por exemplo, varia em função dos recursos disponíveis e da capacidade de barganha de atores

institucionais e não institucionais. Pode-se supor, também, a existência de um amplo espaço, que ainda se encontrar aberto, para que os implementadores adotem comportamentos discricionários.

A complexidade inerente ao caráter multissetorial e integrado que orienta e define as ações de urbanização de assentamentos precários, e a relação entre atores estatais e não estatais que cotidianamente jogam, são fatores explicativos na longevidade dos projetos.

A implementação do PAC-UAP em João Pessoa possibilitou a ampliação dos investimentos direcionados para famílias que residem em áreas precárias, as quais apresentam contextos complexos e conflituosos, e territórios ambientalmente degradados, insalubres e vulneráveis socialmente. Inegavelmente, esse quadro dificulta e complexifica a implementação dos projetos. Essa, no entanto, não é uma realidade exclusiva daquele município, uma vez que é comum observar tais dificuldades em outras experiências locais de urbanização de assentamentos. Logo, é fundamental que os municípios aperfeiçoem não apenas seus sistemas de planejamento e gestão, mas que também fortaleçam as articulações entre os atores estatais e não estatais.

Em outras palavras: o município necessita melhorar a sua capacidade institucional, sobretudo no que se refere ao componente técnico-administrativo (recursos financeiros, informacionais, físicos, bem como organizações, instrumentos e profissionais competentes com habilidades de gestão, em particular no que se refere a projetos de urbanização) e ao componente político-relacional (Institucionalização de canais de participação e interação, negociação e mediação do Executivo com outros poderes, órgãos de controle e sociedade)⁹.

O PAC-UAP em João Pessoa/PB pode, portanto, ser compreendido mais como um tipo de experimentação social, e menos como um projeto coletivo ideal fechado. Sendo assim, é fundamental reforçar e aprimorar o processo de implementação de programas e de projetos, sobretudo daqueles que envolvem múltiplas dimensões e que requerem o envolvimento de diversos atores (estatais e não estatais), a exemplo dos projetos de urbanização de assentamentos precários.

⁹ Para uma discussão sobre capacidade institucional ver Silva (2019), Pires e Gomide (2014) e Grin (2012).

Referências

Brasil. Ministério das Cidades/Cem (2010). *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasília/DF.

Bueno, L. M. M., & Freitas, E. L. H. (2009, janeiro). Normas específicas e metodologia para projetos e obras de urbanização e recuperação ambiental de assentamentos precários. In: *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários* (1ª impressão). Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades.

Bueno, L. M. M. (2000). *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Caldas, M. F. (2018). *A Utopia da Reforma Urbana: ação governamental e política pública no Brasil*. Belo Horizonte: C/Arte.

Campanhoni, A. (2016, abril/junho). Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Rev. Serv. Público Brasília*, 67(2), 227-248.

Cardoso, A. L., & Denaldi, R. (2018). Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: R. Denaldi, & A. L. Cardoso. *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC* (1ª Ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital.

Cardoso, A. L., Jaenisch, S. T., & Aragão, T. A. (2017). 22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise (Introdução). In: *22 anos de Política Habitacional no Brasil: da euforia à crise* (1ª Ed). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

Cardoso Junior, J. C., & Navarro, C. A. (2018). O Brasil na Encruzilhada: Política, Planejamento e Investimentos na Experiência Recente do PAC (2007-2014): avanços e ameaças. In: A. Á. Gomide, A. K. Pereira (Eds.). *Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento* (pp. 63-89). Rio de Janeiro: Ipea.

Denaldi, R. (2009, janeiro). Assentamentos Precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários* (1ª Impressão). Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades.

Gomide, A., & Pires, R. C. (2014). *Capacidades estatais e democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.

Grin, E. J. (2012, janeiro/setembro). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria e Sociedade*, Minas Gerais, 20(1), 148-176.

_____ (2003). *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses* (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Lima, L., & D'ascenzi, L. (2013, dezembro). Implementação de Políticas Públicas: Perspectivas Analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.

Lotta, G. S. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: G. S. Lotta (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap.

_____ (2010). *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família* (Tese de Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Oliveira, V. E. De, & Couto, C. G. (2019). Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: G. S. Lotta (Org.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap.

Secchi, L. (2016). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª Ed). São Paulo: Cengage Learning.

Silva, F. L. (2019). *Prioridade política e Capacidade Burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários* (Tese de Doutorado em Administração pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.