

## **Sessão Livre**

### **Direito à Cidade e Habitação:**

#### **Balanço do PAC Urbanização de Favelas**

**Adauto Lucio Cardoso (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ)**

**Rosana Denaldi (LEPUR -UFABC)**

#### **RESUMO GERAL**

Em 2007, o Governo Lula lançou um ambicioso programa de investimentos em infraestrutura – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, com o propósito de promoção do desenvolvimento econômico, potencializando os investimentos públicos e buscando promover um ambiente favorável aos investimentos privados. O Programa contou com duas fases: PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014). Foi organizado em eixos de investimento, que continham modalidades específicas, que, por sua vez, eram compostas por Programas e Ações.

Embora voltado para o desenvolvimento econômico, o PAC inclui em seu bojo um conjunto de investimentos voltados ao desenvolvimento social e urbano. Nesse sentido, já no PAC1, foi criada a Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), incluída no Eixo denominado Infraestrutura Social e Urbana. No PAC2, a mesma modalidade passou a fazer parte do Eixo Minha Casa Minha Vida. Segundo o 11º Balanço do PAC2, publicado em 2014, o total de investimentos contratados para o PAC-UAP estariam na ordem de R\$ 33 bilhões, sendo R\$ 20,8 bilhões no PAC1 e R\$12,7 bilhões no PAC2 (BRASIL, 2014, p. 192).

O PAC se constituiu, sem dúvida alguma, como o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país. Tratou-se de um programa gerenciado pelo setor público e voltado explicitamente para populações de baixa renda, configurando-se, juntamente com os Programas Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como um programa fortemente redistributivo. Possibilitou ainda, pela abertura institucional e pelo volume de recursos, a ampliação da escala da intervenção em favelas e loteamentos precários e contribuiu para consolidar uma perspectiva de intervenção que privilegia a “urbanização integral”

A importância do PAC – e, posteriormente, do PMCMV – na agenda governamental durante o “período lulista” indicava claramente uma mudança de trajetória em relação aos períodos anteriores em que o direito à moradia, embora consagrado na Constituição, não repercutia enquanto uma política pública que viabilizasse sua concretização. No entanto, a

partir da crise de 2014 e com os problemas de andamento dos contratos, o programa é praticamente descontinuado, no sentido de novas contratações, ainda no governo Dilma.

Após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o novo governo de Michel Temer deu início a um amplo processo de reformas estruturais de cunho extremamente liberalizante. Tendo conseguido aprovar o Projeto de Emenda Constitucional que estabeleceu um teto de gastos para o setor público, o novo governo lançou de imediato um programa de reformas conservadoras e de caráter neoliberal. A mudança de governo significou uma redução gradativa, mas substancial, dos programas de cunho redistributivo, ao mesmo tempo em que a crise econômica se aprofundou, com fortes impactos já evidenciados sobre as condições de vida dos trabalhadores, como apontam os indicadores de emprego, pobreza e desigualdade.

No campo da política habitacional, tem-se praticamente uma descontinuação do PMCMV destinado à Faixa 1, que atendeu aos trabalhadores na faixa até três salários-mínimos, e do PAC. Há que se considerar ainda que a aprovação da Proposta de Ementa Constitucional (PEC) do Teto dos Gastos Públicos, PEC do Teto<sup>1</sup> teve certamente forte repercussão nos investimentos habitacionais, impedindo a concessão de subsídios diretos, como vinha sendo feito no ciclo anterior.

Considerando esses aspectos e ainda a reversão que aponta para um redirecionamento da política habitacional (ou para a sua transformação em uma “não política”) justifica-se aqui a necessidade de realizar um grande balanço dos programas habitacionais lulistas, enfatizando-se suas positivities, mas não deixando de assinalar suas contradições. Além de permitir essa avaliação retrospectiva, considerando-se o fim do ciclo lulista, essas reflexões podem ser também bases importantes que permitam avaliar com maior precisão as transformações em curso nas políticas urbanas e habitacionais.

É nesse contexto que, no âmbito do Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) / Observatório das Metrôpoles e do projeto de pesquisa “As Metrôpoles e o Direito à Cidade na Inflexão da Ordem Urbana Brasileira” foi proposto o subprojeto Direito à Cidade e Habitação, tendo como um de seus objetivos realizar um balanço das políticas habitacionais do ciclo lulista. Considerando-se que o Programa Minha Casa Minha Vida já havia passado por diversas avaliações, nacionais e locais, deu-se então prioridade à realização de uma pesquisa nacional que permitisse realizar uma primeira avaliação do desempenho do PAC na urbanização de favelas. A partir dessa constatação, foi proposta uma parceria entre o projeto INCT/Observatório das Metrôpoles e o Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos da Universidade Federal do ABC (LEPUR/UFABC), de forma a construir um projeto que pudesse se beneficiar das dinâmicas já estabelecidas no âmbito da rede nacional do Observatório, e da experiência de pesquisa na área do LEPUR.

Considerando a necessidade de uma visão abrangente, definiu-se que seria importante contar com avaliações das cidades que se caracterizassem pela concentração de assentamentos precários e, também, que tivessem recebido recursos significativos do PAC. Por outro lado, seria também fundamental garantir algum nível de abrangência regional. A partir desses critérios e da disponibilidade de participação de pesquisadores locais, foram

---

<sup>1</sup> PEC 241 na Câmara dos Deputados e PEC 55 no Senado Federal

selecionadas as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, as cidades da Região do Grande ABC (que já haviam sido objeto de pesquisas anteriores desenvolvidas pelo LEPUR), Belo Horizonte – no Sudeste; Fortaleza, Salvador e Recife – no Nordeste; Belém, no Norte; e Porto Alegre e Curitiba – no Sul.

A sessão livre aqui apresentada busca reunir alguns dos pesquisadores que integraram essa rede de pesquisa para apresentar e discutir com a comunidade da ANPUR os resultados alcançados. Além desses trabalhos, optou-se também por incluir entre as apresentações um balanço dos resultados do III Urbfavelas, que será realizado em Salvador, em novembro de 2018.

## URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COM RECURSOS DO PAC: BALANÇO E REFLEXÕES SOBRE O RIO DE JANEIRO

Adauto Lucio Cardoso

Universidade Federal do Rio de Janeiro – Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) – Pesquisador do Observatório das Metrôpoles

A partir dos dados sistematizados pela pesquisa ‘Direto à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas’ pretende-se fazer uma síntese dos grandes números referentes aos contratos do PAC visando a urbanização de favelas no país, buscando avaliar a distribuição regional dos recursos e também refletir a especificidade da urbanização de favela e sua relação com problemas de eficiência no desempenho do programa. Além desses pontos pretende-se também avançar na caracterização da intervenção do PAC no Rio de Janeiro, um dos municípios que apresentou maior concentração de recursos e com projetos que viabilizaram a intervenção em grandes complexos de favelas. Pode-se verificar, na análise dessa caso, que as intervenções do PAC na RMRJ e no município do Rio tiveram caráter muito diversificado e que, apesar dos problemas identificados nas intervenções emblemáticas, a análise do conjunto das intervenções mostrou a potencialidade do programa no avanço das políticas de urbanização de favelas.

produziu um balanço preliminar das urbanizações de favela realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apresenta-se um panorama dos recursos investidos e destaca-se algumas questões iluminadas pelos 10 estudos de caso (experiências locais). Há iniciativas de características muito distintas que ganharam escala com o PAC. As pesquisas que foram realizadas indicam que são diversas as estratégias de aplicação dos recursos e que dialogam com a “dependência das trajetórias” dos Governos Municipais e Estaduais e com as especificidades do território. A injeção de recursos do PAC, em alguns casos potencializou problemas e, em outras, criou oportunidades de ampliar e elevar a qualidade do atendimento. Também se verificou que há uma agenda de pesquisa aberta e a necessidade de conhecer os processos desenvolvidos para aprofundar a análise. Entre outros, alguns temas foram destacados: a dimensão ambiental da urbanização de favelas, a questão dos deslocamentos involuntários e as soluções de reposição de moradia, a interface com projetos

urbanos de recuperação ambiental da cidade, o tema da precariedade da unidade habitacional e do arranjo institucional e papel dos atores envolvidos.

## **URBANIZAÇÃO DE FAVELAS COM RECURSOS DO PAC: UM BALANÇO PRELIMINAR**

Rosana Denaldi

Universidade Federal do ABC – Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território e do Bacharelado em Planejamento Territorial

O referido estudo ‘Direto à Cidade e Habitação: um balanço do PAC – Urbanização de Favelas’ produziu um balanço preliminar das urbanizações de favela realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apresenta-se um panorama dos recursos investidos e destaca-se algumas questões iluminadas pelos 10 estudos de caso (experiências locais). Há iniciativas de características muito distintas que ganharam escala com o PAC. As pesquisas que foram realizadas indicam que são diversas as estratégias de aplicação dos recursos e que dialogam com a “dependência das trajetórias” dos Governos Municipais e Estaduais e com as especificidades do território. A injeção de recursos do PAC, em alguns casos potencializou problemas e, em outras, criou oportunidades de ampliar e elevar a qualidade do atendimento. Também se verificou que há uma agenda de pesquisa aberta e a necessidade de conhecer os processos desenvolvidos para aprofundar a análise. Entre outros, alguns temas foram destacados: a dimensão ambiental da urbanização de favelas, a questão dos deslocamentos involuntários e as soluções de reposição de moradia, a interface com projetos urbanos de recuperação ambiental da cidade, o tema da precariedade da unidade habitacional e do arranjo institucional e papel dos atores envolvidos.

## **AS DIMENSÕES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS NA EXECUÇÃO DE PROJETOS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: ANÁLISE DO PAC EM CURITIBA (PR)**

Madianita Nunes da Silva (Universidade Federal do Paraná – Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e do Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo)

Entre 2007 e 2011, o Município de Curitiba firmou, junto à União, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 21 contratos com o objetivo de atuar na urbanização de 49 favelas (CAIXA, 2018). Embora inicialmente guiados por princípios que visavam à urbanização dos assentamentos, constatou-se que parte significativa dos contratos teve uma alteração substancial do escopo dos projetos aprovados para a captação dos recursos, observando-se que a remoção dos moradores das favelas, com realocação para os novos conjuntos habitacionais produzidos, caracterizou a implementação do programa.

Tomando como referência tal resultado, reflete-se a respeito das condições institucionais e normativas que pautam a execução da Política Habitacional em Curitiba, que, conforme defende-se, são histórica e socialmente produzidas, e derivam da forma como tem sido formulada a questão da moradia no município. A partir desse estudo de caso pretende-se iluminar a relevância das dimensões institucionais e normativas na execução de projetos de urbanização de assentamentos precários, considerando o objetivo norteador dessa tipologia de intervenção urbana, de reduzir a lacuna existente entre as características desses espaços e o acesso à moradia digna.

## **A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO RECIFE A PARTIR DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO**

Demóstenes Moraes (Núcleo Paraíba do Observatório das Metrôpoles / Universidade Federal de Campina Grande)

Todos os levantamentos referentes às favelas no Recife estimaram uma população moradora próxima à metade da população da cidade. A atuação estatal variou, historicamente, entre a omissão, a erradicação e a melhoria pontual das favelas. Os programas de urbanização, a partir dos anos 80, foram insuficientes para alterar as condições estruturais da maioria dos assentamentos precários no Recife e as experiências pioneiras das ZEIS e do PREZEIS serviram mais à proteção das favelas em relação ao mercado imobiliário formal e menos à regularização destas. A pesquisa sobre o PAC-Urbanização de favelas no Recife revelou a importância do programa, alcançando 91 das 545 favelas da cidade e mais de 90 mil famílias, com cerca de R\$ 670 milhões de investimentos; e a influência de programas antecedentes, como o Prometrópole e o Habitar Brasil-BID, em suas principais estratégias de intervenção, a urbanização parcial de conjuntos de assentamentos e as intervenções integrais em favelas menores. É possível destacar, entre os apontamentos da pesquisa, a necessidade de previsão de parâmetros específicos para contratações, projetos e intervenções e de fortalecimento das estruturas estatais locais que atuam com regularização urbanística e fundiária como elementos fundamentais ao aperfeiçoamento de programas de urbanização de favelas.

## **BALANÇO DO III SEMINÁRIO NACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS**

Laila Nazem Mourad (Universidade Católica do Salvador – Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social)

O III URBFAVELAS que aconteceu em Salvador/BA, em novembro de 2018, teve como objetivo principal atualizar o debate acerca do tema urbanização de favelas, assentamentos e bairros, inseridos no contexto latino-americano. O evento contou com a participação de acadêmicos, profissionais das diversas áreas do conhecimento, dos órgãos públicos e dos

movimentos sociais, reafirmando o compromisso científico, social e político diante dos limites e desafios atuais dessa problemática. Importante repercussão científica do evento foi a perspectiva de ampliação das redes de pesquisa nacionais e latino-americanas, em articulação com os movimentos sociais, vislumbrando, para a próxima edição do UrbFavelas a realização de seminário de âmbito internacional. O olhar científico contemporâneo elucidou a necessidade dessa temática ser retomada e permanentemente revisitada à luz de nossa história e das nossas lutas por cidades mais justas e inclusivas. A partir do evento, o compromisso científico engajado se expressou pela indicação de problemas e temas apontados pelos movimentos sociais e pela academia que poderão se desdobrar em pautas de revisão de políticas públicas e em agenda de pesquisas intercambiadas, na perspectiva da legitimidade e imperativa permanência desses territórios populares, principalmente como espaços de resistência e de luta pela sua inserção à cidade.