

Política urbana, moradia e desenvolvimento econômico: reflexões em torno da experiência do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC no Brasil

ANA CLÁUDIA DUARTE CARDOSO
MARIA DULCE P. BENTES SOBRINHA
ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

RESUMO

Este texto apresenta resultados de pesquisa sobre investimentos em habitação e saneamento, vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento, realizados no período de 2007 a 2011 em quatro regiões metropolitanas brasileiras. Assume como ponto de partida breve resgate da trajetória das políticas urbanas brasileiras e apresentação de experiências internacionais de produção massiva de habitação, nas décadas que precederam a retomada de investimentos em habitação pelo governo brasileiro; em seguida apresenta o escopo do Programa de Aceleração do Crescimento, qualificando sua natureza de programa econômico, e discorre sobre o quanto as novas ações contribuem para alterar a realidade das cidades brasileiras ou reproduzem processos já conhecidos, a partir dos estudos de caso (Rio de Janeiro, Porto Alegre, Maringá, e Natal). As comparações revelam que o programa não é homogêneo, e que se constitui em estratégia de financiamento que absorve as particularidades de dinâmicas locais, e reproduz a desarticulação entre políticas públicas que dizem respeito à cidade, com risco de ampliar os territórios subordinados à lógica de mercado, repetindo o que ocorreu em outros países periféricos.

Palavras Chaves: PAC, política urbana, regiões metropolitanas

ABSTRACT

This paper presents the results of a research on the investments made in housing and sanitation linked to the Growth Acceleration Program (PAC), from 2007 to 2011 in four Brazilian metropolitan regions. It starts with a brief description of the urban policies trajectory and presents international cases of massive housing expansion of the two decades prior to the Brazilian government's resumption of housing investments; after that it presents the Growth Acceleration Program, qualifying its nature as an economic program and discusses how many new actions will contribute to change the realities of Brazilian cities or only reproduces already known processes, through case studies (Rio de Janeiro, Porto Alegre, Maringá, e Natal). The comparison reveals

that the program is not uniform, and represents a financing strategy that absorbs local dynamics, reproducing disarticulation between city-oriented public policies, risking the amplification of territories subordinated to the market's logic, repeating what has happened in other peripheral countries.

Keywords: PAC, urban policies, metropolitan regions

INTRODUÇÃO

Este texto tem como objetivo apresentar os resultados de pesquisa sobre investimentos em habitação e saneamento, vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento, no período de 2007 a 2011, que tomou quatro regiões metropolitanas brasileiras como estudo de caso. Com o intuito de melhor abordar o processo de implantação dos investimentos oficiais, o texto foi estruturado em três seções: (i) Inspirações e referências para a produção recente de habitação no Brasil, dedicada à apresentação de aspectos gerais da política de habitação de interesse social brasileira e de programas de produção de habitação semelhantes ao PAC implantados em países da Ásia e América Latina, comentando suas premissas e resultados; (ii) O Programa de Aceleração do Crescimento: que expõe caracterização e condições de operação do programa, e apresenta hipóteses e escopo da pesquisa; (iii) Ações em habitação nas Regiões Metropolitanas de Rio de Janeiro, Porto Alegre, Maringá e Natal, que apresenta os resultados dos estudos de caso, e (iv) onde as considerações finais a respeito de como o programa relaciona recursos, intervenções de habitação e repercute no desenvolvimento urbano das metrópoles estudadas.

INSPIRAÇÕES E REFERÊNCIAS PARA A PRODUÇÃO RECENTE DE HABITAÇÃO NO BRASIL

A experiência brasileira de formulação de política e produção habitacional segue experiências internacionais desde os anos 1930. Naquela ocasião, havia uma defasagem de pelo menos meio século entre os primeiros passos do Governo brasileiro e a ação de países industrializados na produção de habitação, já assumida como uma atividade econômica capaz de alavancar a economia em tempos de crise. Ainda na Europa, antes de chegar ao Brasil, o foco econômico na produção de habitação fora associado a outros objetivos de natureza político ideológica, em reação à onda comunista revolucionária que culminou com a Revolução Russa. Do outro lado do Atlântico, experiências do *New Deal* norte-americano também demonstraram que planejamento e obras poderiam dinamizar regiões estagnadas; e mais tarde, o pós-guerra europeu permitiu que muitas concepções de planejamento do território fossem testadas nas escalas urbana, metropolitana e regional, particularmente no caso da grande região de Londres (HALL, 2005).

Longe de ter o comando da economia mundial, o governo brasileiro desenvolveu a sua atuação na área paralelamente ao processo de industrialização do país, com ações

voltadas ao atendimento da classe trabalhadora, devidamente sindicalizada, a exemplo da produção habitacional financiada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (BONDUKI, 1998). Na década de 1960 essas experiências culminaram com criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação (BNH) de produção em massa e estandardizada de moradias e conjuntos habitacionais, fortemente vinculadas à atuação das empreiteiras durante a gestão militar (MARICATO, 1987). A dependência dos investimentos federais de capital externo foi determinante para o recuo nos investimentos durante as décadas de economia inflacionária brasileira – anos 1980 e 1990 –, e opção por um sistema auto-financeável, incapaz de atender aos segmentos sociais mais carentes de moradia (VALENÇA; BONATES, 2009).

Da extinção do BNH (1986) até a retomada da Política Habitacional a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, verificou-se um completo esvaziamento dos investimentos públicos em habitação social no país. Por outro lado, esse período foi marcado por intenso processo de rearticulação dos movimentos sociais em luta pelo restabelecimento do estado democrático no Brasil. Movimentos sociais por moradia, e de uma forma mais ampla pelo Direito à Cidade, articulados no Fórum Nacional de Reforma Urbana, buscaram inserir e fortalecer os princípios da função social da propriedade e da gestão democrática na política urbana nacional.

Neste período, aprofundou-se a noção de que o enfrentamento da questão habitacional brasileira deve ser orientado pela democratização do acesso a terra urbanizada. Tal enfrentamento depende da elaboração e implementação de uma política fundiária alicerçada na participação de todos os segmentos envolvidos na produção habitacional, sobretudo aqueles historicamente excluídos do direito à moradia. Tal ideário foi inserido na Constituição Federal Brasileira de 1988, constituições estaduais, leis orgânicas e planos diretores, nas décadas subsequentes, culminando com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

O marco regulatório da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano constituído nesse período registrou avanços com relação aos instrumentos de regulação da terra, verificando-se condições políticas favoráveis à sua implementação no primeiro governo Lula, quando o Ministro Olívio Dutra esteve à frente do Ministério das Cidades (2003-2005). Em 2005, Olívio Dutra foi substituído por Márcio Fortes em meio a uma forte crise política. Conforme analisa Bonduki (2009), a mudança representou o início do processo de desarticulação de um órgão que ainda estava em processo de estruturação, culminando em 2007 com a substituição de todos os secretários nacionais do ministério indicados por Dutra, com exceção da Secretaria Nacional de Habitação. Segundo o autor, apesar das dificuldades institucionais internas ao ministério, as condições econômicas tornaram-se muito mais favoráveis para implementar as propostas da Política Nacional de Habitação.

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), objetivando implantar grandes obras de infraestrutura, incluindo entre seus componentes um programa de caráter social, a Urbanização de Assentamentos Precários, com alocação de recursos orçamentários inusitados para o setor da habitação. Entre 2007 e 2009

também foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab)¹, numa perspectiva de enfrentamento do déficit habitacional e de inclusão social. Contudo, no contexto da crise econômica internacional e das estratégias de enfrentamento no país, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, adaptando soluções apontadas no PlanHab ainda em desenvolvimento, para objetivos econômicos de fortalecimento da construção civil.

Portanto, em que pesem os avanços na instituição de uma política social de habitação, comprometida com a priorização de estratégias de enfrentamento do déficit habitacional e inclusão social, como sinalizou o PlanHab, as ações de produção e requalificação de habitação, notadamente no âmbito do PAC, objeto da presente pesquisa, foram concebidas e implementadas sob forte prioridades de critérios econômicos. Soma-se a essa questão, a desarticulação entre a política urbana (regulação do uso e ocupação do solo) e a política habitacional, que resulta em projetos implantados cada vez mais distantes das áreas bem equipadas da cidade, e evidencia graves fragilidades quanto a efetivação dos direitos de acesso à terra urbanizada, de usufruto dos benefícios da urbanização e o desperdício da oportunidade de conduzir investimentos públicos e privados de modo a melhor estruturar as cidades brasileiras. Tanto a concepção do programa quanto a alocação de recursos ocorreu de forma inversa aos passos dados para a construção de uma política de habitação de interesse social dentro da matriz proposta no âmbito do movimento pela Reforma Urbana.

Ressalte-se que a retomada de ação nos anos 2000, pontuada pela criação do Ministério das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e pela produção subsidiada de habitação também foi alinhada a experiências externas, de países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia, sistematizadas a seguir, a partir da literatura internacional, na perspectiva de uma melhor identificação dos padrões brasileiros.

Na Ásia, Joshi e Khan (2010) destacam a experiência do Programa de Um Milhão de Casas realizada no Sri Lanka, logo após a independência daquele país (1978-1983), pelo seu foco na construção de casas novas, no auxílio à população para melhorar suas moradias e urbanização de assentamentos precários e produção de lotes urbanizados, em ações voltadas para o meio urbano e meio rural e comprometidas em alcançar a população mais pobre. Em meio a um contexto geopolítico e econômico bastante diverso do brasileiro atual, a experiência citada contou com uma estratégia de participação popular capaz de articular as comunidades nos níveis da vizinhança, distrital e municipal, e calibrá-las a partir de experiências pilotos, que contaram com instituições estrangeiras (Governo Holandês e Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos) para o desenvolvimento dos planos de ação para assistência técnica.

No âmbito de soluções técnicas para saneamento e habitação, produção de guias e estratégias de produção houve contribuição do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), e acesso a recursos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento

¹ O PlanHab foi elaborado entre julho de 2007 e janeiro de 2009, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, com a consultoria do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, FUPAM (Lab-Hab/FAU-USP) e Logos Engenharia.

Internacional (USAID) para o financiamento das ações que podiam ser executadas pela comunidade. As competências nos diversos níveis envolvidos (domicílio, comunidade, autoridade local e país) foram claramente definidas, e muita discussão ocorria até a identificação das comunidades prioritárias, definição de critérios de projeto, prioridade de intervenção, orçamento, identificação de fontes de recursos e desenvolvimento de projeto, plano de ação e alocação de recursos. O sucesso quantitativo e qualitativo do programa resultou na sua premiação em 1988 com o *World Habitat Award*, e assimilação pelo *Global Shelter Strategy* publicado em 2000 pelo Banco Mundial, com partes do processo incorporadas a experiências posteriores localizadas na Ásia, África e Oceania. Entretanto, após a saída do Partido Trabalhista da presidência do país, a nova gestão não manteve a ação coordenada, os mecanismos de participação popular, e de colaboração externa, e voltou-se para a produção oficial de habitação no horizonte de curto prazo, desarticulada das necessidades da população que deveria beneficiar.

De acordo com Gilbert (2004), nas experiências realizadas no Chile, Colômbia e África do Sul no decorrer das décadas de 1980 e 1990, observou-se a adoção de objetivos múltiplos explícitos e implícitos, relacionados com o alívio da pobreza, melhoria da qualidade da habitação, acesso à casa própria, controle de ocupações irregulares, geração de emprego e envolvimento do setor privado na produção e financiamento de habitação social; em menor escala aparecem ainda em pelo menos dois desses países objetivos tais como reação a desastres, redução de corrupção, fortalecimento do setor da construção civil, fortalecimento comunitário. Nesses casos foi evidente o desejo da classe política de “matar vários coelhos com uma única cajadada”, o que, via de regra, contribuiu para o desvio das ações dos primeiros objetivos. Também é claro o peso de determinações das agências multilaterais (tais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento), para que a habitação fosse produzida segundo regras de mercado.

Gilbert (2004) mostra que o programa chileno iniciado em 1977, aboliu qualquer forma de *self-help*, e assumiu a produção de novas casas como estratégia para dinamizar a indústria da construção civil e erradicação dos assentamentos precários. A ideia era conseguir padrões higiênicos e construtivos adequados, a partir da produção industrial da habitação, mas a qualidade das obras e das habitações tem se provado aquém do esperado com o passar dos anos. Todos os países que tentaram erradicar o déficit habitacional tiveram problemas no fluxo de investimentos necessário para a oferta de subsídios aos mais pobres (da perspectiva das instituições responsáveis pelo equilíbrio econômico) e com o descontrole da valorização da terra criada pelos próprios investimentos.

Segundo o mesmo autor, a gestão de Pinochet manteve subsídios e produção pública da habitação, mas tornou os subsídios mercado-orientados, atrelados a um sistema financeiro em que o setor privado teria que competir no atendimento às necessidades da população que recebia subsídios do governo para adquirir imóveis e manter a demanda aquecida. O governo chileno apostava que o setor privado produziria unidades mais baratas que o setor público. E foi premiado como melhores práticas no início dos anos 1990, pelo Banco Mundial (BIRD), por focar nos pobres, ter transparência, e contar com provisão pelo

setor privado. A partir daí esse modelo do uso do subsídio foi adotado por outros países sul-americanos, como a Costa Rica, Colômbia, Equador e Panamá. Em 1994 a África do Sul seguiu discretamente o mesmo modelo, por incentivo das agências multilaterais. O texto de Gilbert informa que o tempo decorrido desde então revela que as unidades produzidas industrialmente não são mais duráveis, saudáveis ou ventiladas que as habitações produzidas pelas próprias famílias no passado, houve desmantelamento das redes de solidariedade por remoção das famílias para terras baratas, ainda há dificuldades no pagamento as taxas referentes aos serviços (água, energia, esgoto, etc), e grande dificuldade de pagamento dos financiamentos face aos níveis de desemprego e acirramento da segregação sócio-espacial.

Estudos sobre experiências na produção de habitação no Peru (FERNANDEZ-MALDONADO; BREDENOORDE, 2010) e México (BREDENOORDE; VERKOREN, 2010), revelam que mesmo países que durante os anos 1970 e 1980 adotaram a auto-ajuda como estratégia de provisão de moradia, atualmente tendem a abandoná-la em benefício da provisão de conjuntos habitacionais pelo setor da construção civil, apresentam dificuldade na provisão de fundos compatíveis com a demanda da população de menor renda, e enfrentam problemas quanto ao aprovisionamento de terras para a produção de habitação social, preventivo à produção de novos assentamentos informais.

As experiências elencadas enfatizam o poder das agências multilaterais, que conferem o tom predominantemente econômico dos programas voltados para a produção recente de habitação nos países em desenvolvimento, e demonstram a tendência de ascensão da produção de mercado em detrimento das ações de melhoria ou urbanização de assentamentos precários, como se aspectos sociais e ambientais afetos ao problema pudessem ser facilmente descartados e não inseridos nas avaliações de sustentabilidade dessas ações.

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: HIPÓTESES E ESCOPO DA PESQUISA

O Decreto Presidencial no. 6.025/2007 criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de ampliar investimentos públicos, estimular o investimento privado, e melhorar a qualidade do gasto público federal. Apesar do seu enfoque nas políticas urbanas – habitação e saneamento ambiental, chama atenção o fato de não haver nenhum representante ligado à gestão das políticas de desenvolvimento urbano no seu comitê gestor, dentre tantos representantes de órgãos da administração federal vinculados ao setor econômico. A orientação eminentemente econômica da decisão federal parece ter sido atrelada a mandatos políticos, tendo em vista processos eleitorais e prestações de contas nos finais de mandato. A articulação entre economia e política também parece ter sido determinante da negociação das agendas regionais e locais dos investimentos, no caso particular da habitação, tendo em vista que toda a negociação das contratações precedeu a conclusão dos processos de elaboração de planos de habitação, tanto o nacional, quanto os estaduais e municipais, e portanto a negociação das prioridades de ações (CARDOSO, 2011).

Apesar do viés dominante (político e econômico), a retomada dos investimentos na área de habitação e saneamento ocorrida no Brasil com o PAC, deve ser apreciada de forma multidisciplinar e multiescalar, articulando moradia, cidade e região. Nesta perspectiva, a pesquisa dedicou-se à investigação de um conjunto de ações realizadas na primeira geração do Programa, na sua modalidade Infraestrutura Social e Urbana, e tomou como universo de estudo as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Maringá e Natal. De forma mais específica, analisou projetos de urbanização e intervenções do PAC no Complexo do Alemão e em Mangueiras, além do Projeto Iguaçu (CHRISTOVÃO, 2011); no entorno do Aeroporto Salgado Filho na Região Metropolitana de Porto Alegre (SIQUEIRA, 2011); na área de expansão urbana de Maringá (TONELLA *et al.*, 2011; TONELLA; RODRIGUES, 2010) e na Região Administrativa Oeste de Natal (SOBRINHA *et al.*, 2010; SOBRINHA *et al.*, 2011).

Em primeiro lugar, observa-se, a partir dos casos estudados, evidente desarticulação entre escalas de decisão e interesse - nacional, regional e local, uma vez que as contratações foram vistas como uma oportunidade de acesso a recursos federais por parte das instâncias estaduais e municipais. O governo federal, através da Caixa Econômica, selecionou projetos enviados pelos governos municipais, estaduais ou mesmo outras instituições de todo o país - ex: empresas, ONGs ou Organizações Populares. Para a aprovação destes projetos, o governo definiu previamente um conjunto de diretrizes normativas específicas para cada tipo de intervenção, que teoricamente orientou a seleção das propostas enviadas.

A execução dos projetos propriamente dita, no entanto, exigiu atravessar várias outras etapas, envolvendo a licitação e a contratação das empresas executoras, por exemplo, em torno das quais era necessário atender a diversos requisitos definidos pela Caixa Econômica Federal - CEF, responsável pelo repasse dos recursos. Assim, a capacidade administrativa dos proponentes para elaboração dos projetos e adequação destes às extensas exigências, para além de possíveis e eventuais *lobbies*, tornou-se essencial para a contratação de recursos dentro da metodologia proposta para a primeira geração do PAC.

É relevante observar que a inexistência de investimentos expressivos nesta área por mais de uma década, desmobilizou estruturas administrativas e arranjos profissionais voltados para a elaboração de planos, projetos e congêneres, reduzindo a capacidade de resposta do setor, e comprometendo o desenvolvimento de soluções atualizadas do ponto de vista social, ambiental e tecnológico. Observe-se também que o ciclo de formulação de políticas urbanas pela via democrática, apoiado nas instâncias de deliberação e proposição constituídas nos âmbitos locais, estaduais e nacional, através das respectivas Conferências e Conselhos das Cidades, não foi concluído a tempo de influenciar o processo de alocação de recursos, e sofreu um impacto negativo, com a evidente desarticulação entre o debate social e técnico em evolução e a efetiva alocação de recursos para um horizonte de curto e médio prazo, correspondendo a até dois mandatos de gestão pública.

Prevaleceram práticas históricas da administração pública brasileira, tais como a atuação descoordenada dos diferentes setores, e o forte atrelamento das ações municipais

e estaduais à disponibilização de recursos pelo governo federal. O bônus dessa situação foi a efetiva possibilidade de execução de investimentos no prazo de um mandato, e o ônus principal foi a invisibilidade de diversos atores e circunstâncias relevantes na escala local, para os tomadores de decisão na escala federal. O protagonismo federal pode ter sido condição importante para o alinhamento progressivo das formulações do programa com as experiências em curso em outros países em desenvolvimento, evoluindo da aglutinação de recursos de programas como “Urbanização de Assentamentos Precários”, dedicado à urbanização de áreas informais, e do programa “Pro Moradia” e de recursos do “Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social” (FNHIS), originalmente dedicados para produção de habitação, para o “Programa Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), dedicado à produção de habitações novas e de operação preferencial pelo setor privado.

Os objetivos iniciais associados à flexibilidade de alternativas de contratação permitiram uma grande diversidade de situações envolvendo essa modalidade do PAC no território nacional, tornando difícil a padronização de critérios de observação para as áreas de estudo. Todavia em todas as áreas estudadas foram verificados aspectos da contratação (data de contrato e início das obras, arranjo institucional para execução, composição de recursos) com o intuito de identificar o motivo da seleção da área de intervenção, assim como o tipo de enquadramento, se produção habitacional, urbanização de assentamento precário, saneamento e urbanização integrados.

Quando possível foram observados aspectos sócio-espaciais da intervenção, cruzando abrangência do projeto físico e impactos sobre situação fundiária, acesso a equipamentos públicos, perfil da população e condições de uso e ocupação do solo. Se houve projeto técnico social, quais eram suas metas, e condições de acompanhamento das obras pela comunidade interessada, situação de vulnerabilidade ambiental e/ ou social. Outro aspecto que mereceu atenção foi a regulação da área de intervenção pelos instrumentos urbanísticos em vigor (ex: planos diretores, zoneamentos), e inserção na cidade.

O processo de aprovação dos projetos e de acompanhamento das obras por parte do próprio governo associado ao fluxo de liberação de recursos, andamento das obras e coordenação de ações, quando oportuno, também foi observado. Foram levantadas informações e especificações técnicas, quantitativos, e escopo de ações conforme enquadramento por sub-programa, e condições particulares de cada intervenção.

No decorrer da pesquisa chamou a atenção o fato de que, independentemente de todos os filtros estabelecidos pelo governo federal para conduzir o processo pré-execução das intervenções, e da disponibilização de uma extensa listagem incluindo as intervenções pré-aprovadas em todo o país², existem intervenções em diferentes estágios e que, ao longo de quatro anos de PAC, inúmeras obras jamais terem passado do estágio de licitação, por exemplo. E, mesmo sem jamais terem, ao menos saído do papel, foram contabilizadas como investimentos do PAC no estado e/ou município em que se localizam para fins de publicidade. Além disso, também foi comum verificar-se intervenções que simplesmente

² Trata-se de relatórios ou ‘balanços’ trimestrais sobre o PAC, que podem ser acessados por Estado e estão disponibilizados no portal do Programa www.pac.gov.br.

deixaram de constar na passagem de um relatório para outro, sem nenhuma explicação transparente ao acesso da população. Tais exclusões certamente correspondem a projetos indeferidos em algum dos estágios pré-estabelecidos, e que, em alguns casos, foram transferidas para o “pacote” do PAC II, lançado em 2010 pelo governo federal.

Com todas as limitações relativas à transparência, é preciso reconhecer a importância dos relatórios divulgados pelo governo federal diante da carência de informações produzidas pelos proponentes e responsáveis pela execução dos projetos. A gravidade porém encontra-se no fato de que as informações disponibilizadas nestes relatórios são extremamente escassas e pouco qualificadas – quando não equivocadas – dificultando ou impedindo o monitoramento por parte dos agentes interessados. Para se ter uma ideia das limitações das informações disponibilizadas, nos relatórios não há descrição da natureza das intervenções, da composição orçamentária e dos órgãos responsáveis pela execução das mesmas.

Para além da impossibilidade do monitoramento comparativo das intervenções com base em uma base de dados comum, a carência de informações passa a ideia de falta de controle, por parte do governo federal, sobre o conjunto das intervenções, incluindo aquelas que atendem burocraticamente as exigências da CEF.

Em 2010, ao final do governo Lula, eram inúmeras as obras inacabadas, as reacomodações de intervenções em novos programas, ou ainda as obras que não passavam de promessas não cumpridas, independentemente de sua necessidade e fundamental importância para a população, como produção habitacional ou saneamento ambiental. Então, fica a pergunta: o que tem de novo no PAC ?

Na tentativa de responder tal questão, levantou-se como hipótese norteadora da pesquisa uma possível mudança no padrão de relação do governo com a sociedade que marca a natureza das intervenções do PAC. Estar-se-ia diante de uma possível mudança na gramática política de relação do poder público com os setores populares na direção da substituição do histórico padrão clientelista para o padrão universalista de procedimentos (NUNES, 1997), incorporado progressivamente, mesmo que subordinado a governança empreendedorista empresarial que estaria recentemente emergindo nas metrópoles brasileiras (RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 2011), a exemplo do que aparentemente ocorreu na breve experiência do Sri Lanka.

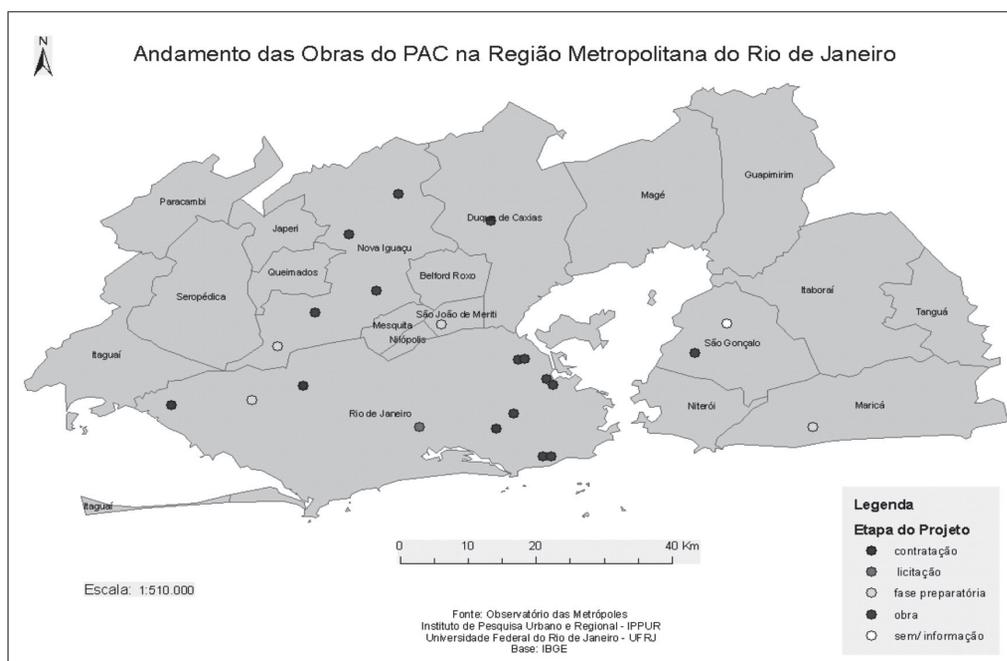
Do ponto de vista do padrão de financiamento, poder-se-ia indagar em que medida o PAC: (i) reproduziria o padrão clientelista, baseado em relações políticas de intermediação e dependência, mesmo que fundado em uma nova retórica em torno do desenvolvimento econômico, da segurança e da ampliação dos direitos; (ii) expressaria uma mudança no padrão universalista, fundado em regras impessoais de financiamento vinculadas a critérios técnicos e políticos definidos nacionalmente em arenas mais ou menos democráticas; (iii) representaria a emergência de uma nova governança empresarial, a exemplo do que vem ocorrendo em outros países (HARVEY, 2005), em especial os latino americanos, incorporando aspectos relativos aos dois primeiros padrões, mesmo que de forma subordinada. Neste último caso, parece apropriada a ideia de “Estado de Exceção”, conforme sugerido por Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 2003), no qual a exceção vira a norma no padrão de intervenção

do poder público, em um duplo sentido. Primeiro, no processo de tomada de decisões, marcado pela centralização e ausência de procedimentos decisórios vinculados as esferas democráticas, em especial os conselhos setoriais instituídos e disseminados no Brasil ao longo dos últimos anos. Segundo, na natureza da intervenção, não universalista e pontual, baseado em projetos que atendam aos interesses dos principais agentes que controlam esse processo decisório, em especial, as grandes empreiteiras, o capital imobiliário, e alguns agentes econômicos. A experiência do PAC nas metrópoles brasileiras, conforme pode ser observado no âmbito desta pesquisa, traz fortes indícios de que efetivamente estar-se-ia diante de uma nova gramática vinculada a governança empreendedorista empresarial, marcada por um padrão de financiamento subordinado a lógica do mercado, que se assemelharia muito às características do Estado de Exceção descrito por Oliveira.

AÇÕES EM HABITAÇÃO NAS REGIÕES METROPOLITANAS DE RIO DE JANEIRO, PORTO ALEGRE, MARINGÁ E NATAL.

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – cidade com grande visibilidade nacional e internacional, que frequentemente sedia eventos da ONU (Eco 92 e Rio + 20 em 2012, vinculadas ao PNUMA, Fórum Urbano Mundial, vinculado à UNHabitat em 2010) e deve receber o encerramento da Copa 2014 e as Olimpíadas de 2016 – a pesquisa identificou as 22 maiores intervenções, localizadas em 15 diferentes localidades da RM. Algumas observações preliminares ajudam a contextualizar as áreas de estudo, (i) quanto à sua natureza: de 22 obras selecionadas, 15 se referem ao componente saneamento e sete à habitação; dez das intervenções são do tipo ‘urbanização de favelas’; seis são obras de ‘drenagem’; quatro obras de ‘abastecimento de água’; uma obra de ‘esgotamento sanitário’ e uma obra de ‘produção habitacional’; (ii) quanto à localização: doze estão localizadas no município do Rio de Janeiro, duas em Nova Iguaçu, uma em Duque de Caxias, uma em São João de Meriti, três envolvem diversos municípios da Baixada, duas em São Gonçalo e uma em Maricá; (iii) quanto ao ente proponente: onze são propostas pelo governo do estado e onze pelos respectivos governos municipais; (iv) quanto ao andamento, considerando o ano de 2011: 12 das intervenções listadas encontravam-se ‘em obra’, em geral aquelas que haviam sido selecionadas ainda em 2007 (CHRISTOVÃO, 2011).

Ou seja, até a finalização da presente pesquisa quase metade dos projetos ainda não havia saído do papel. Na sequência desse levantamento, foram assumidas como áreas de estudo de caso as favelas do Alemão e Mangueiras, ambas localizadas na capital fluminense, inseridas na modalidade “urbanização de favela” – mesmo tendo recursos vinculados a componentes diferentes (a primeira habitação e a segunda saneamento); e o Projeto Iguaçu, a obra de custo mais elevado, localizada na Baixada Fluminense, território periférico à capital, que se refere a modalidade saneamento (ver Mapa).



Mapa 1: Andamento das Obras do PAC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Fonte: Observatório das Metrópoles, levantamento de campo realizado entre abril e setembro de 2011, Base: IBGE.

Neste caso, observa-se que a tomada de decisão nas escalas federal e estadual, com foco no setor econômico e, nesse caso particular, na segurança pública, comprometeu o registro de especificidades decorrentes da inserção das áreas de intervenção na RM. O foco inicial na habitação foi insuficiente para orientar a ação local, em áreas carentes de todas as políticas urbanas e que requeriam uma ação integrada de habitação, regularização fundiária, saneamento e mobilidade. O desejo de urbanizar as áreas no tempo de uma gestão causou a ampliação continuada do escopo das ações, para viabilizar a incorporação de soluções para problemas de mobilidade, saneamento, etc. Essa ampliação da demanda impactou valores e cronograma de forma inesperada frustrando políticos e população (CHRISTOVÃO, 2011).

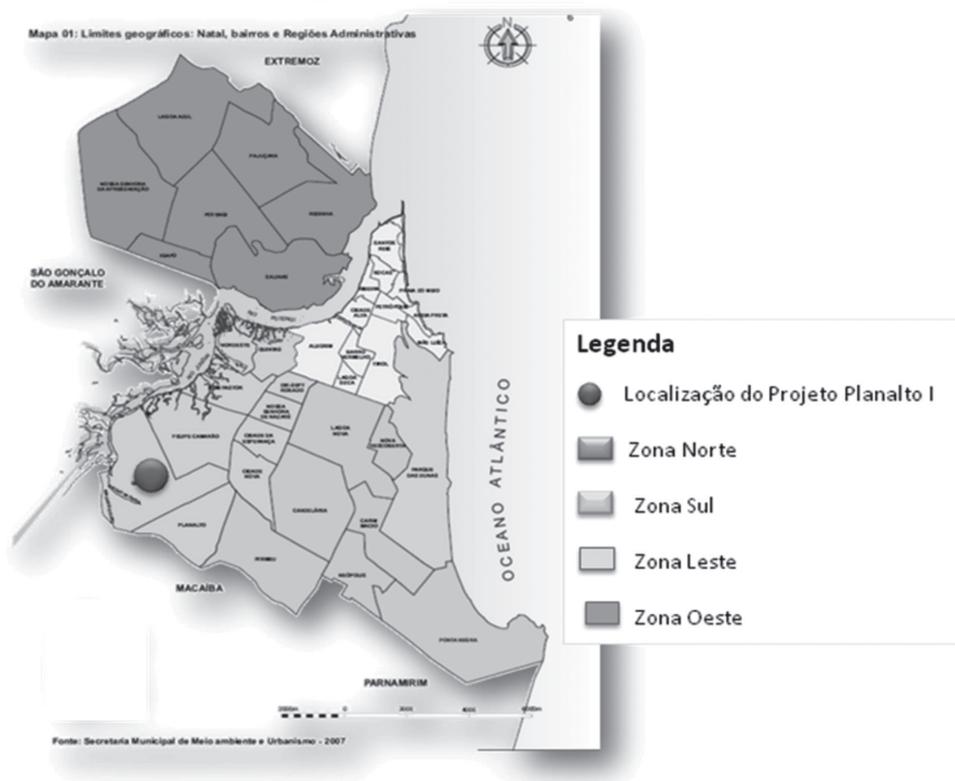
No caso do Rio de Janeiro – e também como poderá ser observado posteriormente em Porto Alegre, as áreas objeto de intervenção foram tratadas como áreas homogêneas, tipicamente como uma mancha urbana, vista a partir da escala regional ou nacional, resultando na incapacidade dos projetos em dar respostas para a diversidade de situações e arranjos de moradia existentes: comércio, aluguel, perda de sustentabilidade financeira da comunidade por desmantelamento dos negócios estabelecidos, insatisfação com as indenizações, levando ao empobrecimento dos beneficiários concomitante à valorização das áreas, o que consistiu, muitas vezes, em pontapé para a gentrificação, tendência esta recorrente também nas demais situações estudadas (CHRISTOVÃO, 2011; SOBRINHA et al, 2011; TONELLA et al, 2011; TONELLA; RODRIGUES, 2010).

Outro aspecto relevante foi o adiamento de projetos constantes da primeira seleção do PAC para as fases posteriores, e a articulação de ações a eventos tais como a Copa 2014. No caso das obras localizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, há fortes indícios desta subordinação, mas em outras metrópoles, há um amálgama de programas incorporados pelo PAC/ PMCMV. Também merece ser destacada a distância entre o anúncio da ação e a efetiva contratação ou execução da obra, observada a partir dos mecanismos de divulgação de informação do governo federal – que, como já registrado, permitem uma visão panorâmica, mas insuficiente para a população interessada, dada a carência de detalhes sobre o cronograma, decisões de remanejamento, suspensão e reprogramação de obras inacabadas.

Outro aspecto relevante foi a subordinação de decisões técnicas à decisão política, decorrente de disputas político-partidárias manifestas por ocasião de descontinuidade de equipes técnicas ou de gestão, e observadas, por exemplo, na condução da intervenção realizada no Rio limítrofe entre os municípios de Duque de Caxias e Nova Iguaçu. A incapacidade de entendimento entre prefeituras também levou à desistência de acompanhamento do processo por parte dos representantes da sociedade civil, por absoluta insatisfação. Para completar o quadro, houve atuação desproporcional entre a operação de engenharia e o trabalho das empresas encarregadas do projeto social, no caso particular do Rio de Janeiro as empresas executoras das obras contavam com capacidade de ação e poder de decisão sobre a operação muito maior que as iniciativas de trabalho social, obrigatórias nas intervenções, mas claramente secundárias em todas as ações investigadas (CHRISTOVÁO, 2011).

Na Região Metropolitana de Natal, que conta com tradição de planejamento e instâncias colegiadas atuantes na formulação de políticas urbanas e ambientais, a pesquisa delimitou para análise o projeto Planalto I, que foi implementado originalmente no âmbito do Programa Municipal Projeto de Ações Integradas para Assentamentos Precários, com o objetivo de reassentar as comunidades do Leningrado, Fio e Alemão, todos situados em Natal/RN (ver Mapa 2). O movimento social por moradia influenciou a seleção da área, que contou com um diagnóstico prévio, mas foram inúmeros os problemas associados ao arranjo institucional para desenvolvimento da proposta e enquadramento do projeto, e posteriormente à descontinuidade de gestão.

Mapa de Bairros e Regiões Administrativas de Natal/RN



Mapa 2 – Localização do Conjunto Planalto I e do Assentamento Leningrado na Região Metropolitana de Natal. Fonte: Sobrinha et al (2011: 3)

Na comparação entre proposta do projeto e sua execução, observou-se que o escopo da ação foi reduzido, por supressão da provisão de equipamentos (creche, posto de saúde, centro de referência inclusiva, quadra de esporte, praça e escola) que faziam parte da contrapartida municipal, e de infraestrutura para provisão de serviços essenciais à população (terminais e paradas de ônibus). No processo de mudança na gestão municipal, a proposta original de urbanização de assentamento precário restringiu-se gradualmente à produção de habitação e provisão de infraestrutura básica, viabilizada pelos recursos federais. No eixo social, observou-se a carência de canais que institucionalizassem o controle social, e problemas decorrentes do imprevisto no cadastro de beneficiários, e no controle da evasão entre reassentados.

Em Natal o enquadramento urbanístico da área beneficiada, que apesar de contar com localização estratégica no contexto de expansão urbana da cidade e de seu contexto metropolitano, está sobre cordões dunares, inseridos em zonas de preservação ambiental e que, portanto, requerem estudos ambientais que nunca foram localizados pela pesquisa; nesse contexto soluções de provisão de esgoto através de fossa séptica e sumidouro são uma ameaça para o aquífero subterrâneo, e demonstram que não foi possível equacionar de forma adequada os aspectos econômicos, sociais e ambientais (SOBRINHA et al, 2011).

Na Região Metropolitana de Maringá, localizada em região próspera e em sua origem marcada por experiência de planejamento urbano inspirada na tradição européia, a investigação envolveu uma contextualização estadual do programa, de modo a permitir a compreensão da distribuição dos recursos tanto por eixo temático, quanto por município. Na contextualização realizada, detectou-se que a programação dos investimentos do PAC no Paraná foi associada com ações de consolidação e ampliação da infraestrutura já instalada na escala regional para geração de energia e logística, tendo em vista a produção e o turismo associados à integração sul americana, e na escala municipal, à priorização de recursos para a Região Metropolitana de Maringá e outras cidades médias do estado (TONELLA et al, 2011) (ver Tabela 1).

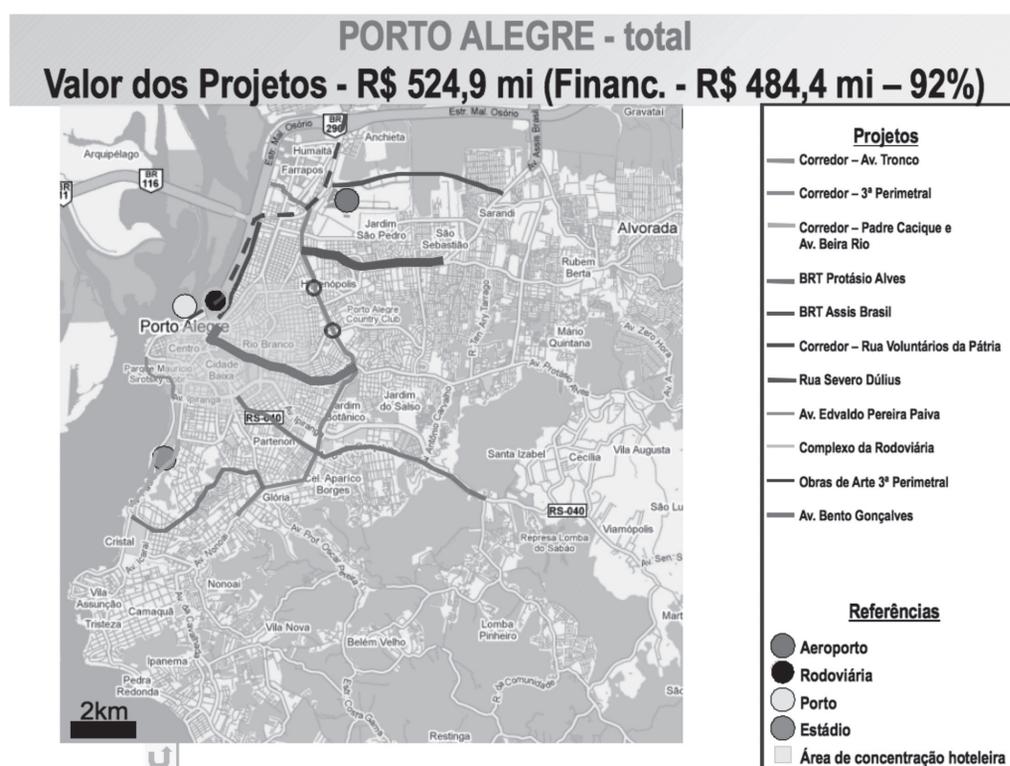
OS SEIS MAIORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ - INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA - EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS					
Município	População 2011	Investimento Previsto 2007 - 2010 (R\$ milhões)	Investimento Após 2010 (R\$ milhões)	Investimento Per Capta Previsto 2007 - 2010 (R\$ milhares)	Investimento Per Capta Após 2010 (R\$ milhares)
Paraná	10.444.526	971,9	196,5	93,05	18,81
Curitiba	1.751.907	47,3	34,2	27,00	19,52
Londrina	506.701	0	0	0,00	0,00
Maringá	357.077	305,4	8,1	855,28	22,68
Ponta Grossa	311.611	0	0	0,00	0,00
Cascavel	286.205	64,8	5,0	226,41	17,47
Foz do Iguaçu	256.088	10,0	50,0	39,05	195,25

Tabela 1: Dados sobre seis maiores municípios do PR e distribuição de investimentos federais. Fonte: Tonella et al (2011:09).

A Região Metropolitana de Maringá foi tomada como universo de estudo, onde a investigação do montante de investimentos per capita, da condição das famílias afetadas, e da localização dos investimentos, evidenciou que houve prioridade de intervenções que provocaram uma redução do acesso dos “beneficiários” a serviços e equipamentos urbanos. Foram entrevistadas 124, das 189 famílias removidas para Zonas Especiais de Interesse Social, e verificou-se que o caso de Maringá apresenta elementos do processo de gentrificação estudado por Smith (1996), com a liberação do território originalmente ocupado por uma classe social em favor de outra, e acomodação dos “beneficiários” em uma área com oferta mais restrita de acesso a serviços e equipamentos urbanos que a vivenciada na situação original, ilustrando mais uma vez o problema da valorização da terra a partir dos investimentos do PAC (TONELLA et al, 2011).

Na Região Metropolitana de Porto Alegre foram levantadas ações que compuseram as edições dos PAC 1 e 2, que contrastam com a forte tradição de participação popular de Porto Alegre. A intervenção realizada na Vila Dique, ocupação localizada ao longo de um Corredor de Desenvolvimento, na Macrozona 2, definida pelo Plano Diretor de Porto Alegre, e que liga a Zona Norte ao aeroporto da Cidade (ver Mapa 3). A Vila fica entre a estrada, e o tráfego de veículos pesados, e uma vala que recebe os esgotos da região, e teve origem na exploração de recicláveis em lixão próximo. A sobrevivência das famílias dependia da coleta do lixo, mas os moradores foram removidos para casas de passagem e alugueis sociais, e até julho de 2011 continuavam sem solução definitiva de moradia. O reassentamento de famílias que viviam na área de expansão da pista do aeroporto no assentamento que também deveria receber as famílias

oriundas da Vila Dique foi objeto de inúmeras falhas e irregularidades apontadas por auditoria externa ao trabalho realizado pela Prefeitura. Problemas de licenciamento ambiental, baixa qualidade dos serviços executados, falta de documentação e registro por ocasião da entrega de casas aos moradores, sem esclarecimento sobre as condições de contrato e pagamento pelas mesmas. Essas situações explicitam as contradições entre o PAC Transportes (Aeroportos) e o PAC Infraestrutura Social e Urbana e o Programa Minha Casa Minha Vida (ações de Urbanização de Assentamentos Precários), manifestas nas obras do Aeroporto Internacional Salgado Filho e da Vila Dique, localizada no seu entorno. Esse possível vínculo entre as duas modalidades do PAC foi a principal razão para a escolha da área de estudo e mostrou clara prioridade da ação de logística em relação à ação de reassentamento da população da Vila Dique, em termos amplos (SIQUEIRA, 2011).



Mapa 3: Localização das obras do PAC em Porto Alegre. A Vila Dique localiza-se na área de expansão das pistas de pouso do aeroporto. Fonte: ONG Cidades, 2011.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese a clara definição dos objetivos do decreto federal que dá origem ao PAC, muitos objetivos implícitos foram agregados às intervenções no decorrer do processo, resultando em uma grande diversidade de ações e de processos. Um primeiro ponto que tem destaque na avaliação decorrente do monitoramento do PAC é o fato de que este não se trata de algo homogêneo, um programa propriamente dito. O PAC é, antes de mais nada, um fundo de financiamento de projetos diversos, que segue de forma atabalhoada, a partir

dos seus sub-programas, e da capacidade de ação e pactuação dos atores sociais envolvidos, as referências disponíveis no repertório internacional adaptadas ao contexto nacional.

As ações financiadas com tais recursos variam não apenas conforme a sua natureza (por exemplo, habitação, saneamento, mobilidade, etc.), mas principalmente em decorrência das particularidades dos locais onde se realizam as intervenções, que também dizem respeito à forma de atuação de quem se responsabiliza pelas intervenções. Neste sentido, ainda que inserido numa nova forma de financiamento de políticas públicas, que mobiliza novas lógicas e interesses alinhados com a dinâmica global, assim como novos agentes, as intervenções do PAC carregam consigo formas de atuação tradicionalmente constituídas em tais espaços, assim como formas de relacionamento Estado - sociedade civil características do local onde se acontecem.

A partir da análise dos projetos e de suas implantações, verificamos que apesar dos objetivos propostos em projeto e planejamento, baseados na Política Urbanas Federal, preverem a completa integração urbana (física, social e ambiental), a integração efetiva ainda é incipiente, sobretudo no que se refere a dimensão urbana-ambiental. O estudo de caso do em torno do Conjunto Planalto I (Natal), envolvendo a construção habitacional a pavimentação das vias e sua relação com a zona de proteção ambiental onde se insere é um exemplo dessa inexistência da integração com a questão ambiental, denotando que, mesmo em um novo contexto institucional de “integração das políticas urbanas”, as práticas locais de tratamento do tema continuam convencionais, trazendo o risco das intervenções se traduzirem em um processo de realocação da pobreza e da exclusão social, agora por meio da inoperância dos serviços de atendimento público.

Confirma-se ainda a dimensão de “Estado de Exceção” do PAC, onde favelas ou zonas periféricas, ou seja, lócus de habitação de grandes parcelas da população trabalhadora, tendem, na verdade, a ser encaradas como “exceção” ou “margens”. Deste modo, seria “permitido” ao Estado – “o soberano” – um comportamento “excepcional ou emergencial”, onde a ausência da lei é permitida. Portanto, o não atendimento dos princípios de moradia digna, das diretrizes dos planos diretores, ou do direito de participação, como vem ocorrendo em inúmeras obras dos programas em questão, mesmo quando suas diretrizes nacionais fazem uso deste repertório de linguagem, passa a ser aceitável em locais considerados marginais e se torna permanente dentro da dinâmica local, seja através de obras do PAC ou formas anteriores de intervenção pública.

Por fim, pensando o PAC segundo os modelos normativos, universalismo de procedimentos versus clientelismo como padrão de intervenção de políticas públicas, pode-se notar aspectos característicos de ambos os comportamentos, e a emergência de um novo padrão vinculado a governança empreendedorista subordinando os mesmos. Enquanto no processo de aprovação de cada uma das etapas prévias à execução das intervenções a serem financiadas, há diretrizes pré-estabelecidas visando garantir alguma autoridade racional baseada no universalismo de procedimentos, durante o andamento das obras é possível notar um padrão de autoridade baseada no particularismo de procedimentos, típicos de um modelo clientelista, como no caso do conflito de interesses existente entre prefeituras

e governo estadual que criam empecilhos ao andamento das obras do Projeto Iguaçu, na Baixada Fluminense. No entanto, ambos os padrões de comportamento parecem estar subordinados a lógica do mercado, aos imperativos do desenvolvimento econômico, e as novas alianças políticas estabelecidas nas metrópoles brasileiras.

Neste mesmo sentido, podemos notar a alternância entre o bom e o mau funcionamento da esfera pública, já que os trabalhos técnico-sociais, ao menos nas obras que foram acompanhadas na pesquisa, prevêem a construção de espaços que possibilitem a participação da sociedade, no entanto, no dia-a-dia, estes espaços não vinham alcançando o resultado esperado. Quanto ao andamento das obras, é possível notar, ainda, a mistura entre um alto nível de institucionalidade – por exemplo, aquele empreendido pela Caixa – e a gestão centralizada e controlada pelo partido ou pela máquina política, como encontramos na gestão das obras em nível local.

Enfim, no Brasil, repetem-se problemas já observados em outros países periféricos, entre os quais destacam-se problemas relacionados ao processo de valorização da terra, e a tendência de que as áreas beneficiadas sejam incorporadas ao mercado e à lógica da valorização, à revelia do que estabeleciam as políticas municipais e seus planos diretores. Mesmo com a capacidade técnica instalada no país, com os níveis de mobilização e organização social alcançados no período de crise econômica, com a presente intensidade de crescimento econômico do país, ainda não se foi capaz de inovar na ação equilibrada entre aspectos econômicos, sociais, institucionais e ambientais. Permanece o desafio do avanço na produção e gestão da cidade, através da provisão ou melhoria da habitação de interesse social, e das condições de moradia e de vida da população brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONDUKI, Nabil. (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.

BONDUKI, Nabil. (Acesso em 3 de maio de 2012). Do Projeto Moradia à Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate 82. Maio/junho. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/50981106/texto-Bonduki-resvista>>.

BRASIL, Decreto Federal. Nº 6025. (22 de janeiro de 2007). Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu comitê gestor, e dá outras providências.

BREDENOORDE, Jan; VERKOREN, Otto. (2010). Between self-help – and institutional housing: A bird's eye view of Mexico's housing production for low and (lower) middle-income groups. *Habitat International*. V.34, p.359-365.

CARDOSO, Ana Cláudia. (2011). Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense. *Mercator (Fortaleza Online)*. V. 10, p. 71-86.

CHRISTOVÃO, A. C. (2011). Notas sobre o monitoramento do PAC na RMRJ. Relatório de Pesquisa. *Observatório das Metrópoles*, mimeo.

FERNANDEZ-MALDONADO, Maria; BREDENOORDE. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, v. 34, p. 342-350, Jan.

- FERREIRA, Glenda Dantas; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. (2010). PAC habitação e política nacional de desenvolvimento urbano: notas para monitoramento e pesquisa na RMNatal. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).
- GILBERT, Allan. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*. V.28, p.13-40.
- HALL, Peter. (2005). *Cidades do Amanhã, Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva.
- HARVEY, David. (2005). *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.
- JOSHI, Sharabdala; KHAN, M. (2010). Sohail; Aided self-help: The Million Houses Programme – Revisiting the issues. *Habitat International*, v.34, p.306-314.
- MARICATO, Erminia. (1987). *Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes.
- NUNES, Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar Editores.
- OLIVEIRA, Francisco. (2003). O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção?. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v.5, nº1, maio, p. 9-14.
- SMITH, Neil. (1996). *The New Urban Frontier, Gentrification and the revanchist city*. London: Routledge.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (2011). Desafios da Questão Urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ed. 45, abril.
- SANTOS, Karitana Maria de Sousa; FARKAT, Carolina; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. (2010). Habitação e mobilidade urbana: notas sobre a integração de projetos do pac na região metropolitana de natal. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).
- SIQUEIRA, Lucimar F. (2012). Relações e contradições entre PAC Transportes (Aeroportos) e PAC Minha Casa Minha Vida (Urbanização de Assentamentos Precários) nas obras do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Relatório de Pesquisa. *Observatório das Metrôpoles*, mimeo.
- SOBRINHA, Dulce et al. (2011). Monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano e Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – Região Metropolitana de Natal - (RMNatal). Relatório de Pesquisa INCT, *Observatório das Metrôpoles*. Mimeo.
- TONELLA, Celene; RODRIGUES, Ana Lucia. (2010). Reflexões preliminares acerca do andamento do PAC, do Minha Casa Minha Vida e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social para a Região Metropolitana de Maringá. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).
- TONELLA, Celene; RODRIGUES, Ana Lucia; VALOTA, Fernanda; JORDÃO, Vitor. (2011). Monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano e Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento. Relatório de Pesquisa INCT, *Observatório das Metrôpoles*, Mimeo.
- VALENÇA, Márcio; BONATES, Mariana. (2010). The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of Cities. *Habitat International*, 34, 165 – 173.
- ONDUKI, Nabil. (1998). *Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP.

BONDIKI, Nabil. (2009). *Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate* 82. Maio/junho. <Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/50981106/texto-Bonduki-resvista>>. (Acesso em 3 de maio de 2012).

BRASIL, Decreto Federal. nº. 6025. (22 de janeiro de 2007). Institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o seu comitê gestor, e dá outras providências.

BREDENOORDE, Jan; VERKOREN, Otto. (2010). Between self-help – and institutional housing: A bird's eye view of Mexico's housing production for low and (lower) middle-income groups. *Habitat International*. V. 34, 359-365.

CARDOSO, Ana Cláudia. (2011). Desarticulações entre políticas urbanas e investimentos em cidades: contratação do PAC paraense. *Mercator (Fortaleza Online)*, v. 10, p. 71-86.

CHRISTOVÃO, A. C. (2011). Notas sobre o monitoramento do PAC na RMRJ. Relatório de Pesquisa. *Observatório das Metrópoles*, mimeo.

FERNANDEZ-MALDONADO, Maria; BREDENOORDE, Jan. (2010). Progressive housing approaches in the current Peruvian policies. *Habitat International*, 34, 342-350.

FERREIRA, Glenda Dantas; BENTES SOBRINHA, Maria Dulce P. (2010). PAC habitação e política nacional de desenvolvimento urbano: notas para monitoramento e pesquisa na RMNatal. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).

GILBERT, Allan. (2004). Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa. *Habitat International*, 28, 13-40.

HALL, Peter. (2005). Cidades do Amanhã, Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. São Paulo: Perspectiva.

HARVEY, David. (2005). *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.

JOSHI, Sharabdala; KHAN, M. Sohail. (2010). Aided self-help: The Million Houses Programme – Revisiting the issues. *Habitat International*, 34, 306-314.

MARICATO, Erminia. (1987). Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes.

NUNES, Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: ENAP/Jorge Zahar Editores.

OLIVEIRA, Francisco. (2003). O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção?. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v5, n1, pp. 9-14, maio.

SMITH, Neil. (1996). *The New Urban Frontier, Gentrification and the revanchist city*. London: Routledge.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (2011). Desafios da Questão Urbana. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ed. 45, abril.

SANTOS, Karitana Maria de Sousa; FARKAT, Carolina; BENTES SOBRINHA Maria Dulce P. (2010). HABITAÇÃO E MOBILIDADE URBANA: NOTAS SOBRE A INTEGRAÇÃO DE PROJETOS DO PAC NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).

SIQUEIRA, Lucimar F. (2012). Relações e contradições entre PAC Transportes (Aeroportos) e PAC Minha Casa Minha Vida (Urbanização de Assentamentos Precários) nas obras do Aeroporto Internacional Salgado Filho. Relatório de Pesquisa. *Observatório das Metrópoles*, mimeo.

SOBRINHA, Dulce et al. (2011). Monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano e Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – Região Metropolitana de Natal - (RMNatal). Relatório de Pesquisa INCT *Observatório das Metrôpoles*. Mimeo.

TONELLA, Celene, RODRIGUES, Ana Lucia. (2010). Reflexões preliminares acerca do andamento do PAC, do Minha Casa Minha Vida e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social para a Região Metropolitana de Maringá. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal. (1 a 3 de setembro).

TONELLA, Celene, RODRIGUES, Ana Lucia; VALOTA, Fernanda; JORDÃO, Vitor. (2011). Monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano e Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento. Relatório de Pesquisa INCT *Observatório das Metrôpoles*, Mimeo.

VALENÇA, Márcio; BONATES, Mariana. (2010). The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of Cities. *Habitat International*, V.34, p165 – 173.

Ana Cláudia Duarte Cardoso

Doutora em Arquitetura pela *Oxford Brookes University/UK*. Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília. Professora adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / UFPA e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFPA. Pesquisadora Associada do Instituto Tecnológico Vale Desenvolvimento Sustentável. Pesquisadora de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Autora de diversas publicações na área de morfologia e planejamento urbano, com foco nas cidades amazônicas, na discussão do desenvolvimento urbano, e na articulação entre escalas local e regional.

Maria Dulce Picanço Bentes Sobrinha

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É professora do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ) e do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. Têm publicações nas áreas de gestão urbana e ambiental, política e projeto urbano e territorial, política e projeto da habitação de interesse social.

Orlando Alves dos Santos Junior

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000) e mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro (1994). Professor do IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Autor de diversas publicações na área do planejamento urbano e da sociologia urbana. Integrante do grupo de pesquisadores do INCT Observatório das Metrôpoles.