



ENTAC2006

A CONSTRUÇÃO DO FUTURO | XI Encontro Nacional de Tecnologia no Ambiente Construído | 23 a 25 de agosto | Florianópolis/SC

UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA HABITAR BRASIL-BID EM ALAGOAS

Ana Cláudia R. Cavalcanti (1); Flávio A. M. de Souza (2); Louise B. de G. Barbosa (3)

(1) Grupo de Estudos de Problemas Urbanos – Centro de Tecnologia – Universidade Federal de Alagoas, Brasil – e-mail: acavalcanti@ctec.ufal.br

(2) Grupo de Estudos de Problemas Urbanos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Alagoas, Brasil – e-mail: fdesouza@ctec.ufal.br

(3) Grupo de Estudos de Problemas Urbanos – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal de Alagoas, Brasil – e-mail: louisebuarque@gmail.com

RESUMO

Proposta: Nas últimas duas décadas, a diminuição de investimento em políticas urbanas pelo governo federal agravou o déficit habitacional brasileiro, que se deu maior para a população que tem renda mensal inferior a três salários mínimos, correspondendo a 83,2% do déficit. Em Alagoas, no ano de 2000, foi estimado um déficit habitacional nas áreas urbanas de 160.600 unidades habitacionais. O objetivo deste artigo foi analisar a implementação do Programa Habitar Brasil-BID no estado de Alagoas, verificando os aspectos positivos e os entraves que ocorreram, principalmente no aspecto da relação entre atores tomadores de decisão e implementadores do programa. **Método de pesquisa/Abordagens:** A pesquisa utilizou métodos indutivos de investigação. Foram realizadas revisão de literatura, entrevistas semi-estruturadas a agentes locais, análise de documentos dos programas em nível municipal e federal e, visitas aos conjuntos em que foram implementados os programas. Utilização do *Stakeholder Analysis* para um estudo dos atores dos programas e seus papéis.

Resultados: Num universo de 102 municípios alagoanos, somente seis se candidataram para obtenção dos recursos provenientes do programa, porém apenas três estão conseguindo implementá-lo completamente. O Programa Habitar Brasil-BID proporcionou maior capacitação da equipe técnica, além de experiências antes não vivenciadas pelas prefeituras municipais. No entanto, a prática revela a intensa desestruturação do corpo técnico devido à ocorrência de diversos problemas durante as obras, uma vez que as exigências da fase de planejamento não foram satisfatoriamente atendidas.

Contribuições/Originalidade: Este trabalho identificou as relações entre os atores públicos e privados do programa, a fim de facilitar a articulação entre os níveis federativos na adoção de projetos futuros e analisou algumas diretrizes para a solução de divergências existentes. Também é esperado que esta pesquisa sirva como propulsora para estudos mais aprofundados, em vista da alta complexidade dos fatores que englobam a gestão municipal.

Palavras-chave: políticas públicas; habitação; assentamentos subnormais.

ABSTRACT

Propose: The continuous reduction of federal investments in the urban policy sector has increased the housing deficit in Brazil, mainly to families earning less than three minimum wages, corresponding to 83.2% of the total deficit. In Alagoas, in the year 2000, it was estimated a housing deficit of 160,000 housing units in the urban areas. The objective of this paper is to analyse the implementation process of the Habitar Brasil-BID programme in Alagoas state, identifying the positive and negative aspects in relation to the decision makers responsible for the implementation of the programme. **Methods:** The research used an inductivist method of investigation. Data were gathered from the literature, official documents at the municipal and federal level, semi-structured interviews held with local agents, and field visits to the housing estates where the programmes were implemented. A stakeholder analysis

was undertaken to identify roles and responsibilities of the actors involved. **Findings:** Among 102 municipalities in Alagoas, only six applied for resources from the Habitar Brasil-BID programme, but only three have qualified. In this process, the starting point is a programme aimed at the capacity building of the municipal officials. Nevertheless, practice reveals the intense disconnection of the technical staff that became apparent during the development of the implementation process of these programmes. **Originality/value:** Assistance in the identification of the relationships between public and private actors of the programmes, in order to facilitate the articulation between all federative levels in adopting future projects, and analyse few alternatives to existing divergences. It is expected that this research stimulates deeper investigations, as a result of the complex factors that the municipal management entails.

Keywords: public policy; housing; informal settlements.

1 INTRODUÇÃO

Os problemas urbanos no Brasil se agravaram com o aumento do número de municípios após a Constituição de 1988 e a restrição de recursos públicos, em um país que em 2000 já tinha uma média de urbanização de 81,22%. Em Alagoas, esta média é um pouco menor, 63,11% da população em Alagoas é urbana. Observou-se, também, que o déficit habitacional estimado para o estado de Alagoas foi de 131.382 unidades no ano de 2000 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001), havendo um aumento de 34,4% na década de 1990.

Em 2000 estimou-se em 20.190.986 pessoas (11,7%) da parcela da população total brasileira, que precisava ser beneficiada por políticas que equacionassem a questão do déficit habitacional (IDEM). O aumento do déficit habitacional se deu maior para a população que tem renda mensal inferior a três salários mínimos, correspondendo a 83,2% do déficit habitacional brasileiro.

No contexto de aumento de demanda por recursos por parte dos municípios (aumento quantitativo de municípios), acompanhada da elevação da escassez de transferência de recursos do governo federal (corte do FGTS, por exemplo), isso por si já colocaria em crise a performance dos municípios em atuar no enfrentamento da questão urbana através de definição de política urbana. De fato, a influência das agências multilaterais nesse processo parece inevitável (CAVALCANTI, 2004).

No Brasil, recentemente, pode-se observar uma tendência a uma retomada a uma ênfase às questões referentes à política urbana, num primeiro momento, através da criação do Ministério das Cidades. Tal ministério tem assumido um papel de difusor da política urbana federal através das realizações das Conferências das Cidades locais, regionais, estaduais e nacionais. O aspecto fundamental a ser destacado neste trabalho é a coincidência da questão da regularização fundiária, e inserção da terra ilegal nos mercados, como ênfase intrínseca às solicitações propagadas pelo Ministério das Cidades e pelas agências multilaterais, mesmo que apresentem discursos formais diferenciados, mas que quanto ao conteúdo das agendas, pouco pode ser explicado (CAVALCANTI, 2004). Como LEVY (2000) afirma, os governos exercem papel fundamental para que os mercados possam ser ativados através de políticas que encorajem a regularização fundiária, pois os mercados não podem se desenvolver sem que haja direitos de propriedade, sendo isto um dos fundamentos do pensamento da escola do direito de propriedade. Entretanto, alguns autores demonstraram que, no contexto das habitações de interesse social, tão relevante quanto a propriedade seria a seguridade da posse da terra (DE SOUZA, 2004).

A importância deste trabalho consiste na contribuição teórica acerca da causalidade do sucesso ou, não sucesso dos programas de melhoria de assentamentos subnormais no Estado de Alagoas, e na condução para servir de subsídios à produção de uma política habitacional local. Pretende-se identificar as contradições que emergem em virtude, da adoção de tais programas no contexto estudado, com o objetivo de melhorar a eficiência da relação entre atores, a partir da redução de tais contradições.

A partir de uma melhor compreensão da dinâmica da implementação dos programas, será possível trabalhar, mais de perto, o aperfeiçoamento dos estilos de governança municipal, para melhoria da própria municipalidade e, por conseguinte, melhoria das condições de vida urbana. Espera-se que, os

impactos institucionais limitadores dos atuais programas, possam ser minimizados através de mecanismos mais relevantes para o caso específico em Alagoas.

2 OBJETIVO

Uma melhor compreensão da dinâmica da implementação dos programas será possível trabalhar, mais de perto, o aperfeiçoamento dos estilos de governança municipal, para melhoria da própria municipalidade e, por conseguinte, melhoria das condições de vida urbana.

3 METODOLOGIA

Foram coletadas informações sobre o programa Habitar Brasil-BID e sobre o portfólio do BID no Brasil, a fim de conhecer melhor as relações entre o Banco e a União e identificar os padrões de financiamento desse programa. Concomitantemente, uma revisão da literatura sobre questões relacionadas ao crescimento das cidades, à política habitacional brasileira, aos problemas metropolitanos, à valorização da terra urbana e à administração pública. Em seguida, foi realizada uma pesquisa mais minuciosa com o Estado de Alagoas, através da coleta de dados nos órgãos competentes federais, estaduais e municipais. Dessa maneira, uma abordagem de pesquisa de método misto se fez apropriada, permitindo a exploração de tais fenômenos, baseados nos casos específicos, para ver como eles realmente apareceriam nesses contextos. A pesquisa utilizou métodos indutivos de investigação (DENZIN e LINCOLN, 1994; LEEDY, 1997; SILVERMAN, 1994) e, fez uso de entrevistas semi-estruturadas para coletar os dados empíricos. Com posse desses dados foi possível fazer uma análise de todos os atores desses programas e seus papéis, através da utilização de *Stakeholder Analysis*.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 O Programa Habitar Brasil-BID (HBB)

Em 13/09/1999 foi firmado um contrato (Nº 1126 OC/BR) de empréstimo entre o BID e a União (República Federativa do Brasil) para implementação do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), o qual é totalmente formulado pelo Banco. Este programa visa elevar a capacidade dos governos municipais em solucionar os problemas urbanos, principalmente na condução de melhorias de assentamentos subnormais, seguindo, para tanto, rigorosas exigências impostas no Regulamento Operacional e Manuais de Desenvolvimento Institucional (DI) e de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) do contrato realizado.

O HBB é direcionado para famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos que vivem em assentamentos subnormais, e contemplou municípios de quase todos os estados da Federação. O maior repasse de verbas vem do BID, exigindo uma percentagem mínima de contrapartida do município, que será usada com despesas de terreno, regularização fundiária, administração, geração de trabalho e renda, projetos e estudos preliminares.

Primeiramente, o HBB exige que a prefeitura forme a Unidade Executora Municipal (UEM), a qual deve ser vinculada à Secretaria de Habitação ou à Secretaria de Planejamento. Então o programa é dividido em duas etapas: Desenvolvimento Institucional (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

No DI, a UEM deverá fazer compras de equipamentos e formular a matriz do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), a qual dará todas as diretrizes de como o projeto deverá ser executado, indicando cada etapa; ela é dividida em 3 subitens: 1) Programas e políticas, 2) Regulação urbanística, 3) Planejamento e gestão. A primeira etapa para a elaboração do PEMAS é a escolha do assentamento, em seguida a realização do diagnóstico para levantamento das características da área e da população. Então, são realizados os projetos urbanísticos e sociais que a equipe pensa em efetuar.

Na etapa de UAS são executados os projetos de regularização fundiária, de urbanização e de geração de emprego e renda, sendo que esta última faz parte das ações da gerência de assistência social, que

começa a trabalhar no DI e depois da UAS por mais um ano.

O programa contempla a realização de Conferências Nacionais que reúnem as equipes de todas as prefeituras para compartilhar as experiências e dali tirar lições reaplicáveis.

4.2 O caso do HBB em Alagoas

Apesar do alto déficit habitacional do Estado de Alagoas, inicialmente apenas seis municípios se candidataram para serem contemplados com o programa: Maceió, Arapiraca, Rio Largo, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Satuba. Desses, somente os três primeiros estão conseguindo implementar completamente o programa.

Municípios de Alagoas		
Município	População urbana, 2000	População total, 2000
Maceió	795804	797759
Arapiraca	152354	186466
Rio Largo	49919	62510
Satuba	9975	12555
Santa Luzia do Norte	5446	6388
Coqueiro Seco	4574	5134

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000 (2003)

Município	DI	UAS	Total	Contrapartida	Nº de famílias beneficiadas
Maceió	R\$ 1.070.200,00	R\$ 8.592.621,64	R\$ 9.662.821,64	R\$ 882.794,08	682
Arapiraca	R\$ 866.600,00	R\$ 9.840.518,46	R\$ 10.707.118,46	R\$ 2.857.118,46	581
Rio Largo	R\$ 245.500,00	R\$ 4.444.741,00	R\$ 4.690.241,00	R\$ 465.241,00	882
Total			R\$ 25.060.181,10		2145

Fonte: Baseado em informações nos sites da CEF e do MINISTÉRIO DAS CIDADES

4.2.1 O caso de Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Satuba

A UEM de Satuba desenvolveu apenas uma pequena análise acerca do município, e a proposta da urbanização implicava em um problema ambiental, ocorrendo, conseqüentemente, a sua rejeição pela Caixa Econômica Federal (CEF). Após a reprovação a equipe não apresentou uma nova proposta, talvez por conta dos acontecimentos no campo político que envolviam a prefeitura de Satuba, levando à desestruturação da equipe.

No caso de Coqueiro Seco, só houve a implementação da primeira etapa de DI, na qual compraram alguns equipamentos e desenvolveram a matriz do PEMAS, mas a proposta da UAS fugia aos princípios do programa, como a construção de uma estação de tratamento que ultrapassava 25% do valor do contrato, a não contemplação de todas as casas do assentamento e a não solução da questão dominial da terra.

Em Santa Luzia do Norte também só houve a implementação da primeira etapa, sendo que a causa do

programa ter sido interrompido naquele município foi o fato da prefeitura estar no calque (não estava com uma documentação em dia com a União), além da questão dominial da terra que não estava resolvida. Nestes três municípios já não existe mais a UEM.

4.2.2 O caso de Maceió

Em Maceió a UEM está vinculada à Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento (SMHPS), e teve como escolha o assentamento Dênisson Menezes porque já se encontrava em um terreno pertencente ao Estado, fato que agilizaria a regularização fundiária com a doação do terreno para o município.

Na fase de DI, além da compra de equipamentos, foram promovidos alguns cursos para capacitação da UEM, mas muito poucos. Importância maior ao Programa de Desenvolvimento Institucional se mostrou necessária quando do surgimento de diversos problemas na execução das obras, como o retardo das mesmas devido ao atraso do pagamento vindo do Ministério para a construtora contratada. Ou quando do aspecto de favelização do conjunto urbanizado pós ocupação pela comunidade, o que faz notório uma precariedade da fase de planejamento das ações da UEM e previsão de resolução de conflitos. A contratação da consultoria do IBAM ajudou bastante no direcionamento de ações.

A UEM chegou a pleitear por recursos junto ao Ministério para executar o projeto de urbanização do Conjunto Selma Bandeira, mas a petição não foi aprovada, segundo a CEF, por falta de recursos. Atualmente o Conjunto Dênisson Menezes está concluído, faltando apenas o que chamam de 2ª etapa, a urbanização de uma rua que teve problemas de regularização dominial.

4.2.3 O caso de Rio Largo

Pelos mesmos motivos do caso de Maceió, o assentamento priorizado pela UEM de Rio Largo foi o Conjunto Mutirão da Cidadania, por se encontrar em um terreno do Estado que foi doado ao município.

A UEM não é ligada a uma Secretaria, mas sim diretamente ao gabinete do prefeito, de forma que ficou muito desestruturada durante a implantação do HBB devido às crises políticas que ocorreram naquele município envolvendo a prefeita. Isso agravou o quadro em que se encontrava a equipe, de aparente falta de capacidade técnica para poder articular dentro do programa busca por soluções para os problemas enfrentados. Como exemplo, vale mencionar o fato da equipe não ter gasto totalmente os repasses para DI; nem de haver contratado cursos de capacitação nem consultores externos.

Em julho de 2005 as obras que estavam suspensas desde setembro de 2004 foram reiniciadas, mas a equipe que iniciou o programa foi dispersada. Alguns profissionais não são os mesmos que estruturaram a equipe, não havendo, portanto, uma continuidade das ações. Mas se a equipe anterior não vinha tendo sucesso, a longo prazo é que se poderá analisar o sucesso da atual equipe; que já na visão da CEF vem desempenhando uma melhor coordenação.

4.2.4 O caso de Arapiraca

Em Arapiraca a UEM também é vinculada diretamente ao gabinete executivo, mas ao contrário do ocorrido em Rio Largo, segundo a CEF, a equipe tem um maior engajamento, assim como a prefeitura.

O assentamento contemplado foi o Conjunto Jardim das Paineiras, que teve um processo de regularização fundiária bem mais evoluído, com a declaração do terreno como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), faltando ainda a entrega de titularização para as famílias.

Nota-se uma grande capacidade de articulação da equipe não apenas entre os seus membros, mas também com outros órgãos para executar ações do programa (como a regularização fundiária) e a busca de recursos através de outros programas. Além de haver realizado vários cursos de capacitação em gestão urbana para a UEM e de ter contratado consultores (IBAM, COOTRAM, CEMAPPU, ESDRAS). Pelo andamento de suas ações, o caso de Arapiraca tem se mostrado o mais exitoso.

4.3 Os recursos do programa em Alagoas

É importante evidenciar a contrapartida da prefeitura de Arapiraca, que embora seja institucionalmente menor do que Maceió, teve uma capacidade de investimento maior do que esta, tanto no percentual de contrapartida como em valores absolutos.

Contrapartida dos municípios de Alagoas (%)			
Municípios	DI	UAS	Total (%)
Arapiraca	1,92	28,87	30,79
Rio Largo	8,35	10,01	18,36
Maceió	1,88	10,04	11,92
Coqueiro Seco	4,76	—	4,76
Satuba	4,76	—	4,76
Stª Luzia do Norte	0,00	—	0,00

Fonte: Baseado em informações nos sites da CEF e do MINISTÉRIO DAS CIDADES

Recursos aplicados em Alagoas - repasse da União + contrapartida dos municípios		
---	--	--

Total DI R\$ 2.265.300,00

Total UAS R\$ 22.877.881,10

Total R\$ 25.143.181,10

Fonte: Baseado em informações nos sites da CEF e do MINISTÉRIO DAS CIDADES

A tabela abaixo mostra os gastos totais com a etapa de UAS na Região Nordeste, demonstrando que a destinação dos recursos para o Estado estudado foi considerável, levando-se em conta a situação de subnormalidade em cada estado. Principalmente se compararmos com o total repassado para o Ceará, que embora tenha o maior percentual de pessoas vivendo em domicílios subnormais, seus gastos foram próximos ao de Alagoas. Para a concepção dos objetivos desta pesquisa numa escala maior, é preciso que cada caso específico de cada Estado seja estudado, fazendo-se uma análise segundo as realidades locais.

ESTADO	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000	Gastos com UAS - programa HBB
Rio Grande do Norte	0,19	R\$ 12,3 milhões
Sergipe	0,736	R\$ 17,5 milhões
Maranhão	1,393	R\$ 11,1 milhões
Alagoas	1,51	R\$ 21,7 milhões
Bahia	2,245	R\$ 70,3 milhões
Paraíba	2,778	R\$ 10,3 milhões
Pernambuco	2,98	R\$ 41,8 milhões
Piauí	3,338	R\$ 12,7 milhões
Ceará	5,314	R\$ 26,1 milhões

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2003); Ministério das Cidades (junho de 2005)

4.4 Stakeholder Analysis – identificação dos principais atores e análise de suas relações

Para facilitar o entendimento das relações entre os atores deste programa, fez-se necessário estruturar uma tabela para cada município que conseguiu dar andamento ao programa: Maceió, Arapiraca e Rio Largo.

Como pode ser visto na tabela abaixo que lista os *stakeholders* que mais interferem sobre a implementação do HBB, identificando seus interesses, o impacto de suas ações, a prioridade na arena decisória e a importância dos resultados do programa sobre estes parceiros.

Nos três municípios pode-se notar a elevada importância do Banco na tomada de decisões, já que é ele quem formula o programa e, portanto impõe diversas diretrizes a serem seguidas pela UEM. No mesmo nível, encontra-se o Ministério das Cidades que juntamente com a CEF (esta através da sua subagência Gerência de Desenvolvimento Urbano) fiscaliza e gerencia as tomadas de decisões da UEM, aprovando suas ações ou orientando através de cursos de capacitação.

Um outro ator em comum que aparece nas três análises é o PNUD, que é responsável juntamente com a Fundação João Pinheiro pelo estudo analítico e setorial da situação habitacional do Brasil. É um agente que, embora tenha um papel importante na geração de dados e na capacitação técnica, teve um impacto razoável sobre as decisões das UEMs, para os casos estudados.

Nas análises de Maceió e Arapiraca percebe-se que foram contratados vários consultores que auxiliaram na formulação do PEMAS e, conseqüentemente, na implantação de legislações municipais, como a Política Habitacional e o Plano Diretor; ao passo que a desestruturada equipe de Rio Largo não celebrou contratos deste tipo. Pelo importante papel que foi designado aos consultores, suas ações provocaram não apenas um grande impacto no âmbito do programa, como também na estruturação da prefeitura, fazendo com que as suas decisões se coloquem em um patamar acima das decisões da UEM, a qual se guiou, em parte, pelas orientações destes consultores.

É extremamente importante ressaltar a contribuição das parcerias realizadas entre a UEM e unidades de pesquisa e ONGs. Para o caso específico de Maceió, pode-se tomar como exemplo a parceria realizada com a Universidade Federal de Alagoas - UFAL, que através de grupos de pesquisa e extensão (com apoio da Pró-Reitoria de Extensão – PROEX da UFAL) dos departamentos de assistência social, economia e engenharia agrônoma, conseguiram realizar a etapa de geração de emprego e renda dentro da comunidade. Entretanto, não houve sucesso no decorrer do processo, devido à falta de engajamento e conscientização da própria comunidade beneficiária, razão pela qual ela se encontra no quadro com um impacto intermediário sobre o programa. Apesar de sua interferência ser mínima no campo decisório, o sucesso dos objetivos do programa dependem consideravelmente de como ela recebe os benefícios e dá continuidade ao trabalho.

A tabela abaixo resume a análise a partir da colocação dos parceiros envolvidos no processo de elaboração, implementação, avaliação e monitoramento dos programas, assim como de seus interesses explicitados, os impactos esperados de suas ações, as prioridades nas decisões para cada município envolvido, e a importância de cada um desses municípios nos programas implementados. Em suma, a análise apresentada explicita o grau de interação entre os atores, assim como suas influências no processo e as contradições encontradas.

STAKEHOLDER ANALYSIS

PARCEIROS	INTERESSES	IMPACTOS DA AÇÃO			PRIORIDADE NA TOMADA DE DECISÕES			IMPORTÂNCIA PARA O PROGRAMA		
		Maceió	Arapiraca	Rio Largo	Maceió	Arapiraca	Rio Largo	Maceió	Arapiraca	Rio Largo
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID	Empréstimo; prover melhorias p/ pop. de bx. renda; capacitação institucional das prefeituras	(+) (+) (+)			1	1	1	Sec.	Sec.	Sec.
Ministério das Cidades	Prover melhorias p/ pop. de bx. renda; capacitação institucional das prefeituras	(+) (+) (+)			1	1	1	Sec.	Sec.	Sec.
Caixa Econômica Federal – GIDUR	Fiscalizar a gestão dos recursos e aprovar as decisões da UEM	(+) (+) (+)			1	1	1	Sec.	Sec.	Sec.
Município	Fortalecer a instituição e diminuir déficit habit.	(+) (+) (+)			3	3	3	Prim.	Prim.	Prim.
Interveniente Executor - IE	Formulação da Pol. Hab. de Interesse Social, p/ o PEMAS	(+)	(+)	–	2	2	–	Sec.	Sec.	–
Entidade Representativa dos Beneficiários - ER	Comunicação entre prefeitura e comunidade	(+/-)	(+/-)	(+/-)	4	4	4	Prim.	Prim.	Prim.
Beneficiários	Receber os benefícios designados pelo programa	(+/-)	(+/-)	(+/-)	4	4	4	Prim.	Prim.	Prim.
Consultoria Especializada	Apoio logístico para UEM; Equipamentos e software; Execução da obra (construtora)	(+/-)	(+/-)	(+/-)	4	4	4	Sec.	Sec.	Sec.
Organização Não Governamental - ONG	Promoção de eventos e de atividades na comu.	(+)	–	–	–	–	–	Sec.	–	–
Universidade e Centro de Pesquisa	Apoio em desenv. comunitário; geração de emprego e renda; contratação de assist. sociais	(+)	–	–	–	–	–	Sec.	–	–
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD	Estudo setorial descrit. e analítico da situação do setor habit. no Brasil	(+/-)	(+/-)	(+/-)	4	4	4	Externa	Externa	Externa
Entidades de Assistência Técnica - EAT	Treinamento da equipe técnica e consultoria para a formulação do PEMAS	(+)	(+)	–	2	2	–	Sec.	Sec.	–

Legenda: Prim. - Primário; Sec. - Secundário

Fonte: Os autores

4.5 Conclusões

Objetivou-se aprofundar os conhecimentos acerca do Programa Habitar Brasil-BID e das relações entre os níveis de governo na sua implementação no caso específico de Alagoas. Para tanto, limitou-se a fazer as análises através da realização de entrevistas com atores locais ligados diretamente ao programa, juntamente com a revisão da literatura a respeito do portfólio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil, dos documentos do Programa Habitar Brasil-BID (HBB) e de alguns documentos elaborados pelas UEMs.

O sucesso do HBB depende não apenas do engajamento da UEM, mas também do prefeito, pois é ele quem assina os documentos, quem pode expedir as licitações. A falta de vontade política por vezes dificultou ou impossibilitou as ações que foram planejadas quando da demora dessas licitações.

Fazendo uma comparação entre o caso exitoso (Arapiraca), na visão da CEF, com os outros municípios, chega-se à conclusão da importância do empenho no DI com a promoção de cursos para a equipe e com a contratação de consultorias que orientem mais adequadamente uma equipe despreparada. Entretanto, é necessário ainda uma investigação mais aprofundada a respeito da influência de consultores no campo decisório. Foi possível verificar, entre os diversos motivos que provocaram as deficiências ocorridas durante a execução do programa, o despreparo do corpo técnico no enfrentamento da alta burocracia imposta pelo BID, que numa máquina administrativa lenta como a brasileira a nível federal, e num quadro ainda pior localmente, atrasou diversos projetos.

Realmente, o HBB foi para o Estado de Alagoas uma experiência inédita, possibilitou às prefeituras que elas vivenciassem situações que serviram como aprendizado para a equipe executora e, apesar de nem todas as gestões terem sido bem-sucedidas, a longo prazo poderá ser analisada as contribuições do HBB para o fortalecimento institucional no que diz respeito ao ajustamento da metodologia de planejamento.

Os executores aprenderam a buscar por fundos de recursos quando foram obrigados a entrar com uma contrapartida, aumentando a sua receita para fins sociais. Como também souberam articular com o governo do Estado quando do processo de regularização fundiária, além de terem construído parcerias entre as Secretarias do município para cumprir outras etapas, a exemplo: sistemas de banco de dados, geração de emprego e renda para a comunidade e educação ambiental.

A questão fundiária, considerada de resolução fundamental pelo Banco, é realmente delicada, pois serviu como um empecilho para a continuidade do programa em três dos seis municípios alagoanos estudados. Diversas possibilidades de regularização fundiária são expostas pelo Regulamento Operacional. A titulação pode ser feita durante a execução, sendo necessário apenas, para aprovação inicial da proposta de requisição dos recursos do programa, termos ou contratos que garantam o desenrolar do processo. Por exemplo, no Dênisson Menezes (em Maceió) há uma permissão de uso por cinco anos, e a UEM agora está estudando as possibilidades de titulação da comunidade para finalizar a regularização. Em Arapiraca e Rio Largo os terrenos dos conjuntos estudados foram declarados ZEIS, restando também avaliar como será desenvolvida a titulação final.

A respeito das outras possibilidades de regularização, é extremamente oneroso para os municípios comprar terrenos, não dependerem da doação de outro nível federativo, ao passo que, conforme já foi citado, a receita tributária dos municípios é restrita para urbanização, fazendo com que a preferência dos executores tenha sido a de buscar os caminhos mais simplificados.

O quadro político em que se encontra a maioria dos municípios alagoanos é muito delicado, com disputas internas e a crescente corrupção que causam barreiras para a liberação dos recursos, visto que não apenas a União fiscaliza o programa de perto, mas também o BID, que já fez algumas visitas e auditorias para verificação dos documentos elaborados pelos executores em Alagoas.

Ainda é necessário um aperfeiçoamento da estruturação da gestão pública, principalmente nos pequenos municípios, que dispõem de uma receita tributária ínfima. E isso será conseguido através de um acompanhamento e financiamento mais eficaz do desenvolvimento institucional, entretanto, respeitando-se a realidade local e analisando cuidadosamente as políticas públicas difundidas pelas agências multilaterais.

Grande tem sido a contribuição do programa para ativar as discussões acerca da formulação de legislações municipais, como a política habitacional e o Plano Diretor. Se antes nenhum dos municípios tinha tais regulamentações, fato que dificultou a própria execução do programa, agora eles (pelo menos Maceió, Arapiraca e Rio Largo) têm buscado por meio dos recursos disponibilizados para DI e consultoria a elaboração de tais diretrizes.

As UEMs não procuraram por ações de política habitacional exitosas em outros estados para reaplicar em Alagoas, valendo-se apenas das experiências de cada profissional. E as Conferências Nacionais serviram apenas como um indicador da disparidade de realidades a nível regional, da maior capacidade de contrapartida dos municípios do Sul e Sudeste, além da exigência de qualidade de vida mais requisitada pelos beneficiários dessas regiões.

Ao relacionar a contribuição da comunidade beneficiada para o sucesso do HBB, conclui-se que é fundamental o empenho destes na continuidade dos projetos de fortalecimento comunitário e de geração de emprego e renda. Pois apesar das parcerias firmadas entre UEM e ONGs e unidades de pesquisa, a população mostra ainda falta de conscientização e alto grau de dependência do poder público, sendo necessária uma ação mais eficiente tanto da prefeitura na promoção de oportunidades de desenvolvimento social, quanto de uma contrapartida de vontade de trabalhar por parte da população beneficiada.

Em suma, espera-se que este trabalho possa auxiliar acerca da identificação das relações entre os atores do programa, a fim de facilitar a articulação entre os níveis federativos na adoção de projetos futuros e analisar algumas diretrizes para a solução de divergências existentes. Também é esperado que esta pesquisa sirva como propulsora para estudos mais profundos e específicos, em vista da alta complexidade dos fatores que englobam a gestão municipal.

5 REFERÊNCIAS

CAVALCANTI, A. C. R. O papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial em influenciar a política urbana brasileira: o paradigma da economia de mercado e a questão metropolitana. Artigo apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território. Rio de Janeiro, 25-28 de maio de 2004. Publicação na íntegra em Anais em CD-DOM.

DE SOUZA, F. A. M. O futuro dos assentamentos informais: lições a partir da legalização de terras urbanas disputadas em Recife. In: Edésio Fernandes; Márcio Valença. (Org.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro, 2004, pp. 131-145.

DENZIN, N. K., e LINCOLN, Y. S. (Eds.) *Handbook of qualitative research*. London, Sage, 1994.

FUNDACAO JOAO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, FJP, PNUD, 2001.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Low-income neighborhood improvement program C "Habitar Brasil"*. BR-0273. www.iadb.org/exr/doc98apr/br1126e.htm, visitado em 28 de julho de 2004.

LEEDY, P. *Practical research: planning and design*. Prentice Hall, New Jersey, 1997

LEVY, B. How can states foster markets? In: FRIEDEN, J. et al (Eds). *Modern political economy and Latin America*. Oxford, Westview, 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política Nacional de Habitação*. Caderno 4. Brasília, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000*. PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2003.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Programa Habitar Brasil - BID: Regulamento Operacional*. Fevereiro, 2000.

SILVERMAN, D. *Interpreting qualitative data. Methods for analysing talk, text and interaction*. London, Sage, 1994.