

Diana Mundim Ferrari Castro

POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DE CENTROS URBANOS:

**UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO
DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS**

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2015

Diana Mundim Ferrari Castro

POLÍTICA DE REABILITAÇÃO DE CENTROS URBANOS:

UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS

Dissertação apresentada ao curso de mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável.

Área de concentração: Bens Culturais, Tecnologia e Território.

Linha de pesquisa: Gestão do Patrimônio no Ambiente Construído.

Orientador: Prof. Dr. Flávio de Lemos Carsalade

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura
2015

Aos meus pais Ferrari e Guta, pelos valores que norteiam a minha vida, ao meu marido Leonardo, pelo apoio em todos os sentidos, e aos meus filhos Matheus e Camila, pelo amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que de alguma forma fizeram parte desta etapa da minha vida, e que me ajudaram a crescer e fazer desse período um tempo de realizações.

Ao Prof. Dr. Flávio de Lemos Carsalade pela orientação e apoio sem os quais este trabalho não seria concluído.

A banca de qualificação, prof. Rogério Palhares Zschaber de Araújo e prof.^a Maria Cristina Villefort Teixeira, pela generosa contribuição .

Aos professores do MACPS pela oportunidade de aprofundar academicamente temas que considero de extrema relevância.

A CAPES, cujo fomento foi essencial à dedicação que pude conferir ao projeto.

A CAIXA, em especial a Marilene Batista Coelho Curtinhas por auxiliar na concessão da Licença de Interesses Particular que foi fundamental para realização desta pesquisa; ao Getúlio Tedeschi pelo precioso acolhimento na GIDUR-BH, disponibilizando material para a pesquisa; e ao Hamilton Moreira Ferreira pelas indicações de material bibliográfico.

À Carolina Baima Cavalcanti e à Cleo Alves Pinto do Ministério das Cidades, por ter gentilmente respondido meus e-mails.

A minha mãe Maria Augusta, pelas sugestões fundamentais e revisão do trabalho e a Vanessa Mundim pela tradução do resumo.

Aos familiares por compreender a ausência, pelo respeito nos momentos de dificuldade e pela alegria a cada acolhida.

RESUMO

A reabilitação de centros urbanos é fator determinante para a mudança do quadro preocupante que enfrentamos com um significativo déficit habitacional, conforme apontado pelo Ministério das Cidades, sobretudo quando também é informado que nos centros das cidades, existem milhões de imóveis ociosos. A reabilitação de áreas urbanas centrais por meio da recuperação do estoque imobiliário subutilizado visa promover o uso e a ocupação democrática dos centros urbanos; propiciar o acesso à habitação com a permanência e a atração de população de diversas classes sociais, principalmente as de baixa renda, além de estimular a diversidade e a complementaridade funcional, pois recupera atividades econômicas e preserva o patrimônio cultural e ambiental. A perspectiva da construção de uma política de reabilitação articulada somente iniciou-se com a criação do Ministério das Cidades e da construção do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incluído no programa do Governo Federal e no Plano Plurianual 2004-2007. A consolidação da sistemática do planejamento plurianual, o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios para a avaliação do desempenho dos programas, no final dos anos 1980, tem proporcionado no país o maior interesse pela temática dos indicadores e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento e avaliação de políticas públicas. A avaliação sistemática, contínua e eficaz constitui um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. Nesse contexto, selecionamos como objeto de estudo o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais-PRAUC, implementado no período de 2004 a 2011. Os objetivos da pesquisa foram i) compreender a política nacional de reabilitação de áreas urbanas centrais; ii) compreender o papel dos indicadores na avaliação das políticas públicas; iii) analisar o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC ; iv) analisar a adequação dos indicadores com relação aos objetivos do PRAUC. A presente dissertação está embasada em uma pesquisa de natureza aplicada que se enquadra como exploratória e descritiva e que possibilitou o entendimento da política nacional de reabilitação urbana e a análise do PRAUC. Apreendemos que além da carência de recursos existem outras dificuldades na implantação da política de reabilitação de centros urbanos. Nosso entendimento, aqui compartilhado, é que existiu uma ambigüidade entre a política e o programa de reabilitação de áreas urbanas centrais na formulação das modalidades das ações e proposição de seus indicadores. Entendemos que para garantir uma atuação mais eficiente da avaliação das políticas públicas é necessária a revisão dos indicadores propostos.

Palavras Chave: renovação urbana; indicadores; políticas públicas.

ABSTRACT

Urban renewal is a key factor to change the worrying scenario of significant housing shortage, according with Ministério das Cidades, furthermore there are millions of unoccupied real estate in urban centers. The rehabilitation of central city areas through the recovery of underutilized real estate promotes the democratic use and occupation of urban centers; provides access to housing while retaining and attracting people from different social classes, especially the low income, stimulates diversity and functional complementarity because it recovers economic activities and preserves the cultural and environmental heritage. The prospect of a rehabilitation policy began with the creation of Ministério das Cidades and the establishment of Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais program, included in the Federal Government's program and the Plano Plurianual. The systematic consolidation of Plano Plurianual, the improvement of administrative controls in the ministries in order to evaluate the program performance, in the mid- 1990s, has created in the country a bigger interest for indicators and their application in activities related to planning and evaluation of public policies. The systematic, continuous and effective evaluation is a fundamental tool to achieve better results and provide better application and control of the funds invested in them, providing important data for the design of a consistent policy and allowing a effective public management. In this context, the selected object of study was the Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais- PRAUC, implemented from 2004 to 2011. The research objectives were i) understand the National Politics on rehabilitation of central urban areas; ii) comprehend the role of indicators to evaluate public policies; iii) analyze the Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC; iv) assess the adequacy of the indicators related to the objectives of PRAUC. This dissertation is supported by a research of applied nature, is categorized as exploratory and descriptive, which enables the understanding of the national policy for urban renewal and the PRAUC analyses using as reference the rehabilitation of urban centers and indicators and manuals and reports from Ministério das Cidades. The research results shows that in addition to lack of resources there are other difficulties to implement a policy of urban centers renew. Our understanding, shared here, is the existence of an ambiguity between politics and the rehabilitation program for inner city areas concerning the actions modalities and the proposed indicators. In order to ensure an effective evaluation of public policies it is required a review of the proposed indicators.

Key words: Urban renewal; indicators; public policies.

FICHA CATALOGRÁFICA

C355p

Castro, Diana Mundim Ferrari.

Política de reabilitação de centros urbanos [manuscrito] : uma análise do programa de reabilitação de áreas urbanas centrais / Diana Mundim Ferrari Castro. - 2016.

117 f.: il.

Orientador: Flávio de Lemos Carsalade.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Renovação urbana. 2. Políticas públicas. 3. Indicadores. I. Carsalade, Flávio de Lemos. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD (711.4)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Pirâmide – Quantidade de informação e nível de agregação	25
Figura 02	Estrutura do capítulo 2	30
Figura 03	Organograma da SNAPU	32
Figura 04	Ciclo integrado de planejamento e orçamento	41
Figura 05	Gestão do plano plurianual	47
Figura 06	Estrutura do PPA 2012-2015	49
Figura 07	Interesses envolvidos no sistema de avaliação	52
Figura 08	Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas	59
Figura 09	Ações e modalidades do PRAUC no período 2004-2011	73
Figura 10	Metodologia do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre	93
Figura 11	Mapa Estratégico- Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre	95
Figura 12	Identificação dos Imóveis Subutilizados- Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre	96
Figura 13	Identificação do Patrimônio Cultural	97
Quadro 01	Objetivos e questões de pesquisa	17
Quadro 02	Modelos de atuação no patrimônio	21
Quadro 03	Classificação das avaliações	53
Quadro 04	Classificação dos indicadores de acordo com as principais agências de fomento	60
Quadro 05	Categoria de indicadores segundo união européia para ações de reabilitação de áreas urbanas	61
Quadro 06	Programa Turismo Cultural – Objetivo e Indicador	62
Quadro 07	Programas Brasil Patrimônio Cultural – Objetivos e Indicadores	63
Quadro 08	Programa Monumenta – Objetivos e Indicadores	63
Quadro 09	Programa Reestruturação de regiões metropolitanas – Objetivo, Indicador e Ação.	64
Quadro 10	Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de assentamentos precários – Objetivos, Indicadores	65
Quadro 11	Inovações e dificuldades encontradas na implementação dos indicadores nos PPA 2000-2011	65
Quadro 12	Descrição do objetivo do PRAUC 2004-2011	68
Quadro 13	Critérios para seleção das Propostas no período de 2004-2011	70
Quadro 14	Diretrizes e princípios Gerais do PRAUC no período 2004-2011	71
Quadro 15	Diagnóstico da situação, condicionantes favoráveis/desfavoráveis e consequências da não implementação do PRAUC	75
Quadro 16	Metas físicas e financeiras do PRAUC – 2008 - 2011	79
Quadro 17	Recursos programados e alocados na Ação 20NR, período 2012-2013	85
Quadro 18	Apuração do indicador Taxa de domicílios vagos nas áreas de intervenção	88
Quadro 19	Apuração do indicador Taxa de Municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros – 2008-2011	90
Quadro 20	Indicadores do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre	100
Quadro 21	Lista de indicadores por ordem de prioridade, de acordo com os critérios de pontuação adotados – Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Recursos destinados ao PRAUC no período 2004-2011	77
Tabela 02	Quantitativo de demanda e de aprovação de propostas apresentadas ao PRAUC-2008 e 2009.	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AIC	Áreas de Interesse Cultural
ARE	Áreas de Revitalização Econômica
APP	Área de preservação permanente
BNH	Banco Nacional de Habitação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CF/88	Constituição Federal da República de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CRI	Certificados de Recebíveis Imobiliários
DAFUPR	Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FIDC	Fundos de Investimento em Direitos Creditórios
FII	Fundos de Investimento Imobiliário
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GRAU	Gerência de Reabilitação e Reconversão de Áreas Urbanas
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPPUC	Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba
MCidades	Ministério das Cidades
MinC	Ministério da Cultura
MTur	Ministério do Turismo
IPEA	Instituto de Planejamento e Economia Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional
IQVU-BH	Índice de Qualidade de Vida Urbana em Belo Horizonte
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LILP	Lincoln Institute of Land Policy
LOA	Lei do Orçamento Anual
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCH	Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Política Nacional de Habitação
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PRAUC	Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos

RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
SNAPU	Secretaria Nacional de Acessibilidade e Políticas Urbanas
SPHAN	Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
URBIS	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. OS CAMINHOS DA PESQUISA.....	17
1.1. Procedimentos metodológicos.....	17
1.2. Reabilitação: Conceitos e experiências.....	18
1.3. Indicadores: Conceitos e classificações	24
2. REABILITAÇÃO URBANANA POLÍTICA NACIONAL.....	29
2.1. Reabilitação de Áreas Centrais na Política Urbana.....	31
2.2. Planejamento e gestão das políticas no Brasil através dos Planos Plurianuais.....	41
3. O PAPEL DOS INDICADORES NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	51
3.1. Avaliação de políticas públicas.....	51
3.2. Indicadores de avaliação.....	56
3.3. Indicadores previstos nos PPA 2000-2011.....	61
4. O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS – PRAUC.....	67
4.1. Diretrizes e reformulações – 2003- 2012.....	67
4.2. Novos tempos: Reabilitação como ação do Planejamento urbano.....	83
4.3. Indicadores para Reabilitação de Áreas Centrais.....	87
4.4. Indicadores das macroações do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS.....	109
APENDICE.....	116

INTRODUÇÃO

A elaboração de uma dissertação coloca-nos para refletir sobre um fato, um fenômeno. Mesmo delimitando o que se quer pesquisar é importante esclarecer e ter o entendimento de que o que pesquisamos é um produto parcial, será sempre parte da realidade. Isso porque as abordagens se distinguem umas das outras, sobretudo pela forma que as pesquisas são conduzidas e pelos aspectos dos fatos que são colocados em evidência.

Com essas premissas, iniciei meus estudos no mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais e a dissertação como um exercício acadêmico de (des)envolvimento e descobertas. Assim, desenvolvi a proposta de projeto “Avaliação do desempenho dos Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais - O Plano de reabilitação urbana do Hipercentro de Belo Horizonte” com a intenção de investigar as metodologias utilizadas na avaliação de planos de reabilitação urbana e apresentar indicadores que permitam mensurar a sua eficácia. Posteriormente pretendia-se fazer a aplicação destes indicadores no Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte.

A participação nas atividades acadêmicas das disciplinas às seções de orientação conduziram à construção de um texto para a qualificação denominado “Indicadores de Reabilitação Urbana: uma ferramenta de avaliação e gestão pública” em que a reabilitação e a proposição de indicadores de reabilitação urbana nortearam o escopo teórico e operativo. O momento da qualificação constitui-se importante para descoberta de que centrar em indicadores extrapolava os limites de uma dissertação.

Percorrer este caminho foi importante para a descoberta de documentos, levantamento direcionado, entendimento sobre o significado e a aplicação dos indicadores e uma retrospectiva sobre os programas do governo federal envolvendo a reabilitação urbana. O exame da qualificação conduziu a um

redirecionamento com foco na reabilitação urbana enquanto intervenção governamental. Os indicadores produzidos nesse contexto passaram a ser objeto de análise com relação à coerência com as diretrizes da política nacional de reabilitação urbana.

A Reabilitação de Centros Urbanos, junto com os programas habitacionais, é fator determinante para a mudança do quadro preocupante que enfrentamos com um déficit habitacional de 7,9 ¹milhões de moradias, sobretudo sabedores de que nos centros das cidades, existem 4,5 ²milhões de moradias ociosas. De acordo com o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2010, p.40) em 1985 menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela e eram dotados de acesso a transporte e servidos de abastecimento de água e energia elétrica. Trata-se de um modelo de urbanização baseado na expansão horizontal e na ampliação permanente das fronteiras, na subutilização da infraestrutura e da urbanidade³ já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular.

De um lado, a cidade expande, avançando sobre as áreas rurais e os perímetros urbanos, definidos em lei municipal, acomodando de forma arbitrária as áreas que já foram ocupadas e aquelas que serão ocupadas no futuro; os vazios urbanos e imóveis vagos permanecem ociosos por vários anos, provocando uma desintegração socioterritorial entre os bairros e as áreas centrais da cidade, dificultando as ligações entre bairros e elevando os custos de implantação da infraestrutura urbana. De outro lado, os territórios centrais, localizados em tecidos urbanos onde a urbanidade é valorizada, ocupam, em geral, áreas dotadas de infraestrutura básica e com ampla acessibilidade por transporte coletivo. O

¹ Fonte: Fundação João Pinheiro 2006, apresentado por BRASIL, 2010 a. p.35.

² Fonte: IBGE, Censo 2000, apresentado por BRASIL 2010 a, p.40.

³ Segundo Michaelis, dicionário, urbanidade é a qualidade do que é urbano. ou pertencente à cidade. O tema da urbanidade é relativamente recente no campo da arquitetura. O trabalho de Jane Jacobs (1961) tornou-se um emblema nessa linha por focalizar predominantemente na perda de diversidade das urbanizações novas, produzidas em grande escala, em comparação com a diversidade das cidades ditas de crescimento natural. De acordo com AGUIAR, 2012, a urbanidade é composta por algo que vem da cidade, da rua, do edifício e que é apropriado, em maior ou menor grau, pelo corpo, individual e coletivo. A urbanidade, assim entendida, estaria precisamente no modo de apropriação da situação pelas pessoas, seja na escala do edifício, seja na escala da cidade.

esvaziamentodestas áreas é consequência de umconjunto de fatores, que se relacionam como crescente fenômeno da vacância dos domicílios.

A Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais por meio da recuperação do estoque imobiliário subutilizado visa promover o uso e a ocupação democrática dos centros urbanos, propiciar o acesso à habitação com a permanência e a atração de população de diversas classes sociais, principalmente as de baixa renda, além de estimular à diversidade funcional, pois pode recuperar atividades econômicas e preservar o patrimônio cultural e ambiental. Atualmente a política nacional de reabilitação urbana pretende confrontar um conjunto diversificado de problemas que ocorrem nas áreas urbanas centrais⁴. Para tanto, são criados planos de ações e definidos objetivos estratégicos que atendam as necessidades e combatam os problemas detectados ao nível social, econômico e ambiental das comunidades.

A avaliação de políticas públicas é extremamente importante para o progresso da gestão pública. Dentre os principais benefícios está a verificação do alcance das metas, dos prazos propostos e da melhoria na utilização dos gastos públicos e seus impactos. A avaliação sistemática, contínua e eficaz constitui um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes. Na administração pública, a necessidade e importância dos indicadores justificam-se, dentre outros motivos, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados.

Aavaliação do desempenho dos programas governamentaisintensificou-seapós a consolidação da sistemática do planejamento plurianual e o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, em meados dos anos 1990, etem proporcionado no país o maior interesse pela temática dos indicadores e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento e avaliação de políticas

⁴De acordo com o Ministério das Cidades, BRASIL, as áreas urbanas centrais compreendem um bairro ou um conjunto de bairros consolidados, articulados ou não em torno do núcleo original da cidade, com forte poder de concentração de atividades e pessoas, dotados de infraestrutura, acervo edificado, serviços e equipamentos públicos, serviços de vizinhança e oportunidades de trabalho.

públicas. Os indicadores são instrumentos importantes, capazes de auxiliar na leitura, na descrição e na avaliação de diferentes situações.

Nosso objeto de estudo se constitui, portanto, no Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC criado em 2003 e que em 2012 teve suas ações incorporadas dentro do Programa denominado Planejamento Urbano. Nesse contexto, procuramos:

- Compreender a política nacional de reabilitação de áreas urbanas centrais;
- Analisar o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC;
- Analisar a relação entre os indicadores adotados com relação aos objetivos do programa.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. No primeiro capítulo apresentamos “Os caminhos da pesquisa”, expondo os procedimentos metodológicos efetuados, nossos entendimentos sobre reabilitação e indicadores.

No segundo capítulo “A política nacional com foco na reabilitação urbana” procuramos apresentar as ações do governo federal voltadas para a reabilitação de centros urbanos de acordo com o conceito de reabilitação adotado PRAUC e a importância dos planos plurianuais no planejamento e gestão das políticas públicas.

No terceiro capítulo “O papel dos indicadores na avaliação de políticas públicas” buscamos compreender o significado de avaliação de políticas públicas e posteriormente exploramos os indicadores de avaliação no campo teórico e a sua utilização nos planos plurianuais focando para avaliação de projetos na reabilitação urbana.

O “Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais- PRAUC” é apresentado no quarto capítulo. Mostraremos suas diretrizes e reformulações ocorridas no período de 2003 a 2012 no primeiro subcapítulo; a recente incorporação de suas ações no Programa de Planejamento Urbano no segundo subcapítulo; e nos

seguintes indicadores de avaliação do Programa apresentados nos Planos Plurianuais de 2004-2011; e os indicadores de acompanhamento das ações do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre.

As Considerações Finais são apresentadas procurando articular os elementos da reabilitação urbana e refletir sobre os aspectos positivos e negativos do PRAUC enquanto programa proposto para executar a política de reabilitação dos centros urbanos.

1- CAMINHOS DA PESQUISA

Neste capítulo são expostos os procedimentos metodológicos efetuados e nossos entendimentos sobre os termos reabilitação urbana e indicadores. Os balizamentos e os percursos da pesquisa que, como já explicitado, teve como objetivo a análise do programa de reabilitação de áreas urbanas, motivada pelas questões expostas no Quadro 01.

Quadro 01
Objetivos e questões de pesquisa

OBJETIVOS	QUESTÕES DE PESQUISA
GERAL	
Compreender a política nacional de reabilitação de áreas urbanas centrais	Como a política foi proposta e implementada?
ESPECÍFICOS	
Analisar o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – PRAUC	Quais foram os objetivos e ações do Programa?
Avaliar a adequação dos indicadores praticados no PRAUC	Os indicadores utilizados estão coerentes com os objetivos do programa?

Fonte: elaborado por Castro, Diana M.F., 2015

1.1- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente dissertação está embasada em uma pesquisa de natureza aplicada que se enquadra como exploratória e descritiva. Gil (2008) observa que pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno, estabelecendo relações entre suas variáveis. O mesmo autor aponta ainda que pesquisas exploratórias visam proporcionar maior familiaridade com o problema, a partir do desenvolvimento de conceitos e ideias, com vistas a torná-lo mais explícito.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram incorporados aspectos das pesquisas bibliográfica e documental. Neste estudo foi realizada a pesquisa em documentos de fontes diversas como textos teóricos em livros, revistas, artigos, dissertações, dentre

outros, bem como a documentos técnicos e institucionais como textos normativos, manuais, relatórios, apresentações de programas e planos de governos.

A pesquisa dos conceitos de reabilitação urbana e indicadores foi realizada principalmente através de consulta de livros, cartas patrimoniais, dissertações e artigos. Para o entendimento da política federal relacionada ao tema além de textos teóricos fizemos a leitura de legislações específicas, focando nos planos plurianuais. Analisamos o PRAUC utilizando principalmente Manuais e Relatórios do Ministério das Cidades.

Para a etapa de avaliação do material coletado procedemos a sistematização que, de forma geral, enquadrou-se nos seguintes eixos:

- i) Eixo histórico: Os documentos que forneceram a apreensão da retrospectiva da política de reabilitação urbana e do PRAUC foram levados em consideração;
- ii) Eixo temático: As ações e programas que trataram ou tiveram o mesmo foco do PRAUC foram levantadas e registradas;
- iii) Eixo operativo: Os indicadores adotados pelo PRAUC com base no seu processo de avaliação bem como de trabalhos análogos foram analisados.

Assim, procuramos compreender as características das políticas de reabilitação urbana empreendidas examinando, com maior detalhe, os indicadores de avaliação do Programa.

1.2- REABILITAÇÃO URBANA: CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS

As experiências de reabilitações urbanas são caracterizadas, de uma forma geral, por um conjunto de ações em diversos domínios de intervenção, constituindo além da intervenção física, questões sociais, econômicas e ambientais de maneira integrada.

As práticas a elas ligadas têm como principais fatores envolvidos, revitalização, memória cultural, percepção do ambiente, preservação do patrimônio, desenho urbano etc., e podem ser chamadas de *re-arquiteturação*. “A re-arquiteturação

compreende estratégias incluídas dentro de ações de requalificação urbana que podem ser incluídas entre as operações mais características do que hoje vem se denominando de urbanismo pós-moderno.” (CASTELLO, 2003 p. 244). Segundo o autor, essas práticas se assemelham à construção da cidade moderna no que tange o envolvimento da descoberta e requalificação dos elementos estruturais mais marcantes na cidade.

As intervenções urbanas passaram a ter o acompanhamento do prefixo “re” – reabilitação, regeneração, revitalização, entre outras - a partir da década de 1960, quando:

[...] as ações em sítios com preexistências significativas introduzem o reconhecimento de valor histórico e cultural. Essa nova postura em relação ao meio ambiente construído indica uma atitude crítica às práticas precedentes de demolição de extensas áreas da cidade, para fins de expansão e/ ou substituição de usos e edificações. (VASCONCELLOS E MELLO, 2006, p.53).

De acordo com Lamas (1992):

A partir dos anos sessenta, a questão dos centros históricos entra nas preocupações urbanísticas, tornando-se objeto de estudos e metodologias específicas de trabalho. A principal mudança refere-se à troca das estratégias de renovação pelas de **reabilitação com entendimento progressivo dos valores espaciais culturais urbanísticos e sociais dos tecidos urbanos**. Críticas como as de Jane Jacobs, os estragos da guerra e ainda maiores estragos causados pelas renovações imobiliárias estarão certamente na gênese desta atitude. **O interesse e a valorização da cidade antiga vai se impondo paralelamente com o alargamento do conceito de patrimônio cultural, arquitetônico e urbanístico.** [...] (LAMAS, 1992 p. 421 grifo nosso).

O reconhecimento do valor histórico e cultural nas cidades está diretamente relacionado com a ampliação do conceito de patrimônio. O termo patrimônio, representado primeiramente através dos monumentos, passa abranger edificações, conjuntos urbanos e cidades inteiras.

Enfim, o domínio patrimonial não se limita mais aos edifícios individuais; ele agora compreende os aglomerados de edificações e a malha urbana: aglomerados de casa e bairros, aldeias, cidades inteiras e mesmo conjunto de cidades, como mostra a “lista” do Patrimônio Mundial estabelecido pela UNESCO. (CHOAY 2001, p.13)

Embora os termos revitalização, regeneração, reabilitação, etc. sejam utilizados diferentemente de acordo com seu contexto, criando novos significados, observamos tentativas de universalização não só da nomenclatura, com os princípios que norteiam as intervenções e caminhos para sua aplicação. Como exemplo, citamos a Carta de Lisboa de 1995 que apresentou a definição dos conceitos de Renovação, Reabilitação, Revitalização e Requalificação urbanas além de conceitos de intervenções aplicadas na esfera do edifício.

Nesse documento, a renovação urbana é conceituada como “ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua consequente substituição por um novo padrão urbano”, a requalificação urbana como intervenção aplicada a “locais funcionais diferentes da ‘habitação’; trata-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual” e a revitalização urbana como “operações destinadas a relançar a vida econômica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas”. (CARTA, 1995 p.1).

Já a Reabilitação urbana, segundo a Carta de Lisboa é definida como uma:

[...] estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, econômicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infra-estrutura, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito. (CARTA, 1995, p.1)

Leonardo Castriota (2007) apresenta três modelos de atuação no patrimônio: preservação, conservação e reabilitação. Para ele, cada categoria parte de uma concepção de patrimônio, estabelece um determinado tipo de objeto, pressupõe um marco legal e, envolve de forma diferenciada os diferentes atores, tipos de ações e profissionais conforme apresentado no Quadro 02.

Quadro 02
Modelos de atuação no patrimônio

	PRESERVAÇÃO	CONSERVAÇÃO	REABILITAÇÃO
Concepção de patrimônio	• Coleção de objetos <u>Excepcionalidade</u> • Valor histórico e/ou estético. • Cultura erudita	• Ampliação • "Patrimônio ambiental urbano" • Valor cultural / ambiental • Cultura em sentido amplo / processo	Ampliação • "Patrimônio ambiental urbano" • Valor cultural / ambiental • Cultura em sentido amplo / processo
Tipo de objeto	•Edificações, estruturas e outros artefatos individuais.	•Grupos de edificações históricas, paisagem urbana e os espaços públicos.	•Grupos de edificações históricas, paisagem urbana e os espaços públicos.
Marco Legal	Tombamento	"Áreas de conservação" (zoning)	Novos instrumentos urbanísticos (TDC / operações urbanas / etc.)
Atores e ações	•Estado s • Reação a casos excepcionais	•Estado • Parte integral do planejamento urbano	•Papel decisivo da sociedade e da iniciativa privada /<u>parcerias</u>
Profissionais envolvidos	•Arquitetos e historiadores	•Arquitetos, historiadores + planejadores urbanos.	•Arquitetos, historiadores + planejadores urbanos + <u>gestores</u> .

Fonte: CASTRIOTA, 2007,p.18.

Observamos que a reabilitação possui semelhanças em relação à conservação no que se refere à concepção de patrimônio e ao tipo de objeto (edificações históricas, paisagem, espaços públicos), e diferenças no que se refere ao marco legal, aos atores e aos profissionais envolvidos, apresentando, a reabilitação, um maior acesso às decisões por parte da sociedade e maior participação da iniciativa privada nas ações. Os profissionais envolvidos, além de arquitetos, historiadores e planejadores urbanos também ganhariam a companhia de gestores na formulação de novos instrumentos urbanísticos, como a operação urbana.

A conservação refere-se a uma ampliação dos valores e critérios de avaliação do patrimônio que se deslocam dos valores históricos e artísticos para os valores culturais e urbanos. O modelo se orienta por um novo marco legal das políticas de patrimônio representado pelas "áreas de especial interesse de conservação". São próprias dessa nova forma de intervenção, as políticas de conservação de áreas.

Com relação ao “termo Conservação Integrada-CI, este tem origem no urbanismo progressista italiano dos anos 1970 mais especificamente, na experiência de reabilitação do centro histórico da cidade de Bolonha, que foi conduzida por políticos e administradores do Partido Comunista.” (ZANCHETI e LAPA, 2002, p.31). O princípio norteador dessa intervenção foi a idéia de que uma reconquista social da cidade seria impulsionada pela conservação de seu patrimônio, pela manutenção da população residente e pela transformação de suas funções econômicas. As primeiras intervenções na cidade de Bolonha ficaram conhecidas pela canalização de recursos públicos para os grupos de moradores de baixa renda das áreas centrais.

As primeiras aplicações da CI foram feitas em áreas residenciais antigas nas periferias dos centros históricos, com destaque na recuperação da estrutura física, econômica e social, mantendo os antigos habitantes. (ZANCHETI e LAPA, 2002 p. 31).

A sistematização dos princípios da conservação integrada foi divulgada em 1975, na Declaração de Amsterdã, influenciada pelo sucesso na recuperação de áreas históricas habitadas por grupos de baixa renda na cidade de Bolonha. É interessante ressaltar que nesta Carta, o termo reabilitação é utilizado nas considerações essenciais como uma intervenção cuja concepção deveria ocorrer sem alterar a composição social dos seus habitantes.

A reabilitação de bairros antigos deve ser concebida e realizada tanto quanto possível, sem modificações importantes da composição social dos habitantes e de uma maneira tal que todas as camadas da sociedade se beneficiem de uma operação financiada por fundos públicos. (IPHAN, 2004 p.200).

Nos anos 1980 e 1990, essas ações perdem paulatinamente o seu conteúdo social, para se concentrarem nos resultados econômicos dos processos de revitalização de áreas, tendo como principal motivação os empreendimentos imobiliários. O fenômeno de requalificação urbana, por meio da reanimação cultural e da política de preservação foi encarado como uma alternativa capaz de resgatar a identidade de cada lugar. No entanto muitas vezes, culminou no seu oposto. Os centros urbanos restaurados não reanimavam a vida cotidiana da cidade; ao contrário, expulsavam seus habitantes, convertendo num cenário, numa teatralização da vida urbana, voltada ao turismo cultural.

Gaio (2002) percebe a possibilidade de se aliar a preservação do patrimônio cultural ao desenvolvimento urbano com a utilização de instrumentos legais que possam ser de preservação ou não, mas que consigam uma real preservação do patrimônio cultural. As legislações urbanas tais como Lei Orgânica, Plano Diretor, Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano e Código de Posturas podem auxiliar nesta tarefa. A união destas legislações com as de caráter preservacionista amplia a possibilidade de garantir a salvaguarda, além de ligar a questão do patrimônio cultural a outras relacionadas à cidade como um todo. Assim, para o autor não se pode dissociar as políticas de preservação do patrimônio cultural e natural das políticas de desenvolvimento urbano da cidade.

A idéia de conjugar a política habitacional com a política de preservação dos sítios históricos, onde, em geral, localizam-se as áreas centrais, não é recente. A “Carta de Nairóbi”, de 1976, relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e de sua função na vida contemporânea, sugeria, entre outras coisas, a compatibilização entre a política habitacional e a salvaguarda do patrimônio arquitetônico:

O regime de eventuais subvenções deveria ser consequentemente, estabelecido e modulado, sobretudo para facilitar o desenvolvimento de habitações subsidiadas e de edifícios públicos através da reabilitação de construções antigas. [...]. Além disso, uma parte suficiente de créditos previstos para a construção de habitações sociais deveria ser destinada à reabilitação de edificações antigas.(IPHAN,2004 p.224).

No Brasil, o conceito de Reabilitação Urbana utilizado pelo Ministério das Cidades na Política Nacional de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, objeto de pesquisa desta dissertação, reúne vários dos conceitos citados acima sendo definida como:

Processo de recuperação e adaptação de áreas urbanas consolidadas subutilizadas, degradadas ou em processo de degradação a fim de reintegrá-las à dinâmica urbana, criando condições e instrumentos necessários para conter os processos de esvaziamento de funções e atividades. Repovoa-se essas áreas de forma multiclassista, respeitando-se as habilidades originais de cada um dos centros, analisadas e pesquisadas no processo de elaboração e implantação dos planos de reabilitação. (BRASIL, 2005a, p.75).

Observa-se, sobretudo a proximidade do texto do Ministério das Cidades com o conceito de reabilitação estabelecido na Carta de Lisboa “permanência da população residente, ações integradas, diversidade de funções e de identidade” e na

Carta de Nairobi “construção de habitações sociais deveria ser destinada à reabilitação de edificações antigas”.

1.3- INDICADORES: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÃO

Neste capítulo apresentamos a origem dos indicadores para em seguida mostrar como eles foram aplicados e classificados nos diversos campos do conhecimento, quais sejam: econômicos, ambientais, urbanos e culturais.

A definição de indicador pode ser entendida como:

Um dado, uma informação, valor ou descrição, que retrata uma situação, um estado de coisas. Portanto é conceito vinculado à função, ao papel daquele dado, informação, valor ou descrição. Além desta característica, um indicador deve ter abrangência de expressão, ou seja, deve informar além daquilo que expressa diretamente. Por exemplo, o indicador “Taxa de pavimentação de vias”, expressa também a qualidade habitacional e a oferta dos serviços de infraestrutura naquele lugar, bem como a possibilidade de acesso do transporte coletivo e de coleta de lixo. Portanto, diz muito mais sobre o lugar que a simples existência de pavimentação. Sendo assim, quando se trata de dados, o termo “indicador” pode se referir a uma informação numérica simples, a agregações matemáticas de informações ou de índices, visando expressar dada situação. (NAHAS, 2002, p.328)

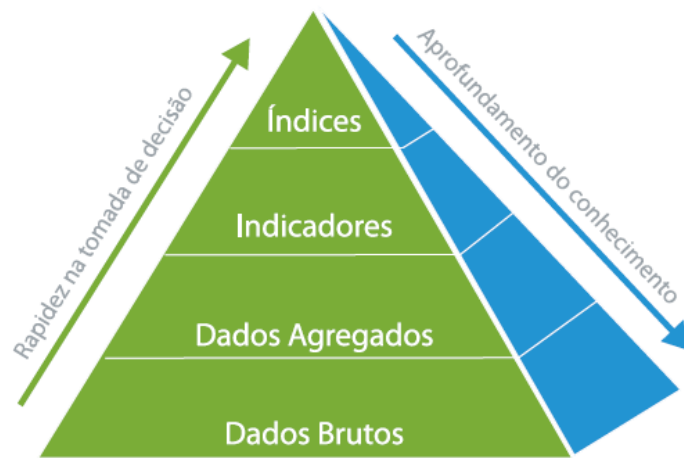
Já o índice ou (indicador sintético) pode ser considerado como:

Um valor que expressa a agregação matemática de informações numéricas, sendo, portanto, um conceito vinculado à estrutura formal de cálculo. Um índice pode se referir a um único tema ou a diversos temas, podendo estar composto pela agregação de dados simples ou pela agregação de dados compostos, ou seja, de outros índices. (NAHAS, 2002, p.328)

Nesse sentido, quanto maior o nível de agregação dos dados, mais sintéticas e direcionadas são as informações, permitindo a interpretação e a tomada de decisão mais rápida. Quanto menor o nível de agregação, maior a possibilidade de se realizar cruzamentos e aplicar métodos estatísticos para aprofundar o conhecimento sobre o fenômeno utilizado. A Figura 01 ilustra a quantidade de informação com relação ao nível de agregação dos dados.

Fig. 01

Pirâmide – Quantidade de informação e nível de agregação



Fonte: SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA, 2010,p.12

Os **indicadores de desenvolvimento econômico** surgiram nos países centrais após a grande depressão de 1929 e tiveram inicialmente como finalidade o acompanhamento da conjuntura macroeconômica, culminando com o desenvolvimento da contabilidade nacional e disseminação do PIB (Produto Interno Bruto) e PIB *per capita* como indicadores de desenvolvimento. (MENESES e SANTOS, 2012). O conceito de PIB vem sendo usado para classificar as maiores economias do mundo em termos de produção de riqueza material. Como medida de geração de riqueza por meio da produção, o PIB é um indicador do crescimento econômico de uma coletividade.

Os **indicadores sociais** surgem da necessidade de explicar o paradoxo entre o crescimento econômico e o aumento das reivindicações e conflitos sociais nos anos 1960. Baseados em teorias sociológicas da “modernização”, os indicadores sociais buscaram construir uma análise funcionalista da realidade destacando as conquistas da sociedade capitalista. (MENESES e SANTOS, 2012). Segundo Santagada (2007), o suporte básico dos primeiros trabalhos adotou o sistema de valores das chamadas teorias do bem-estar social, em que a sociedade é o resultado do consenso entre os homens e se reconhece o Estado como o árbitro do bem-comum.

Como definição básica afirma-se que:

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANUZZI, 2002, p.55)

Na década de 1970 os indicadores sociais são difundidos por outras partes do globo. Verifica-se em vários países, “uma série de compêndios de estatísticas sociais e de indicadores sociais: *Social Trends*, na Inglaterra; em 1973, *Social Indicators*, nos EUA e *Gesellschaftliche Daten*, na Alemanha; em 1974, *Social Indicators of Japan* e *White Paper on National Life*, no Japão, dentre outros”. (SANTAGADA, 2007, p.120).

A investigação no campo dos indicadores sociais, realizada por organismos governamentais e não governamentais, tem buscado aprofundar a vinculação dos indicadores com os princípios que nortearam o seu surgimento, ou seja, servir de instrumento para o planejamento governamental, bem como superar as análises estritamente econômicas.

Nesse contexto, em 1990 a Organização das Nações Unidas- ONU, com a colaboração interdisciplinar de cientistas sociais, construiu o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (indicador sintético) para monitorar o desenvolvimento. Para a ONU, o Desenvolvimento Humano “deve enfatizar a importância do bem-estar e do crescimento das pessoas de modo que possam desfrutar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente”. Em 1998 foi criado o IDH-M (Índice de desenvolvimento humano municipal) com intuito de analisar e comparar os municípios brasileiros, tendo sido elaborado a partir da metodologia do IDH utilizado pela ONU (SANTAGADA, 2007, p.123).

Segundo Jannuzzi, 2002, os Indicadores Sociais podem ser classificados segundo as diversas aplicações a que se destinam. A Classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Dessa forma temos indicadores habitacionais (densidade de moradores por domicílio, etc.), indicadores de infraestrutura urbana (percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.), os indicadores de renda e

desigualdade (nível de pobreza, etc.). Há classificações temáticas ainda mais agregadas, usadas na denominação dos Sistemas de Indicadores Sociais, como os Indicadores Socioeconômicos, de Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano ou Indicadores Ambientais.

Com relação aos **indicadores ambientais**, há de se considerar a preocupação com o meio ambiente “oficializada” na década de 1970 quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Direitos Humanos realizada em Estocolmo no ano de 1972. No entanto, somente após a publicação do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, que se consolida o termo “desenvolvimento sustentável”, abrindo a perspectiva para sua avaliação através de indicadores. Em 1990 na Conferência dos Estatísticos Europeus foram propostos pela primeira vez indicadores ambientais, mas, foi apenas após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro e nomeada Rio-92, que foram aprofundados e difundidos os chamados índices verdes, que englobaram indicadores de desenvolvimento sustentáveis, ou seja, indicadores que consideram as dimensões econômicas, espaciais, sociais, biológicas e culturais. (GHENO, 2009).

No contexto de produção de indicadores, ressalta-se que os primeiros debates mundiais acerca das condições de vida nas cidades ocorreram em 1976 durante Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos Humanos (United Nations Conference on Human Settlements), a Habitat I. Em 1978, as Nações Unidas criaram um centro de estudos, sob a denominação United Nation Centre for Human Settlements (UNCHS) e, em 2001, através da Resolução 25/206 elevou o Centro UNCHS a Programa, o UN-HABITAT, como é chamado atualmente.

O UN-HABITAT tem sido pioneiro na recolha de **indicadores urbanos**, pois já em 1991, iniciou o Programa de Indicadores de Habitação. Tornou-se então Programa de Indicadores Urbanos, em 1993, a fim de se concentrar em uma maior gama de questões urbanas. O programa produziu dois importantes bancos de dados em 1996 e 2001 (Indicadores Urbanos Globais Bancos de Dados I e II), apresentados na Conferência Habitat II e na Istambul +5, que ajudou a estabelecer as tendências

regionais em questões urbanas essenciais. Na Agenda Habitat (resultado da Conferência Habitat II ocorrida em 1996) os Estados-Membros e os parceiros da Agenda Habitat solicitaram que a UN-HABITAT continuasse monitorando as condições urbanas em todo o mundo. Eles também se comprometeram a monitorar suas próprias condições extraordinárias urbanas e relatar suas tendências regularmente.

O Programa de Indicadores Urbanos Globais foi concebido como uma iniciativa descentralizada liderada pelas cidades para mensurar, divulgar e melhorar o seu próprio desenvolvimento. Dessa maneira, vale salientar que os indicadores urbanos tratados neste programa inserem-se como ferramenta auxiliar para o alcance das Metas do Milênio da ONU⁵e, como tal, constituem indicadores amplos que possibilitam comparabilidade internacional, no contexto dos interesses da área de atuação da ONU.

Devido as grandes diferenças existentes dentro de cada cidade, os indicadores urbanos também são trabalhados permitindo uma comparação interna, sendo denominados de indicadores intra-urbanos. Estes indicadores são desenvolvidos por ser considerado “fundamental o estabelecimento de um conjunto de indicadores georeferenciados intraurbanamente, que propiciem o diagnóstico dos diferentes problemas do urbano de uma forma multidimensional: espacial e setorial”. (NAHAS, p.1438). No Brasil alguns exemplos deste tipo de experiência podem ser encontrados no Índice Sintético de Curitiba e no Índice de Qualidade de Vida de Belo Horizonte- IQVU –BH.

Todos esses eventos representam o interesse pela formulação de indicadores que possam avaliar o estado atual e futuro das cidades; e a tentativa de incluir ao planejamento e à formulação de políticas públicas questões econômicas, sociais, ambientais e urbanas.

⁵ As Metas do Milênio ou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgem da Declaração do Milênio das Nações Unidas adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 90 (sobre meio ambiente, direitos das mulheres, desenvolvimento social, etc.), a Declaração traz uma série de compromissos que se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século.

2. REABILITAÇÃO URBANA NA POLÍTICA NACIONAL

Este capítulo resulta da necessidade de compreender as ações do governo voltadas para a reabilitação de áreas urbanas centrais de acordo com o conceito de reabilitação adotado pelo Ministério das Cidades na criação do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais - PRAUC.

É importante ressaltar que a reabilitação urbana possui inter-relação com diversos setores e este fato não deve ser considerado uma especificidade e sim, um reflexo da conformação de nossa política urbana como bem apresentou Rolnik (2009):

Nossa política urbana é fragmentada e setorial, além de marcada pela temporalidade dos ciclos eleitorais. Fragmentada porque está disseminada em órgãos e esferas de gestão nos vários níveis da federação – municípios, estados, União – e setorial porque está em pedaços do desenvolvimento urbano como, por exemplo, habitação, saneamento, transportes, patrimônio, etc. (ROLNIK, 2009, s/n).

Nesse sentido mesmo sabendo da importância de diversas intervenções nos outros níveis de governo⁶ e programas na área da reabilitação urbana que tiveram abrangência nacional⁷, focamos nossa análise nas ações iniciadas no governo Lula das quais destacamos: a aprovação da política nacional de desenvolvimento urbano, a aprovação da política de habitação e o plano de habitação que

⁶No nível municipal destacamos o projeto piloto de Olinda em uma parceria do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional-SPHAN/Pró-Memória/ Banco Nacional de Habitação-BNH, como tentativa de vincular a preservação do patrimônio arquitetônico à política habitacional. Outras ações também foram importantes na reabilitação urbana como, por exemplo, as realizadas pelo Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba-IPPUC através do Decreto nº 1.160 de 1971; o Projeto Corredor Cultural, no Rio de Janeiro Lei n. 506 (de 17 de janeiro de 1984); o Programa Ação Centro da Prefeitura de São Paulo, 1997.

⁷ Destacamos aqui o Programa Integrado de Reconstrução de Cidades Históricas – PCH criado em 1973 pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com o apoio do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional- IPHAN, Ministério do Interior e Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR que tinha como objetivo principal o desenvolvimento econômico do Nordeste por meio da atividade turística, tendo como principal capital o patrimônio cultural; No ano de 200 foram criados o Programa de Revitalização de Sítios Históricos – PRSH, operado pela CAIXA que teve como objetivo reabilitar imóveis vazios, transformando-os em uso habitacional, entretanto não teve um fundo específico contando principalmente com o Programa de Arrendamento Residencial-PAR; o programa URBIS coordenado pelo IPHAN que visava a elaboração de Planos de Preservação de Sítio Históricos; o Programa Monumenta, custeado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID com contrapartidas da União e do poder público local, cujo objetivo era conjugar a recuperação e preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social; Em 2001 a Cooperação CAIXA- Governo Francês que apresentou Estudos de Viabilidade de Reabilitação de Imóveis para Uso Habitacional em Sítios Históricos.

apontam propostas para reabilitação das áreas urbanas centrais e têm interface direta com o PRAUC.

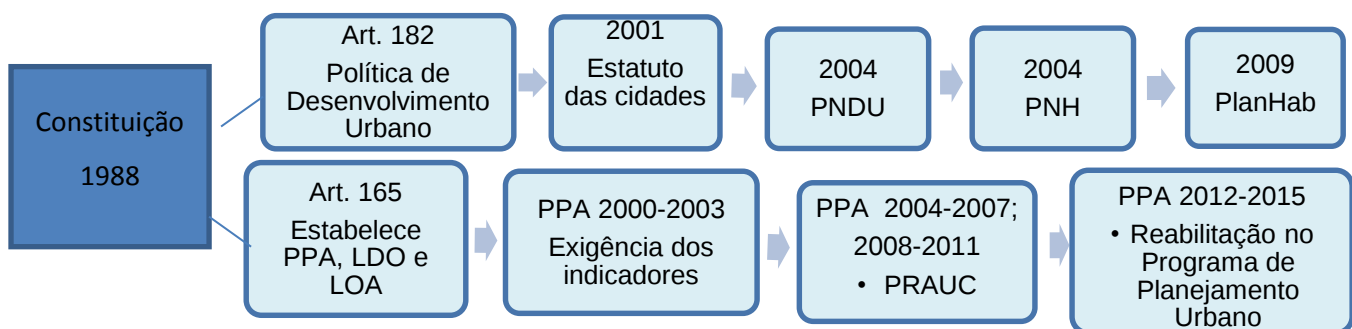
Essa escolha se justifica porque entendemos, como Amaral, Cavalcanti e Teixeira (2011), que a reabilitação urbana foi incorporada por uma política nacional buscando a articulação de diversos setores como o planejamento urbano, a habitação e o patrimônio em 2003, após a criação do Ministério das Cidades e a construção do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Segundo as autoras:

A perspectiva da construção de uma política de reabilitação articulada somente iniciou-se com a criação do Ministério das Cidades e da construção do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, incluído no programa do Governo Federal e no Plano Plurianual 2004/2007. (AMARAL, CAVALCANTI e TEIXEIRA, 2011, p.4)

No outro momento evidenciamos a importância dos Planos Plurianuais no planejamento das políticas federais e sua evolução principalmente com relação gestão, avaliação e inclusão de indicadores.

O capítulo se estrutura então em dois eixos que foram sistematizados na Fig. 02. A Constituição Federal de 1988 é o ponto inicial em comum por legislar no Art. 182 sobre a política de desenvolvimento urbano e no Art. 165 sobre os planos plurianuais que desenvolveram, criando metodologias de gestão e inclusão de indicadores.

Fig. 02
Estrutura do capítulo 2



Fonte: Organizado por Castro, D.M.F., 2015.

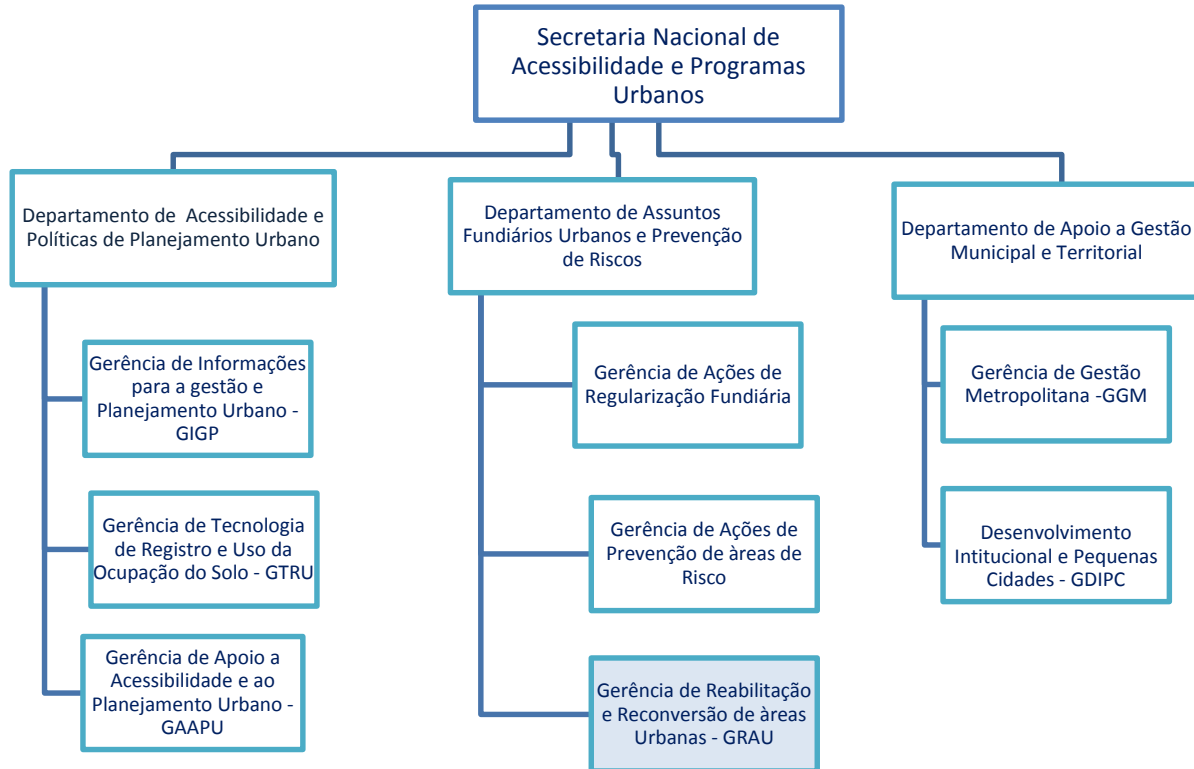
2.1- Reabilitação de Áreas Centrais na Política Urbana

A Constituição Federal de 1988 no art. 182 define que a Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em 2001 a Lei 10.257 conhecida como Estatuto das Cidades regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. De acordo com o Estatuto, "a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana". Dentre as diretrizes gerais apresentadas na lei destacamos o item VI que prevê a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outras coisas, a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

O Ministério das Cidades, criado em 2003 tornou-se o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano. Integram o Ministério das Cidades: i) Secretaria Nacional de Habitação; ii) Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; iii) Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana; e iv) Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos.

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais estava vinculado a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, atual Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos – SNAPU. O organograma da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos está ilustrado na Fig. 03.

Fig. 03

Organograma da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos

Fonte: BRASIL, 2013. Relatório de Gestão exercício 2012 p.17; Elaborado por Castro, D.M.F., 2015.

A Reabilitação Urbana é promovida na SNAPU pela Gerência de Reabilitação e Reconversão de Áreas Urbanas- GRAU, subordinada ao Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos e Prevenção de Riscos- DAFUPR que possui como uma de suas competências:

Elaborar e propor diretrizes, normas, programas e procedimentos para reabilitação e reconversão de áreas urbanas, em cidades de médio e grande porte. (BRASIL, Decreto n. 4.665, 2003, Art. 21).

Na Secretaria Nacional de Habitação, a reabilitação urbana é promovida pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários, que possui como uma de suas competências :

Propor a elaboração e promover a implementação de programas de reforma de cortiços e re-qualificação urbanística de áreas centrais degradadas (BRASIL, Decreto n. 4.665, 2003, Art. 10).

Ao analisar políticas vimos que estas possuem princípios, diretrizes e objetivos cujos conceitos são comentados, a seguir, de acordo com a Política de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.

- **Princípios:** São preceitos ou valores dotados de normatividade máxima, previstos em regras expressas ou extraídos do sistema jurídico vigente, que informam toda a atuação da Administração Pública direta e indireta (NOGUEIRA, J.A.S. C, 2012,p.395). Por exemplo, a função social da cidade e da propriedade, previstas no Art. 182 da CF/88.
- **Diretrizes:** São formadas por um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, um negócio. (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 21--) Como exemplo, podemos citar a garantia do uso e da ocupação ordenada dos espaços urbanos, com sustentabilidade social, econômica e ambiental; democratização do acesso à terra urbanizada; promoção da apropriação democrática e solidária do espaço público; valorização do modelo de cidades alternativas e sustentáveis;
- **Objetivos:** São alvos que se pretende atingir, mediante a execução de uma ou mais ações. (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 21--) Por exemplo, promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário.

a) A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano- PNDU

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano- PNDU é um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, construídos democraticamente, pela 1ª Conferência Nacional das Cidades ocorrida em 2003, com vistas a nortear os investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como promover uma política fundiária e imobiliária includente e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros. Com relação à reabilitação urbana destacamos os seguintes conteúdos da PNDU:

- **Princípio - Função social da cidade e da propriedade:**

A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade.(BRASIL, 2004a p.77)

- **Diretriz -Políticas abrangentes e massivas:**

As políticas do Ministério das Cidades deverão ser abrangentes e massivas para enfrentar todo o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo); garantir o acesso a terra urbanizada, a regularização fundiária, a qualidade do meio ambiente, a assistência técnica e jurídica gratuita; promover a utilização de prédios públicos e a desapropriação de prédios particulares, que não tenham fins sociais, para fins de moradia; promover a universalização dos serviços de saneamento ambiental, energia elétrica, iluminação pública e equipamentos urbanos nas áreas urbanas e rurais; promover o aumento e a qualificação da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todos os cidadãos, possibilitando a inclusão social. A política de desenvolvimento urbano deve atuar para corrigir as desigualdades atualmente existentes, contemplando a regularização fundiária, a urbanização dos assentamentos precários, a erradicação de riscos, a mobilidade urbana, o saneamento ambiental, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a gestão de resíduos sólidos e drenagem. (BRASIL, 2004a p.80)

- **Objetivo-Estatuto da Cidade:**

Promover a regulamentação e a aplicação do Estatuto da Cidade, de outros instrumentos de política urbana e dos princípios da Agenda 21, garantindo a ampla participação da sociedade e a melhoria da gestão e controle do uso do solo, na perspectiva do cumprimento da função social e ambiental da cidade e da propriedade e da promoção do bem-estar da população. (BRASIL, 2004a p.82)

A aplicação dos instrumentos que visam à realização da função social da cidade e da propriedade, previstos no Estatuto da Cidade, significa o combate à apropriação privada dos investimentos públicos na construção da cidade e, como tal, é um objetivo central na Política de Desenvolvimento Urbano. A PNDU apresentou como uma das propostas estruturantes a implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto das Cidades que se desdobrou na Política de Apoio a Elaboração e Revisão de Planos Diretores, na Política Nacional de Apoio a Regularização Fundiária Sustentável, Política Nacional de Prevenção de Risco em Assentamentos Precários e na Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos.

A Política Nacional de Apoio à Reabilitação de Centros Urbanos apresentada preconiza um processo de gestão integrada, pública e privada, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade,

compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários. Por meio do repovoamento dos centros com atividades econômicas e moradia popular, esta política, criada em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Ministério da Cultura, expressa um novo modelo de planejamento e ação para as cidades, em contraposição ao modelo de desenvolvimento urbano baseado na expansão permanente das fronteiras, na periferização dos mais pobres e no abandono e subutilização das áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura (BRASIL, 2004a).

b) A Política Nacional de Habitação - PNH

A Política Nacional de Habitação que foi aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (Con-Cidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do Ministério das Cidades, constitui-se no principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal.

Coerente com as diretrizes do governo que preconizam a inclusão social, a gestão participativa e democrática, a PNH visa promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

A Política de Habitação se inscreve dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado, no qual a habitação não se restringe à casa, incorporando o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade. Os princípios, objetivos e diretrizes da PNH ligados à reabilitação urbana foram:

- **Princípios:**

A função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada; (BRASIL, 2004b, p.30)

- **Diretrizes:**

A integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano através da promoção e apoio à integração da Política Fundiária e Habitacional de forma a viabilizar a produção de solo urbanizado com qualidade para a implantação de programas habitacionais, a regularização fundiária para programas de integração urbana de assentamentos precários e de reabilitação de imóveis para fins de interesse social; (BRASIL, 2004b. p.36).

- **Objetivos gerais:** “democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis⁸” (BRASIL, 2004 b, p.31).

Verificamos a coerência entre a política de desenvolvimento urbano e a política de habitação nas questões relativas à reabilitação dos centros urbanos. Ambas partem do mesmo princípio, relacionado à função social da propriedade. As diretrizes estão relacionadas a uma maior abrangência da política. Na habitação evidencia a integração desta política com a política fundiária, já na política de desenvolvimento urbano além da interface da habitação com a regularização fundiária, a qualidade do meio ambiente, a universalização dos serviços de saneamento energia elétrica, iluminação pública, equipamentos urbanos e outros fatores são relacionados visando promover a inclusão social. O objetivo de democratizar o acesso a terra urbanizada previsto na política de habitação pode ser alcançado pela aplicação do Estatuto das Cidades, um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano.

A PNH definiu três componentes: integração urbana de assentamentos precários, produção da habitação e Integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

No componente Integração urbana de assentamentos precários, dentre os programas e ações destacamos a linha programática de intervenção em cortiços. A diversidade das áreas de cortiço e as especificidades das famílias moradoras demandam um conjunto de programas e ações de atendimento habitacional, tais como: melhoria habitacional, regularização e reabilitação urbana, especialmente das zonas encortiçadas centrais das cidades. A PNH entende que essa ação deve ser integrada aos programas que atendem a reabilitação de áreas urbanas centrais.

⁸Mercado de compra e venda de imóveis usados.

O componente produção da habitação foi subdividido em quatro itens: aquisição de imóveis novos ou usados, locação social pública ou privada, reabilitação em áreas urbanas centrais e melhorias habitacionais. A reabilitação urbana consiste no processo de recuperação e reapropriação, pelos cidadãos, de áreas já consolidadas da cidade, a partir de iniciativas que promovam a utilização sustentável dessas áreas. Assim, a reabilitação é um processo de gestão de ações integradas, públicas e privadas, de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e as edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários na direção do repovoamento dessas áreas. O componente habitacional foi considerado um elemento imprescindível no processo de recuperação dessas áreas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável desses centros urbanos e, por isso de acordo com a PNHas linhas de atuação propostas no âmbito da provisão habitacional, no que couber, deverão adequar-se às peculiaridades inerentes à modalidade de reabilitação habitacional em áreas centrais, e deverão atender a todos os segmentos da população.

O componente integração da política habitacional à Política de Desenvolvimento Urbano foi dividida em sete itens: a) política fundiária e imobiliária para habitação, b) regularização fundiária c) uso de terrenos e imóveis públicos para habitação, d) revisão da legislação federal de parcelamento do solo para habitação, e) impacto da política de financiamento habitacional sobre o valor do solo urbano f) mobilidade e transporte urbano, g) infraestrutura urbana e saneamento ambiental. O uso de terrenos e imóveis públicos para habitação se justifica pela existência de imóveis ociosos e subutilizados pertencentes ao governo Federal – patrimônio da União e de autarquias como Instituto Nacional do Seguro Social- INSS, Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima - RFFSA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis -IBAMA, entre outros –, sendo a grande maioria localizada nas áreas centrais urbanas, para os quais deverá ser promovido o adequado aproveitamento habitacional, especialmente por meio de programas de arrendamento e locação social.

Além de indicar vários caminhos para a reabilitação urbana, é interessante observar que o plano já apontava a necessidade de ter uma revisão para o financiamento, segundo o caderno da política habitacional:

A concessão de financiamento para aquisição de imóveis usados e reforma requer uma revisão de caráter normativo, para torná-la mais aderente aos objetivos da Política Nacional de Habitação, sobretudo como um instrumento capaz de produzir resultados mais eficazes no âmbito dos programas que atendem a reabilitação de áreas urbanas. (BRASIL, 2004b, p.89).

Dentre os instrumentos para viabilizar a implementação da PNH destacam-se: o Sistema Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação.

c) O Plano Nacional de Habitação - PlanHab

A elaboração e o debate sobre o PlanHab foi um desdobramento da Política Nacional de Habitação, que vem sendo implementada pelo Governo Federal desde 2004. O PlanHab constitui-se um importante instrumento de planejamento de longo prazo do setor habitacional. Suas diretrizes e ações são resultados de um processo de construção coletiva que contou com a efetiva participação dos diversos segmentos sociais, envolvidos direta ou indiretamente com a questão da habitação no país.

O PlanHab apresentou estratégias e planos coerentes com a PNH voltada para garantir o equacionamento da questão da habitação no horizonte temporal estabelecido, no caso até o ano de 2023 e prevendo revisões periódicas nos anos de elaboração dos PPAs, ou seja, nos anos de 2011, 2015 e 2019. (BRASIL, 2010a)

Com relação à reabilitação urbana destacamos a criação do subsídio adicional de localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas. A criação desse subsídio adicional de localização é uma estratégia essencial que estimula os agentes promotores públicos e privados a buscarem localizações que gerem impactos positivos para o desenvolvimento

urbano. O Subsídio Localização, que pode ser utilizado para a produção ou reabilitação de HIS, é indispensável para uma adequada articulação entre a política habitacional e as demais políticas urbano-territoriais. Além de garantir uma necessária mistura de usos e classes sociais, aspecto relevante para impedir que as cidades brasileiras se transformem em glebas segregadas, a localização da habitação em áreas providas ou próximas às regiões concentradoras de empregos é estratégico para garantir as condições de mobilidade, um dos maiores problemas urbanos contemporâneos, que se manifesta como crítico no período recente no Brasil.

Este subsídio, com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS se somaria à Carta Subsídio, viabilizando a promoção de empreendimentos de HIS em localizações privilegiadas nos municípios onde esta questão é relevante. Nos núcleos históricos, onde existem imóveis com interesse patrimonial, o Subsídio Localização poderia ser acrescido, ainda de recursos oriundos do Ministério da Cultura, através do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, com objetivo de viabilizar a restauração de edificações de interesse histórico para fins habitacionais, aproveitando a experiência já adquirida no Programa Monumenta. Com essa estratégia, busca-se preservar a função residencial nestas áreas, elemento essencial para a sustentabilidade das políticas de reabilitação dos sítios históricos.

De acordo com PlanHab (BRASIL, 2010a) a questão do esvaziamento das áreas centrais se constitui em um dos mais graves problemas das cidades brasileiras. Apesar de apontar alternativas como a criação do subsídio adicional de localização, considera que este problema deve ser enfrentado junto com as políticas de desenvolvimento urbano.

A questão do esvaziamento das áreas centrais e consolidadas, assim como a forte presença de imóveis vagos, precisa ser enfrentada como um conjunto de ações, no âmbito do ordenamento territorial, dos planos diretores e das políticas de desenvolvimento econômico local. São iniciativas que extrapolam, em muito, a estratégia do Plano Nacional de Habitação que, no entanto, podem e devem contribuir para o enfrentamento deste que é um dos mais graves problemas das cidades brasileiras. (BRASIL, 2010a, p.133)

De acordo com Loureiro, Macário e Guerra (2014), no âmbito da atuação do MCidades a partir do final de 2010 e início de 2011, houve uma mudança de estratégia global na política urbana e habitacional que reflete a alteração do corpo técnico que concebeu os programas de gestão especialmente as relacionadas às estratégias de reabilitação urbana. No cenário habitacional passou a se destacar o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, com meta de construir 2 milhões de habitações, em parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais. A execução do PMCMV fez com que a política habitacional passasse a se configurar como política de cunho predominantemente econômico e não social, ou seja, a necessidade de ativar o mercado passou a se sobrepor ao objetivo de redução do *déficit* habitacional para trabalhadores de baixa renda. Além de determinantes de ordem econômica, relacionados às medidas de enfrentamento à crise financeira internacional, o surgimento do PMCMV está, também, relacionado a fatores de natureza político-partidária, ligados à substituição do ministro das Cidades, Olívio Dutra, por Marcio Fortes, do Partido Progressista (PP), como resultado de negociações que levaram à reforma ministerial necessária ao reforço da base de apoio do governo no Congresso. Com a saída do ministro Dutra, vários assessores técnicos também deixaram o ministério, o que levou ao esvaziamento de parte das políticas em desenvolvimento, em particular o PlanHab, aumentando o peso das políticas que contemplassem os interesses de grupos empresariais ligados à construção civil. Entre as medidas que indicam esta inflexão na orientação da política está a diminuição dos recursos do FNHIS: estes passaram de R\$ 1 bilhão em 2009 para R\$ 175 milhões em 2010.

Tais fatos indicam a existência de uma lacuna entre o discurso da política urbana nacional e a prática das ações expressa principalmente por fatores políticos, pela determinação de outras prioridades e pela falta de uma liderança capaz de incentivar a reabilitação de centros urbanos como estratégia de desenvolvimento urbano, de preservação da nossa identidade cultural, de redução do *déficit* habitacional e, principalmente, como fator de inclusão social.

Tais fatos indicam a existência de uma lacuna entre o discurso da política urbana nacional e a prática das ações, expressa pela falta de uma liderança capaz de incentivar a reabilitação de centros urbanos como estratégia de desenvolvimento

urbano, de preservação da nossa identidade cultural, de redução do *déficit* habitacional e, principalmente, como fator de inclusão social.

2.2- Planejamento e gestão das políticas no Brasil através dos Planos Plurianuais

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 –CF/88 atribuiu ao Executivo a responsabilidade de submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual - PPA, contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. Além do PPA, a Constituição estabeleceu que fossem instituídas as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual-LOA como componentes de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais também devem ser subordinados ao PPA. Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las, e compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução. O ciclo integrado de planejamento e orçamento é ilustrado na Figura 04.

Fig. 04

Ciclo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: GONTIJO, 21--, s/n

O PPA tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Atenta-se para o fato de que o período de vigência do plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que no primeiro ano de governo o Presidente da República executa as ações previstas no mandato anterior e elabora o plano para os próximos quatro anos.

Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

O PPA é a peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária. Esse é o modelo disposto em nossa Constituição, que determina em seu art. 165, 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No 2º desse artigo exige que a LOA deva ser elaborada conforme dispuser a LDO. E, no art. 166, 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.(BRASIL, CF, 88). A importância que os constituintes deram ao PPA pode ser observada no art. 167 da Constituição Federal:

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (BRASIL, CF, 88, art. 167, 1º, XI)

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, CF, 88, Art.165, 2º).

Observa-se que prioridade pode ser entendida como o grau de precedência ou de preferência de uma ação ou situação sobre as demais opções. Em geral, é definida em razão da gravidade da situação ou da importância de certa providência para a eliminação de pontos de estrangulamento. Também se considera a relevância do empreendimento para a realização de objetivos estratégicos de política econômica e social. Cabe destacar aqui que o PRAUC não foi enquadrado como prioritário.

A LOA estima receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Como podemos, a CF/88 determina:

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, CF, 88, Art. 165, 5º).

Nesse contexto, faz necessário, anterior à exposição do programa, expor, mesmo que brevemente, o significado dessa palavra, fundamental para se compreender o orçamento o publico, assim como o plano plurianual. Entende-se por programa o instrumento de organização da ação governamental, com vistas ao enfrentamento de um problema e à concretização dos objetivos pretendidos. Ele é mensurado por indicadores e resulta do reconhecimento de carências, demandas sociais e econômicas e de oportunidades; articula um conjunto coerente de ações, necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.

(GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 21--). O PPA 2008-2011 apresenta os seguintes conceitos de programa e ação:

I - **Programa**: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

- a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;
- b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;

II - **Ação**: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em:

- a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
- b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (BRASIL, LEI Nº 11.653, 2008, Art.4).

As **metas** podem ser consideradas sinônimas das ações, porém, no processo de planejamento, “a meta é geralmente definida como a quantificação daquilo que se pretende realizar.” (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 21--, s/n). Por exemplo, o PPA 2004-2007 estabeleceu ao PRAUC as seguintes metas: 70 projetos apoiados para elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais; 3.571.852 pessoas beneficiadas com projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais; 9 projetos apoiados ao desenvolvimento de tecnologias e técnicas adequadas à reabilitação urbana (BRASIL, 2003b, p.870).

De acordo com Cunha (2006), o primeiro PPA 1991-1995 não teve o caráter de um plano, mas sim de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior, pois a inflação acelerada tornava inviável o planejamento de médio e longo prazo.

O segundo PPA, referente ao período de 1996-1999, teve como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços, pois “a retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequência da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação”. (BRASIL, 1996, p.3). O Plano foi estruturado por áreas temáticas apresentando na forma de texto algumas metas a serem alcançadas e em tópicos os objetivos para o período. Com relação à avaliação, o Poder Executivo ficou responsável de enviar ao Congresso Nacional um relatório para cada ação do Plano Plurianual, os créditos orçamentários correspondentes, bem como quantificar a respectiva execução física e financeira, no exercício findo e acumuladamente, mas sem contudo, prever a avaliação através de indicadores.

A partir do PPA 2000–2003, o uso de indicadores foi incorporado na gestão dos programas de governo. Neste período os programas foram estruturados com objetivos, público-alvo, valores, prazos, metas físicas e indicadores. Desde então, o programa enquanto instrumento de integração entre Plano e Orçamento tem em sua concepção resultar em produtos com metas aferíveis e correspondentes aos recursos alocados.

De acordo com a Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, o Poder Executivo ficou responsável de enviar ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, o relatório de avaliação do Plano Plurianual contendo no mínimo:

- I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;
- II - demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas: a) do orçamento fiscal e da seguridade social; b) do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e c) das demais fontes;
- III – demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;
- IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias. (BRASIL, Lei 9.989, 2000, Art.6,1).

O PPA 2004-2007 foi elaborado de acordo com a visão de estratégia de desenvolvimento de longo prazo e apresentou os seguintes elementos-chave do modelo de planejamento: o planejamento participativo; o fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano; o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão.

As revisões anuais foram previstas como forma de garantir a atualidade do Plano e a eficácia desse instrumento de gestão pública, além disso, teve o intuito de realinhar ações de Governo, adequando-as à evolução das conjunturas interna e externa.

As revisões terão o papel de acolher e incorporar ao processo de planejamento os ajustes necessários, que sejam suscitados pelo permanente diálogo com a sociedade civil organizada, pela continuidade dos estudos e ações visando aprofundar e implementar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo e pela avaliação sistemática do desempenho de programas e ações. Tais revisões não têm o objetivo de promover intensas mudanças de rumo, mas de assegurar o alinhamento da Administração Pública Federal aos objetivos do PPA 2004-2007. (BRASIL, 2003 c, p.34)

O PPA 2008-2011 apresentou nas tabelas dos programas finalísticos além do objetivo do programa, o objetivo setorial e o objetivo de governo. Por exemplo, o PRAUC apresentou como **objetivo de governo**, promover a inclusão social e a redução das desigualdades; **objetivo setorial**, aperfeiçoar a gestão do espaço urbano pela promoção da regularização fundiária de assentamentos informais, requalificação de áreas centrais e prevenção a desastres socioambientais; e **objetivo do programa**, promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas em capitais e municípios integrantes de região metropolitanas, de forma a aperfeiçoar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica. (BRASIL, 2007c, p.544).

A gestão do Plano Plurianual 2008-2011 teve por objetivo viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, por meio de uma ação decididamente voltada para resultados. Os resultados do Plano foram previstos para serem alcançados através da gestão eficiente dos programas requerendo o desenvolvimento de competência gerencial para a implementação dos programas e das ações pelos órgãos setoriais. O processo de gestão do PPA foi composto pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos

programas. Essas etapas formaram o ciclo de gestão do PPA representado na Figura 05.



Fonte: Brasil, 2007c,p.42

O monitoramento e avaliação do cumprimento dos objetivos setoriais foram previstos para serem realizados pelos ministérios, com a participação dos diversos conselhos sociais. Assim, ao longo do período do Plano, os ministérios puderam debater com os segmentos representativos da sociedade os resultados das políticas setoriais, por meio da evolução dos indicadores, e pela implementação do conjunto dos programas. Esperava-se, assim, que a avaliação anual com contribuições de atores sociais interessados, permitiria trazer para o cenário de revisão dos programas elementos relevante para seu aperfeiçoamento e avanço de resultados.

O PPA 2012-2015 apresentou uma mudança na sua estruturação. Os programas que compõem o Plano foram classificados em dois tipos: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Os Programas Temáticos foram concebidos a partir das macroáreas de atuação do Governo e foram organizadas por categorias mais robustas de planejamento, partindo dos indicadores para os objetivos, as metas e as iniciativas. Por exemplo, o Programa Temático Planejamento Urbano apresentou o seguinte conteúdo:

Indicadores:

Número de famílias beneficiadas por processos de regularização fundiária; Taxa de municípios com cadastro imobiliário e planta genérica de valores informatizados; Taxa de municípios com Conselho Municipal de Política Urbana ou correlato; Taxa de municípios com instrumentos de acesso à terra instituídos; Taxa de municípios com instrumentos de gestão da valorização da terra instituídos; Taxa de municípios com instrumentos de gestão de impacto instituídos; Taxa de municípios com órgãos ambientais e/ou conselhos de meio ambientes participativos e de caráter deliberativo; Taxa de municípios com Plano Diretor; Taxa de municípios com secretarias ligadas aos temas: planejamento urbano, habitação, saneamento, transporte e mobilidade; e Taxa de vacância em imóveis urbanos. (BRASIL, 2011e, p.248)

Objetivos:

Promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo para o desenvolvimento urbano sustentável com redução de desigualdades sociais (n. 0322); promover a regularização fundiária urbana como forma de ampliação do acesso à terra urbanizada e de redução da pobreza urbana, combinando ações de fortalecimento institucional e de implementação de processos de regularização fundiária urbana (n. 0324); promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados (n. 0321); e fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social (n. 0589). (BRASIL, 2011e, p.248-250)

Metas (do objetivo 0321):

1) Desenvolvimento de projetos de parques e áreas verdes de domínio público ou projetos urbanos em áreas de preservação permanente- APP ou áreas urbanas de valor histórico, paisagístico e cultural em municípios pertencentes aos Grupos 1 e 2⁹ do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC e em municípios que possuam áreas de expansão urbana e/ou de mananciais, bem como APP's ameaçadas de ocupação irregular; 2) desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico em municípios que integrem o Grupo 1 do PAC, possuam conjunto ou sítio histórico protegidos no âmbito do Patrimônio Cultural, estejam em área de influência de empreendimentos com significativos impactos ambientais de âmbito regional ou nacional ou estejam em costas marítimas ou fluviais; 3) implementação de ações de ordenamento territorial em municípios da orla marítima e municípios da orla de rios federais, no âmbito do Projeto Orla. (BRASIL, 2011e, p.249)

⁹Os investimentos do PAC são disponibilizados aos municípios, classificados em três grupos, conforme descrição a seguir:

Grupo 1: grandes regiões metropolitanas do país, municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste;

Grupo 2: municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste;

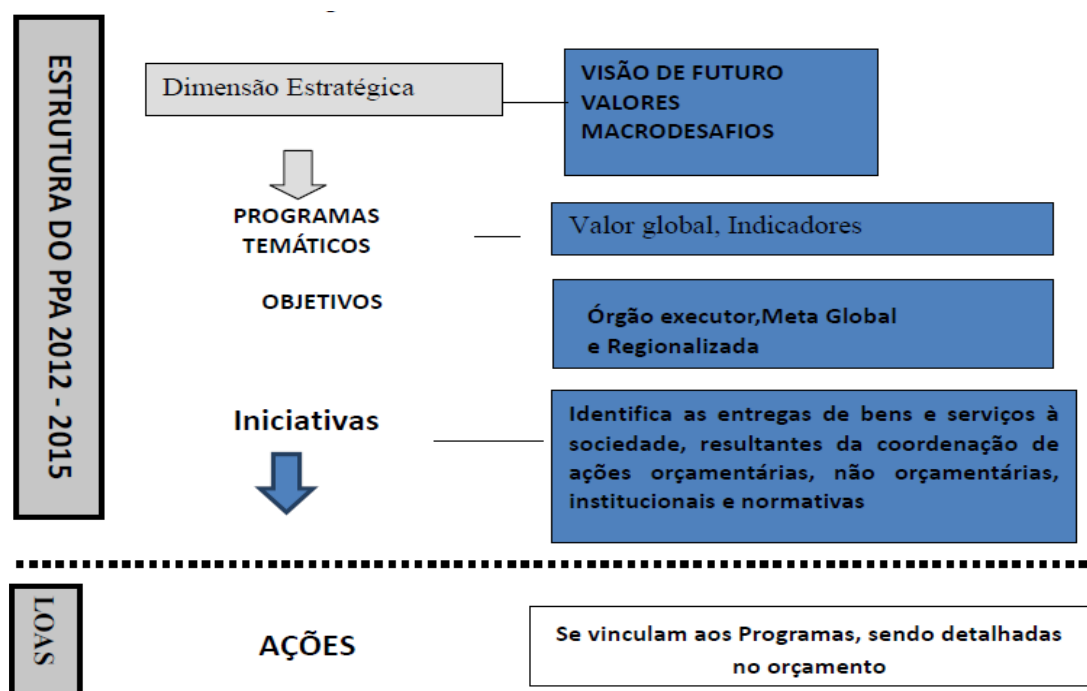
Grupo 3: municípios com menos de 50 mil habitantes.

Iniciativa (do objetivo 0321):

1) Reabilitação de áreas urbanas centrais, áreas subutilizadas ou áreas de especial interesse de preservação cultural ou ambiental; 2) implementação de parques, áreas verdes ou projetos urbanos em áreas de preservação permanente ou de valor histórico, paisagístico cultural; assistência técnica e fomento aos Estados e municípios para ordenamento e ocupação das orlas marítimas e de rios federais no âmbito do Projeto Orla. (BRASIL, 2011e, p.250).

Além disso, encontramos o deslocamento do detalhamento das ações orçamentárias, que nesse plano constam apenas nas leis que especificam o orçamento anual (LOA). A Estrutura do PPA 2012-2015 foi esquematizada na Figura 06.

Figura 06
Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: BRASIL, 2011d, p.6

Podemos considerar que a antiga estrutura do Plano, na medida em que abarcava todas as ações dos programas plurianuais, fortalecia os elos entre o orçamento e o planejamento e favorecia o controle do gasto. Por outro lado, não conseguia integrar as ações multisetoriais nem tampouco, catalisar a transversalidade das políticas públicas intra e intergovernamental. Os Programas Temáticos (que substituíram os

antigos programas finalísticos) tentam expressar áreas de atuação do governo e não mais correspondem diretamente à estrutura organizacional, podendo ter diversos órgãos responsáveis pela execução das políticas. São, portanto, transversais, na sua maioria e muitos deles são multisetoriais.

3. O PAPEL DOS INDICADORES NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo exploramos a utilização dos indicadores na avaliação das políticas públicas. Para tal, foi necessário desvendar o emaranhado conceitual que envolve o processo de avaliação para posteriormente verificar sua aplicação e importância nas políticas públicas. Buscou-se apresentar um dos processos de construção de indicadores para avaliação de programas públicos e exemplos de utilização de indicadores voltados para avaliação de projetos de reabilitação urbana, visto que esta dissertação tem como objetivo a análise do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, um programa do governo federal concebido para atuar nessas áreas.

3.1- Avaliação de políticas públicas

Vários autores chamam atenção para a diferenciação entre avaliação e monitoramento ou acompanhamento. O acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação. Já a avaliação pode ser realizada de diversas formas e objetivos distintos como veremos a seguir, pois verificamos uma “variedade de conceitos e metodologias de avaliação utilizadas pelos estudiosos da matéria e pelos organismos internacionais” (COSTA E CASTANHAR, 2003, p. 972).

De acordo com Ala-harja e Helgason (2000) não há consenso quanto ao significado do termo avaliação, pois:

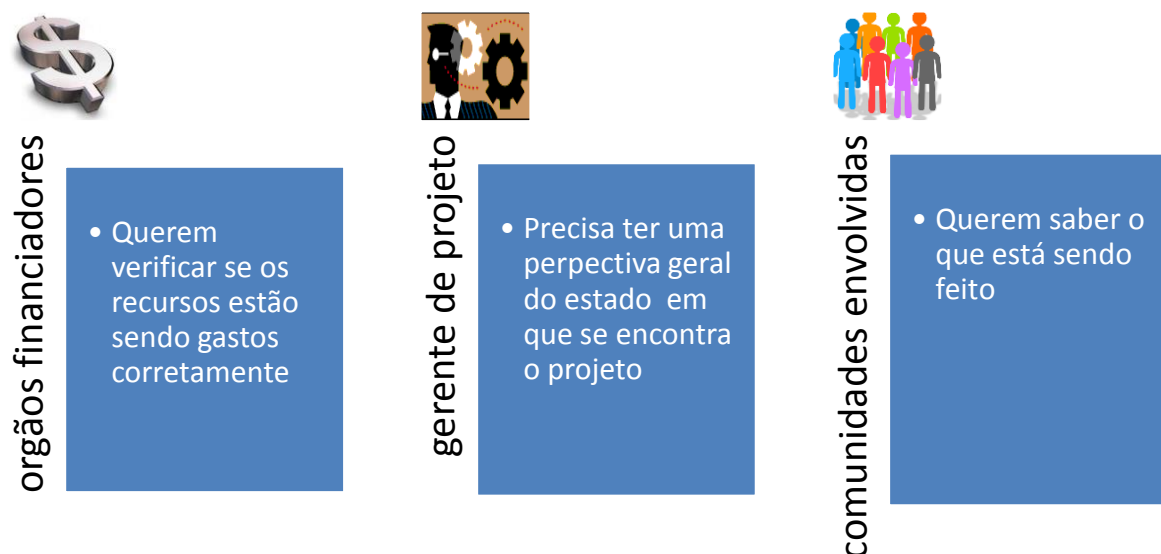
O conceito admite múltiplas definições, algumas delas contraditórias. Isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, formulação de políticas e procedimentos administrativos, estatística, sociologia, psicologia etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes abrangidos no universo das avaliações. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000 p.7)

As avaliações podem analisar organizações, funções, procedimentos, políticas, projetos etc. e, neste sentido, o dilema sobre qual deve ser o foco da avaliação consiste na existência de diferentes metodologias de avaliação. Por isso, o

conhecimento das diversas opções teóricas é fundamental na escolha do método mais adequado em todas as etapas do processo.

A importância dada ao sistema de avaliação é variável em função das esferas envolvidas neste processo: órgãos financiadores, comunidades envolvidas e gerentes de projetos (ver Fig. 07). De acordo com Furtado (2002), no âmbito da Conservação Urbana, os órgãos financiadores querem verificar se os recursos estão sendo gastos corretamente o que é feito utilizando indicadores específicos, geralmente de desempenho, e critérios sobre o uso dos recursos; as comunidades envolvidas querem saber o que está sendo feito, pois vários grupos são envolvidos e com expectativas diferentes sendo fundamental que informações precisas e acessíveis estejam disponíveis para população; o gerente de projeto precisa ter uma perspectiva geral do estado em que se encontra o projeto, particularmente em relação à situação inicial, pois para adequar as metas ao longo da ação são necessárias informações sobre resultados intermediários.

Figura 07
Interesses envolvidos no sistema de avaliação



Fonte: Furtado 2002, p. 163, adaptado pela autora.

Esta dissertação foca na análise de um programa público e por isso concentramos na investigação deste conceito. De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000, p.5) “a avaliação de um programa pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes desse programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”.

Neste mesmo contexto, Costa e Castanhar (2003, p.972) afirmam que “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa”.

Para Cunha (2006) a avaliação “é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo”. O autor mostra quatro formas diferentes (ver Quadro 03) que a avaliação pode ser classificada: quanto ao agente que os realiza, quanto a sua natureza, quanto ao momento de sua realização e quanto a tipo de problemas ou perguntas que respondem.

Quadro 03
Classificação das avaliações

1- QUANTO AO AGENTE QUE AS REALIZA	
Avaliação externa	Realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa.
Avaliação interna	Realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa.
Avaliação mista	Combinar os tipos de avaliação anteriores, fazendo com que os avaliadores externos tenham contato com os participantes do programa a ser avaliado.
Avaliação participativa	Usada principalmente para pequenos projetos, prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, execução e na avaliação.
2- QUANTO À NATUREZA	
Avaliações formativas	Adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e produção de informação sobre as etapas de implementação. Fornecem elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa.
Avaliações somativas	São realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

3- QUANTO AO MOMENTO DE SUA REALIZAÇÃO		
Avaliação ex-ante		Realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não o programa, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. Para esta avaliação podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade
Avaliação ex-post		Realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Quando um programa está em execução, julga-se se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Quando o programa já foi concluído, julga-se se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não.
4- QUANTO AOS TIPOS DE PROBLEMAS OU PERGUNTAS QUE RESPONDEM		
Avaliação processos	de	É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa;
Avaliação impactos resultados	de ou	Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação.

Fonte: CUNHA, 2006 p 9-11, adaptado pela autora.

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado à efetividade, eficiência e desempenho da gestão pública, pois constituem em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Como os termos eficácia e eficiência possuem distinções e são muito utilizados no contexto das avaliações, apresentamos uma breve conceituação:

- Eficácia – é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.
- Eficiência – é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado. (CUNHA, 2006, p.8)

A avaliação de políticas públicas é extremamente importante para o progresso da gestão pública. Dentre os principais benefícios está a verificação do alcance das metas e prazos propostos, relacionado com a eficácia, como um instrumento para tomada de decisões e melhoria do processo; e o alcance da melhoria na utilização

dos gastos públicos, relacionado com a eficiência. Neste contexto, Costa e Castanhar (2003) afirmam:

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursosneles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. (COSTA e CASTANHAR, 2003, p.971).

Seguindo o mesmo preceito, Ala- Haja e Helgason (2000) afirmam que:

Uma política ou programa que tenham sido avaliados podem ser melhorados, expandidos ou substituídos. As principais metas da avaliação podem ser caracterizadas como sendo a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade. (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p.10).

De acordo com Costa e Castanhar (2003) uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos. Nesse sentido, a avaliação do desempenho de um programa requer que se definam *padrõesde referência* para julgar esse desempenho que podem ser:

- *Absolutos*, as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados;
- *Históricos*, comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores;
- *Normativos*, comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior;
- *Teóricos*, são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis;
- *Negociados ou de compromisso*, são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores. (COSTA E CASTANHAR, 2003, p.975)

Recentemente o governo federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas. Para Cunha (2006), esta avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais que estabelecem níveis de desempenho projetados através de indicadores, que devem ser quantificáveis e

mensuráveis. As medidas devem ser orientadas para resultados e realização dos objetivos dos programas e os relatórios anuais avaliarem o alcance dos níveis de desempenho projetados bem como dos objetivos programáticos.

O problema central que está sendo investigado nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. Neste contexto torna-se fundamental vincular à política as metas mensuráveis de qualidade, distribuídas setorial e especialmente, com propósito de permitir a verificação temporal de efetividade da política estabelecida, através de um conjunto de indicadores que configuram o perfil da situação num dado momento. Esse conjunto de indicadores permite exprimir o êxito ou o insumo da ação governamental, da iniciativa privada e também do conjunto da sociedade em relação aos planos, programas e projetos.

Nesta dissertação entendemos avaliação de um programa tal qual a descrição proposta por Ala-Haja e Helgason (2000, p.8) e, neste sentido, “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Desta forma investigamos sua efetividade, questionando: Em que medida os objetivos propostos na formulação do programa foram alcançados na implementação? Como o programa funcionou e quais os motivos que levaram a atingir ou não os resultados?

3.2- Indicadores de Avaliação

Os indicadores são considerados instrumentos importantes para a verificação e medição da eficiência e eficácia na administração privada e principalmente na administração pública (KAYANO E CALDAS, 2002). Segundo os autores:

Na administração pública, a necessidade e importância dos indicadores justificam-se, dentre outros motivos, por aumentarem a transparência da gestão e facilitarem o diálogo entre os mais diversos grupos sociais organizados. (KAYANO E CALDAS, 2002, p.2).

É importante evidenciar que os indicadores estão sempre sujeitos a questionamentos, pois a escolha dos aspectos da realidade a serem considerados é influenciada por opções políticas e distintas visões da realidade. Além desta restrição, há o problema de nem sempre se ter acesso a todas as informações que se gostaria obter e, ainda, o fato de quem todas as informações disponíveis são lidas da mesma maneira por todas as pessoas e grupos.

Kayano e Caldas (2002, p. 2) exemplificam a possibilidade de leituras divergentes de informações através da medição do número de atendimentos em um Pronto Socorro municipal. O aumento do número dos atendimentos, por um lado, demonstra maior intervenção pública em termos de saúde, maior disponibilidade de especialistas de plantão, a ampliação do atendimento à população e aumento de gastos nessa área considerada prioritária para o governo. Por outro lado, esse aumento de atendimento pode ser interpretado como um “colapso” do Sistema de Atendimento Médico nas Unidades Básicas de Saúde, como ausência de políticas preventivas de saúde, inflacionando o número de atendimentos em Pronto Socorro no município. Repare-se que o fato é o mesmo: “aumento da quantidade de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. O indicador também é o mesmo: “número de atendimentos em Pronto Socorro Municipal”. No entanto, a leitura do fato e do indicador é muito diversa e é condicionada por interesses e perspectivas políticas e metodológicas distintas. Esse exemplo também aponta para dois aspectos: o da própria insuficiência dos indicadores, uma vez que revelam apenas uma faceta da realidade; e da dimensão política da construção e da interpretação dos indicadores. Além disso, reafirma a idéia de que o indicador é um instrumento que auxilia na interpretação da realidade, mas não substitui uma análise e discussão qualitativa, minuciosa e particular do fenômeno analisado.

Nesse sentido a análise do “número dos imóveis urbanos vazios”, um dos indicadores utilizados para medir a eficácia do PRAUC, cujo resultado levantado no ano de 2000 foi de 4,5 milhões¹⁰, também poderia apresentar leituras distintas e até mesmo divergentes. Pela Política de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais este dado representa a necessidade de investimentos nessas áreas desde a melhoria da

¹⁰ Fonte: IBGE, Censo 2000 apresentado por BRASIL, 2010a, p.40.

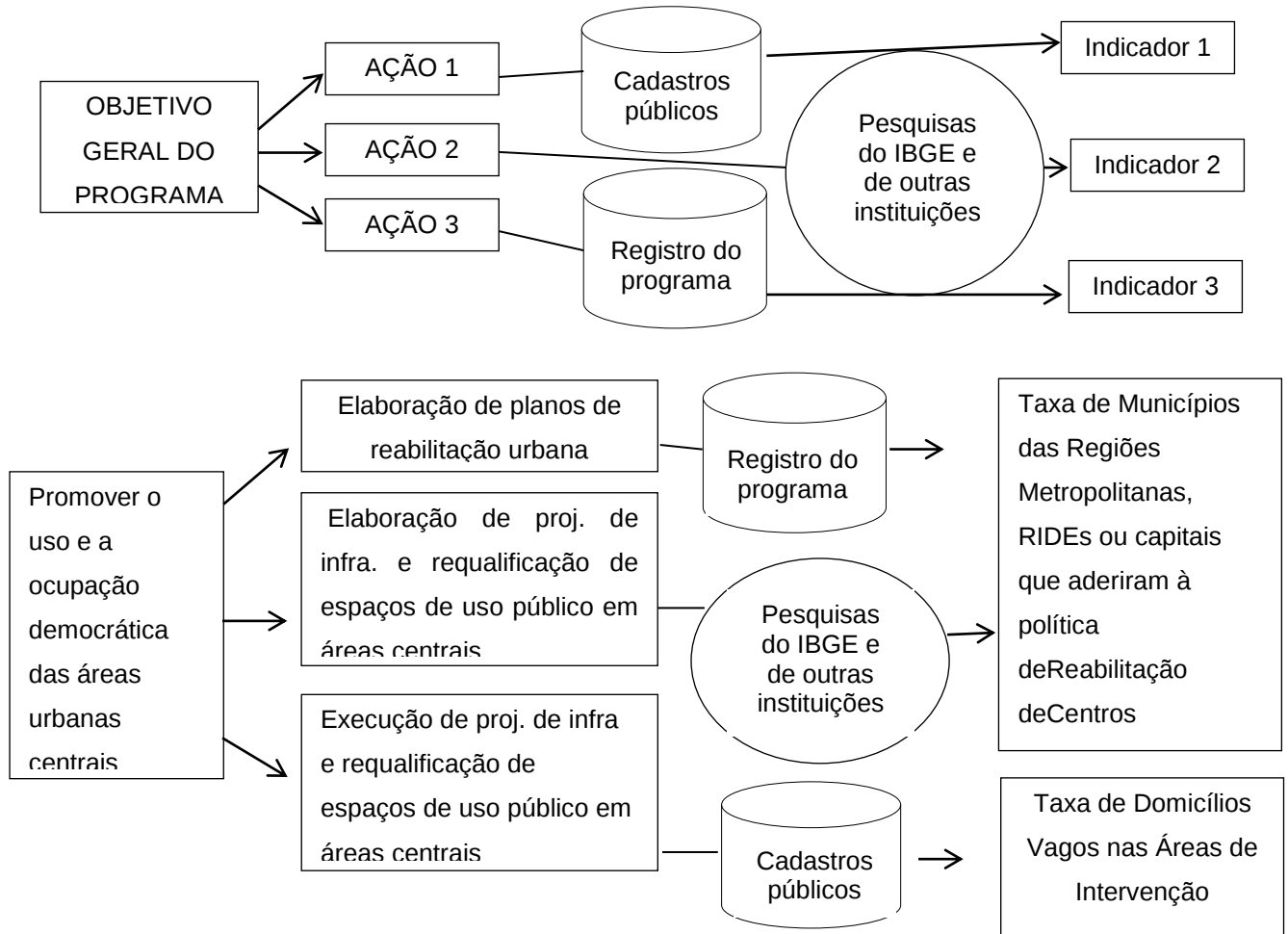
infraestrutura até a reforma e readaptação dos imóveis com a concretização da ocupação dos mesmos. Por outro lado, este dado poderia ser interpretado como uma “sobra” de imóveis, ou seja, como se não houvesse um déficit habitacional. Entretanto isto não ocorre pois no ano de 2006 havia um déficit habitacional de 7,9¹¹ milhões de moradias. O dado “número de imóveis vazios” não explica em que condições encontram-se os imóveis, muito menos oferece dados sobre sua propriedade. Por isso é fundamental observarmos os estudos que foram realizados e em que condições foi desenvolvido e construído o indicador analisado.

Januzzi (2005) descreve um processo para a construção de indicadores para avaliação de políticas públicas . Seguindo os pressupostos do autor consideramos que a construção de um indicador, ou melhor, de um sistema de indicadores para uso no ciclo de políticas públicas inicia-se com a explicitação da demanda de interesse programático, por exemplo a proposição de um programa para promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais. A partir da definição deste objetivo programático, buscam-se então, componentes ou ações operacionais vinculadas, por exemplo, a elaboração de planos de reabilitação urbana, a elaboração de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais e a execução de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais.

Para o acompanhamento dessas ações em termos da eficiência no uso dos recursos, da eficácia no cumprimento de metas e da efetividade dos seus desdobramentos sociais, urbanos e culturais mais abrangentes e perenes, buscam-se dados administrativos (gerados no âmbito do programa ou em outros cadastros oficiais) e estatísticas públicas (produzidas pelo IBGE e outras instituições), que reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo valores absolutos, transformam-se em indicadores como a taxa de municípios das regiões metropolitanas, região integrada de desenvolvimento econômico-RIDE ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros; e taxa de domicílios vagos nas áreas de intervenção. (Figura 09).

¹¹ Fonte: FGV 2006, apresentado por BRASIL 2010a, p. 35.

Figura 09
Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas



Fonte: JANNUZZI, 2005 p. 139. Adaptado por Castro, D.M.F, 2015.

A construção de indicadores em ações de reabilitação urbana já foi explorada por alguns autores e instituições. Segundo as diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID (RIGOUT, 2007) o monitoramento dos projetos financiados de forma geral, inclusive os de reabilitação urbana, deve seguir um padrão estabelecido de apresentar o marco lógico no início do projeto a partir do qual os indicadores são definidos com base em objetivos gerais. Os indicadores utilizados são classificados em indicadores de produtos, indicadores de resultado e indicadores de impacto.

De acordo com Rigout (2007) esses conceitos estão presentes nas diretrizes de elaboração de programas de todas as principais agências de fomento com nomes ligeiramente diferentes – “objetivo de longo prazo” e “objetivos de curto prazo” em vez de impactos e efeitos, no caso do Banco Mundial, por exemplo, mas descrevendo sempre a mesma ordem de encadeamento que vai da obtenção de recursos à definição de objetivos e sua relação com objetivos mais amplos do desenvolvimento, conforme demonstrado no Quadro 04.

Quadro 04
Classificação dos indicadores de acordo
com as principais agencias de fomento

Recursos (<i>inputs</i>)
São “os itens que o executor precisa angariar, e arranjos que precisa fazer, de modo a gerar os produtos do projeto. Seus indicadores consistem, entre outros, do custo e da qualidade esperada de cada produto, além de uma medida dos arranjos institucionais e do treinamento necessários à concretização do investimento”.
Produtos (<i>outputs</i>)
Gerados durante a execução, são os bens e serviços que o executor do projeto está obrigado contratualmente a entregar, e dos quais se espera que produzam os resultados previstos. Seus indicadores são descrições sucintas de cada um dos bens e serviços a serem concluídos ao longo da execução do projeto
Efeitos (<i>outcomes</i>)
São os resultados diretos obtidos quando os beneficiados utilizam os produtos do projeto. Em outras palavras, são consequências de uma hipótese bem formulada a respeito das causas dos problemas que o projeto visa resolver.
Impactos (<i>impacts</i>)
São definições de como “o projeto ou programa vai contribuir no longo prazo para a solução dos problemas-chave definidos num diagnóstico do setor”.

Fonte: RIGOUT 2007, p.8

A aplicação destas categorias para ações e projetos de reabilitação de áreas urbanas segundo a União Europeia é apresentada por Furtado (2002) conforme Quadro 05.

Quadro 05
Categoria de indicadores segundo união européia para
ações de reabilitação de áreas urbanas

INDICADORES	
Produto	Número de projetos apoiados por organizações comunitárias Número de projetos de reabilitação urbana apoiados
Resultado	Número de edifícios recuperados Número de unidades de negócios em processo de estabelecimento na área Aumento do número de residentes na vizinhança do projeto (até 1 km de distância)
Impacto	Valor agregado gerado nos negócios locais após três anos da implantação do projeto Emprego bruto/ líquido criado ou protegido após dois anos da implementação do projeto (número e percentual em relação ao total) Percentual de residentes nas imediações da área do projeto que declararam ter intenção de permanecer no local nos próximos cinco anos

Fonte: FURTADO 2002, p.166.

Podemos verificar que os indicadores foram separados em três classes: de Produtos, Resultados e Impacto. Nos indicadores de produto encontram-se os projetos apoiados e número de edifícios recuperados. Neste item acreditamos que deveriam incluir além dos edifícios recuperados, outras obras como de infraestrutura, muitas vezes necessárias e previstas nos projetos de reabilitação urbana.

3.3 – Indicadores previstos nos Planos Plurianuais 2000-2011

A seguir apresentaremos os indicadores previstos nos Planos Plurianuais dos Programas que tiveram objetivos e ações próximas ao do PRAUC. A análise inicia-se no PPA 2000-2003 por ser o primeiro plano a apresentar indicadores e terminando no PPA 2008-2011 visto que no PPA 2012-2015 as ações foram deslocadas do Plano, constando apenas na LDO.

O PRAUC teve como objetivo expresso no PPA 2003-2004 promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário. Nos PPAs que antecederam a criação do PRAUC e nos posteriores encontramos programas de preservação e

conservação do patrimônio cultural vinculados ao turismo ou a cultura também com propostas de otimizar a infraestrutura instalada, recuperar e revitalizar imóveis entretanto, sem nenhuma vinculação com o uso habitacional. Já os programas do setor de habitação não possuem nenhuma relação expressa com o patrimônio cultural. Grande parte das ações é voltada para a melhoria das habitações de aglomerações urbanas, vilas e favelas, que não é o caso do PRAUC, que atua nas áreas centrais da cidade formal.

Na área do Turismo é interessante observar que vários¹² programas tiveram ações visando a recuperação de patrimônio artístico, histórico e cultural de áreas de interesse turístico. Considerando que a maioria das áreas centrais das cidades é considerada de interesse turístico, a recuperação deste patrimônio contribui na conservação do patrimônio cultural imobiliário.

O Programa Turismo Cultural (PPA 2000-2003) teve como objetivo promover o turismo cultural nos municípios com potencial a ser explorado, criando condições de sustentabilidade para a preservação do patrimônio. Observamos que o programa trabalhou com ações que englobaram conjuntos históricos, refletindo inclusive no indicador proposto para o programa que foi a taxa de revitalização de conjuntos históricos culturais, como podemos observar no Quadro 06.

Quadro 06
Programa Turismo Cultural – Objetivo e Indicador

Programa Turismo Cultural			
Objetivo:	Promover o turismo cultural nos Municípios com potencial a ser explorado, criando condições de sustentabilidade para a preservação do patrimônio.		
Indicador		Índice mais recente	Índice final PPA
Taxa de revitalização de conjuntos históricos culturais		12,000	40,000

Fonte: BRASIL, 2000b, p.556

Na área da Cultura, destacamos o Programa Brasil Patrimônio Cultural e o Programa Monumenta (sistematizados nos Quadro 07, 08) tiveram como objetivo conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro, sendo que o Monumenta especificava que

¹²Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura turística no Nordeste e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR, por exemplo.

estas ações deveriam ocorrer nos centros urbanos e criando condições para a sua sustentabilidade. Conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro apesar de não estar associado com a recuperação do estoque habitacional contribui na otimização da infraestrutura, na dinâmica econômica e na recuperação de imóveis ociosos e subutilizados nas áreas centrais para fins culturais.

Quadro 07
Programa Brasil Patrimônio Cultural – Objetivos e Indicadores

Programa Brasil Patrimônio Cultural			
PPA	Objetivo		
2000-2003	Conservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro		
2004-2007	Preservar e revitalizar o patrimônio cultural brasileiro		
2008-2011			
PPA	Indicador	Índice mais recente	Índice final PPA
	Taxa de preservação de bens de acervos culturais	35,000	65,000
2000-2003	Taxa de preservação de bens imóveis do patrimônio histórico-cultural	35,000	65,000
2004-2007	Taxa de Preservação de Bens Imóveis edificados do Patrimônio Histórico – Cultural tombados pela União(%)	7,1	27
2008-2011	Índice de Preservação do Patrimônio Material - IPPM (%)	70,66	Em Apuração
	Número de Registros de Bens Culturais de Natureza Imaterial (unidade)	7,00	Em Apuração

Fonte: BRASIL, 2000b, p.104; BRASIL, 2003c, p. 130; BRASIL, 2007b p.74

Quadro 08
Programa Monumenta –Objetivos e Indicadores

Programa Monumenta			
Objetivo	Revitalizar o patrimônio cultural em centros urbanos, criando condições para a sua sustentabilidade		
PPA	Indicador	Índice mais recente	Índice final PPA
	Taxa de Conhecimento do Patrimônio Histórico e Cultural sob Proteção Federal pela pop.(%)	25,8	Em definição
2004-2007	Taxa de Centros Históricos Conservados de Forma Sustentável (percentagem)	Em apuração	100,00
2008-2011	Taxa de Centros Históricos Conservados de Forma Sustentável (percentagem)	47,33	Em Apuração

Fonte: BRASIL, 2003c, p. 695; BRASIL, 2007b p.392.

Com relação aos indicadores enquanto o programa Brasil Cultural apresentou indicadores relacionados ao bem (material ou imaterial) o programa Monumenta trabalhou com o indicador Taxa de Centros Históricos Conservados de Forma Sustentável, que foi calculado no PPA 2004-2007 de acordo com o percentual de obras concluídas nos centros históricos atendidos pelo Programa. Percebemos ainda que na sua maioria os indicadores não conseguiram ser aferidos conforme estipulado permitindo sua correta avaliação.

O Programa Reestruturação de Regiões Metropolitanas teve como objetivo promover o ordenamento econômico-espacial e a dinamização urbanística e econômica das Regiões Metropolitanas. É interessante que uma das ações, a de Revitalização da infraestrutura de centros urbanos de capitais é similar a uma das ações previstas no PRAUC (ver Quadro 09). O indicador Grau de satisfação do cidadão com a qualidade da infraestrutura urbana não foi apurado, provavelmente por não existir pesquisas oficiais de instituições ou cadastros públicos.

Quadro 09
Programa Reestruturação de regiões metropolitanas –Objetivo, Indicador e Ação

Programa Reestruturação de Regiões Metropolitanas			
Objetivo:		Promover o ordenamento econômico-espacial e a dinamização urbanística e econômica das Regiões Metropolitanas	
Indicador		Índice mais recente	Índice final PPA
Grau de satisfação do cidadão com a qualidade da infraestrutura urbana		Em apuração	Em apuração
Ações	Medida	Unidade	Meta
Revitalização da infraestrutura de centros urbanos de capitais	Centro revitalizado	P	8,00

Fonte: BRASIL, 2000b, p.523

O Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de assentamentos previsto no PPA 2008-2011 teve o mesmo objetivo de governo do PRAUC, mas teve como público alvo famílias de baixa renda moradoras de assentamentos humanos precários enquanto que no PRAUC o público alvo foi a população residente ou usuária das áreas urbanas centrais de capitais e municípios integrantes de Regiões metropolitanas. Os indicadores foram relacionados à taxas de domicílios em assentamentos subnormais e processos de regularização fundiária, como podemos observar no Quadro 10.

Quadro 10
Programa Urbanização, Regularização Fundiária e Integração
de assentamentos precários – Objetivos, Indicadores

Programa		Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos	
Objetivo de governo	Promover a inclusão social e a redução das desigualdades		
Objetivo Setorial	Implementar a política habitacional visando ampliar o acesso à moradia digna da população de baixa renda nas áreas urbanas e rurais e melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários		
Objetivo do Programa	Melhorar as condições de habitabilidade de assentamentos humanos precários mediante sua urbanização e regularização fundiária, integrando-os ao tecido urbano da cidade		
Indicador		Índice mais recente	Índice final PPA
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais com adensamento excessivo(%)		10,50	1,50
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais nas áreas urbanas (%)		4,20	2,23
Taxa de domicílios em assentamentos subnormais sem infraestrutura urbana adequada(%)		31,20	16,30
Taxa de domicílios urbanos em processos de regularização fundiária ocupados por famílias com renda de até 5 salários mínimos(%)		2,24	11,12
Taxa de domicílios urbanos com irregularidade fundiária ocupados por famílias com renda até 5 salários mínimos(%)		6,00	Em apuração

Fonte: BRASIL, 2007b, p.620

As principais inovações e dificuldades encontradas na consolidação das atividades de monitoramento e de avaliação, dentre elas os indicadores dos programas, para o período 2000–2011 do governo federal foram sistematizadas por Santos (2012) e apresentadas no Quadro 11.

Quadro 11
Inovações e dificuldades encontradas na implementação dos indicadores nos PPA 2000-2011

	PPA 2000-2003	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011
Inovações	- Construção de indicadores para programas finalísticos e de serviço ao Estado como condição para a gestão de resultados; - Definição dos atributos que devem ser apresentados nos indicadores de programas	- Publicação de normativos contendo a definição de procedimentos e periodicidade para registro de informações relacionadas à apuração dos indicadores no SIGPlan.	- Publicações, Guias Metodológico de Indicadores do PPA e do Guia Referencial para medição de desempenho
Dificuldades encontradas	- Dificuldade de elaboração de indicadores para mensurar os resultados dos programas;	- Problemas na qualidade dos indicadores; - Dificuldade de produção de informações	- Necessidade de capacitação para formulação de indicadores;

- Baixo percentual de apuração dos indicadores	tempestivas e confiáveis sobre a evolução dos indicadores de programa	- Continuidade das limitações identificadas nos períodos anteriores
--	---	---

Fonte: SANTOS,2012 p.47

Segundo a autora, um dos problemas para a aferição dos indicadores de resultados estava na imprecisão dos objetivos dos programas. Dessa forma, para que se possa ter indicadores consistentes, faz-se necessária a definição clara dos objetivos a serem alcançados pela atuação governamental.

4. PROGRAMA DE REABILITAÇÃO DE ÁREAS URBANAS CENTRAIS PRAUC

A política urbana nacional teve como um de seus objetivos, expostos no segundo capítulo, “reverter o processo de expansão urbana através do constante alargamento de suas fronteiras periféricas e ao mesmo tempo repovoar e dinamizar áreas centrais já consolidadas”, o que contribuiria com a diminuição da segregação sócioespacial e a melhoria das possibilidades de integração de diversas classes de renda a economia e a vida urbana (BRASIL, 2005a, p. 9). A reabilitação foi reconhecida nesta política como um processo de gestão de ações integradas de recuperação e reutilização do acervo edificado em áreas já consolidadas da cidade, compreendendo “os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas e insalubres”, bem como a melhoria dos espaços e serviços públicos, acessibilidade, equipamentos comunitários, com vistas ao repovoamento e utilização democrática e multiclassista (BRASIL, 2005a, p. 12).

Neste capítulo analisamos o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais apresentando suas diretrizes e reformulações. Em seguida apresentamos o Programa de Planejamento Urbano que abraçou as ações de reabilitação previstas no PRAUC após sua extinção. Posteriormente buscamos dados sobre os indicadores de avaliação destes programas e por fim apresentamos o método de elaboração de indicadores criado para o monitoramento e avaliação das macroações do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre.

4.1- Diretrizes e Reformulações – 2003-2011

Em termos conceituais a reabilitação de áreas urbanas centrais por meio da recuperação do estoque imobiliário subutilizado visa promover o uso e a ocupação democrática dos centros urbanos, propiciando o acesso à habitação com a permanência e a atração de população de diversas classes sociais, principalmente as de baixa renda e estimular a diversidade funcional com a recuperação de atividades econômicas, buscando a complementaridade de funções e a preservação do patrimônio cultural e ambiental. Esses objetivos são parte integrante da política

urbana que utiliza os princípios e instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, compreendendo a função social da propriedade através da reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias ou abandonadas, subutilizadas ou insalubres, bem como a melhoria da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos.

O objetivo do PRAUCapresentado nos planos plurianuais nos Manuaispara elaboração das propostas apresentoualgumas alterações durante o período de vigênciado programa (2004-2011) que foram sistematizadas no Quadro 12.

Quadro 12
Descrição do objetivo do PRAUC 2004-2011

Ano	Documento	Descrição do Objetivo
2004-2007	PPA	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário
2004	Manual	Promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais, propiciando a permanência de população residente e a atração de população não residente por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural e a vitalidade econômica dessas áreas.
2006	Manual	Promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais emRegiões Metropolitanas, propiciando a permanência de população residente e a atração de população não residente por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural e a vitalidade econômica dessas áreas.
2008-2011	PPA	Promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas centrais desocupadas em Capitais e municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica.
2011	Manual	Promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais em municípiosintegrantes de Regiões Metropolitanas e capitais, propiciando a permanência de população residente ea atração de população não residente por meio de ações integradas que promovam e sustentem adiversidade funcional e social, a identidade cultural, a vitalidade econômica e a preservação dopatrimônio histórico e cultural.

Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL 2003c, p. 869; BRASIL, 2004d, p. 4; BRASIL , 2006a, p.4; BRASIL, 2007b,p.544; BRASIL 2011a , p.4.

Partimos da descrição do objetivo no PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003c) e separamos em duas partes: i) promover a reabilitação urbana e o adensamento de áreas

centrais desocupadas ii) de forma a otimizar a infraestrutura instalada, recuperar o estoque habitacional e a dinâmica econômica, conservando o patrimônio cultural e imobiliário. No Manual de Elaboração das Propostas do PRAUC (BRASIL, 2004 d) temos i) promover o uso e a ocupação democrática das áreas urbanas centrais, propiciando a permanência de população residente e a atração de população não residente e ii) por meio de ações integradas que promovam e sustentem a diversidade funcional e social, a identidade cultural e a vitalidade econômica dessas áreas. Observa-se que as descrições dos objetivos nos dois documentos possui coerência, entretanto o PPA especifica a recuperação do estoque habitacional que é tratado de forma genérica nos manuais.

A reabilitação das áreas centrais foi direcionada para as capitais e regiões metropolitanas, por isso observamos a inclusão desta descrição nos Manuais do PRAUC de 2006, 2011 (BRASIL, 2006a e 2011a) e no PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007b). O PPA 2008-2011 exclui do seu objetivo “conservando o patrimônio cultural imobiliário”, já em 2011 o Manual acrescentou a “preservação do patrimônio histórico e cultural”.

A delimitação do tipo de cidade a pleitear os recursos, ou seja, capitais e regiões metropolitanas, além ser especificada no objetivo do programa aparece como o primeiro critério para seleção das propostas no Manual de 2006. Os critérios adotados no período de 2004-2011 foram apresentados no Quadro 13, possibilitando identificar os critérios comuns, os critérios acrescentados e a ordem de prioridade.

As delimitações para municípios que “tenham sofrido evasão de população e/ ou de atividades da área central” são consideradas como primeiro e segundo critério respectivamente no ano de 2004; e aparecem em 2006 logo após a especificação de municípios integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e capitais de estados. Causa estranheza estes primeiros critérios passarem para oitavo no ano de 2011 e os critérios “municípios que possuam bens tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN” e “município que receberão recursos do PAC das Cidades Históricas” tornarem-se prioritários.

Quadro 13
Critérios para seleção das Propostas no período de 2004-2011

Descrição do Critério	Ordem		
	2011	2006	2004
Municípios que possuam bens tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional– IPHAN	1	-	-
Municípios que receberão recursos do PAC das Cidades Históricas	2	-	-
Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e capitais de estados;	3	1	-
Municípios que já tenham plano diretor participativo atualizado de acordo com o Estatuto das Cidades, aprovado ou em processo de aprovação;	4	-	-
Propostas que visem implementar instrumentos do Plano Diretor para a reabilitação de áreas centrais;	5	-	-
Municípios que possuam estrutura técnica para gestão dos projetos/programa.	6	8	-
Municípios que tenham acervo edificado subutilizado em sua área central, preferencialmente público, com potencial de uso habitacional;	7	4	3
Municípios que tenham sofrido evasão de população e/ou de atividades da área central;	8	2-3	1-2
Municípios que tenham bens integrantes do Patrimônio Histórico Arquitetônico e/ou Paisagístico;	9	7	-
Municípios que apresentem, em sua área central, processos de degradação física relativa à infraestrutura e ao ambiente construído;	10	5	4
Municípios em que a intervenção beneficiará famílias localizadas em áreas deterioradas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental;	11	6	5
Número de famílias beneficiadas direta e indiretamente;	12	-	-
Critério de priorização: municípios com mais de 100.000 habitantes.	13	-	-

Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL, 2004d, p. 14; BRASIL , 2006a, p.12; BRASIL 2011a , p.18.

A definição desses dois primeiros critérios para seleção das propostas em 2011 por um lado, é coerente quando observamos a inclusão da “preservação do patrimônio histórico e cultural” no objetivo do Programa e a inclusão da diretriz “assegurar a preservação do ambiente urbano, natural e construído, valorizando o patrimônio cultural, material e imaterial, e a paisagem urbana” no Manual de 2011. Por outro observamos a perda do foco na reutilização de edificações ociosas, de áreas vazias, abandonadas ou subutilizadas previstas inicialmente para contemplar a preservação do patrimônio cultural que, por sua vez, ocorre como objetivo principal em outros programas como, por exemplo, o PAC Cidades Históricas.

As diretrizes do Programa apresentadas nos Manuais de 2004, 2006 e 2011 foram agrupadas permitindo a identificação das diretrizes comuns nos diversos anos e as que foram acrescentadas posteriormente. Cabe ressaltar que nenhuma diretriz teve

seu conteúdo eliminado, mas encontramos algumas alterações que foram identificadas no corpo do texto e sublinhadas no Quadro 14.

Quadro 14
Diretrizes e princípios Gerais do PRAUC no período 2004-2011

Ano	Diretrizes e Princípios Gerais
	Promover a melhoria da qualidade de vida da população e dos usuários das áreas urbanas centrais; Incentivar a permanência e inclusão social da população de baixa renda que resida ou trabalhe na região, por meio da ampliação das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos. Incentivar a atração de novos contingentes populacionais de diversos segmentos sociais para as áreas centrais; Contribuição para o exercício da função social da propriedade por meio da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, bem como da criação de instrumentos complementares que disponibilizem o estoque imobiliário ocioso e que estabeleçam mecanismos de regulação sobre a valorização imobiliária advinda dos investimentos públicos na reabilitação urbana. (2004 e 2006).
2004,	<u>Entretanto no ano de 2011 esta diretriz foi dividida em duas: Contribuir para o exercício da função social da propriedade; Aplicar os instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários previstos no Estatuto da Cidade para a disponibilização do estoque</u>
2006	<u>imobiliário ocioso e para a regulação da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos na reabilitação urbana;</u>
2011	Estímulo e consolidação da cultura da reabilitação urbana e edificação nas áreas urbanas centrais; (2004 e 2006). Sendo reformulado em 2011 como: <u>Consolidar a cultura e prática urbana de reaproveitamento do potencial edílico através da adoção de soluções técnicas que visem o desenvolvimento da tecnologia de construção de reformas, a formação e capacitação de mão de obra especializada e o aperfeiçoamento das linhas de financiamento do setor;</u> Contribuir para a redução do déficit habitacional por meio da ocupação dos vazios urbanos, da recuperação do acervo edílico para o uso residencial articulado às outras funções urbanas. Sendo acrescentado em 2006 o uso residencial articulado às funções urbanas do fomento ao entendimento da habitação como um serviço a ser prestado à população e da construção de políticas habitacionais alternativas à transferência de propriedade; (2004 e 2006). Sendo reformulada em 2011 para: <u>Promover a integração e a urbanidade em grandes vazios urbanos remanescentes de áreas industriais, ferroviárias e ou portuárias subutilizadas e causadoras de isolamento, garantindo: o aporte de novas infra-estruturas e equipamentos urbanos que possibilitem a circulação e o transporte universalmente acessível; o estímulo à permanência de atividades produtivas compatíveis com os novos usos; o desenvolvimento de projetos habitacionais valorizando o uso misto, a diversidade de classes de renda e as iniciativas de geração de emprego e renda;</u>
2006	Participação da sociedade nas decisões, acompanhamento e controle dos planos de reabilitação, por meio da gestão democrática e compartilhada; Instituir mecanismos de gestão permanente e participativa das políticas desenvolvidas para as áreas centrais, assegurando a participação da sociedade civil nas decisões, acompanhamento e monitoramento das ações de reabilitação urbana e edificação;
2011	Compatibilidade com Plano Diretor Municipal ou equivalente, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, e o atendimento às normas de preservação ambiental e cultural.(2006) <u>Compatibilizar os planos, estratégias e ações de reabilitação com o Plano Diretor Municipal (Lei10.257/2001) ou equivalente atualizado, ou com Plano de Ação Estadual ou Regional, quando existentes, bem como com as normas e leis de proteção e</u>

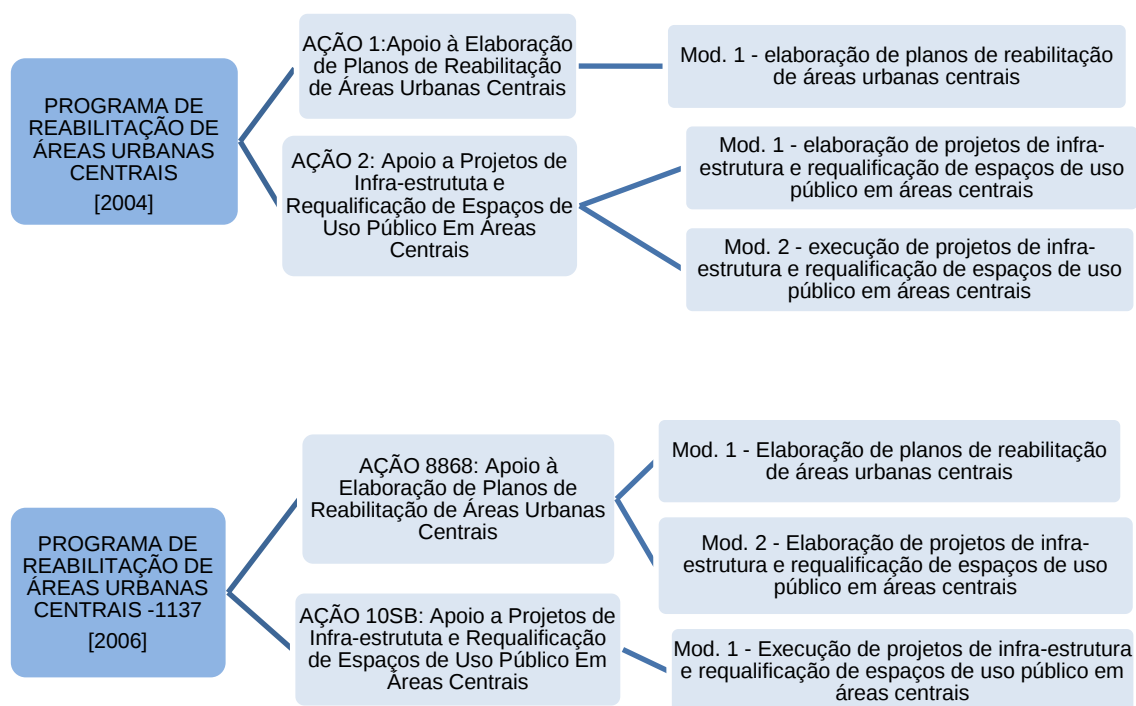
	<u>preservação do patrimônio cultural e ambiental; (2011).</u> Garantir o acesso a terra urbanizada, regularizada e bem localizada; Assegurar a preservação do ambiente urbano, natural e construído, valorizando o patrimônio cultural, material e imaterial, e a paisagem urbana; Promover e apoiar a integração das ações públicas e dos investimentos necessários à reabilitação através: da criação de unidades gestoras intersetoriais e federativas; do estímulo à atuação integrada do setor público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada; Garantir a existência de áreas para a instalação de equipamentos culturais de uso coletivo e de espaços públicos de qualidade com acessibilidade universal, favorecendo os deslocamentos não motorizados e o transporte coletivo, com vistas a reduzir os efeitos negativos do transporte motorizado individual; Garantir o atendimento aos idosos ou portadores de necessidades especiais, pela adoção de projetos ou soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas ou urbanísticas (conforme Lei Federal 10.098 de 19/12/00 e Decreto 5.296 de 02/12/04), e implantação de equipamentos comunitários específicos;
2011	Elaborar e desenvolver formas e processos que visem a publicitação, o monitoramento e acompanhamento das ações de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais; Priorizar a utilização de mão de obra local, com especial atenção aos formados em oficinas de capacitação em reforma e restauro; Prever, na escolha das técnicas construtivas e de materiais, a compatibilidade com as características regionais, climáticas e culturais da área, objetivando racionalizar a obra e prever a conservação das construções minimizando os gastos nas intervenções futuras e preservando a identidade local e o patrimônio material e imaterial; Priorizar a permeabilidade do solo nas soluções de pavimentação, assegurando que a execução de obras e serviços de calçamento e pavimentação asfáltica prevejam soluções adequadas de drenagem pluvial; Promover o pequeno comércio como fator gerador de emprego e renda e de dinamizaçãoeconômica e de uso público do espaço urbano e sua qualificação; Promover o desenvolvimento de uma política de atendimento à população em situação de rua;

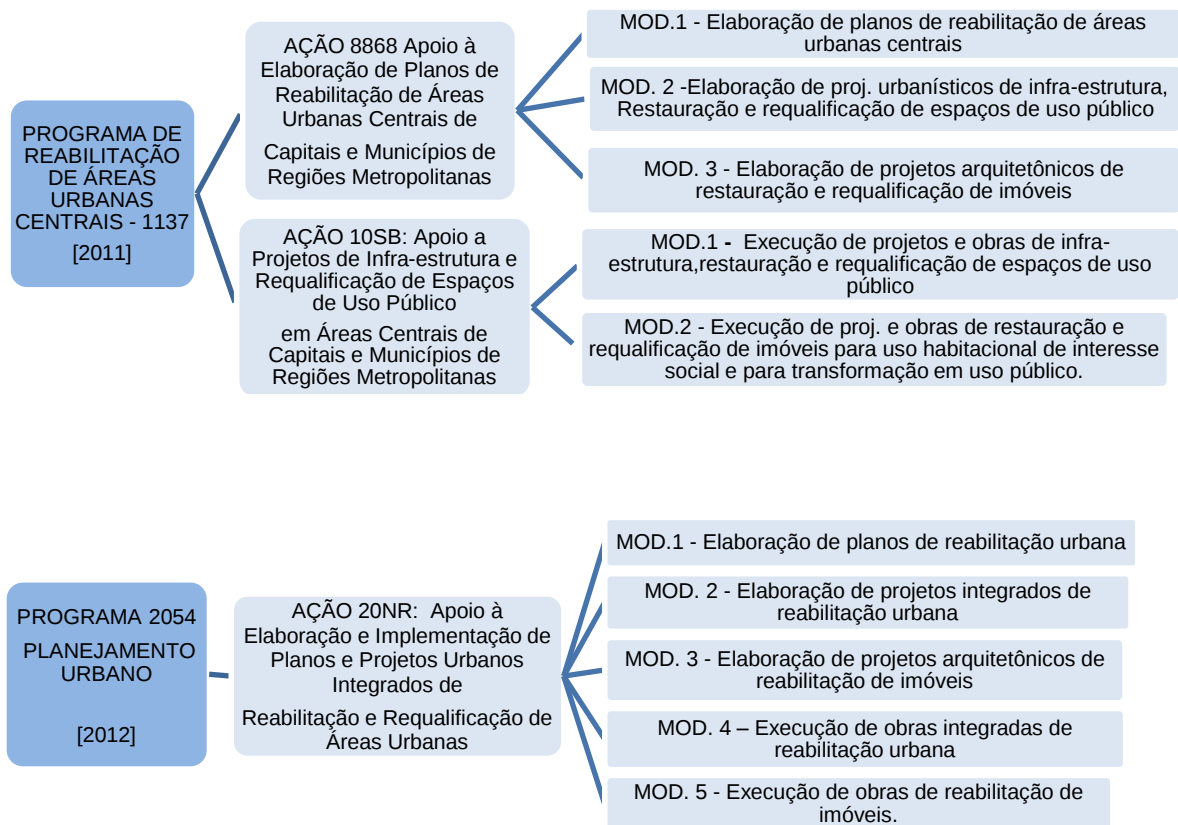
Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL, 2004d, p. 4; BRASIL , 2006a, p.4; BRASIL 2011a , p.4.

O Programa teve seis diretrizes em 2004, oito em 2006 e vinte e uma em 2011. As diretrizes em comum são as previstas em 2004 e podem ser consideradas como desdobramentos do exercício da função social da propriedade correspondendo a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas centrais; inclusão social por meio da ampliação das condições de acesso à moradia, ao trabalho e aos serviços públicos; atração de novos contingentes populacionais de diversos segmentos sociais para as áreas centrais; redução do déficit habitacional por meio da ocupação dos vazios urbanos; e consolidação da cultura da reabilitação urbana e edilícia nas áreas urbanas centrais. As duas diretrizes incluídas em 2006 são relacionadas a gestão participativa e compatibilidade com outros Planos como o Plano Diretor. Já as dez diretrizes acrescentadas em 2011 referem-se a diversos assuntos que reforçam a perda de foco comentada anteriormente.

Para alcançar seus objetivos o PRAUC foi estruturado em duas ações; a primeira denominada “Apoio a elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais”, com uma modalidade de mesmo nome, e a segunda denominada “Apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais”, com as modalidades elaboração de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais; e execução de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público em áreas centrais. As ações e modalidades do PRAUC estão esquematizadas na Figura 09 demonstrando as alterações sofridas com o tempo nos seus Manuais.

Figura 09
Ações e modalidades do PRAUC no período 2004-2011





Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL, 2004d; BRASIL , 2006a ; BRASIL 2011a ;BRASIL 2012b.

A primeira modificação foi a transferência da modalidade referente aos projetos da ação de apoio a projetos para a ação de apoio a elaboração de planos. Em 2011 foram incluídas 02 modalidades; na ação de apoio a elaboração de planos é inserida a modalidade de elaboração de projetos arquitetônicos de restauração e requalificação de imóveis e na ação de apoio a projetos de infraestrutura e requalificação de espaços públicos é inserida a modalidade execução de projetos e obras de restauração e requalificação de imóveis para o uso habitacional de interesse social e para transformação em uso público. Essa modificação favoreceu a implantação do uso habitacional e, em particular, para a faixa de habitação de interesse social.

No âmbito da elaboração do Plano Plurianual - PPA 2012-2015, o PRAUC foi revisado e extinto. Atualmente os planos apoiados pela Ação 8868 e os projetos e obras pela ação 10SB constam como modalidade da Ação 20NR do Programa de Planejamento Urbano (BRASIL, 2012b) que é analisado no subcapítulo 4.2.

No relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2009a), que tem como objetivo a contínua melhoria da qualidade das políticas públicas e sua efetividade junto à sociedade, o MCidades apresentou os resultados de seus programas. Na avaliação do PRAUC foi apresentado o diagnóstico da situação, os condicionantes favoráveis, os condicionantes desfavoráveis e as consequências da não implementação do Programa, sistematizados no Quadro 15.

Quadro 15
Diagnóstico da situação, os condicionantes favoráveis, os condicionantes desfavoráveis e as consequências da não implementação do PRAUC

Diagnóstico da situação-problema	Existência de déficit habitacional total de quase 6 milhões de moradias conjugada com simultânea ocorrência de 4,5 milhões de imóveis urbanos vazios; existência de moradias localizadas em áreas de risco e insalubres; disponibilidade de infraestrutura urbana e um expressivo acervo de imóveis habitacional e comercial subutilizados ou em desuso, localizados em áreas centrais; expansão desordenada e/ou desnecessária das cidades brasileiras; existência de imóveis antigos com situação fundiária irregular; e subaproveitamento e degradação do patrimônio cultural nas áreas centrais antigas
Consequências danão implementação do programa	Falta de critérios racionais de priorização no que concerne à expansão das cidades brasileiras; continuidade dos riscos de vida e dos relativos à saúde para os moradores dos imóveis em situação precária; desperdício ambiental; e perda do patrimônio cultural, em prejuízo das gerações futuras.
Condicionantes favoráveis	Vontade política de alguns setores do poder público em trabalhar de forma articulada; existência dos instrumentos do Estatuto da Cidade; disponibilidade de infraestrutura; estoque de imóveis residenciais não ocupados; leis de incentivo fiscal aplicáveis em áreas de interesse cultural; baixo custo das obras de infraestrutura, uma vez que haverá o aproveitamento daquela já existente.
Condicionantes desfavoráveis	Falta de vontade política de alguns setores do poder público; alto custo das obras de reabilitação; baixo grau de desenvolvimento, no Brasil, de tecnologias e técnicas adequadas à reabilitação; pouco interesse do setor da construção civil na reabilitação; insuficiente capacitação profissional dos setores público e privado atinente às questões de reabilitação urbana; adequação/insuficiência das linhas de financiamentos voltadas para reabilitação urbana; falta de flexibilidade na operacionalização das leis de incentivo fiscal, aplicáveis em imóveis simultaneamente de interesse cultural e social.

Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL, 2009a, p.79.

Observamos, pelos dados apresentados, a importância do Programa em atuar tentando reverter um quadro de 4,5 milhões de imóveis urbanos vazios simultâneo a um déficit habitacional total de quase 6 milhões de moradias. A sua não implementação sinaliza um cenário futuro de riscos de vida para os moradores dos imóveis em situação precária, desperdício ambiental e perda do patrimônio cultural. Além disso, apesar da existência dos instrumentos do Estatuto da Cidade, disponibilidade de infraestrutura, estoque de imóveis residenciais não ocupados; leis de incentivo fiscal aplicáveis em áreas de interesse cultural e baixo custo das obras de infraestrutura percebemos as dificuldades para implementação do Programa como o alto custo das obras de reabilitação, baixo grau de desenvolvimento no Brasil de tecnologias e técnicas adequadas à reabilitação, insuficiência e falta de adequação das linhas de financiamentos voltadas para reabilitação urbana, entre outros.

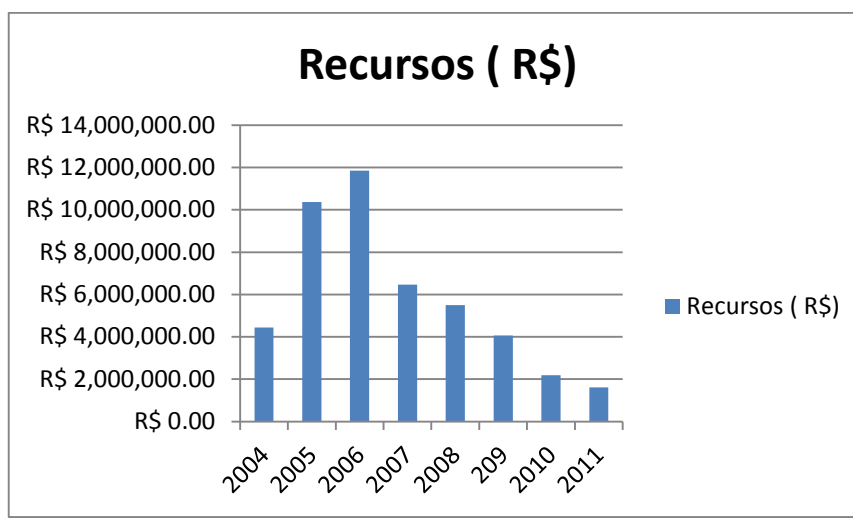
Nos aspectos financeiros, o PRAUC incluiu apenas a fonte de recursos direta do Orçamento Geral da União (OGU), cujo repasse a estados e municípios é feita através de solicitação ao Ministério das Cidades ou de emenda parlamentar, complementado por recursos dos estados, municípios e Distrito Federal, sob forma de contrapartida.

O Programa sofreu constantes contingenciamentos¹³ desde 2007 incorrendo condições insatisfatórias para o alcance das metas¹⁴ definidas. A Tabela 01 mostra os recursos repassados ao Programa no período de 2003 a 2011. Constata-se o enfraquecimento institucional contínuo do Programa com a diminuição de recursos a partir do ano de 2006.

¹³ De acordo com a Secretaria do Orçamento Federal, contingenciamento é um procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão de despesa, o Poder executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do tesouro.

¹⁴ Os planos plurianuais definem metas físicas e financeiras para cada programa. As metas dos PRAUC estão sistematizadas no Quadro 16.

Tabela 01
Recursos destinados ao PRAUC no período 2004-2011



Fonte: BRASIL, s.d.(homepage) transparência.gov.br.Organizado por Castro, D. M. F. 2015

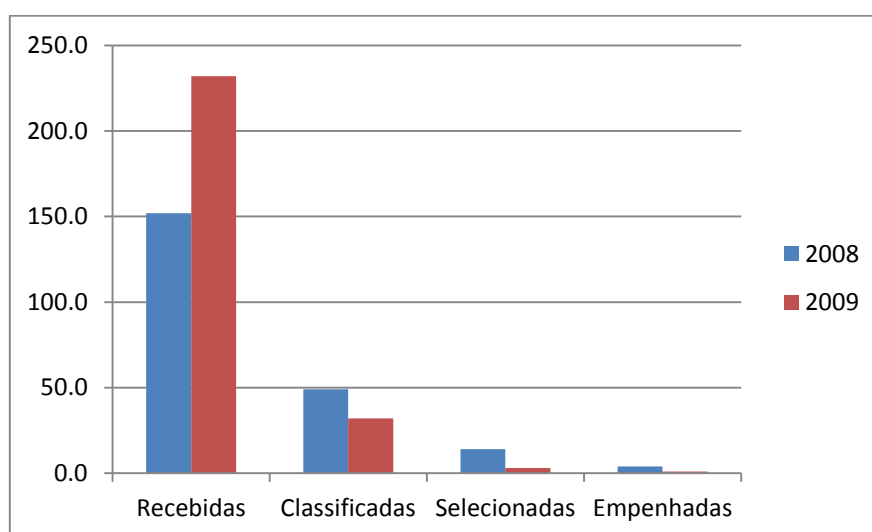
Todavia, o Programa recebia demandas bem superiores à dotação orçamentária disponibilizada. Tal fato pode ser constatado na comparação entre as demandas apresentadas pelos governos dos estados e prefeituras ao Ministério das Cidades por meio do processo de seleção e a quantidade de propostas atendidas. Em 2008 foram enviadas 152 propostas, de 100 municípios, somando solicitações na ordem de R\$ 200.429.784,23. Destas, 49 foram classificadas (33 municípios), num total de R\$ 33.090.091,33. Devido ao limite orçamentário do Programa, das 49 propostas classificadas apenas 14 foram selecionadas, referentes a 10 municípios e a recursos na ordem de R\$ 1.880.000,00. Apesar de terem sido selecionadas 14 propostas, os recursos destinados à ação 8868 sofreram contingenciamento, de modo que foram empenhados somente R\$ 726.500,00, referentes a 6 propostas em 6 municípios, visando assinatura de contratos de repasse para a elaboração de Planos de Reabilitação em Áreas Urbanas Centrais em: Brasília (DF); Ipojuca (PE); Embu (SP); Manaus (AM); Rio Branco (AC) e Belford Roxo (RJ). Os valores referentes aos contratos supracitados foram empenhados no fim de dezembro, entretanto, devido ao prazo exíguo para a assinatura do contrato e a problemas no Cadastro Único de Convênios- CAUC, os municípios de Manaus e Belford Roxo não assinaram os respectivos contratos. (BRASIL, 2009b).

No ano de 2009, foram enviadas 232 propostas, de 154 municípios, somando solicitações na ordem de R\$ 387.661.827,57. Destas, 32 foram classificadas (20 municípios), perfazendo um total de R\$ 66.540.906,36. Devido ao contingenciamento imposto ao Programa, das propostas classificadas somente 3 foram selecionadas ao final de 2009, quais sejam: São Gonçalo do Amarante (RN); Caucaia (CE) e Raposos (MG). Cabe ressaltar que somente a proposta de Raposos foi empenhada (BRASIL, 2010c).

Na Tabela 02 abaixo relacionamos o número de propostas recebidas, classificadas, selecionadas e empenhadas. Das 152 propostas recebidas no ano de 2008 apenas 49, ou seja, 32% foram classificadas. É notável haver necessidade de treinamento para o aprimoramento dos planos de trabalhos entregues, entretanto, além disso, percebemos que há uma demanda muito superior dos recursos disponibilizados ao Programa. Entretanto existem casos em que a proposta não se enquadra no programa, ou seja, não constitui uma demanda concreta. No universo das 49 propostas classificadas apenas 14, ou seja, 28% foram selecionadas, o que corresponderia a previsão orçamentária inicial. Entretanto com o contingenciamento dos recursos apenas 6 foram empenhadas correspondendo a 12,24% das propostas classificadas.

Tabela 02

Quantitativo de demanda e de aprovação de propostas apresentadas ao PRAUC- 2008 e 2009.



Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL, 2009b; BRASIL, 2010c.

No ano de 2009 a situação é ainda pior, das 232 propostas enviadas apenas 32, ou seja, 13,8% foram classificadas. Considerando o universo apenas das 32 propostas classificadas, somente 3 ou seja 9% foram selecionadas e apenas 1, ou seja 3 % foi empenhada. Isso demonstra que a demanda existente por recursos federais para execução de ações voltadas à elaboração de planos de reabilitação de áreas urbanas centrais e execução de projetos de reabilitação exige uma maior alocação de recursos orçamentários para sua realização e efetividade.

As metas financeiras estabelecidas de acordo com LOA no período de 2008 a 2011 foram sistematizadas e apresentadas no Quadro 16. Os valores executados ficaram abaixo de 50% do programado nos anos de 2008 a 2010 e em 2011 atingiu 85% visando suprir o ano anterior que foi de 0%.

Na ação 8868- Apoio a elaboração de Planos de Reabilitação de áreas Urbanas Centrais foi definida a meta física quantificada por Projeto Apoiado, que representa o número de projetos viabilizados a partir dos recursos disponibilizados no âmbito daquela ação ou programa. A fórmula para o cálculo desta meta é a relação percentual entre a meta física executada e a meta física prevista para o exercício.

Quadro 16
Metas físicas e financeiras do PRAUC – 2008 - 2011

Ação	Ano	Programado LOA(A) Meta financeira	Executado(B) Meta financeira	
8868- Apoio a Elaboração de Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais	2008	1.500.000,00	726.500,00	48,43
	2009	1.569.185,00	580.600,00	37
	2010	900.000,00	0	0
	2011	650.000,00	552.500,00	85
10SB Apoio a Projetos de Infra-estrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais	2008	300.000,00	0,00	0
	2009	800.000,00	493.100,00	61,6
	2010	100.000,00	0	0
	2011	200.000,00	170.000,00	85

Fonte: Castro, D.M.F, 2015, baseado em :BRASIL,2009a,2010b,2011b,2012b.

Na ação 10 SB - Apoio a Projetos de Infraestrutura e Requalificação de Espaços de Uso Público em Áreas Centrais de Capitais e Municípios de Regiões Metropolitanas foi definida uma meta quantificada pelo número da população beneficiada, que

representa o número de pessoas a serem beneficiadas quando do término da implantação do empreendimento (conforme indicado no Plano de Trabalho). Sua fórmula de cálculo é a relação percentual entre a meta física executada e a meta física prevista para o exercício.

Com o Programa sofrendo constantes contingenciamentos aliado ao baixo limite orçamentário que impossibilitou o atendimento à grande demanda existente para a execução de obras de reabilitação em Estados e municípios, a solução parcial para amenizar os problemas advindos de limitações dessa ordem foram as emendas parlamentares permitidas na ação 10SB. No entanto, essa solução é paliativa visto que apesar de possibilitar o atendimento das necessidades dos municípios, os projetos apresentados não passam por um processo classificatório e de seleção e os recursos autorizados para empenho são oriundos de emendas parlamentares que visam a atender situações específicas de municípios predefinidos. (BRASIL, 2010c)

Além das emendas parlamentares, a instituição de parcerias utilizando recursos não onerosos foi utilizada como fonte para potencializar os recursos destinados à reabilitação, dando maior visibilidade às ações e metas propostas pelo governo. Diante do quadro apresentado, a equipe do PRAUC viabilizou ações de Reabilitação de Centros em São Luís (MA) e Salvador (BA) através do Programa de Cooperação Técnica com a Junta de Andaluzia da Espanha, iniciada em 2005, resultando na produção de um manual orientativo de reabilitação de centros, dois guias de arquitetura e paisagem (para as Cidades de Salvador e São Luís) e duas obras de reabilitação de edifícios em centros históricos para fins de moradia, também nas cidades de Salvador e São Luís. (BRASIL, 2009b, 2010c, 2011c, 2012d).

No ano de 2008, foi realizado um Seminário Internacional sobre Locação Social, com o objetivo de iniciar uma discussão de caráter nacional sobre a Locação Social como alternativa de promoção de moradia em áreas centrais para população de baixa renda e setores específicos da sociedade (moradores de rua, estudantes e idosos). As discussões culminaram na apresentação do projeto de Lei nº 6342/2009, de autoria dos deputados Paulo Teixeira (SP) e Zezéu Ribeiro (BA). No Seminário foi assinado um termo de cooperação internacional com o Governo da Itália, com o objetivo de desenvolver ações de requalificação urbana voltadas para o

melhoramento da qualidade habitacional, com a possibilidade de implementar um programa de locação social na Área Central da Cidade do Rio de Janeiro. (BRASIL, 2009b,2010c,2011c,2012d).

A equipe do programa de Reabilitação de Áreas Centrais coordenou ação envolvendo o Conselho Nacional das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação, a CAIXA, o INSS, a Secretaria de Patrimônio da União e a Casa Civil, com o objetivo de identificar, analisar e disponibilizar imóveis públicos do INSS para habitação de interesse social. O resultado deste trabalho foi a identificação, em 2009, de 190 imóveis com possibilidades reais de receberem projetos habitacionais, 27 dos quais foram comprados pela União para este fim, com recursos da ordem de R\$ 20.172.123,98, provenientes da ação orçamentária 1D73, no Programa 0310 e disponibilizados para o Programa Minha Casa Minha Vida. (BRASIL, 2009b, 2010c, 2011c)

Em 2010, em parceria com a CAIXA, foi promovido um Curso à Distância com o objetivo de orientar os gestores municipais na implementação dos seus planos. Além disso, em parceria com o IPHAN, foi elaborado um Guia de Implementação de Ações de Reabilitação, sequência do Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais de 2008. Foi estabelecida articulação com o Lincoln Institute of Land Policy – LILP, para edição de dois cadernos técnicos, um referente às Operações Urbanas Consorciadas e outro à Outorga Onerosa do Direito de Construir.(BRASIL, 2011c)

Atendendo a uma solicitação da sociedade civil, foi discutida a instituição de Áreas de Revitalização Econômica (AREs), a partir de propostas de emenda à Constituição e de projeto de lei complementar elaborados pela Associação Comercial do Rio de Janeiro. A idéia baseou-se em um modelo de parceria público-privada utilizado em cidades como Nova Iorque e Vancouver que visa a recuperação física e a valorização econômica de determinada área através do fornecimento complementar dos serviços fornecidos pelo Poder Público.

A equipe do Programa participou das discussões com o IPHAN e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos-CBTU para a implementação do PAC das Cidades Históricas. Nestas discussões, a idéia foi definir a atuação do Ministério das Cidades

nas linhas estratégicas ligadas à requalificação urbanística a infraestrutura urbana e social e à recuperação de monumentos e imóveis públicos.

Foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério da Cultura, IPHAN, Ministério do Turismo, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Eletrobrás, BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, em outubro de 2009, visando desenvolver ações integradas na operacionalização das ações do PAC nas Cidades Históricas. **Apesar de todos os esforços do Programa para a participação conjunta no PAC das Cidades Históricas, não foi possível nenhuma ação efetiva nesse sentido** devido à existência de outras atividades e projetos no Ministério das Cidades considerados prioritários. (BRASIL, 2010c, p.20, grifo nosso).

No ano de 2009 o Programa PAC das Cidades Históricas foi oficializado por meio de Acordo de Cooperação entre Ministério da Cultura, IPHAN, Ministério do Turismo, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, CAIXA, Eletrobrás, BNDES, Petrobrás e Banco do Nordeste. O Programa tem como objetivos: promover a requalificação urbanística dos sítios históricos; estimular usos que garantam seu desenvolvimento econômico, social e cultural; investir na infraestrutura urbana e social; ampliar o financiamento para a recuperação de imóveis privados; recuperar monumentos e imóveis públicos com destinação de uso de interesse social; fomentar o desenvolvimento das cadeias produtivas locais e promover o patrimônio cultural, o intercâmbio, a formação e a capacitação de agentes, técnicos e gestores.

De acordo com Norat e Ribeiro (2014) o Minc busca o protagonismo na política patrimonial nas 'cidades históricas', papel que vinha sendo empreendido até 2010 pelo MCidades em decorrência do Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais da Secretaria Nacional de Programas Urbanos/SNPU, na medida em que representativa parcela dos contingentes históricos das cidades encontra-se nas áreas de atuação do plano e ainda pelas linhas de financiamento disponibilizadas para a conservação do patrimônio arquitetônico e infraestrutura urbanística pelo MTur.

4.2- Novos tempos: Reabilitação como ação do planejamento Urbano

Com as mudanças ocorridas na estrutura do Plano Plurianual de 2012-2015, a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Políticas Urbanas-SNAPU traduziu para a linguagem de macroprocessos as atividades executadas por seus departamentos, neste sentido, a reabilitação urbana consiste em um macroprocesso finalístico com os seguintes objetivos:

Promoção da reabilitação urbana: consiste na promoção de ações de assistência técnica, capacitação, normatização, apoio financeiro, estudos técnicos e pesquisas com vistas a apoiar Estados, municípios e Distrito Federal na elaboração e implementação de planos e projetos integrados de reabilitação urbana, em consonância com o Estatuto da Cidade e com o Plano Diretor, visando a melhoria da qualidade do espaço urbano por meio da dinamização do uso e ocupação do solo, da requalificação de imóveis e espaços públicos e da infraestrutura urbana, da valorização e preservação do patrimônio de interesse cultural e ambiental, do melhor aproveitamento de imóveis subutilizados, da promoção de melhorias ambientais e do aumento da diversidade social (BRASIL, 2013b, p.20).

Em relação ao Macroprocesso “promoção da reabilitação urbana”, o objetivo estratégico da UJ, relacionado no PPA é “promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados”. Tal objetivo está vinculado ao cumprimento da meta desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico.

De acordo com o Relatório de Gestão da SNAPU (BRASIL, 2014a) as estratégias adotadas para a realização do objetivo estratégico 0321 no ano de 2013 foram:

1. Apoio à Reabilitação Urbana Integrada, com foco em Operações Urbanas Consorciadas;
2. Capacitação de atores envolvidos com desenvolvimento urbano e preservação do patrimônio cultural no tema da reabilitação integrada de sítios históricos; (BRASIL, 2014a, p.26).

A mudança promovida pelo PPA 2012-2015 trouxe uma perspectiva de maiores investimentos no setor, alterando o quadro de contingenciamentos frequentes, como podemos observar no a seguir:

Devido ao contingenciamento de recursos em 2010, e em outros anos, em que não foi possível a contratação de Planos, projetos e obras de reabilitação e ao montante insuficiente de recursos do programa, o resultado aferido ficou abaixo do esperado. [...] **Com o novo PPA, os resultados poderão ser melhorados com a liberação de limites maiores para empenho**, bem como pela ampliação das ações de capacitação do Programa. (BRASIL, 2012d,p.23, grifo nosso).

Entretanto esta perspectiva não se concretizou e o desempenho em relação à meta desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico, foi prejudicado pelos sucessivos contingenciamentos dos recursos OGU.Como podemos observar através do texto extraído do Relatório de Gestão da SNAPU exercício 2013 a reabilitação urbana continuou a sofrer contingenciamentos por não se tratar de uma prioridade dentro da Secretaria.

[...] No localizador Nacional 001, cuja dotação foi de R\$ 695.000,00 (seiscentos e noventa e cinco mil reais), só houve a liberação para empenho do limite já comprometido de R\$ 237.500,00 (duzentos e trinta e sete mil e quinhentos reais), pois se tratava do cumprimento de compromisso anterior, o restante dos recursos não foi disponibilizado para empenho, pois, face à redução do limite orçamentário disponibilizado para a UJ como um todo, **foram priorizadas outras ações da Secretaria**. Assim, o restante do valor da dotação aprovada R\$ 458.000,00 (quatrocentos e cinquenta e oito mil reais) foi objeto de contingenciamento a fim de garantir o limite da UJ para contratação de projetos relativos à regularização fundiária (ação 2054.8866) (BRASIL, 2014a, p.43, grifo nosso).

Os recursos alocados Ação 20NR - Apoio à Elaboração e Implementação de Planos e Projetos Urbanos Integrados de Reabilitação e Requalificação de Áreas Urbanas do Programa Planejamento Urbano, no período de 2012 e 2013 foram sistematizados no Quadro 17. Percebemos que houve um aumento significativo no atingimento das metas físicas e financeira, que passaram da ordem de 3% em 2012 para 60% em 2013, entretanto o corte de aproximadamente 40% ainda continua elevado.

Em 2013, do valor total da dotação orçamentária (R\$ 22.545.000,00 - vinte e dois milhões e quinhentos e quarenta e cinco mil reais) foram empenhados R\$ 12.729.370,00 (doze milhões, setecentos e vinte e nove mil e trezentos e setenta reais), sendo R\$ 237.500,00 (duzentos e trinta e sete mil e quinhentos reais), relativos à totalização do valor de Convênio, assinado em 2011 com o Governo do Estado da Bahia, para reabilitação do Centro Antigo de Salvador, em andamento. Os R\$ 12.491.870,00 são referentes a 43 projetos/obras de reabilitação urbana com recursos oriundos de emendas parlamentares em municípios nos estados de BA, CE, MG, SC, SE (BRASIL, 2014a).

Quadro 17
Recursos programados e alocados na Ação 20NR no período de 2012 a 2013

Ano	Descrição das metas	Unidade de medida	Programado LOA		Executado * (B)		% (B/A) Meta física	Meta financeira
			Meta física	Meta financeira	Meta física	Meta financeira		
2012	Projeto apoiado	unid	31	8.750.000,00	1	237.500,00	3,2%	2,7%
2013	Projeto apoiado	unid	43	22.545.000,00	27	12.729.370,00	62,7%	56,46%

Fonte: BRASIL, 2013b, 2014 a. Organizado por Castro, D. M. F. 2015.

A SNAPU reconhece a importância deste tema e a necessidade de mudanças para aprimoramento dos seus resultados perante a reabilitação urbana, dentre outras atividades que também estão na mesma situação.

De modo geral a dotação orçamentária das ações não PAC operadas pela UJ tem sido menor que o necessário para o cumprimento das metas definidas no PPA e na LOA. Tal situação, somada aos sucessivos contingenciamentos dos recursos da unidade, **tem ensejado mudanças na estratégia de atuação da Secretaria em relação aos temas reabilitação** e planejamento urbano e interfederativo. (BRASIL, 2014a, p.63, grifo nosso).

As transferências que atualmente são realizadas exclusivamente a partir de dotações oriundas de emendas parlamentares, no âmbito da ação 20NR, têm efetividade limitada para os resultados da política de reabilitação urbana, pois se referem a projetos pontuais. Entende-se, no entanto, que a utilização de recursos onerosos para o financiamento desse tipo de política seria mais adequada que o uso

do OGU para o apoio a projetos estruturantes e significativos no território, neste sentido observamos que a SNAPU tem buscado, desde 2012, construir novas alternativas de financiamento para o tema como a linha de Operações Urbanas com recursos do Fundo de Garantia (BRASIL, 2013b, 2014a).

De acordo com Calvalcanti (2015) em 17 de dezembro de 2014 foi publicada a Instrução Normativa nº 33 que "Regulamenta a aquisição, pelo Agente Operador do FGTS, de cotas de Fundos de Investimento Imobiliário-FII e de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios-FIDC, de Debêntures e de Certificados de Recebíveis Imobiliários-CRI, que possuam lastro em Operações Urbanas Consorciadas", a partir da Resolução nº 681 do Conselho Gestor do FGTS. A partir deste ato, municípios interessados têm apresentado seus projetos de OUC para a Gerência Nacional de Ativos FGTS - Operações de Mercado (Caixa) e eventualmente para a equipe do MCidades, mas até setembro de 2015 nenhuma operação tinha sido contratada.

A Normatização de linha de financiamento específico com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada – OUC (definido nos artigos 32, 33 e 34 do Estatuto da Cidade) evidenciou algumas necessidades de aprofundamento temático na aplicação prática desse instrumento. Isso ocorreu porque o Estatuto da Cidade é omissivo em diversos pontos sensíveis da aplicação das OUCs, em especial no que trata da garantia do interesse social e do efetivo exercício do direito à cidade nas áreas das Operações, tendo em vista que a estratégia de parceria com investidores privados possui características que levam naturalmente a processos de valorização imobiliária que excluem a população mais pobre das melhorias trazidas pelos projetos. (BRASIL, 2014a).

A SNAPU lançou edital em 2013 para contratar universidades para elaborar cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos urbanísticos. O Caderno sobre OUC provavelmente será desenvolvido em parceria o BID, mas ainda não se sabe quem o elaborará e nem se terá início em 2015 (CAVALCANTI, 2015).

4.3 Indicadores para Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais

O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais utilizou dois indicadores quais sejam: a Taxa de Domicílios Vagos nas Áreas de Intervenção e a Taxa de Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de Reabilitação de Centros.

O indicador taxa de domicílios vagos nas áreas de intervenção teve como utilidade aferir e constatar se a ação do programa estava causando, de fato, a diminuição dos imóveis vazios e subutilizados nas áreas centrais. Foi classificado como do tipo efetividade. A fórmula de cálculo foi a relação percentual entre o número de domicílios vagos nas áreas centrais dos municípios que integram o programa e o número total de domicílios vagos nesses municípios. A aferição (Quadro 18) foi realizada através de dados de pesquisas oficiais do IBGE (PNAD e Censo).

Os Relatórios de Avaliação dos PPAs relativos ao PRAUC (BRASIL, 2009a, 2010b, 2011b e 2012b) constataram que a metodologia das pesquisas oficiais do IBGE vem sofrendo alterações ao longo do tempo e sua periodicidade não é adequada para a apuração anual do indicador (por exemplo, os dados relativos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 têm previsão de divulgação em setembro de 2009, causando lapsos temporais). Além disso, como nos estados e municípios podem existir programas que possuam a mesma finalidade do programa federal, as chances de se utilizar dados da efetividade deles na apuração dos resultados alcançados pelo Programa de Reabilitação, acabam por mascarar a eficácia e a eficiência do programa.

Observamos que o indicador não foi apurado. De acordo com os Relatórios de Avaliação dos PPAs relativos ao PRAUC (BRASIL, 2009a, 2010b, 2011b e 2012b) para que o processo de avaliação dos resultados do PRAUC com base neste indicador seja completo é imprescindível ampliar a abrangência dos estudos para outras localidades do território nacional, bem como garantir a periodicidade no recolhimento destas informações. Neste sentido o Relatório aponta que “é necessário a destinação de recursos para elaboração de metodologia de cálculo de

imóveis vazios a partir desetores censitários, visando a construção de uma plataforma *online* cuja alimentação poderá ser feita pelos municípios” (BRASIL, 2011b,p.54).

Quadro 18
Apuração do indicador Taxa de domicílios vagos nas áreas de intervenção

TAXA DE DOMICÍLIOS VAGOS NAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO	
Ano de apuração	Resultado do Indicador no exercício
Índice de referencia linha base - 12/2003	11 %
2008	Sem registro (não houve medição)
2009	Sem registro (não houve medição)
2010	Sem registro (não houve medição)
2011	Sem registro (não houve medição)

Fonte: BRASIL, 2009a, 2010b, 2011b e 2012b. Organizado por Castro, D.M.F.,2015

Entendemos que o aperfeiçoamento na metodologia do indicador taxa de domicílios vagos na área de intervenção seja importante principalmente para a avaliação da política de reabilitação de áreas urbanas centrais, mas ainda não se constitui em um indicador apropriado para avaliar a atuação do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Nesse sentido observamos, no Relatório de Gestão da SNAPU, os limites de atuação do PRAUC e seus esforços:

Foram tomadas todas as providências e ações possíveis para receber os investimentos necessários para alterações de usos e funções dos imóveis vazios recolocando-os no mercado e vinculando- os a políticas habitacionais de interesse social. Para que haja a transformação esperada desta realidade é necessário que sejam desenvolvidos programas habitacionais específicos para reforma de imóveis, ação esta que não foi implantada no Governo Federal.” (BRASIL,2009b, p.31)

O indicador taxa de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros teve como utilidade possibilitar o direcionamento das ações do programa para localidades onde a temática da reabilitação ainda não foi colocada em pauta, ou seja, possibilita calcular o grau de difusão da temática da reabilitação visando ampliar a área de atuação do Programa de modo a atingir 100% dos municípios com mais de 20.000 habitantes (total de 290 municípios, segundo dados do IBGE de 2004) até 2011. Foi classificado como do tipo eficácia. A fórmula de cálculo foi a relação percentual entre o número de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais

de Estados que integram o programa em alguma de suas ações (plano, obra ou capacitação) e o número total de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais de Estados. A aferição foi realizada através da determinação do número acumulado de municípios atingidos ou apoiados através de ações diretas do programa de reabilitação. A área responsável pelo cálculo e medição foi a equipe técnica do Programa de Reabilitação na unidade de jurisdição. (BRASIL, 2009a, 2010b, 2011b e 2012b).

A falta de integração entre os planos de reabilitação e o Plano Diretor existente, o desconhecimento quanto à implementação dos planos elaborados após o término do contrato e a falta de clareza na concepção de região Metropolitana e das RIDEs entre os estados, leva à inclusão equivocada de alguns municípios em RMs ou RIDEs. Este problema, apesar de não causar impactos significativos na aferição do indicador, gera certa dificuldade para o Programa no momento da definição da territorialização das suas ações, pois muitas vezes deixa de apoiar municípios estratégicos em detrimento do apoio a municípios gravados com RM ou RIDE que não possuem as características de metrópole ou aglomerado urbano adequadas às ações propostas pelo Programa.

Considerando-se o universo de aproximadamente 500 municípios definidos como pertencentes a Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico pelo IBGE em 2004, esse indicador quantitativo permitiu avaliar o alcance do Programa frente ao seu público alvo, ou seja, a taxa de municípios que tiveram contato com alguma dimensão da política de Reabilitação de Centros do Governo Federal seja através da elaboração de planos e projetos, seja através de obras ou ações capacitação (ver Quadro 19).

Não houve insucesso nos resultados aferidos. A melhoria do índice passa, ainda, pela implementação de soluções para algumas disfunções estruturais encontradas na aferição dos indicadores, dentre elas: i) a falta de critérios para criação de Regiões Metropolitanas e das RIDEs entre os estados, que incluiu no público alvo municípios sem o perfil adequado às ações apoiadas pelo Programa, ii) a falta de integração entre os planos de reabilitação e o Plano Diretor existente iii) o desconhecimento da equipe quanto a implementação dos planos elaborados com

recursos do programa de Reabilitação. Para que isso ocorra, a equipe do Programa realizou uma revisão do seu público alvo, dos seus indicadores no novo PPA com o intuito de melhorar os resultados obtidos.

Quadro 19
Apuração do Indicador - Taxa de Municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros – 2008-2011

Taxa de Municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros	
Ano de apuração	Resultado do Indicador no exercício
INDICE DE REFERENCIA	6,26 %
LINHA BASE - 12/2006	
2009	28,50%
2010	28,50%
2011	62,06%

Fonte: BRASIL, 2010b, 2011b e 2012b. Organizado por Castro, D.M. F., 2015.

No ano de 2011 foi instituído um Grupo de Trabalho¹⁵ para desenvolvimento de indicadores, devido a recomendação da Controladoria Geral da União-CGU à Secretaria Executiva quanto à ausência de indicadores de desempenho do Ministério das Cidades. A proposta de indicadores de desempenho, concluída em julho de 2012 contribuiu tanto para avaliação de desempenho institucional da SNAPU quanto para a revisão dos indicadores do Plano Plurianual. (BRASIL, 2013)

O indicador proposto para avaliar o objetivo estratégico 0321, ou seja, promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados foi a taxa de vacância de imóveis. A fórmula de cálculo definida foi o número de domicílios urbanos vagos dividido pelo número total de domicílios urbanos. A fonte definida foi o Estudo do Déficit Habitacional no Brasil da Fundação João Pinheiro. Como justificativa foi apresentado que este indicador vincula-se à execução da meta desenvolvimento de projetos integrados de reabilitação urbana que promovam o desenvolvimento social e econômico. Parte-se do pressuposto de que a existência de muitos imóveis vazios ou ociosos leva à

¹⁵Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº. 237, de 12 de maio de 2011, com o objetivo de definir e parametrizar indicadores de desempenho, controláveis e quantificáveis, voltados para mensurar, acompanhar e avaliar sistematicamente os Programas geridos pelo Ministério das Cidades

degradação física e econômica das áreas urbanas, de modo que, para reinserir essa área degradada à dinâmica da cidade, recuperando seu valor econômico e social, é necessário promover um processo de reabilitação urbana. Logo, o conhecimento do número de imóveis vagos é importante para orientar territorialmente a política de reabilitação urbana, bem como para avaliar se a mesma tem sido efetiva (promovendo a reocupação desses imóveis vagos e abandonados) Em relação à mensuração, ressaltamos que o “Estudo Déficit Habitacional no Brasil”, da Fundação João Pinheiro consiste em estudo anual sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, usando dados da PNAD/IBGE. (BRASIL, 2014b).

Observa-se que o indicador do Programa de Planejamento Urbano relacionado ao objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados foi a taxa de vacância em imóveis urbanos é similar ao indicador taxa de domicílios vagos nas áreas de intervenção utilizado no PRAUC. Houve mudança em relação à fonte passando do IBGE para a Fundação João Pinheiro, mas os problemas apontados com a imprecisão da avaliação referente às ações propostas continuaram as mesmas.

4.4 Indicadores de acompanhamento e avaliação das macroações do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre

A análise dos indicadores de acompanhamento e avaliação das macroações do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre se justifica uma vez que, como foi apresentado no cap. 3.3, há uma carência de indicadores apropriados para a avaliação dos programas governamentais. Desta forma para compreender a utilização dos indicadores na área de reabilitação urbana dentro dos objetivos propostos pelo PRAUC optamos por procurar como esta ferramenta foi utilizada em um plano de reabilitação elaborado através de uma modalidade de próprio programa.

No Brasil, após a criação do PRAUC vários¹⁶ planos de reabilitação urbana foram elaborados, entretanto apenas a partir de 2012 a modalidade Elaboração de Planos de Reabilitação Urbana, agora integrante do Programa de Planejamento Urbano, começa a exigir a “inclusão de indicadores urbanos para compor o sistema de monitoramento e acompanhamento, em conformidade com o objeto proposto; as formas para aquisição dessas informações e sua sistematização” (BRASIL, 2012b, p. 20). Desta forma, grande parte dos planos de reabilitação urbana não apresentam esses indicadores, pois foram elaborados quando não havia esta exigência.

Diante da dificuldade de encontrar um plano de reabilitação que apresentasse a utilização de indicadores para o seu monitoramento e avaliação, encontramos em Porto Alegre uma metodologia para de construção de indicadores a serem utilizados na execução da reabilitação da área central resultante da necessidade de medir a eficiência durante a realização da conquista de metas e objetivos do Plano.

Em 2005, o Ministério das Cidades apoiou o Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre. O plano teve como objetivo a elaboração e implementação de uma política municipal para reabilitação da área central. Foi apresentado um diagnóstico da cidade, com suas deficiências e potencialidades e propostou uma atuação estratégica na implementação de projetos e ações.

A metodologia de trabalho adotada (Figura 10) contemplou dois encontros de planejamento, três oficinas com a sociedade e um workshop apresentando: diagnóstico; visão de futuro e cenários futuros; estratégia de atuação e diretrizes gerais; plano conceitual e diretrizes específicas; etapa de implementação (plano operacional); gerenciamento e monitoramento .

¹⁶Para citar alguns: Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais Via Expressa Leste-Oeste - Viadutos Urbanos e Áreas Contíguas, Belo Horizonte, 2005; Plano de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais – Ribeira, Natal; 2006: Plano de Reabilitação do Centro Histórico de Amparo, 2006; Programa de Reabilitação Urbana: Novo Centro de Aracaju, 2006; Plano de reabilitação urbana do Pilar/Taboão, Salvador, 2006; Programa de Revitalização do Centro de Vitória; 2007: Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte; Elaboração do Plano de Reabilitação Integrada e Conservação Urbana das Regiões da Rua Imperial e da Avenida Guararapes, incluindo os seus respectivos entornos, Recife, 2007; Consultoria urbanística, econômica e jurídica ao projeto Recife-Olinda, 2007; Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza, 2009; Os Planos de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais para municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH, 2009;

Fig. 10
Metodologia do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre



Fonte: PM PORTO ALEGRE, 2010 pag.15.

As **Diretrizes Gerais** do Plano de Reabilitação (PM PORTO ALEGRE, 2010) foram articulados em três principais fatores:

- i) Promoção da imagem, a fim de reverter a imagem negativa que era atribuída ao Centro Histórico devido à degradação do ambiente urbano, a falta de segurança e marginalização social, de forma a recuperar, fortalecer e difundir a identidade histórica, social e cultural do setor;

- ii) Qualificação do espaço urbano, a fim de recuperar, proteger e difundir o patrimônio cultural, arquitetônico e urbanístico, reforçando o Centro Histórico como principal referencial turístico e cultural da cidade. Melhorar a qualidade ambiental a fim de garantir a integração social e o pleno desenvolvimento de suas atividades;
- iii) Fortalecimento da dinâmica funcional, a fim de revitalizar as atividades econômicas, turísticas, culturais e residenciais, de forma a fortalecer o centro histórico como bairro da diversidade econômica e social.

O Mapa estratégico (Figura 11) apresenta uma síntese da estratégia do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre, tendo como finalidade estabelecer quais seriam os caminhos que deveriam ser seguidos para alcançar de forma eficiente a “Visão de Futuro” estabelecida para o centro histórico para os próximos dez anos além de incorporar as interpretações do diagnóstico.

O **Plano Conceitual** foi caracterizado pela consolidação das diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento estrutural, físico e funcional do centro histórico, de modo a orientar a seleção de ações e projetos de forma integrada. Ele foi apresentado com as linhas gerais e com as linhas específicas de atuação. As linhas específicas trabalharam com três temas: uso e ocupação do solo, espaços abertos e mobilidade.

O tema uso e ocupação do solo teve como objetivo complementar e otimizar a estrutura urbana existente e adequar as novas edificações à paisagem urbana. Ele foi subdividido em duas linhas de atuação: i) renovação e reconversão de uso de lotes e imóveis subutilizados – Projetos Especiais (operações privadas) e ii) renovação e reciclagem de uso de lotes e edificações subutilizadas e preservação do Patrimônio Cultural Edificado.

Fig. 11
Mapa Estratégico- Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre

Missão

Ser referência turística e cultural, polo comercial e de serviços diferenciados

Visão

Ser reconhecido como polo de atração turística, cultural, comercial e de serviços em âmbito nacional e internacional

Fatores críticos de sucesso

Qualificadores:

Diversidade cultural
 Diversidade social
 Diversidade econômica

Diferenciadores:

Segurança
 Qualidade ambiental
 Acessibilidade
 Credibilidade gerencial

Direcionadores

**Promoção da
imagem**

**Qualificação do
espaço urbano**

**Fortalecimento da
dinâmica funcional**

Objetivos estratégicos

Fortalecer a
diversidade
social

Recuperar e
manter as
edificações

Recuperar e
manter os
espaços abertos

Promover a
reabilitação de
áreas deprimidas

Potencializar a
diversidade de
atividades

Assegurar a
sustentabilidade
do plano

Diretrizes

Divulgar os
aspectos positivos
do Centro

Incentivar a
recuperação e
manutenção do
Patrimônio Histórico
Cultural

Qualificação da
manutenção,
conservação e limpeza
do espaço público

Gerar e otimizar a
conectividade com
áreas adjacentes

Fortalecer as
atividades culturais
e turísticas

Estabelecer um
processo de
planejamento e
gestão contínuo
e participativo

Criar ambiente
favorável à
segurança pública

Qualificar as
edificações em
sua relação com
o ambiente urbano

Estruturar e
qualificar o sistema
de espaços abertos

Reconversão de
quarteirões e
imóveis subutilizados

Incentivar o
uso residencial

Desenvolver e
manter o
comprometimento
dos agentes sociais

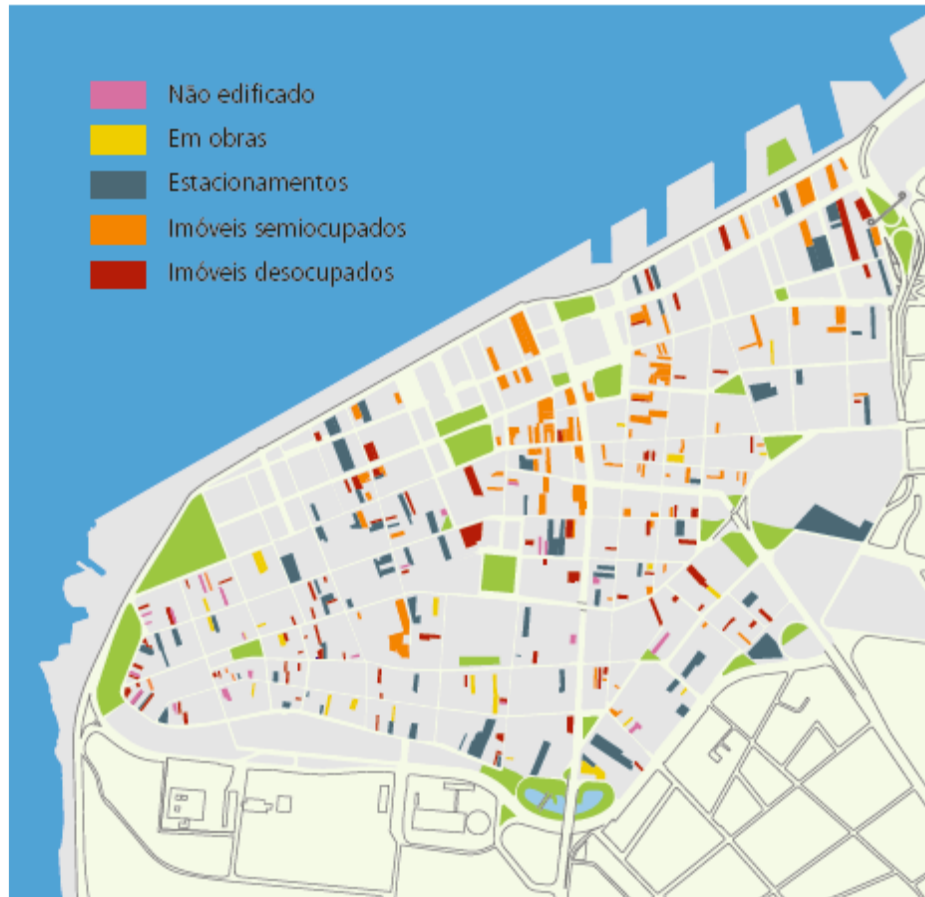
Fortalecer ações de
integração social dos
moradores de rua

Fortalecer os
“polos” de comércio
e de serviços
especializados

Fonte: PM Porto Alegre, 2010, p.24

A linha de atuação “renovação e reconversão de uso de lotes e imóveis subutilizados” teve como objetivo efetivar o uso de lotes e imóveis subutilizados da área central, que é considerável no município como podemos observar na Figura12.

Fig. 12
Identificação dos Imóveis Subutilizados
Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre



Fonte: PM Porto Alegre, 2010, p.36.

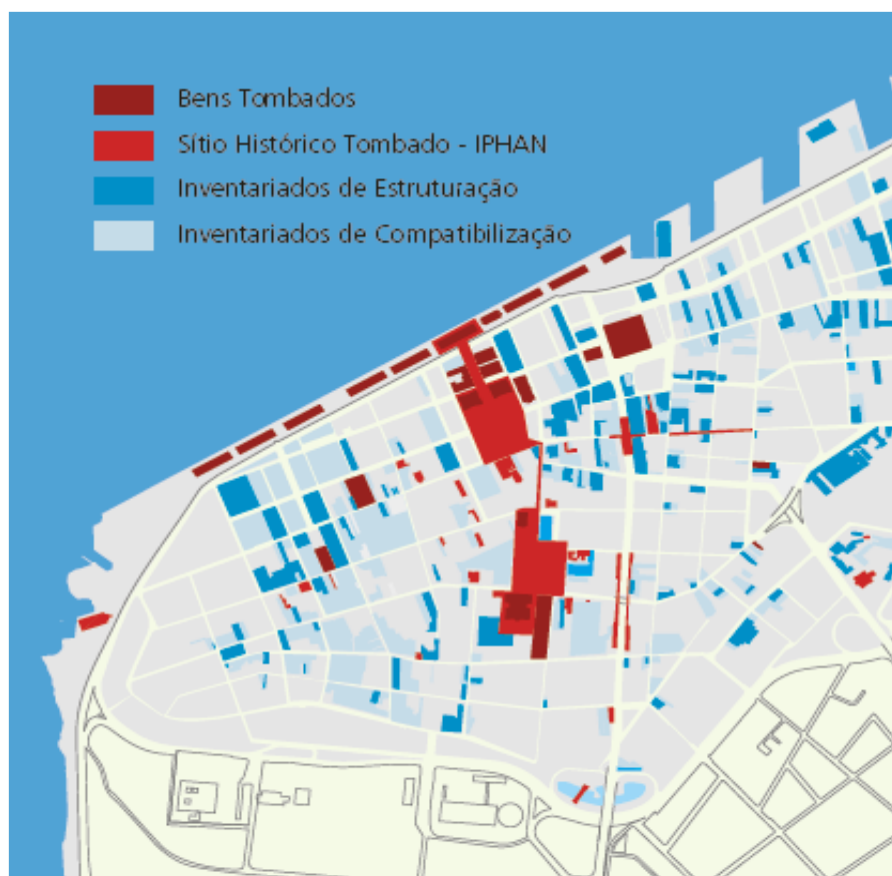
O plano apontou a necessidade de se utilizar diretrizes diferenciadas de uso e ocupação do solo e instrumentos de incentivo como podemos observar a seguir:

Efetivar o uso de lotes e imóveis subutilizados da área central implica na utilização de projetos especiais de transformação urbanística, com diretrizes de uso e ocupação do solo diferenciadas. É necessário buscar instrumentos de incentivo a novas edificações e à reciclagem de uso, potencializando as atividades identificadas em cada Zona. (PM Porto Alegre, 2010, p.34).

A linha de atuação “renovação e reciclagem de uso de lotes e edificações subutilizadas e preservação do patrimônio cultural edificado” propôs incentivar ações que efetivassem a preservação com sustentabilidade econômica. A identificação do patrimônio cultural na cidade de Porto Alegre pode ser observada na Figura 13. Um aspecto a ser considerado, no que tange ao patrimônio cultural, é

“aproposição de regras de uso e ocupação do solo adequadas às Áreas de Interesse Cultural – AIC”. (PM Porto Alegre, p.36)

Fig. 13
Identificação do Patrimônio Cultural



Fonte: PM Porto Alegre, p.36

O **Plano Operacional** teve como objetivo estabelecer, de forma viável e integrada, a implementação do Plano Geral e a definição de uma estrutura para realizar a estratégia estabelecida, especificando o conjunto de medidas a serem seguidas e seu impacto sobre as metas. Neste Plano Operacional foram definidos os projetos prioritários e os conjuntos de ações articuladas de acordo com a sua semelhança sendo denominadas de Macroações. As ações de curto, médio e longo prazo foram determinadas, reunindo programas em andamento no sistema de gestão da cidade disponíveis em site específico na Internet (Portal de Gestão) e adicionado às propostas complementares desenvolvidas pela equipe técnica de acordo com as linhas de ações determinadas.

As oito macroações definidas foram: 1- conscientização e divulgação dos valores culturais; 2- integração social e segurança pública; 3- manutenção e conservação do espaço público; 4- qualificação do ambiente urbano; 5- promoção econômica; 6- revitalização de áreas e imóveis subutilizados ou degradados; 7- otimização do transporte e circulação e 8- implementação e monitoramento de ações.

É interessante observar que a macroação (6) revitalização de áreas e imóveis subutilizados ou degradados não anuncia a previsão de utilização destas áreas para habitação de interesse social, apenas aos bens de interesse cultural, como podemos observar na descrição de seu objetivo:

Preservar e valorizar o Patrimônio construído, incentivando atividades associadas aos bens de interesse cultural, permitindo usos e intervenções adequadas que evitem os processos de deterioração. (PM Porto Alegre, 2010, p.50).

Dentre as ações executadas o Plano ressalta a restauração de imóveis públicos e privados – Projeto Monumenta –, o Memorial do Rio Grande do Sul, o Palácio Piratini, o Clube do Comércio e sobrados da Rua dos Andradas. Já nas ações previstas está a revitalização do Cais Mauá, a restauração do Cine Imperial e das praças da Matriz, XV de Novembro e da Alfândega.

O **Plano de Gerenciamento** contemplou o modelo de gestão a ser adotado para garantir a continuidade do Plano de Reabilitação ao longo do tempo, independentemente de quaisquer mudanças políticas. Outro fator importante a ser considerado foi a flexibilidade necessária para absorver as demandas de um território que interage continuamente com o seu entorno, nos níveis municipal, metropolitano, regional e nacional.

Este Plano de Gerenciamento criou uma Estrutura, inserindo o Plano de Reabilitação da Área Central no Programa Cidade Integrada, que teve como objetivos promover a preservação e conscientização ambiental; urbanização e manutenção dos espaços públicos, garantindo e otimizando a mobilidade urbana; e proporcionar as intervenções necessárias para manter o Patrimônio Cultural da cidade.

O modelo de gestão da Prefeitura adota como premissas o conceito de participação cidadã (Governança Solidária Local), a estruturação da organização por eixos de atuação (Visão Sistêmica) e a contínua avaliação de resultados. Para avaliar os resultados o Plano propõe uma análise crítica da estratégia considerando a implementação e eficácia das macroações e ações; a validade das hipóteses e os indicadores estratégicos. As alterações na estratégia deveriam ser baseadas em resultados das análises críticas anteriores. Quaisquer alterações nas macroações ou nas ações deveriam ser submetidas a análises de viabilidade, previamente a sua aceitação. Além disso, considerou que mudanças significativas de cenários e hipóteses deveriam conduzir a um novo ciclo de reflexão estratégica.

O processo de acompanhamento e avaliação das macroações decorrentes do Plano Operacional gerou como já afirmado, a necessidade de definir indicadores para medir a eficiência durante a realização das conquistas das metas e objetivos do Plano. O método adotado para a definição dos indicadores, apresentado por BELLO, *et al*, (2012, p.247) foi elaborado levando em consideração as seguintes ações:

- a) Identificação dos resultados esperados (atributos) de cada objetivo estratégico;
- b) A eleição de dados numéricos ou informações que podem revelar se o objetivo estratégico está sendo alcançado ou não;
- c) Criação de uma lista com a identificação de cada objetivo estratégico, dos dados quantitativos e unidades de medidas correspondentes;
- d) Avaliação da viabilidade dos dados para a construção de cada indicador, descartando aqueles cujos dados não estavam disponíveis;
- e) Avaliação de cada indicador, usando escalas de fatores que consideram os aspectos de ambiguidade, a facilidade de coleta de dados, facilidade de interpretação (sobre o significado dos dados) e facilidade de comparação com referências, dentro dos seguintes critérios:
 - i. Nível de ambigüidade do indicador (alto -1 ponto; moderada -2 pontos; baixo -3 pontos);
 - ii. Coleta de dados (difícil -1 ponto; moderada -2 pontos; fácil -3 pontos);

- iii. Interpretação de dados (difícil-1 ponto; moderada-2 pontos; fácil -3 pontos);
 - iv. Referências para comparação (difícil -1 ponto, moderada -2 pontos; fácil - 3 pontos).
- f) Multiplicação dos pontos atribuídos a cada um dos fatores para se obter a pontuação final para cada indicador;
 - g) Seleção de indicadores para todos os atributos, priorizando aqueles com pontuações mais elevadas;
 - h) Avaliação da adequação dos indicadores com maior pontuação, verificando se são suficientes para medir o desempenho do objetivo estratégico;
 - i) Desenvolvimento de indicadores qualitativos para complementar a avaliação quantitativa e / ou somar outras informações necessárias.

Com a aplicação deste método foram obtidos dois tipos de indicadores. Os indicadores quantitativos, compostos de medidas numéricas acessíveis e leitura mais imediata e os indicadores qualitativos formados por um conjunto de elementos ou fatores subjetivos, que requerem o uso de mecanismos mais elaborados ou indiretos para a sua determinação, como as pesquisas de opinião e de avaliações.

Com essa classificação, 18 indicadores foram definidos para monitorar as metas estabelecidas no Plano de Reabilitação, que estão listados no Quadro 20.

A partir do conjunto de indicadores apresentados, foram desencadeados mais detalhes relacionados com os três objetivos estratégicos do Plano de Reabilitação diretamente ligados à conservação e /ou intervenção física no espaço interno do centro histórico.

Quadro 20
Indicadores do Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre

INDICADORES	
Qualitativos	1- Percepção da população sobre a imagem do centro histórico. 2- Percepção da população sobre a condição de espaço público 3- Percepção da população sobre a condição dos imóveis 4- Percepção da população sobre o comércio, serviço, cultura e lazer 5- Avaliação da condição da população vulnerável 6- Avaliação técnica da condição dos espaços públicos 7- Avaliação técnica da condição dos imóveis 8- Avaliação sobre o aumento das atividades desenvolvidas

Quantitativos

- 1- Número de pessoas desabrigadas em programas de inclusão social
- 2- Número de ocorrências policiais
- 3- Número de praças restauradas, preservadas ou recém-construídas
- 4- Número de áreas abandonadas ou não construídas
- 5- Número de estacionamentos provisórios
- 6- Número de unidades imobiliárias ociosas ou sub-utilizadas
- 7- Número de novas unidades construídas
- 8- Investimentos públicos em ações do plano
- 9- Investimentos público-privado em ações do plano
- 10- Número de ações do plano implementadas

Fonte: BELLO H.E et. al/ 2012 , p,248 tradução Castro, D.M.F.

O primeiro objetivo estratégico indica a restauração e conservação dos imóveis. Para monitorar esse objetivo foram selecionados os seguintes indicadores:

- a) Percepção da população da condição dos imóveis—constitui pesquisa de opinião para medir o grau de satisfação da sociedade sobre as condições de conservação e utilização de patrimônio declarado e inventariado no centro da cidade;
- b) Avaliação técnica da condição dos edifícios—constitui diagnóstico da equipe técnica municipal, contendo pelo menos os seguintes itens componentes do indicador: i) percentual de edifícios tombados declarado em bom estado de conservação; ii) percentual de edifícios inventariados declarados em bom estado de conservação; iii) percentual de edifícios restantes em bom estado de conservação; iv) percentual de edifícios com publicidade exterior legal.

O segundo objetivo estratégico propõe recuperar e manter os espaços abertos. Para monitorar esse objetivo foram selecionados seguintes indicadores:

- a) Percepção da população da condição espaço público – constitui pesquisa de opinião para medir o grau de satisfação da sociedade sobre a condição da conservação e do uso dos espaços abertos no centro da cidade ;
- b) Avaliação técnica da condição do espaço público- constitui diagnóstico da equipe técnica Municipal, contendo , pelo menos, os seguintes itens para compor o indicador: i) adequação do mobiliário urbano, ii) condições de acessibilidade universal nas calçadas e nas ruas, iii) estado de limpeza das ruas e praças;
- c) Número de praças urbanizadas, restauradas ou preservadas, utilizando como parâmetro a situação inicial antes da implementação do Plano.

O terceiro objetivo estratégico visa "promover a reabilitação de áreas deprimidas", Para monitorar este objetivo há os seguintes indicadores quantitativos:

- a) Número de áreas abandonadas ou vazias - obtidos através da metragem quadrada de áreas não-edificadas em relação ao seu status anterior ao Plano, obtidos na base de dados do Departamento de Planejamento Municipal (Secretaria do Planejamento Municipal - SPM);
- b) Número de estacionamentos provisórios - obtidos através do número de lotes usados como estacionamento provisório em relação ao seu estado antes do Plano, obtido na base de dados de SPM;
- c) Número de imóveis ociosos e subutilizados, obtidos através de uma busca no banco de dados de SPM em relação ao seu estado anterior à Plano;
- d) Número de novas unidades construídas, obtido por uma pesquisa no Cadastro Técnico Municipal, do o número total de edifícios residenciais e comerciais existentes em comparação com a situação anterior à do Plano, encontrado no banco de dados SPM.

Os indicadores resultantes destes três objetivos estratégicos foram organizados em ordem de prioridade, através da pontuação recebida por cada um de acordo com os critérios de seleção aplicados, conforme apresentados no Quadro 21.

Quadro 21
Lista de indicadores por ordem de prioridade, de acordo com os critérios de pontuação adotados – Plano de Reabilitação da Área Central de Porto Alegre

Indicadores	Tipo de pesquisa	de	Base de Dados	Unid.	Viabilidade dos dados	Nível de ambiguidade	Coleta dos dados	Interpretação dos dados	Referência para comparação	Pontuação Final
Número de novas unidades construídas	Coleta dados	de	Registro da PMPA / <i>in loco</i>	quantidade	Sim	Baixo	Fácil	Fácil	Fácil	81
Número de áreas vazias/ abandonadas	Coleta dados	de	Registro da PMPA / <i>in loco</i>	quantidade	Sim	Baixo	Fácil	Fácil	Fácil	81
Numero de estacionamentos provisórios	Coleta dados	de	Registro da PMPA / <i>in loco</i>	quantidade	Sim	Baixo	Fácil	Fácil	Fácil	81

Numero de imóveis ociosos /subutilizados	Coleta de dados	de Registro da PMPA / <i>in loco</i>	quantidade	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Fácil	54
Numero de praças restauradas, conservadas ou urbanizadas	Coleta de dados	de <i>in loco</i>	quantidade	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Fácil	54
Avaliação técnica da condição do espaço público	Diagnóstico da equipe técnica municipal	Registro da PMPA/ <i>in loco</i>	percentual	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Moderada	36
Avaliação técnica da condição das edificações	Diagnóstico da equipe técnica municipal	Registro da PMPA / <i>in loco</i>	percentual	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Moderada	36
Percepção da população sobre o estado do espaço público	Empresa contratada	Opinião pública	Percentual	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Difícil	18
Percepção da população sobre o estado dos imóveis	Empresa contratada	Opinião pública	Percentual	Sim	Baixo	Moderada	Fácil	Difícil	18

Fonte: BELLO, *etc all.*, 2012, p.249, Tradução Castro, D.M.F.

Observa-se que todos os dados levantados foram considerados viáveis, com baixo nível de ambiguidade, com coleta de fácil a moderada mas facilmente interpretados. Todavia, os indicadores qualitativos de percepção da população tanto sobre o estado dos imóveis quanto dos espaços públicos foram considerados de difícil comparação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que empreendemos sobre o Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais abriu um leque de indagações e, ao mesmo tempo, motivações para aprofundar nossos estudos no que diz respeito ao processo de formulação e avaliação de políticas públicas; e a utilização de indicadores como ferramenta para avaliação de ações e políticas de reabilitação de centros urbanos.

O conceito de reabilitação urbana está relacionado à ampliação da concepção de patrimônio e a execução de um conjunto de ações em diversos domínios que englobam além de intervenções físicas, ações sociais, econômicas e ambientais de maneira integrada. Observamos no referencial teórico que uma das categorias que diferencia a reabilitação dos outros modelos de atuação no patrimônio, como preservação e conservação, tal qual sinalizado por Castriota (2007) é o marco legal que identifica a criação de novos instrumentos urbanísticos como a Transferência do Direito de Construir - TDC e as Operações Urbanas. Como vimos, as operações urbanas consorciadas são alvos de estudos específicos visando a regulamentação do instrumento e a normatização de uma linha de financiamento com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS para ser utilizada na reabilitação urbana.

A política nacional de reabilitação de áreas urbanas centrais está pautada no princípio constitucional da função social da propriedade. A concepção de função social nasceu da noção de que, enquanto vivente em sociedade, o homem deve empregar esforços no sentido de dar sua contribuição ao bem estar da coletividade em detrimento dos interesses unicamente individuais. A propriedade urbana é formada e condicionada a fim de cumprir sua função social específica: propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação. Nesse sentido reabilitar significa prover as propriedades (identificadas como patrimônio cultural ou não) vazias, abandonadas e subutilizadas das funções sociais supracitadas. Por isso é de suma importância o planejamento e a integração de ações multisetoriais para alcançar resultados desejados.

O PAC Cidades Históricas, um dos programas prioritários do governo federal, promove a reabilitação de centros urbanos, entretanto por ser operacionalizado pelo IPHAN, o tombamentofederal constitui um pré- requisito para seleção. O crescimento da economia brasileira proposto pelos programas de aceleração do crescimento, como por exemplo, o PAC Cidades Históricas e o Minha Casa Minha Vida, poderia ocorrer de forma integrada com o princípio da função social da propriedade?

O plano plurianual, instrumento de planejamento governamental, expõe os atributos das políticas públicas executadas, tais como programas,público-alvo, metas físicas e financeiras com a identificação dos objetivos e prioridades do governo. A viabilização deste planejamento ocorre através dos recursos disponibilizados que são alocados de acordo com a prioridade do governo. Sem discordar da eleição de temas prioritários, deveria ter meios de se obter maior equilíbrio na distribuição destes recursos evitando que contingenciamentos constantes resultem na inexecução de metas propostas e de uma política pública planejada anteriormente.

É necessário ressaltar que além da carência de recursos encontramos outras dificuldades na implantação da política de reabilitação de centros urbanos. A situação fundiária irregular se constitui um grande gargalo, percebemos ainda a falta de vontade política de alguns setores do poder público, e a insuficiente capacitação profissional dos setores público e privado referente às questões de reabilitação urbana. Além disso, ha falta de interesse do setor da construção civil devido o alto custo das obras de reabilitação, a falta de flexibilidade na operacionalização das leis de incentivo fiscal, aplicáveis em imóveis simultaneamente de interesse cultural e social e insuficiência das linhas de financiamentos voltadas para reabilitação urbana.

Ainda não temos como avaliar a normatização de linha de financiamento específico com recursos oriundos do FGTS para a utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada – OUC na reabilitação urbana, mas é um caminho que deve ser utilizado com muita precaução, pois conforme estudos¹⁷ as OUC possuem

¹⁷ A Fórmula Mágica das parcerias público-privadas: operações urbanas em São Paulo (FIX, 2002);Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?”(MARICATO e FERREIRA, 2002), dentre outros.

vários pontos negativos. Se por um lado tem-se maior disponibilidade de recursos, por outro lado a parceria com investidores privados possui características que levam naturalmente à processos de valorização imobiliária que acabam por excluir a população mais pobre das melhorias trazidas pelos projetos sendo fundamental a utilização do instrumento com o espírito de justiça social preconizado pelo Estatuto da Cidade, para que se alcance o objetivo de “promover transformações urbanísticas estruturais em territórios de especial interesse em áreas urbanas para efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade por meio de projetos urbanos integrados”.

A apuração dos indicadores é importante para a transparência das ações do governo por evidenciar os resultados obtidos e reforçar o comprometimento com a gestão orientada para resultados. Existem dificuldades na medição dos resultados dos programas governamentais uma vez que o alcance das metas é analisado por meio de indicadores que, algumas vezes não são construídos de acordo com as ações dos programas e não são aferidos com a regularidade necessária. Dada a indisponibilidade de indicadores ideais e o elevado custo para sua implantação, no âmbito do PPA foram incorporados alguns indicadores já disponíveis no país que mensuraram de forma indireta o avanço nas situações que o programa pretende enfrentar.

Nosso entendimento, aqui compartilhado, é que existiu uma ambiguidade entre a política e o programa de reabilitação de áreas urbanas centrais na formulação das modalidades das ações e proposição de seus indicadores. Os objetivos da política de reabilitação urbana devem ser alcançados através da atuação em conjunto de diversos programas como habitacionais, de planejamento urbano, culturais entre outros. As modalidades previstas nas ações do PRAUC foram até o ano de 2011 a elaboração de planos de reabilitação urbana, a elaboração e a execução de projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público. Entendemos que a inclusão da modalidade de execução de projetos e obras de restauração e requalificação de imóveis para uso habitacional de interesse social está coerente com a política de reabilitação urbana, mas que ultrapassa os limites de atuação dentro da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Planejamento Urbano – SNAPU, visto que a Secretaria Nacional de Habitação atua nesta área. Já a execução de

projetos e obras de restauração e requalificação de imóveis para a transformação em uso público preenche uma lacuna de incentivo para reabilitação de imóveis que não são considerados patrimônio cultural e não se adequam ao uso habitacional.

Os indicadores “taxa de domicílios vagos na área de intervenção” e “taxa de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros”, estão de acordo com as principais diretrizes do PRAUC, que se referem à diminuição dos imóveis vazios e subutilizados nas áreas centrais e reabilitação dessas áreas por meio de planos e projetos de infraestrutura e requalificação de espaços de uso público. Entretanto consideramos que o indicador “taxa de domicílios vagos” seria mais apropriado como um indicador de impacto da política de reabilitação de centros urbanos ou um indicador de resultado de um programa habitacional. O indicador “taxa de municípios pertencentes a regiões metropolitanas, RIDEs ou capitais que aderiram à política de reabilitação de centros” avalia em parte o Programa, pois percebemos que todos os esforços para com a elaboração e execução de projetos e obras de requalificação de espaços de uso público não aparecem através dos indicadores existentes.

Em Porto Alegre identificamos que os indicadores “avaliação técnica da condição do espaço público”, “percepção da população sobre o estado do espaço público” e “percepção da população sobre o estado dos imóveis” podem avaliar a execução de projetos e obras de requalificação de espaços de uso público. Esses indicadores foram considerados viáveis, com nível de ambiguidade baixo e de fácil interpretação dos dados, entretanto a coleta de dados foi considerada moderada e a referência para comparação de difícil à moderada, o que dificulta a utilização em uma escala nacional.

Entendemos que para garantir uma atuação mais eficiente da avaliação das políticas públicas é necessária a revisão dos indicadores propostos. A identificação de indicadores específicos é uma preocupação do governo federal, pois em novembro de 2014 o Ministério das Cidades recebeu recursos de Cooperação Técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no âmbito do Programa de Apoio a Melhoria da Gestão por Resultados nos Programas do Ministério das Cidades, para contratação de consultoria especializada para elaborar uma metodologia padrão para avaliação de impacto de ações e/ou políticas de reabilitação de centros

urbanos, contemplando a definição de indicadores padrão e a proposição de estratégias para estabelecimento de linhas de base, levantamento de dados e mensuração periódica.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Douglas. **Urbanidade e a qualidade da Cidade**. *Arquitextos*, São Paulo, ano 12, n. 141.08, Vitruvius, mar. 2012. Disponível em <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.141/4221>>. Acesso em outubro de 2015.

ALA-HARJA, Marjukkae HELGASON Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público – RSP**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília. Ano 51 n.4 p. 05-60. Out-Dez/2000.

AMARAL, V. S.; CAVALCANTI, C. B.; TEIXEIRA, L.M. O Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. In: Encontro Nacional da ANPUR XIV Rio de Janeiro – RJ 23-27 maio 2011. **Anais...** 20p Disponível em: <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/2827/276>
4. Acesso em 20 de maio de 2015.

BRASIL. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. **Programas Finalísticos Plano Plurianual de 2000/2003**. Anexo da Lei nº 9989 de 21/07/2000. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2000, 614 p.

_____. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. Despesas - Pagamento. Apresenta a transferência de recursos por ação, por ano. [S.l.] s.d. Disponível em: < <http://transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2014

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas: Secretaria Nacional de Programas Urbanos - Ministério das Cidades**. Relatório nº: 208343. Brasília: Controladoria Geral da União, 2007a

_____. Ministério das Cidades/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional – AECI. **Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais**. Coordenação Geral de Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, 2008.198 p.

_____. Ministério das Cidades. **Manual para Elaboração das propostas**. Sistemática 2004. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília. Ministério das Cidades. 2004 c

_____. Ministério das Cidades. **Manual para Elaboração das propostas**. Sistemática 2006. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília. Ministério das Cidades. 2006, 13p.

_____. Ministério das Cidades. **Manual para Elaboração das propostas**. Sistemática 2011. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília. Ministério das Cidades. 2011 a, 19p.

_____. Ministério das Cidades. **Manual para Elaboração das propostas**. Sistemática 2012. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais. Brasília. Ministério das Cidades. 2012 a, 38p.

_____. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.** Cadernos do MCidades.n.1Brasília? 2004a, 92p.

_____. Ministério das Cidades.**Política Nacional de Habitação.** Cadernos do MCidades Habitação n.4. Brasília? 2004b 104p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2009. Ano Base 2008.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009a, 112 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2010. Ano Base 2009.** Brasília: Ministério das Cidades, 2010b, 80 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2011. Ano Base 2010.** Brasília: Ministério das Cidades, 2011b (*sic?*), 85 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2012. Ano Base 2011.** Brasília: Ministério das Cidades, 2012b, 52 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2008.** Brasília: Ministério das cidades, 2009b, 48 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2009.** Brasília: Ministério das cidades, 2010c, 94 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2010.** Brasília: Ministério das cidades, 2011c, 58 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2011.** Brasília: Ministério das cidades, 2012c, 92 p.

_____. Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2012.** Brasília: Ministério das cidades, 2013, 105 p.

_____.Ministério das Cidades. **Relatório de Gestão exercício 2013.** Brasília: Ministério das cidades, 2014a, 128 p.

_____.Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação.** Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação. Primeira impressão: Maio de 2010a, 212 p.

_____.Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Reabilitação de Centros Urbanos.** ROLNIK, Raquel e BALBIM, Renato (Coord.)Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.84 p.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano Mais Brasil 2012-2015**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2011d, 260 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007. Anexo 1 Orientação estratégica do governo**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003a, 54 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007. Anexo 2 Programas do governo**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003b, 1024 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007. Mensagem Presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003 c, 46 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Plano Plurianual 2008-2011. Anexo 1 Programas do governo**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007b, 716 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem presidencial**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007c, 119 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011 projeto de lei** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007d.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015. Anexo 1 Programas Temáticos**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2011e, 387 p.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013. Vol.II Tomo II. Programas de Infraestrutura**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2014b, 144p.

BELLO, H. E. et al. Definition of indicators in the rehabilitation plan of the historic centre of Porto Alegre. In: ZANCHETTI, S. M.; SIMILÄ, K. (org). **Measuring Heritage Conservation Performance**. 6th International Seminar on Urban Conservation. Recife: CECI & ICCROM. 2012, p.244-251

CARTA de Reabilitação Urbana Integrada – Carta de Lisboa, 1995. (mimeo). Disponível em: http://www.culturanorte.pt/fotos/editor2/1995_carta_de_lisboa_sobre_a_reabilitacao_urbana_integrada-1%C2%BA_encontro_luso-brasileiro_de_reabilitacao_urbana.pdf Acesso em 18 de março de 2014.

CASTELLO, Lineu. A re-arquitetura da cidade. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. (Org.). **Urbanização Brasileira : Redescobertas**. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003. P 244-259.

CASTRIOTA, Leonardo. Intervenções sobre o patrimônio urbano: modelos e perspectivas. FORUM PATRIMÔNIO: amb. constr. e patr. sust, Belo Horizonte, v.1, n.1, set/dez. 2007 p. 9-31. Disponível em:

<<<http://www.forumpatrimonio.com.br/material/pdfs/d23192f049e13a93838d.pdf>>

Acesso em 02 maio 2015

CAVALCANTI, C. B. Gerente de Projetos/Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano/Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos/Ministério das Cidades. **Reabilitação Urbana**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <carolina.cavalcanti@cidadess.gov.br> em 21. set. 2015.

CHOAY, Françoise. **A Alegoria do Patrimônio**. São Paulo: UNESP, 2001.

COSTA, Frederico L. de; CASTANHAR, José. Avaliação de Programas Públicos: Desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro. Vol. 37. nº 5 24p. 2003.

Cunha, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso "The Theory and Operation of a Modern National Economy", ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, 2006. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>> Acesso em 12 de março de 2015.

FURTADO, Fátima. **Indicadores na Conservação Urbana e Territorial** In: Plano de Gestão da Conservação Urbana: Conceitos e Métodos. Norma Lacerda e Sílvia Mendes Zancheti (Org.). Olinda: Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada, 2012. p.173-182

GAIO, Daniel. A transferência do direito de construir e a efetiva proteção do patrimônio cultural e natural: alguns apontamentos sobre a experiência de Porto Alegre e Curitiba. In: FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema Marteleto (Org.). **Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002 p. 81-93.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GHENO, Patrícia. **Indicador de Desempenho Urbano: metodologia e perspectiva de integração**. 2009. 187fl Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRS, Programa de Pós graduação em Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre 2009

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Câmara dos Deputados. Brasília? [21--] Disponível: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 24 de maio de 2015

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria do Orçamento e Planejamento/ Casa Civil. **O Planejamento e o Plano Plurianual (PPA)**. Orçamento Participativo - GDF. Brasília [21--] Disponível em: <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/o-planejamento-e-o-plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 24 de maio de 2015

INSTITUTO DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO NACIONAL (IPHAN). **Cartas patrimoniais**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004. 408p.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília. Abr/Jun 2005 p. 137-159

JANNUZZI, P.M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36(1), jan/fev 2002, 51-72.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o Diálogo**. GT Indicadores. Plataforma Contrapartes Novib. Série Indicadores, São Paulo, n. 8, p. 1-10, 2002.

LAMAS, José M. R. Garcia. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Lisboa:Fundação CalousteGulbenkian.1992.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida.In: **Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas** / editores: GOMIDE, A. A. ;PIRES, R. R. C . – Brasília: IPEA, 2014. p.137-160

MENESES, N. S; SANTOS, F. 2012. **Indicadores, Planejamento e Gestão Territorial**. 15 p. VI Colóquio Internacional: Educação e Contemporaneidade. São Cristóvão-SE

NAHAS, M.I. P. **Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicabilidade de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte**. 2002, 373p. Tese (Doutorado) Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós- Graduação em Ecologia e Recursos Naturais. São Carlos2002.

NAHAS, M. I. P. et al. Índice de qualidade de vida urbana de Belo Horizonte (IQVU – BH): um instrumento intra-urbanístico de gestão da qualidade de vida. In: Encontro Nacional ANPUR VII, Recife, 1997. **Anais**. p. 1437-1451.

NOGUEIRA, J.A.S.C. Princípios da Administração Pública. In: **Dicionário de Políticas Públicas**.CASTRO, C. L. F.de; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. de N. (Org.). Barbacena: Ed. UEMG, 2012.p.395-396.

NORAT, R.C. C; RIBEIRO, R.T.M. Intervenções de Reabilitação de Áreas Históricas: questões conceituais e teóricas 12/2012. **Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)**. Vol. 12 n.2 – Abril/Junho 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria do Planejamento Municipal. **Síntese do Plano estratégico de Reabilitação da área Central de Porto Alegre**. (Viva o Centro). Porto Alegre: PMPA ,2010

RIGOUT, Fabrizio Cardoso. **Seleção e uso de indicadores permanentes de monitoramento em programas e projetos**. Consultoria para HABI – SEHAB / PMSP .Relatório final. São Paulo?, 43p. Julho de 2007. Disponível em: http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/estudos_e_pesquisas/padronizacao_indicadores_monitoramento.pdf. Acesso em 14 de outubro de 2014.

ROLNIK, Raquel. **Os desafios para a política urbana brasileira**. Entrevista concedida ao site do Instituto Geodireito. Publicada em 19/10/09. Disponível em: <https://raquelrolik.wordpress.com/2009/10/19/os-desafios-para-a-politica-urbana-brasileira/> Acesso em 18 de outubro de 2014

SANDRONI, Paulo (Org.) **Novíssimo dicionário de Economia**. 1999. Círculo do Livro. São Paulo. Disponível em <http://introducaoaeconomia.files.wordpress.com/2010/03/dicionario-de-economia-sandroni.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2014.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: Uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural** Pelotas ,p. 113 - 142, julho/dezembro 2007. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf> Acesso em dezembro de 2013.

SANTAGADA, Salvatore. Indicadores sociais: Uma primeira abordagem social e histórica. **Pensamento Plural** Pelotas [01]: 113 - 142, julho/dezembro 2007. Disponível em: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf> Acesso em dezembro de 2013.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade - ORBIS. **Construção e Análise de Indicadores**. / Serviço Social da Indústria. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. – Curitiba: [s.n.], 2010.

SANTOS, A. R. de. **Monitoramento e avaliação de programas no setor público: A experiência do PPA do governo federal no período 2000–2011**. 30 de nov. 2012. 69f. (Monografia). Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília 2012. 69p.

SOUZA, Luiz G. de. **Econometria: Origens, evolução e Aplicabilidade**. Artigos de Economia. Edição eletrônica, 2006. Sem paginação. Disponível em <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/lgs-art/> Acesso em 02 de julho de 2014.

VASCONCELLOS, L. M. de. ; MELLO, M.C.F. de. Re: atrás de, depois de... . In: VARGAS, HelianaComin; CASTILHO, Ana Luisa Howard de. **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri: Manole, 2009. p. 53-66.

ZANCHETI, S. M.; LAPA, T. Conservação Integrada Urbana e Territorial *In*: JOKIELEHTO, J...*et al.* ZANCHETI, S.M. (org.). **Gestão do Patrimônio Cultural Integrado**. Centro de Conservação Integrada Urbana e Territorial. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano - Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2002 p.31-43.

Legislações

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto n. 4.665, de 03 de abril de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados , 2003.

BRASIL. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9276 de 09/05/1996. Plano Plurianual de 1996/1999. Inclui Anexo. Brasília: Casa Civil, 1996.

BRASIL. Casa Civil. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.989 de 21/07/2000. Plano Plurianual de 2000/2003. Brasília: Casa Civil, 2000 .

BRASIL, Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. LEI Nº 11.653, de 7 abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Brasília. Casa Civil. 2008

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil : texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 454 p. 2012

APENDICE

Lista com o Título das Referências “BRASIL”, por ordem cronológica

Ano	Título
2000	Anexo da Lei nº 9989 de 21/07/2000
2003a	Plano Plurianual 2004-2007. Anexo1 Orientação estratégica do governo.
2003b	Plano Plurianual 2004-2007. Anexo 2 PPA-Programas do governo.
2003 c	Plano Plurianual 2004-2007. Mensagem Presidencial.
2004a	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
2004b	Política Nacional de Habitação
2004 c	Manual para Elaboração das propostas. Sistemática 2004. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
2005	Reabilitação de Centros Urbanos
2006	Manual para Elaboração das propostas. Sistemática 2006. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
2007a.	Relatório de Auditoria Anual de Contas: Secretaria Nacional de Programas Urbanos
2007b	Plano Plurianual 2008-2011. Anexo1 Programas do governo
2007c	Plano Plurianual 2008-2011. Mensagem presidencial.
2007d.	Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei
2008	Manual de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
2009a	Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2009. Ano Base 2008
2009b	Relatório de Gestão exercício 2008.
2010a	Plano Nacional de Habitação. Versão para debates
2010b	Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2010. Ano Base 2009
2010c	Relatório de Gestão exercício 2009
2011 a	Manual para Elaboração das propostas. Sistemática 2011. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
2011b	Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2011. Ano Base 2010
2011c	Relatório de Gestão exercício 2010. Brasília: Ministério das cidades,
2011d	Plano Mais Brasil 2012-2015.
2011e	Plano Plurianual 2012-2015. Anexo 1
2012 a	Manual para Elaboração das propostas. Sistemática 2012. Programa Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais.
2012b	Relatório de Avaliação Anual do Plano Plurianual 2008-2011. Exercício 2012. Ano Base 2011
2012c	Relatório de Gestão exercício 2011.
2013	Relatório de Gestão exercício 2012
2014a	Relatório de Gestão exercício 2013
2014b	Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013.