

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Letícia Schwantes

“Duplicação da Avenida Tronco” (Porto Alegre – RS): Déficit democrático na formulação e na implementação da política pública

**Porto Alegre
2013**

Letícia Schwantes

“Duplicação da Avenida Tronco” (Porto Alegre – RS): Déficit democrático na formulação e na implementação da política pública

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Porto Alegre

2013

Letícia Schwantes

“Duplicação da Avenida Tronco” (Porto Alegre – RS): Déficit democrático na formulação e na implementação da política pública

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior

Conceito final: A

Aprovado em 12 de julho de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco – UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Aragon Érico Dasso Júnior – UFRGS

RESUMO

Este estudo trata da política pública vinculada ao Projeto de Duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre (RS), no que diz respeito à tomada de decisão nas fases do ciclo das referidas políticas de mobilidade urbana e habitacional. Para tanto, é analisado o contexto da Copa do Mundo da FIFA de 2014, que ocorrerá no Brasil, tendo Porto Alegre como uma de suas cidades-sede. Embora o foco desta pesquisa resida na questão democrática do projeto da Avenida Tronco, neste trabalho também são descritos todos os elementos necessários para o entendimento das políticas públicas no município, englobando principalmente os projetos de mobilidade urbana para a Copa de 2014. O método utilizado foi o estudo de caso, observando dados documentais, sites de internet e entrevistas realizadas com representantes dos blocos de atores envolvidos na política pública, o que exigiu um esforço de compilação de dados, visto que as informações eram diversas de acordo com as fontes. Os principais resultados da pesquisa apontam para um claro déficit democrático na política pública que engloba o Projeto de Duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre (RS), especialmente nas fases de formulação e implementação.

Palavras-chave: política pública habitacional; participação democrática; ciclo de políticas públicas; Copa 2014; Avenida Tronco.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1. POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL	9
1.1 POLÍTICA PÚBLICA	9
1.1.1 Abordagem Conceitual	9
1.1.2 Tipos de Políticas Públicas	11
A Políticas Distributivas	12
B Políticas Regulatórias	13
C Políticas Redistributivas	13
D Políticas Constitutivas	13
1.1.3 Modelos de Análise de Políticas Públicas	14
1.1.4 O Ciclo de Políticas Públicas	16
A Agenda	17
B Elaboração	18
C Formulação	19
D Implementação	20
E Execução	20
F Acompanhamento ou Monitoramento	21
G Avaliação	22
1.2 DIREITO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL CONQUISTADO	22
1.2.1 Os Direitos Fundamentais do Cidadão	22
A Primeira Geração de Direitos	25
B Segunda Geração de Direitos	26
C Terceira Geração de Direitos	28
1.2.2 Direito à Propriedade e Função Social da Propriedade	30
1.2.3 Direito à Moradia	33
1.3 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA	34
1.3.1 Conceito	34
1.3.2 Plano Diretor: Planejamento Participativo Municipal	36
1.3.3 Conselhos	37
1.3.4 Conferências	38

1.4 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	41
2. A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL (2014) E O SEU IMPACTO NA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL BRASILEIRA: O CASO DA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO (PORTO ALEGRE)	44
2.1 A COPA DO MUNDO DA FIFA 2014	44
2.2 A COPA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	49
2.3 OS PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA	52
2.4 PROJETO DE DUPLICAÇÃO DA AV. TRONCO	56
1.4.1 Breve histórico	56
1.4.2 O Projeto da av. Tronco na Copa de 2014.....	58
3. DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO (PORTO ALEGRE): UMA TENTATIVA DE RECONSTRUÇÃO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	73
3.1 AGENDA	73
3.2 ELABORAÇÃO	77
3.3 FORMULAÇÃO	79
3.4 IMPLEMENTAÇÃO	80
3.5 EXECUÇÃO	83
3.6 ACOMPANHAMENTO OU MONITORAMENTO	88
3.7 AVALIAÇÃO	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

É incontestável atualmente que o futebol extrapola o viés esportivo, ocupando um lugar expressivo no contexto da economia mundial. Claro exemplo dessa premissa é a realização de uma Copa do Mundo. No ano de 2014, o Brasil sediará a Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Para que um país sedie este influente evento mundial, são exigidas diversas adequações estruturais, legais e sociais, condizentes com os padrões da FIFA, organizadora dos jogos.

Dentre as doze cidades-sede escolhidas no Brasil, será analisado o caso específico do município de Porto Alegre – RS no presente estudo. Dentre as obras primordiais no contexto brasileiro da Copa de 2014, estão as obras de mobilidade urbana. No caso de Porto Alegre, são dez obras de mobilidade incluídas na Matriz de Responsabilidades com o governo federal. Como projeto de destaque, para permitir uma análise mais aprofundada dos trâmites internos da política pública, o presente trabalho irá abordar o projeto de Duplicação da Av. Tronco.

Esse projeto foi escolhido para aprofundamento, devido não somente ao seu aspecto de mobilidade urbana (como obra fundamental para a qualificação da estrutura da cidade para o evento), mas especialmente devido ao caráter social envolvido, visto que se trata de uma região densamente ocupada para moradia, em sua maior parte por comunidades de baixa renda. Esse fato contribui para a qualidade desta análise, tendo em vista que as políticas sociais e a cidadania brasileira carecem de visão democrática na administração pública de forma geral.

Ante o exposto, este trabalho tem como objeto de pesquisa a Duplicação da Av. Tronco em Porto Alegre, uma política pública que abrange questões de mobilidade urbana e também habitacionais, visto que atinge uma região da cidade densamente ocupada por famílias para a moradia, muitas vezes de forma irregular.

A partir da análise desta política pública, surge o seguinte problema de pesquisa: Até que ponto a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) incentivou a participação efetiva de todos os atores envolvidos no projeto de alargamento da Av. Tronco no planejamento e implementação desta política pública?

Nesse sentido, mostra-se como objetivo geral da pesquisa, verificar o grau de incentivo à participação efetiva de todos os atores envolvidos no planejamento do projeto de alargamento da Av. Tronco por parte da prefeitura desta capital. Através

desta verificação é possível observar um aspecto específico da qualidade da gestão municipal, visto que, como será abordado no decorrer do estudo, a participação da população tende a revelar-se um importante apoio às tomadas de decisão com relação à política pública.

Para o atingimento do objetivo geral, são propostos os seguintes objetivos específicos:

- Verificar a forma como se deu a tomada de decisão em relação à escolha das cidades-sede e das obras e políticas públicas a serem realizadas na cidade de Porto Alegre, especialmente o projeto da Av. Tronco;
- Identificar os mecanismos de participação contemplados nesse processo;
- Identificar os atores envolvidos nessa participação;
- Buscar qualificar o grau de efetividade desta participação e da tomada de decisão do ponto de vista da comunidade;

Por se tratar de uma investigação a respeito do incentivo governamental à participação da população envolvida em uma política pública, no seu planejamento, a temática desta pesquisa mostra-se relevante pela identificação da aproximação entre governo e população no que tange ao planejamento da política pública.

A efetiva e qualificada participação da população nas tomadas de decisão referentes a uma política pública reflete na eficiência da democracia, tanto para o órgão público – Município – quanto para a sociedade. Nesse sentido, através do melhoramento contínuo da forma de gerir a organização pública, toda a sociedade é beneficiada, seja direta (como as famílias atingidas diretamente pelos programas), ou indiretamente (com a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento humano dos cidadãos).

Ademais, a pesquisa se justifica pela identificação do possível déficit democrático existente na formulação e implementação da política pública da Av. Tronco, o que acaba por revelar algumas falhas no decorrer de todo o processo. A ausência da participação popular nessas etapas da política pública pode de certa forma elitizá-la, excetuando de seus resultados aquelas pessoas que deveriam ser beneficiadas por ela ao invés de causar-lhes prejuízos às suas vidas.

Por se tratar de uma política pública real do município de Porto Alegre que se encontra atualmente na fase de execução, foi utilizado o método do estudo de caso. O estudo apresenta uma situação concreta, apontando suas características e

peculiaridades, buscando identificar os aspectos problemáticos do processo da política pública e os pontos que podem ser aprimorados.

Como técnicas de pesquisa para elaboração deste trabalho foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas qualitativas. A pesquisa bibliográfica foi utilizada a fim de elaborar o embasamento teórico que proporcionasse a comparação com um fato real, visando à melhoria deste processo. Para fins de coleta de dados, a pesquisa documental mostrou-se de extrema importância para a robustez da pesquisa, visto que, através dela, foram buscados elementos dentro da própria administração municipal, visando a caracterizar os métodos de planejamento utilizados pela atual gestão para posterior análise comparativa.

De posse de significativos avanços nas pesquisas documental e bibliográfica, buscando uma consolidação no entendimento do tema em estudo, foram propostas entrevistas abertas em profundidade com atores representativos, que de alguma forma pudessem contribuir para a pesquisa. A proposta era de que os representantes governamentais explicassem o processo de planejamento da política pública no município, como este ocorre na prática, esclarecendo a forma e o grau de incentivo dado à participação das comunidades envolvidas neste projeto proposto pela Administração.

Como contraponto, com o objetivo de evitar a parcialidade nas informações adquiridas, foram ouvidos também alguns representantes da comunidade. O modo de obtenção dessas informações foi através de entrevistas em profundidade, em que o entrevistado era convidado a explicar a respeito do assunto proposto, sem que fossem realizadas perguntas pontuais e estruturadas. Tal forma permitiu instigá-lo a expor suas opiniões, sendo possível identificar o grau de efetividade de sua participação no projeto.

O trabalho está estruturado em três capítulos: sustentação teórica, apresentação do caso concreto e suas características e análise crítica dos dados pesquisados.

O primeiro capítulo, de sustentação teórica, se inicia com o conceito de políticas públicas, os tipos, os modelos de análise e o ciclo das políticas públicas (abordagem das fases). Em seguida, são apresentados os direitos fundamentais do cidadão e as três gerações de direitos, onde se destacam no contexto do trabalho o direito à propriedade e função social da propriedade, mas principalmente o direito à moradia. Por fim, são abordadas no capítulo teórico a participação, o controle social

e a transparência na gestão pública, apresentando conceitos gerais, o plano diretor, os conselhos e as conferências.

O segundo capítulo tem uma apresentação mais prática e concreta. Inicia-se apresentando a Copa do Mundo, inserindo-a no contexto brasileiro para 2014 e especialmente na cidade de Porto Alegre. Na sequência, é focada a questão da mobilidade urbana para a copa e realizado um detalhamento mais aprofundado dos aspectos da política pública vinculada ao projeto de Duplicação da Av. Tronco. São descritos os órgãos envolvidos, os dados orçamentários relacionados à política pública, assim como os prazos e a participação da população nesse processo.

O terceiro capítulo corresponde à análise de todos os dados apresentados, estabelecendo critérios comparativos entre o que é planejado e o que de fato é executado pela administração municipal de Porto Alegre no que diz respeito à política pública da Av. Tronco. Além disso, tem como intuito principal identificar o efetivo grau de participação democrática da população na formulação e implementação desta política pública, conforme levantado pelo problema de pesquisa.

1. POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Toda e qualquer política pública é derivada de um modelo de Estado. O governo que vence uma eleição propõe a sua modelagem de administração pública para a realização das políticas públicas e, conforme o seu entendimento, seja ele mais liberal ou mais social, toma as decisões. De fato, as políticas públicas são o resultado de uma decisão política e refletem o ponto de vista de seus gestores públicos.

As políticas públicas sociais, que visam ao atendimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão, como será visto no decorrer deste capítulo, exigem a intervenção do Estado para proteção e garantia desses direitos ao cidadão. Além disso, é importante que haja uma vinculação democrática nessas decisões. Dessa forma, é possível se certificar de que as decisões tomadas, visando à proteção desses direitos fundamentais, estejam de acordo com a vontade da cidadania e, assim, garantindo eficácia e eficiência na gestão pública.

1.1. POLÍTICA PÚBLICA

1.1.1. Abordagem Conceitual

As políticas públicas são derivadas de um modelo de Estado, ou seja, de um padrão de análise e de realização dessas políticas públicas de acordo com a modelagem do governo. Tais modelos podem estar ligados a diferentes vieses políticos: liberal, social ou outros, predefinidos conforme partidos políticos ainda antes das eleições. Sendo assim, elas mostram-se como resultado de decisões políticas, relacionadas aos interesses primordiais do grupo que preside o governo.

Quanto aos conceitos, ao se observar a língua inglesa, de onde se obtêm significativas contribuições sobre o tema em estudo, há uma diferenciação de dois termos, diferentemente da língua portuguesa que apresenta uma palavra única “política”. Diz-se que o termo *politics* referencia negociações e acordos entre atores sociais, buscando solução de conflitos, o termo *policy* significa “a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política. [...] *Policy* é utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua

implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade. (RUA, 2009, p. 19) As políticas públicas têm como objeto os problemas com que se defrontam os formuladores de políticas (*policy makers*) e como objetivo auxiliar no seu equacionamento. É uma ação multidisciplinar que visa a interpretar as causas e consequências da ação do governo: “o Estado em ação”.

São diversos os autores que buscam conceituar políticas públicas. No entanto, por ser um tema doutrinário, não é possível definir uma única linha conceitual, dados os diferentes vieses alinhados ao tema. Não há um padrão uniforme legalizado, por isso, cada autor usa sua própria classificação. Celina SOUZA (2006, p. 24) traz conceitos definidos por diferentes autores:

“Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”

É necessário, em se tratando de política, que não se tenha um olhar *ingênuo*, de que a ação não sofrerá influência das opiniões e interesses políticos envolvidos. Esta deve considerar o aspecto conflituoso da política. Como explica SOUZA (2006, p.24),

“Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. [...] Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.”

Outro conceito que pode vir a ser confundido com política pública é o de atividade coletiva. Entretanto, conforme coloca Maria das Graças RUA (2009), sociedades fechadas como clubes ou condomínios podem oferecer benefícios a seus associados como uma entidade privada, com exclusividade e deliberação própria, caracterizando atividades coletivas. Dessa forma, tal atividade diferencia-se da dimensão *pública* de uma política, que apresenta um caráter jurídico “imperativo”,

cuja característica central “é o fato de que são decisões e ações revestidas do poder extroverso e da autoridade soberana do poder público” (RUA, 2009, p. 21). O chamado “poder extroverso” é uma característica própria do Estado, posto que ultrapassa seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo.

El objetivo de los políticos – tanto conservadores como radicales, idealistas o motivados por el interés propio – consiste en llegar a establecer políticas públicas de su preferencia, o bloquear aquellas que les resultan inconvenientes. En cualquiera alianza de gobierno, confunden su papel quienes se restringen a las tesis y no buscan su concreción en políticas. (PARADA, Eugenio Lahera, p.67)

Conforme apresentado acima por Parada, observa-se que são inúmeros os empecilhos à concretização de muitas das políticas públicas necessárias, visto que são diversos os interesses, expectativas e objetivos envolvidos. Dentre os atores políticos, formam-se grupos de interesse, que irão conflitar com os demais grupos sociais, cada qual defendendo seus objetivos. Tais atores atuam na *policy arena*, termo concebido por LOWI¹ (1972), conforme explica Frey (2000, p.223). A *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política, distinguíveis de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo; tipos de políticas que serão especificamente abordados na sequência deste capítulo.

1.1.2. Tipos de Políticas Públicas

Celina SOUZA refere LOWI (1972) para apresentar as tipologias de política pública, desenvolvidas a partir da máxima “a política pública faz a política”. Essas tipologias traduzem as diferentes formas de apoio e rejeição encontradas, assim como as disputas em torno das decisões. Klaus FREY também cita LOWI ao referenciar a concepção da “*policy arena*”, introduzida por ele no debate científico. Nessa concepção, os processos de decisão e de implementação são afetados pelas expectativas e reações dos cidadãos, assim como pelos custos e ganhos que estes

¹ LOWI, Theodore J. Four Systems of policy, politics and choice. In: **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1992.

esperam. Assim, o modelo da *policy arena* refere-se aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas da política.

Para LOWI *apud* SOUZA (2006, p.28), a política pública pode assumir quatro formatos: distributiva, regulatória, redistributiva ou constitutiva.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente. (SOUZA, 2009, p. 28)

A. Políticas Distributivas

As políticas públicas distributivas se caracterizam, conforme dispõe FREY (2000, p.13), por apresentarem baixo grau de conflito nos processos políticos, visto que distribuem vantagens a diversos grupos e aparentemente não acarretam custos aos demais. Pode-se dizer também que apresentam alto grau de consenso e indiferença amigável relacionada ao exposto acima. As políticas distributivas costumam beneficiar um grande número de pessoas, embora em pequena escala. E seu baixo grau de conflito se explica no fato de seus potenciais opositores estarem incluídos nos programas e receberem também os benefícios, o que os torna inertes.

RUA (2209, p.77) relaciona também a questão dos custos envolvidos nas políticas distributivas, os quais não podem ser facilmente dissociados pelos atores sociais. Ou seja, não se questiona o custo individual por ator de políticas públicas como a construção de um hospital ou escola, a distribuição de cestas básicas em comunidades, vacinas em postos de saúde ou livros em escolas. O único conflito existente nesse contexto de políticas diz respeito à ampliação de seus benefícios aos demais cidadãos e conseqüentemente à ampliação de seus beneficiários.

B. Políticas Regulatórias

As políticas regulatórias não oferecem bens ou serviços, mas sim estabelecem regulamentos, como o próprio nome sugere. Elas atuam com ordens e proibições, decretos e portarias. Segundo RUA (2009, p.78), há um alto potencial ao conflito dentro desse tipo de política, visto que “definem as regras para a realização de empreendimentos, para acesso a determinados recursos, impor critérios, estabelecer interdições e definir sanções, etc”. FREY (2000) complementa, indicando que esses processos de conflito, consenso e coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

C. Políticas Redistributivas

As políticas redistributivas estão predispostas ao conflito, pois visam ao deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade, segundo FREY (2000, p.224). Para o estabelecimento deste tipo de política, é necessário que alguém perca, para que outro possa ganhar, por isso o elevado grau de conflito existente.

Para RUA (2009), o principal exemplo desse tipo de política é a reforma agrária, embora SOUZA (2006) acrescente os sistemas tributário e previdenciário como as de mais difícil encaminhamento. São as políticas sociais universais, que atingem um maior número de pessoas, impondo perdas concretas no curto prazo a alguns segmentos sociais, visando ganhos em longo prazo a outros, muitas vezes ganhos incertos, mas necessários.

D. Políticas Constitutivas

FREY (2000, p.224) refere LOWI (1972) ao caracterizá-las como políticas estruturadoras, ou seja, políticas que determinam as regras do jogo, a estrutura dos processos e conflitos políticos. De fato, as políticas constitutivas dizem respeito à própria esfera da política e irão regular as demais políticas – distributivas, redistributivas e regulatórias. RUA (2009) faz referência à criação e modelagem de

novas instituições, à modificação do sistema de governo ou eleitoral e à configuração dos processos de negociação, cooperação e consulta entre os atores políticos.

1.1.3. Modelos de Análise de Políticas Públicas

Pode-se classificar a análise de políticas públicas em duas categorias, segundo HAM e HILL² (1993) *apud* RUA (2009, p. 24). A primeira refere-se à atividade acadêmica e visa ao melhor entendimento do processo político. Tem como objetivo produzir conhecimentos sobre o processo de elaboração política, com orientação descritiva. A segunda categoria refere-se à atividade aplicada, voltada à solução de problemas sociais. Destina-se a auxiliar os formuladores de política, envolvendo-se diretamente na tomada de decisões, com orientação propositiva.

Outra classificação relevante para este estudo são os modelos de abordagem das políticas públicas proposta por Thomas DYE, conforme adapta RUA (2009, p. 27). A seguir, serão expostas brevemente as principais vantagens e desvantagens de cada modelo. O modelo institucional foca o papel do Estado, considerando que as instituições são padrões estruturados de comportamento de indivíduos que afetam as políticas. O modelo processual vê a política como uma série de atividades agrupadas que formam o processo político. Sua análise é focada mais na forma como a política foi formulada e implementada do que no seu conteúdo.

A teoria dos grupos vê a política como resultado da interação de grupos, estes vistos como meio de intermediação entre indivíduos e governo, através de conflitos, associações, barganhas e coalizões. Na teoria das elites, a política é o resultado das preferências e valores das elites governamentais (políticos, burocratas, etc). Os indivíduos de forma geral desconhecem as próprias demandas, visto que as elites moldam suas opiniões.

O método racional é o resultado eficiente da adequação entre meios e fins expressos como metas. Nele os tomadores de decisão são atores racionais que buscam eficientemente seus objetivos. As demandas da sociedade exigem decisões rápidas, não apenas segundo programas e objetivos prévios, mas de acordo com

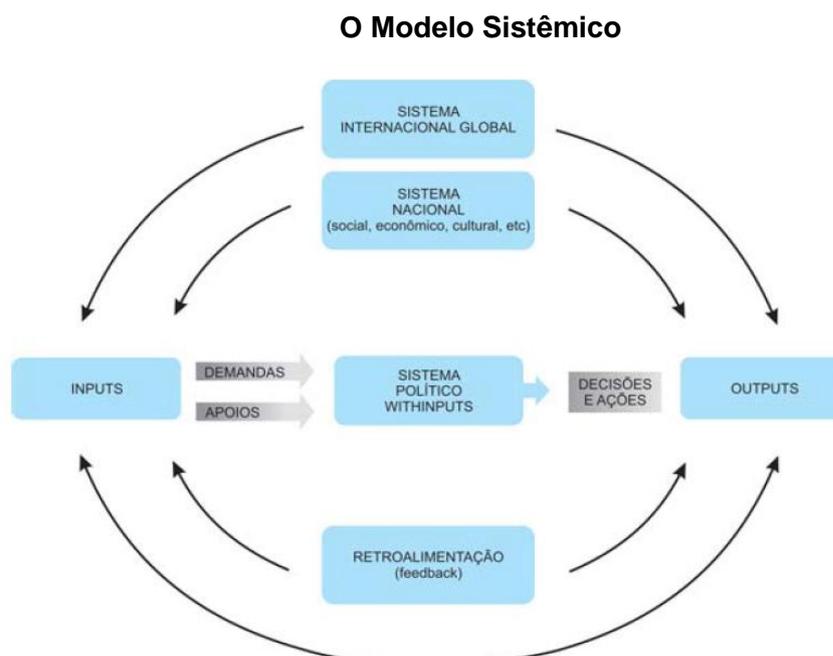
² HAM, Christopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

problemas que necessitam de decisões imediatas. Nesse sentido, a abordagem de questões pontuais torna mais facilmente possível o consenso em torno de uma solução.

O modelo incrementalista mostra-se politicamente conveniente na medida em que é uma continuação de atividades governamentais passadas, apenas com disputas que se referem a aumento e reduções no orçamento ou alterações nos programas. A teoria dos jogos denota escolhas racionais em situações competitivas, onde dois ou mais atores tomam decisões dentre determinadas alternativas, sendo que os resultados dependem das escolhas individuais de cada um deles. Há diversos modelos formais de teoria dos jogos, embora não sejam detalhados para os fins deste estudo.

O modelo da abordagem sistêmica relaciona as decisões tomadas na política com o seu ambiente e as trata, juntamente com as políticas públicas (*outputs*), como o resultado do processamento de insumos (*inputs*). Para RUA (2009), o modelo sistêmico, conforme representado na figura abaixo:

Identifica as dimensões significativas do ambiente que geram as demandas para o sistema político e as características significativas do sistema político que o capacitam a transformar demandas em decisões e políticas públicas e, ao mesmo tempo, preservar sua estabilidade; e procura explicar como os inputs ambientais afetam o conteúdo da política pública, como as características do sistema político afetam o conteúdo da política pública, e como a política pública afeta, através de processos de *feedback*, o ambiente e a dinâmica do sistema político. RUA (2009, p.34)



Fonte: RUA (2009), adaptado de Easton (1969)

Por fim, o ciclo de políticas públicas surge como opção para análise de políticas públicas à luz da sequência de etapas que as compõem. Klaus FREY (2000, p.226) salienta que a subdivisão do “agir público” em fases parciais pode auxiliar a resolução de problemas, o que revela o ciclo como um modelo interessante para análise da vida de uma *policy*. Devido à sua relevância no plano deste estudo, o Ciclo de Políticas Públicas receberá atenção especial no tópico subsequente.

1.1.4. O Ciclo de Políticas Públicas

O sistema político é um conjunto de processos inter-relacionados, traduzido em resposta das forças geradas no ambiente, alocando valor para a sociedade. Os *outputs* do sistema político são alocações imperativas de valores no sistema, expressas como decisões e políticas públicas. Os *inputs* são recebidos pelo sistema na forma de demandas e apoios. As demandas surgem quando os indivíduos ou grupos, em resposta às condições ambientais, agem para afetar o conteúdo da política pública. (RUA, 2009)

Um dos critérios mais eficazes e simples para identificar os atores de uma política é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, quem ganha e quem perde com sua execução. Os diferentes atores da política têm seus interesses afetados, positiva ou negativamente pela política. Para essa identificação também é utilizado o ciclo,

devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal. RUA (2009, p.44)

Conforme coloca Maria das Graças RUA (2009, p.37), “Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político.” Isso possibilita a análise dos processos político-administrativos e estratégias definidos para a realização da política, de forma que os diferentes atores envolvidos em cada etapa do ciclo possam ser estudados. Por ciclo de políticas públicas, também chamado de *policy*

cycle, entende-se a organização destas em fases, de forma que se possam identificar os diferentes momentos que as compõem e relacioná-los de modo a maximizar os resultados buscados.

Para Klaus FREY (2000), os processos de aprendizagem política se encontram em todas as fases do ciclo, não necessariamente são conduzidos numa linha contínua, o que proporciona, com razão, adaptações e reformulações na política ao longo do ciclo. Na prática, portanto, o modelo do *policy cycle* não obrigatoriamente segue a sequência dos passos no processo de resolução de um problema político. Independente disso, mostra-se adequado enquanto instrumento de análise, visto que, ao atribuir funções específicas às diversas fases, permite o estabelecimento de pontos de referência com o modelo teórico, identificando as possíveis causas dos déficits do processo de resolução do problema. (FREY, 2000, p.229)

A subdivisão das fases que formam o ciclo pode divergir dentre as diversas bibliografias que o estudam. Segundo SARAVIA (2006, p.32), “As etapas normalmente consideradas em matéria de política pública – formulação, implementação e avaliação – precisam de certo grau de especificação na América Latina.”. Por isso, para fins de revisão para este estudo e posterior identificação no caso concreto, serão abordadas, conforme a classificação de Saravia, sete fases do ciclo de políticas públicas, quais sejam: A) agenda, B) elaboração, C) formulação, D) implementação, E) execução, F) acompanhamento e G) avaliação³.

A. Agenda

O ciclo se inicia na definição de agenda, que vem a ser o conjunto de problemas que se busca solucionar, baseado em temas relevantes para a sociedade de modo geral. No momento em que uma situação qualquer é reconhecida como um problema político e passa a ser integrante das atividades de um grupo político dentro e fora do governo, ocorre a chamada “formação da agenda”. Da mesma forma que MATUS (1993), quando criou o modelo de planejamento conhecido como PES (Planejamento Estratégico Situacional) – estruturado em quatro *momentos* –, aborda

³³ As fases do ciclo de políticas públicas serão abordadas separadamente ao longo deste capítulo, pois caracterizam importantes aspectos a serem analisados no contexto do Projeto da Av. Tronco.

no momento *explicativo* como fase de definição de problemas, a partir dos quais serão buscadas as soluções.

Na sua acepção mais simples, a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas. (SARAVIA, 2006, p.33)

Assinala-se que há dois tipos de agenda. Na Agenda da Sociedade, Sistêmica ou de Estado, os problemas são definidos conforme a sociedade entende sua relevância, de forma que mereçam intervenção pública. Na Agenda de Governo, Institucional ou política, quem decide quais os problemas serão atacados é o próprio Poder Público. Dependendo do objetivo da política pública, será utilizado um ou outro tipo de agenda, ou ambos.

Para Celina SOUZA (2006), o modo como os governos definem suas agendas focaliza três diferentes aspectos: os problemas (quando assume-se que é necessário intervir sobre dado problema), a política propriamente dita (quando da construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar dado problema) e os participantes (visíveis – políticos, mídia, grupos de pressão – que definem a agenda, e invisíveis – acadêmicos e burocracia – que definem as alternativas).

B. Elaboração

Durante a fase de elaboração, ocorrem a delimitação do problema a ser enfrentado, real ou potencial, e a apresentação de possíveis soluções ou alternativas, preferencialmente com a participação dos atores envolvidos. Esta fase é preparatória para a decisão política, que ocorrerá na etapa de formulação.

Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre **custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação**, assim como uma **avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política**. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos, mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos. (FREY, 2000, p.227) [grifos nossos]

Ainda assim como assinala Saravia, a fase de elaboração consiste:

na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. (SARAVIA, 2006, p.33)

Quando os interesses diversos são combinados na forma de uma solução aceitável para a maior parte dos envolvidos, encaminha-se diretamente à fase seguinte, pois então a política está apta à tomada de decisão.

C. Formulação

Na fase de formulação de uma política pública, são eleitas as alternativas de ação e intervenção para futura solução do problema definido na agenda. Recursos necessários para implementação da ação e o prazo para sua realização são também objeto da fase de formulação. A tomada de decisão não significa o fim da política pública, mas sim uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada. Nos casos em que a complexidade das questões impede o consenso, a decisão tende a cobrir um pequeno número de aspectos, sendo que muitos deles terão suas decisões tomadas apenas no momento da implementação, a próxima fase do ciclo.

Para SARAVIA (2006), ao distinguir-se elaboração de formulação, onde elaboração seria a preparação para a decisão política, a formulação é a própria decisão política, “ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica”. Para ele, a formulação “inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”.

Para Celina SOUZA (2006), o modo como os governos definem suas agendas focaliza três diferentes aspectos: os problemas, a política propriamente dita e os participantes. Na etapa de formulação, a política é desdobrada em planos, programas e projetos. De certa forma, há o reconhecimento de que outros segmentos fora do governo – grupos de interesse e movimentos sociais – muitas vezes não são envolvidos na formulação das políticas públicas. Entretanto, apesar da influência e das coalizões que integram o governo, não está comprovada a

diminuição da capacidade dos governos de intervir na formulação das políticas e de governar.

D. Implementação

Concluída a formulação, parte-se para a implementação, fase de decisão operacional em relação às rotinas executivas, de modo que as intenções possam vir a se tornar intervenções reais na sociedade.

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a **análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas**, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. (FREY, 2000, p.228) [grifo nosso]

Complementando com a definição de Saravia para a implementação:

constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. (SARAVIA, 2006, p.34)

Nesta etapa são preparados os detalhes operacionais que virão a ser necessários para viabilizar a execução da política pública, dando continuidade ao ciclo. Por esse motivo é que se mostram importantes as condições materiais e técnicas dos projetos, pois, durante a fase de execução, qualquer alteração torna-se mais custosa e complexa de ser realizada.

E. Execução

Definidas as operações, inicia-se a execução, a realização das ações propriamente ditas, visando sempre aos objetivos da política. Assim como definido por Enrique Saravia:

é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia. (SARAVIA, 2006, p.34)

Como mencionado anteriormente, as etapas não se esgotam umas nas outras, seus limites não são estáticos. Por isso, mesmo durante a execução de uma política pública, tendo ela sido decidida, elaborada, formulada e implementada, as demais etapas continuam a ocorrer e assim conectando-se à fase seguinte, o acompanhamento.

F. Acompanhamento ou Monitoramento

Ainda durante a fase de execução, ocorre o acompanhamento ou monitoramento, um processo sistemático e concomitante que busca supervisionar cada atividade, atentando para a necessidade de possíveis correções para garantir os resultados.

Para Enrique SARAVIA (2006), acompanhamento é um “processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes)”. Seu objetivo é “fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”. Enquanto Maria das Graças RUA (2009, p.112) diferencia monitoramento de avaliação pelo seu caráter dinâmico: “monitoramento é o exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas”, cujo escopo não apresenta exploração em profundidade, “devido à sua necessidade de celeridade dos achados, para que possa subsidiar decisões sobre a condução das políticas, programas e projetos.

Portanto, o monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas que visa a facilitar o atingimento dos objetivos da política. Tal procedimento ocorre com a apreciação dos processos adotados, dos resultados obtidos preliminarmente e do comportamento do ambiente da política. Para tanto, faz-se necessário o registro desses dados em um sistema apropriado, visando à geração de indicadores que proporcionarão a identificação das possíveis correções necessárias na política pública.

G. Avaliação

Por fim, ocorre a fase de avaliação, normalmente quando a política pública já foi concluída. Trata-se do conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, cujo objetivo é mensurar os resultados, analisando as consequências produzidas na sociedade por determinada política pública.

A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. FREY (2000, p.230)

Assim como dispõe SARAVIA (2006, p.34):

A **avaliação**, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. A avaliação é a área de política pública que mais tem-se desenvolvido nos últimos tempos. (SARAVIA, 2006, p.34)

Portanto, conclui-se que a avaliação também atua de forma conjunta com o monitoramento, de modo a subsidiar as decisões dos gestores da política e identificar os ajustes necessários ao fiel cumprimento dos resultados esperados. Muitas vezes, a partir dessa fase, conclui-se uma política pública alternando para outro problema, ou altera-se outra fase dentro do ciclo, redirecionando o foco a outras alternativas, ou tomando-se outros moldes de implementação ou ações de execução e assim por diante.

1.2. DIREITO À MORADIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL CONQUISTADO

1.2.1. Os Direitos Fundamentais do Cidadão

Para análise deste tema, parte-se da premissa de Alexandre MORAES (2000, p.22): “A previsão dos direitos humanos fundamentais direciona-se basicamente para a proteção à *dignidade humana* em seu sentido mais amplo.” Ao conceituarem-

se *direitos humanos e direitos fundamentais*, diz-se que o primeiro rol está relacionado ao plano internacional, enquanto o segundo, ao plano constitucional, de cada nação separadamente.

Segundo MORAES (2000), a origem dos direitos individuais do homem pode ser apontada desde o terceiro milênio a.C., quando já eram previstos alguns mecanismos de proteção individual em relação ao Estado. Para o contexto deste estudo, inicia-se a abordagem a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, votada definitivamente em 2 de outubro de 1789, pela Assembleia Nacional francesa. Tal declaração constituiu uma consagração normativa dos direitos humanos fundamentais no século XVIII, dos quais Moraes destaca os seguintes:

princípio da igualdade, liberdade, propriedade, segurança, resistência à opressão, associação política, princípio da legalidade, princípio da reserva legal e anterioridade em matéria penal, princípio da presunção da inocência; liberdade religiosa, livre manifestação de pensamento. MORAES (2000, p.28)

Pode-se observar, no rol de direitos apresentados pela declaração de 1789, que trata-se basicamente de direitos civis. Direitos que irão constar das constituições brasileiras mais adiante com o seguinte conteúdo: direito à vida, à igualdade, à propriedade, à igualdade formal, à segurança jurídica⁴ (artigo 5º da Constituição de 1988).

Desde o século XIX, as nações vinham apresentando suas declarações de direitos nacionais, porém não havia um documento único que congregasse o rol de direitos civis e sociais. Após o término da Segunda Guerra Mundial, caracterizada pelo extermínio desenfreado de diferentes povos, surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, adotada pela Organização das Nações Unidas, em Assembleia Geral. O documento apresentou-se como uma espécie de carta de alforria. Até aquele momento, nenhuma Constituição havia congregado ao redor de um consenso universal. Relacionando-se à constituição brasileira, tem-se em 1988, no seu artigo 6º, os seguintes direitos sociais: a

⁴ Ainda nesta seção, será aprofundado o conteúdo da Constituição de 1988, necessário para apreensão do tema proposto.

educação, a saúde, o trabalho, a moradia⁵, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Ao contrário de outros autores, que veem a Declaração como abstrata, puramente ideal e produto do otimismo ideológico, Bonavides (2010) pensa que ela é um valor contido na essência das Constituições e dos tratados; que a identidade dos valores do homem está na Sociedade e não nas esferas do poder estatal. Para Paulo BONAVIDES (2010, p. 574), com o documento, “o humanismo político da liberdade alcançou seu ponto mais alto no século XX”.

Os direitos humanos [...] são assim os aferidores da legitimação de todos os poderes sociais, políticos e individuais. Onde quer que eles padeçam lesão, a Sociedade se acha enferma. Uma crise desses direitos acaba sendo também uma crise do poder em toda sociedade democraticamente organizada. (BONAVIDES, 2010, p. 575)

Basicamente, tanto os direitos humanos elencados na declaração de 1789, quanto na de 1948, dizem respeito aos direitos civis e políticos. Tais direitos são ditos de prestação negativa, ou seja, relacionam-se com a garantia de não ingerência do Estado na esfera individual. Diferentemente dos direitos sociais, que serão de prestação positiva, onde a interferência do Estado mostra-se fundamental como garantia do direito a todos.

Diversos autores diferenciam direitos e garantias fundamentais. Moraes esclarece que tal distinção no direito brasileiro remonta a Rui Barbosa, que separa as disposições meramente *declaratórias*, que imprimem a existência legal – os direitos –, das *assecuratórias*, que em defesa dos direitos limitam o poder – as garantias.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 apresenta, em seu Título II, os *direitos e garantias fundamentais*, subdivididos em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos. Para fins instrumentais deste estudo, os cinco capítulos serão considerados como quatro, dada a relação de dependência entre os dois últimos.

Com o objetivo de relacionar os itens da Constituição Federal à classificação teórica, será utilizado o entendimento de MORAES (2012, p.33), que apresenta os direitos fundamentais em duas classificações: legal e temporal. A classificação legal

⁵ Incluída pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, e a temporal subdivide as chamadas gerações ou dimensões dos direitos humanos. Cada classificação e subdivisão relaciona-se a alguns artigos da Constituição Brasileira, conforme será abordado mais adiante.

A classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões pode ocorrer de formas divergentes, dependendo da bibliografia. Moraes as classifica em quatro gerações, porém, para fins deste estudo, serão abordadas as três primeiras, consideradas mais relevantes neste contexto. As gerações de direitos fundamentais baseiam-se na ordem histórica cronológica em que os direitos passaram a ser constitucionalmente reconhecidos.

Nos itens seguintes, será abordada em maior profundidade a classificação temporal de gerações de direitos humanos, relacionando-as à classificação legal de direitos e garantias fundamentais. Da mesma forma que serão elencados e vinculados os artigos correspondentes dentro da Constituição Federal Brasileira de 1988.

A. Primeira Geração de Direitos

Assim, tem-se que os direitos fundamentais de primeira geração são os direitos civis e políticos, também chamados direitos e garantias individuais e políticos clássicos (liberdades públicas). Surgem universalmente no século XVIII, como apresentado anteriormente, sendo agregados pelos de outras gerações ao longo do tempo histórico. A primeira geração de direitos se caracteriza pelo caráter da prestação negativa, ou seja, a intervenção estatal não é necessária, visto que os direitos civis são garantidos pelas elites. Como coloca José Murilo de Carvalho:

São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo. CARVALHO (2002, p.9)

No contexto da Constituição Brasileira de 1988, os direitos de primeira geração, representados pelos direitos civis individuais, estão garantidos pelo artigo quinto, conforme apresentado em seu caput, “Todos são iguais perante a lei, sem

distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”.

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. CF (art. 5º)

DIMOULIS e MARTINS (2009, p.69) definem os direitos fundamentais relacionados ao artigo quinto como:

Direitos público-subjetivos de pessoas físicas ou jurídicas, contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, apresentando caráter normativo supremo (primazia) no ordenamento jurídico estatal. **Sua finalidade é limitar o exercício do poder do Estado em face da liberdade de seus titulares.** [grifo nosso]

Observa-se também, para Dimoulis e Martins (2009, p.70), que trata-se de direitos individuais e coletivos, o que a afasta “da concepção liberal-individualista pura que considera os direitos como atributos do indivíduo”.

B. Segunda Geração de Direitos

Os direitos de segunda geração compreendem os direitos sociais, econômicos e culturais, incluídos inicialmente no contexto internacional no século XIX. Para Murilo de CARVALHO (2002), “os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva [...] A garantia de sua vigência depende da existência de uma eficiente máquina administrativa do Poder Executivo”. Essencialmente, pode-se dizer que se baseiam na *justiça social*.

MORAES (2000) identifica a segunda geração de direitos com as liberdades positivas, reais ou concretas, que acentuam o princípio da igualdade. Atentando para um dos objetivos fundamentais da República – *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* – a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo objetivo, segundo MORAES (2010, p.207) era:

Viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, devendo a aplicação de seus recursos direcionar-se às ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Alexandre VERONESE (2009, p.355) diagnostica quatro vertentes interpretativas sobre a eficácia hipotética dos direitos sociais.

A primeira, de matriz liberal, considera os direitos sociais fundamentais tão somente na medida em que eles extraem seu fundamento das liberdades. A segunda, numa concepção mais social, por sua vez, decompõe a dignidade da pessoa humana, de modo a encontrar diversos direitos sociais em seu interior. A terceira enxerga os direitos sociais a partir da concepção das “necessidades humanas”. A quarta, por fim, propõe que uma gama de direitos sociais sejam percebidos à luz do conceito de cidadania, normativamente fundado. VERONESE (2009, p.355)

Os direitos sociais, segundo coloca VERONESE (2009), podem ser diferidos em dois conjuntos: os mais próximos da dignidade da pessoa humana e os mais próximos da cidadania. Embora interligados, terá sensível importância o segundo conjunto, no qual pode-se incluir a questão do direito à moradia, aprofundado mais adiante no capítulo.

Dentre o rol de direitos sociais no contexto da Constituição Brasileira, citam-se aqueles elencados entre os artigos sexto e décimo primeiro. No caput do artigo 6º tem-se:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Os artigos 7º a 11º tratam primordialmente de aspectos da dimensão juslaborativa. Nesse sentido, BELMONTE (2009, p.391) caracteriza esses direitos como valores de que os trabalhadores necessitam, no relacionamento com o Estado e nas relações de trabalho, para uma existência digna ou qualitativa, mediante as “garantias assecuratórias da integridade física, intelectual e moral, da cidadania, liberdade, igualdade, solidariedade e justiça”.

C. Terceira Geração de Direitos

A terceira geração de direitos são os “direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos e a outros direitos difusos” (MORAES, 2012, p. 30)

Na Constituição de 1988, também chamada “Constituição cidadã”, os direitos de terceira geração estão contemplados no artigo 225, cujo caput é transcrito a seguir:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para Geisa RODRIGUES (2009, p.2344), a Constituição cidadã também é seguramente uma constituição verde, visto que afirma ser imprescindível o compromisso de proteger o meio ambiente. Inclusive por esse mesmo motivo torna-se efetivamente cidadã. Não há cidadania, no que remete a exercerem-se plenos direitos como cidadãos, sem que “a relação do homem com o ecossistema em que vive não seja saudável”.

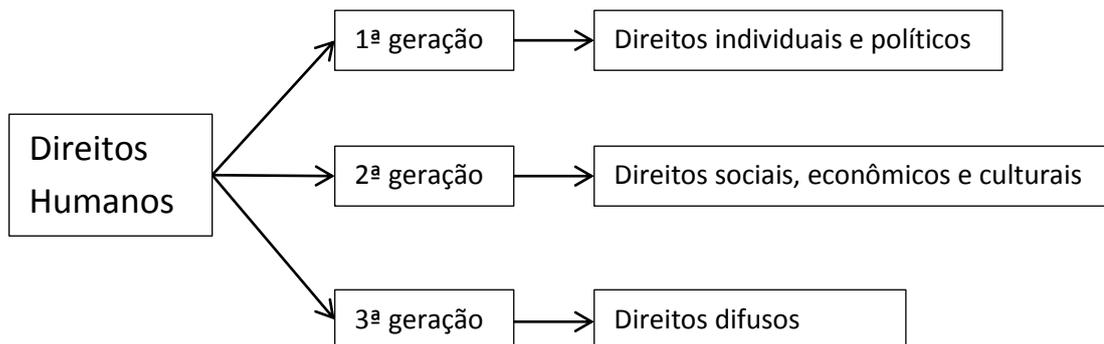
Dessa forma, vê-se que a previsão de um capítulo sobre meio ambiente na constituição pretende proteger a dignidade da pessoa humana. Mesmo tendo sido referida em versões constitucionais anteriores, a forma como se mostra sistematizada a questão ambiental atualmente se apresenta como “resposta aos desafios engendrados pela degradação ambiental”. Resultado de uma sociedade de massas “caracterizada pela generalização de padrões de consumo e de hábitos culturais e *pela intensa urbanização*, que alterou radicalmente a escala de produção de todos os bens necessários para a convivência social”, ampliando exponencialmente a exploração dos recursos naturais e causando intensos impactos ao meio ambiente [...], em virtude de nosso crescimento populacional, do aumento da nossa expectativa de vida e *nosso agir cada vez mais predatório*. (adaptado de RODRIGUES, 2009, p.2344) [*grifos nossos*]

Direitos fundamentais na CF de 1988:



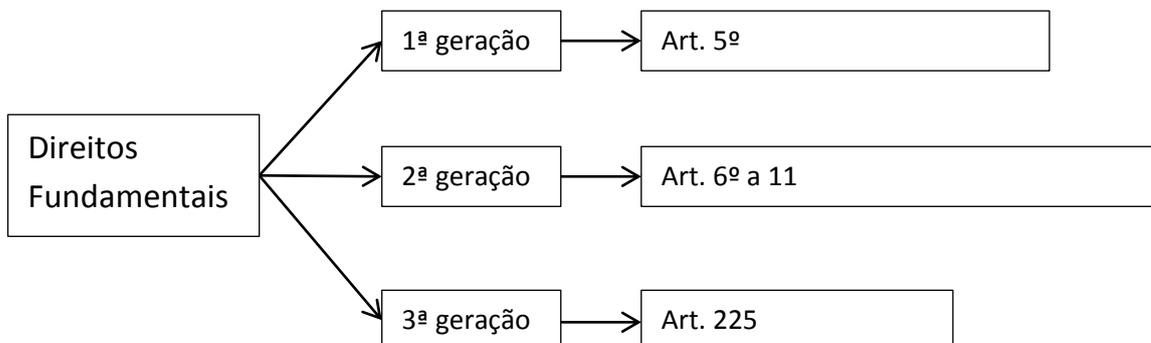
Fonte: Adaptado de MORAES (2012, p.33)

Direitos fundamentais por gerações:



Fonte: Adaptado de MORAES (2012, p.33)

Direitos fundamentais na CF de 1988 por gerações:



Fonte: Adaptado de MORAES (2012, p.33)

Em síntese, há várias classificações possíveis para os direitos fundamentais. Este trabalho optou por uma abordagem das gerações em paralelo ao registro constitucional brasileiro.

1.2.2. Direito à Propriedade e Função Social da Propriedade

Consta no artigo 5º, XXII, da CF: “*é garantido o direito de propriedade*”. Diz-se “direito de propriedade” o direito individual de dispor de certo bem, utilizá-lo, usufruí-lo e reavê-lo em caso de perda injusta de sua posse a outrem. Trata-se, porém, de um direito relativo, não absoluto, pois não exime o proprietário de atender a função social daquela propriedade. Conforme o inciso XXIII do artigo 5º, “*a propriedade atenderá a sua função social*”.

O artigo 170, que introduz os princípios gerais da atividade econômica, dispõe:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: II propriedade privada; III função social da propriedade privada. (art. 170, II e III da CF).

A função social da propriedade urbana também consta do artigo 182, §2º da CF: “*A propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. Para a cidade de Porto Alegre, por exemplo, com mais de 1,4 milhões de habitantes, é obrigatório o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º da CF). Por ele são estabelecidas as regras de ocupação do solo urbano: áreas residenciais, comerciais e também zonas de tombamento, por exemplo.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF).

Caso o proprietário do solo urbano não promova seu adequado aproveitamento conforme o plano diretor, pode o poder público municipal, progressivamente, segundo o §4º do art. 182:

I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais

Sendo assim, para que ocorra a desapropriação (no propósito de má utilização do solo urbano), deverá antes ocorrer parcelamento do solo e imposto progressivo. Em Porto Alegre está sendo realizado estudo para adoção do sistema de imposto progressivo. Porém, adentrar neste tema requereria uma averiguação à parte da presente pesquisa para adequado entendimento e apreciação.

Um dos instrumentos com os quais a política pública habitacional pode efetivar-se é através da desapropriação, que, segundo Odete MEDAUAR (2009, p. 358), “é a figura jurídica pela qual o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização”. O caráter *prévio* da indenização corresponde ao seu recebimento antes da perda do domínio do bem. Ou seja, quando da necessidade de reassentamento de uma família, este deverá necessariamente ocorrer antes da extinção do domínio por parte dos ocupantes.

A legislação que fornece base para a desapropriação é a Constituição Federal, no art. 5º, XXIV. Assim como supramencionado, o art. 182, §3º, regulamenta a questão da prévia e justa indenização. “O Decreto-Lei 3.365, de 21.06.1941, com suas alterações posteriores, denominado *Lei Geral das Desapropriações* – contém normas materiais e processuais sobre a desapropriação em geral”. (MEDAUAR, 2009, p.360)

Com relação ao procedimento do ato de desapropriação, segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2010, p. 163), este é composto por duas fases: declaratória e executória. “Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.” No que diz respeito aos pressupostos da desapropriação, conforme a seguinte classificação: necessidade pública, utilidade pública e interesse social; o projeto objeto deste

estudo obedece ao segundo tipo. Para Fagundes e M. Seabra (1984) *apud* DI PIETRO (2010, p. 169), “há utilidade pública quando a utilização da propriedade é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo, mas não constitui um imperativo irremovível”.

Outra forma de regularização perante o uso indevido ou incorreto do solo urbano é através de usucapião. Instituto jurídico inserido pelo artigo 183 da constituição:

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Nota-se, pois, que o instituto do usucapião possui características próprias de caráter social. Segundo Carlos MALUF (2009, p.2029), o fato de a legitimidade do beneficiário ocorrer somente sobre pessoa física que não tenha título de domínio de outro imóvel urbano ou rural, e que o bem deverá destinar-se à moradia do usucapiente ou de sua família, ratifica o aspecto social desta modalidade. Importante salientar, entretanto, que muitas vezes os moradores, carentes de propriedade, não se mostram aptos a requerer o benefício, considerando seus requisitos legais.

A função social da propriedade é uma característica geral da propriedade, pública ou privada. Há, no entanto, a possibilidade de se discutir a propriedade como algo coletivo e não individual, como já ocorre em países da América Latina (Uruguai, Chile e Argentina – Buenos Aires) há mais de quatro décadas. A propriedade coletiva não é pública nem privada, apesar de assemelhar-se com o modelo da concessão. Ela é uma forma jurídica de propriedade que privilegia a posse ao invés da propriedade individual, como se fosse uma concessão de uso coletiva. Sendo que os moradores são induzidos a assumir responsabilidades de gestão e financeiras dentro de um coletivo mais amplo. Ocorre então uma cogestão, gestão democrática da propriedade coletiva de um território, visto que os moradores é que tomarão as decisões sobre suas próprias vidas.

Importante salientar que na propriedade coletiva, a propriedade não é um direito individual absoluto, pois na disputa entre o direito de propriedade pura e simples (individual) e o direito à moradia (coletivo) prevalece o direito coletivo – a moradia. Toda essa discussão sobre a propriedade coletiva vai de encontro à

mercantilização da moradia, representada pela especulação imobiliária proveniente das desvirtuações dos programas habitacionais como Minha Casa, Minha Vida, a serem abordadas mais adiante.

1.2.3. Direito à Moradia

Segundo Saule Júnior, referenciando Levandowski⁶, após a Primeira Guerra Mundial, o Estado foi obrigado a abandonar seu posicionamento passivo e assumir um papel ativo, de Estado intervencionista, planejador e prestador de serviços, o chamado Estado Social de Direito ou *Welfare State*, voltado ao bem-estar de seus cidadãos. O modelo de desenvolvimento global atual tem ocasionado problemas diversos de pobreza, degradação ambiental e exclusão social, o que se mostra um desafio materializar os direitos humanos da pessoa humana.

É importante ressaltar que todos os direitos humanos (primeira, segunda, terceira e futuras gerações) são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados [...]. Com base nesse conceito e no conjunto de normas previstas no sistema internacional de proteção dos direitos humanos [...], estão presentes os fundamentos do **reconhecimento do direito à moradia como um direito humano e que deve ser promovido e protegido pelo Estado Brasileiro** [grifo nosso]. (JÚNIOR, 1997, p. 2)

O direito à moradia derivado do direito a um nível de vida adequado configura a sua indivisibilidade e interdependência e inter-relacionamento como direito humano, por exemplo com o direito de liberdade de escolha de residência, o direito de liberdade de associação (como as de moradores de bairro, vila e comunidades de base), com o direito de segurança (casos de despejos e remoções forçadas ou arbitrárias, ilegais), o direito de privacidade da família, casa e correspondência, com o direito a higiene ambiental e o direito de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental. (JÚNIOR, 1997, p. 3)

Para Saule Júnior, são diversas as medidas a serem tomadas para a realização progressiva do direito à moradia. Destacam-se: 1) adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos para a promoção de uma política habitacional; 2) constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular; 3) destinação de recursos para a promoção da política habitacional. Como efeitos da realização progressiva como

⁶ LEVANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional**. Editora Forense, p.63, 1984.

obrigação tem-se, entre outros, o direito de participar da formulação e implementação da política habitacional. (adaptado de SAULE JÚNIOR, 1997, p. 6) Segundo o autor, isso não significa que o Estado tem obrigação de prover habitação para todos os cidadãos, mas sim de criar políticas públicas capazes de garantir o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e programas habitacionais para aqueles segmentos sociais sem acesso ao mercado e que vivem em condições precárias de habitabilidade e de vida.

1.3. PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

1.3.1. Conceito

Segundo o dicionário online de português, *participar* significa: “fazer saber, comunicar, anunciar; tomar parte em; associar-se pelo sentimento, pelo pensamento; solidarizar-se com”. Assim como *participação* significa: “ato de participar, seu resultado; participar de alguma coisa, se envolver com alguma atividade, fazer parte”. Note-se que os termos participar e participação possuem uma caracterização bastante ampla, na qual não necessariamente inclui-se a condição de tomada de decisão, ou seja, participar não significa que sua opinião será considerada para a tomada de decisão final.

Para os fins destinados desta pesquisa, é necessário esclarecer que a participação democrática proposta aqui pressupõe e exige a vinculação. Explica-se: só há participação efetiva quando são fornecidas condições ao participante que este interfira na gestão de forma vinculante. Assim, a decisão deverá passar obrigatoriamente pelo voto ou manifestação de cada participante/cidadão, sendo que esta manifestação vincula a decisão. Participação consiste um conjunto de pessoas que tomam uma decisão junto a alguém (no caso, representante do ente público). Exemplificando, se o conjunto vota pela solução A e o governante vota a solução B, considerando o caráter vinculante da participação coletiva, prevalece a decisão pela solução A, visto que o coletivo prevalece sobre o individual.

Na maioria dos casos, na prática, os mecanismos de participação apresentam apenas um caráter consultivo, pois representam mera consulta à população, sem o

caráter vinculante mencionado anteriormente. Retomando o exemplo citado acima, no caso consultivo, o governante não precisa acatar a decisão A, ele não é obrigado a acolher. Portanto, na ausência do caráter vinculante, este mecanismo é meramente consultivo e não caracteriza participação.

Parte-se então para uma abordagem mais teórica, referindo Britto (1992), ao buscar o significado de “exercer diretamente o poder político”. Para ele, significa que o povo se assume enquanto instância deliberativa, assim como os representantes eleitos por esse mesmo povo. Não apenas em função do voto direto e secreto, mas também do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, surge o exercício da “soberania”, isto é, segundo Britto, do poder político máximo.

Não há, portanto, confusão entre participação popular e controle social, visto que “o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás” (BRITTO, 1992, p. 7). O objetivo de quem participa não é de fazer oposição ao Governo, mas “negociar com ele a produção de uma nova regra jurídica”, o que vem a se caracterizar como soberania popular, portanto, poder. Como controle social, a caracterização é de cidadania e liberdade, portanto, direito. No entanto, considerando os numerosos e mais operacionalizados mecanismos de regramento e controle social do poder, a liberdade e a cidadania – direito – ainda são muito superiores à soberania – poder –, cujos institutos de democracia direta participativa permanecem com baixo teor de eficácia e aplicabilidade. Tudo isso prevalece, salienta Britto (1992), embora a Constituição em vigor promettesse o arejamento político e deflagração de efeitos práticos.

No que diz respeito à participação dos atores na avaliação e formulação da política, constata-se que ainda prevalece a democracia representativa. Fato que se agrava com a baixa governabilidade, tornando-se um dos grandes desafios estruturais para mudar a realidade, como afirma MATUS⁷ (2000), citado por DE TONI (2005, p. 28):

Por trás da baixa capacidade de governo encontra-se a fragilidade da crítica social profunda e a crise do *estilo de fazer política*, que confere ao cidadão a capacidade de eleger seus governantes, mas lhe nega a capacidade para avaliá-los periodicamente e participar da gestão do governo.

⁷ MATUS, Carlos. **O Líder sem estado Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

Mostra-se necessário, como descrito a seguir, que haja envolvimento dos indivíduos para que se constitua sustentabilidade política das ações sociais. Dessa forma, a continuidade das políticas pode permanecer independentemente de quem está no topo da gestão municipal. O modo encontrado para tal ocorrência está na capacitação e no fortalecimento das organizações comunitárias.

A sustentabilidade *política* do desenvolvimento vincula-se estreitamente ao processo de construção da cidadania e busca garantir a incorporação plena dos indivíduos ao processo de desenvolvimento. [...] O primeiro objetivo supõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de recursos e de informação aos setores subordinados, o aumento da capacidade de análise de suas organizações e a capacitação para a tomada de decisões. (BECKER; MIRANDA, 1997, p. 39)

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. SARAVIA 2006, p.68-69

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista.

1.3.2. Plano Diretor: Planejamento Participativo Municipal

No âmbito municipal, o meio de intervenção na política pública habitacional é o plano diretor. O Plano Diretor é o regulador da política habitacional no município. E como instrumento do planejamento participativo, deve conter mecanismos democráticos que permitam a prática da cidadania ativa também em sua fase de elaboração. Podem-se citar como formas de práticas democráticas as audiências públicas e os referendos, por exemplo. Entretanto, não basta que o poder público conceda habitação a essas porções menos favorecidas da sociedade a quilômetros de distância da *civilização urbana*. Faz-se necessário que haja condições de vida adequadas no que diz respeito à infraestrutura urbana, com acesso a equipamentos e serviços na região de assentamento. São fundamentais postos de saúde, escolas, saneamento básico, infraestrutura de lazer e meio ambiente sustentável para que essas pessoas tenham plenas e dignas condições de vida.

De que forma os governos definem suas agendas? – pergunta Celina Souza (2006, p. 30). São dados três tipos de respostas a esta pergunta. O primeiro foca os problemas, visto que seu reconhecimento e sua definição afetam os resultados da agenda. O segundo tipo focaliza a política propriamente dita, criando uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentamento do problema. Tomando esse tipo de foco, aumenta a importância do processo eleitoral, através de mudanças nas ideologias, aliando forças e fraquezas dos grupos de interesse. Segundo a autora, dessa forma, partindo da política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão; enquanto que, partindo do problema, ocorre o contrário. A terceira forma de definição da agenda focaliza os participantes, classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc) e invisíveis (acadêmicos e burocracia). Nessa hipótese, os visíveis definiriam a agenda e os invisíveis, as alternativas. Observa-se aqui que há tradicionalmente um déficit na participação da população na formulação da agenda das políticas públicas no Brasil. Seria possivelmente mais interessante que a cidadania houvesse sido incorporada já na formulação dessa agenda.

Como traz SAULE JÚNIOR (1997, p. 9):

O município também pode adotar como instrumento leis específicas de habitação de interesse social e de planos de urbanização para assentamentos em condições precárias de habitabilidade, operações de interesse social, transferência do direito de construir, solo criado, zonas especiais de interesse social e concessão de direito real de uso para fins de regularização fundiária.

1.3.3. Conselhos

Para fins de comparação com a questão teórica exposta acima, traz-se a pesquisa realizada por Carla Bronzo Ladeira CARNEIRO (2006), a respeito dos conselhos de políticas públicas. Para o tema em estudo, serão enfatizados os aspectos de participação e representação explorados em sua pesquisa. Segundo Carneiro, os conselhos de políticas públicas são canais institucionalizados de participação, que constituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental. Inserem-se na área de governança democrática, atuando também no desenho, monitoramento e avaliação de políticas. Acredita-se que os conselhos

constituem um avanço na gestão de políticas públicas, visto que fomentam práticas participativas e de responsabilidade pública, como os mecanismos de *accountability*.

Então, para análise das práticas participativas, a autora partiu do exame de atas e das entrevistas e questionários aplicados aos conselhos municipais mineiros participantes da pesquisa. O resultado mostrou que a escolha dos representantes ocorre quase sempre de forma autônoma, um caráter aparentemente democrático. Porém, se faz necessário analisar a qualidade desta participação. O índice de frequência às reuniões é baixo. E os membros governamentais nomeados conselheiros nem sempre têm poder real de decisão. Tal fato auxilia a percepção da natureza do compromisso institucional com o conselho e o quão importante ele é considerado como canal de deliberação.

Segundo os conselheiros entrevistados na pesquisa de Carneiro (2006), entretanto, a participação dos representantes não-governamentais ainda é limitada e desigual, tanto no plano estadual quanto no local. Algumas entidades detêm recursos de mobilização maiores, o que ressalta tanto a heterogeneidade, quanto a desigualdade na chamada “sociedade civil”. Para eles, ainda é necessário que entidades superem práticas e visões clientelistas na relação com o Estado. A abertura dos espaços e a inovação institucional não são suficientes para garantir a participação efetiva. Os atores envolvidos devem ser qualificados, e as informações a respeito dos problemas, democratizadas. O entrave continua sendo o problema da assimetria informacional para um melhor desenvolvimento dos conselhos. As plenárias ouvidas pela pesquisa demonstraram que as discussões ficam direcionadas às questões internas dos conselhos e sua estruturação, o que indica uma dificuldade dos conselhos de cumprirem de forma efetiva o seu papel constitucional.

1.3.4. Conferências

Dando continuidade à abordagem das políticas participativas no Brasil, serão analisados neste tópico alguns aspectos importantes com relação às conferências. As conferências representam um tipo de política participativa em desenvolvimento no país desde a época do governo Vargas, nos anos 1940, e institucionalizada pela Constituição de 1988. O IPEA, conforme expõe Leonardo AVRITZER (2012) em sua

pesquisa, tem publicado textos de reflexão a respeito da efetividade dessas chamadas instituições participativas (IPs), as quais, segundo Avritzer:

são resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. (AVRITZER, 2012, p.10)

A partir de 2003, quando se iniciou o governo Lula, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi adotada uma política nacional participativa no Brasil, através do aumento de conselhos e conferências nacionais. Tal dado pode ser confirmado pela pesquisa de Avritzer, que avaliou que mais da metade das conferências nacionais realizadas no país desde o governo Vargas ocorreram durante o governo Lula.

Segundo AVRITZER (2012, p.9), houve um crescimento das associações comunitárias e profissionais nos anos 1980. E o crescimento se deu mais concentradamente nas seguintes cidades: Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo. São associações marcadas pela ação voluntária, de organização predominantemente democrática. Conforme apontado em sua pesquisa, a participação institucionalizada, aquela cuja instituição é prevista em lei e organizadas pelo Estado, que determina políticas públicas nos três níveis de governo, foi significativa na amostra representativa da população brasileira, contando com representantes da sociedade civil. Nesse sentido, a participação da população brasileira em orçamentos participativos e conselhos municipais já se apresenta como tendência na persistência de formas não institucionalizadas de participação, assim como as conferências nacionais.

Explica-se a participação nas conferências a partir de uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil. Por isso, conforme cita AVRITZER (2012, p.14), “incentivos da política de estado podem determinar a intensidade da participação nas conferências”, referindo-se à criação de uma secretaria de governo de Políticas Públicas para as Mulheres, durante o governo Lula e que incitou elevação na participação de conferências de políticas para as mulheres.

Neste caso, a participação dos atores da sociedade civil nas conferências nacionais exerceu também o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional. Ambas as explicações nos parecem complementares. (AVRITZER, 2012, p.14)

Também foi objeto de estudo na pesquisa do autor citado, questões como a deliberação e efetividade das participações nas conferências nacionais. Com relação ao processo de acesso às informações tanto para a participação quanto para a tomada de decisão, a maioria considera que há acesso às informações necessárias para participar do processo de deliberação da conferência. Outro aspecto foi a possibilidade de debate sobre as questões levantadas nas conferências, o que resultou que sim, as conferências são marcadas pelo confronto de ideias, conforme 79% dos respondentes. Tal resposta sugere que, de fato, há uma dimensão deliberativa nas conferências. Cabe, pois, avaliar ainda o grau de influência da representação do governo nos debates. Segundo a pesquisa, há equilíbrio entre representantes do governo e da sociedade civil, na medida em que quase 60% das respostas foram nesse sentido, o que evidencia que nem sempre o governo aprova suas propostas durante as conferências.

Com relação à implementação das decisões, notou-se certo desequilíbrio, embora constatado que há um esforço do governo no sentido de que as decisões tomadas nas conferências sejam efetivamente implantadas. Ocorre que, em alguns casos, existem empecilhos técnicos ou legais, como nas políticas urbanas, que envolvem problemas de propriedade frequentemente.

As conferências nacionais têm fortes elementos deliberativos expressos pelo fato de a maior parte dos participantes afirmar que há um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Esse é um elemento muito importante das conferências porque mostra que elas são de fato um encontro entre governo e sociedade civil para definir elementos bastante amplos da agenda de uma determinada política pública. (AVRITZER, 2012, p.21)

Portanto, conforme concluiu a pesquisa, a efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão. Tais arranjos poderiam garantir de forma mais efetiva e decisiva a implementação das decisões tomadas nas conferências. E conforme aponta Avritzer, o pano de fundo para essas modificações está na crise do sistema de representação política no Brasil, e uma melhor articulação nesse sistema de conferências poderá contribuir para uma aproximação entre o sistema política e a sociedade civil, ampliando a participação democrática no país.

1.4.A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

No Brasil, a urbanização das cidades se iniciou a partir do fim da escravidão e da intensificação da imigração de europeus no país. Como explica MOTTA, referindo MARICATO⁸ (1997) Tal fato impulsionou a demanda por moradia e demais estruturas urbanas, o que fez o governo a adotar algumas medidas, como a concessão de crédito a empresas privadas para que construíssem habitações. No entanto, obviamente, os lucros advindos de construção de habitações populares não atingiam os níveis desejados pelos empresários, que passaram a investir em empreendimentos para classes altas.

Somente com a Revolução de 30, no fim da década de 1930, com o impulso da urbanização, é que se esboça alguma política para habitação. Consagrado que o setor privado não assumiria o problema, dentre outras medidas, o Estado cria em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), que, apesar dos resultados modestos, foi o primeiro órgão nacional criado para prover residências para a população pobre. (MOTTA, p.3) Suas atividades perduraram até 1952, e após retomadas por JK no final da década. Durante o período populista, as relações clientelistas e o autoritarismo também influenciaram a política habitacional. As habitações eram concedidas pelo poder público que vistoriava as casas coagindo seus moradores e orientando seu comportamento social.

Sobre a Fundação da Casa Popular, Luana MOTTA refere:

Para Azevedo e Andrade⁹ (1982), o fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (IDEM, p. 54).

A partir de 1964, os movimentos sociais são reprimidos, e os favelados e suas ocupações voltam a ser tratados como problema de polícia. Entre 1964 e 1986, os sistemas que vigoraram foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), como principal

⁸ MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3. ed. São Paulo: Atual Editora, 1997.

⁹ AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: **A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana**. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

órgão da política habitacional e urbana do país e as Companhias de Habitação Popular¹⁰ (COHAB's). Esse sistema teve diferentes fases, orientação social em maior ou menor grau, flexibilização de leis e fiscalização, com conseqüente aumento de moradias irregulares, favelização das periferias, também devido ao aumento da inflação e crise econômica no país.

O agravamento da crise financeira da década de 1980 culminou na extinção do SNH, que transfere para a Caixa Econômica Federal as suas funções. Após o impeachment do presidente Collor, durante o governo Itamar Franco (1992 a 1994), houve dois avanços com relação aos programas habitacionais. O primeiro foi o incentivo à formação de conselhos, assunto que será mais adiante aprofundado. E o segundo, a constituição do Fórum Nacional de Habitação, em 1992, composto por entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, com objetivo de aliançar interesses envolvidos no financiamento, na produção e no uso da moradia (MOTTA, p.7-8)

O período FHC (1995-2002) avançou no reconhecimento da necessidade de regularização fundiária, da ampliação da participação e de uma visão integrada da questão habitacional. Porém, essa concepção não foi colocada em prática devido à orientação neoliberal do governo e às restrições impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (DENALDI, 2003; AZEVEDO, 1996 *apud* MOTTA p.8)

No início dos anos 2000, foi aprovada a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, que, em linhas gerais, tem como objetivo fornecer suporte jurídico mais consistente às estratégias e processos de planejamento urbano (FERNANDES, 2008), garantindo a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o acesso universal à cidade (MORAES & DAYRELL, 2008). Destaca-se que essa lei propõe “que a descentralização e a democratização caminhem juntas para garantir a plena legitimidade social dos processos de planejamento urbano [...] e gestão de cidades.” (FERNANDES, 2008, p. 44 *apud* MOTTA p.8)

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Ministério das Cidades, foi a principal política habitacional do governo Lula (2003-2010). Lançado em 2009, tinha o objetivo social como principal, assim como estimular a criação de empregos no setor da construção, ampliando também os investimentos no setor. Tal política mostrou-se uma reação do governo à crise econômica mundial de 2008.

¹⁰ Empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH.(MOTTA, p.5)

Em resumo, o histórico das políticas nacionais para a habitação mostra como os principais programas nacionais tornaram o problema habitacional - uma obrigação do Estado e um direito - uma questão de mercado (AZEVEDO & ANDRADE, 1982), repassando para o setor privado o protagonismo na produção de habitações a serem financiadas. Tal modelo, baseado na lógica de mercado, fez com que as unidades produzidas sempre fossem concebidas como mercadorias, rentáveis aos seus proponentes, o que explica o fato de as políticas sempre terem atingido, predominantemente, a classe média e terem atendido aos interesses do empresariado da construção civil. Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com o modo empresarial de produção da moradia. Na impossibilidade de conciliação, os interesses dos empresários influenciaram (e até certo ponto determinaram) os investimentos públicos para habitação e o público para o qual eles seriam direcionados, em detrimento da função social da política habitacional. (MOTTA, p.9)

2. A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL (2014) E O SEU IMPACTO NA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL BRASILEIRA: O CASO DA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO (PORTO ALEGRE)

Este capítulo consiste na apresentação e descrição do estudo de caso da pesquisa. Inicia-se contextualizando a Copa do Mundo e a candidatura do Brasil para sediar a edição de 2014. A partir de então, com a definição das cidades-sede e dos projetos escolhidos para serem executados para a copa, é feita uma abordagem mais pontual no caso da cidade de Porto Alegre e nos projetos de mobilidade urbana, os projetos considerados prioritários para a copa. Serão descritas com maior detalhamento as questões relativas ao projeto de Duplicação da Av. Tronco. Para tanto, são elaboradas as relações de atores envolvidos (seus interesses, forças e fraquezas), de formas de definição dos projetos e de políticas públicas, de aspectos financeiros e técnicos.

Visando à amplitude das informações para esta pesquisa, é importante salientar que reconstruir o caso da duplicação da Av. Tronco exigiu um cruzamento de dados de fontes muito diversas, pois a PMPA não possui um registro claro do Projeto (nem em processo administrativo e menos ainda no seu sítio eletrônico). Foi necessário buscar informações junto a representantes da prefeitura nos órgãos envolvidos e junto à comunidade e aos representantes populares (como do Comitê Popular da Copa). Além disso, a busca garimpou informações na internet, em sites diversos, buscando dados governamentais e notícias relacionadas ao tema.

2.1. A COPA DO MUNDO DA FIFA 2014

Implementada pela Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA) em 2010, na Copa do Mundo da África, a política de rodízio de continentes para a realização do evento teria como sede na edição de 2014 a América do Sul. A Confederação Sul-americana de Futebol (CONMEBOL) anunciou em 2003 como candidatos a sede Argentina, Brasil e Colômbia. Em 2006, de forma unânime, as confederações da CONMEBOL decidiram por inscrever como candidato único o Brasil. Em encontro com o então Presidente Lula, Joseph Blatter, presidente da FIFA, solicitou que o país provasse capacidade antes que a decisão fosse tomada.

Pois então, em 30 de outubro de 2007 foi confirmado o Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014. Ou seja, não houve uma imposição para que o Brasil acolhesse esse evento; ao contrário, houve grande interesse do Brasil em fazê-lo. Na medida em que um país como o Brasil mostra interesse em ser responsável pela organização, é possível concluir que está disposto a aderir a um “pacote” de condições impostas pela FIFA.

A partir de então, diversas cidades brasileiras, por meio de seus representantes municipais de governo, foram se voluntariando para qualificarem-se como cidades-sede da copa. No caso específico de Porto Alegre, em estudo, observou-se a ausência de mecanismos de consulta popular, como plebiscitos ou referendos. De fato, a decisão pelo voluntariado do município de Porto Alegre se deu única e exclusivamente por uma decisão de governo. Em maio de 2009 foram definidas todas as cidades-sede, quando Porto Alegre se tornou uma das 12 escolhidas. As eleitas foram as seguintes cidades: Belo Horizonte, (MG), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP).

Sobre esse tema, o Ministro do Esporte, Aldo Rebelo, em entrevista à Rede Brasil Atual¹¹, declarou:

Poderia ser mais vantajoso fazer só em São Paulo. No entanto, temos um país com toda sua diversidade geográfica, somos um continente, com metrópoles espalhadas de norte a sul. Uma no coração da selva, outra no coração do Pantanal, outra no extremo Sul, e o Nordeste cheio delas. Se queremos uma Copa do Mundo no país, vamos fazer em todo o Brasil. Não é difícil fazer Copa em Manaus ou Cuiabá, difícil foi fundar e construir as duas cidades.

Após a definição do Brasil como o país-sede da Copa de 2014, o Governo Brasileiro iniciou o planejamento de ações prioritárias, observando as necessidades e o tempo para cada projeto, em cada cidade-sede. O planejamento foi baseado em ciclos¹², iniciando-se pelas interferências na infraestrutura. Esses projetos demandam maior tempo para realização de obras e interferem drasticamente na vida urbana, por isso sua implementação é prioritária. Este ciclo abrange as obras de mobilidade urbana, estádios, aeroportos e portos, incluindo ações sociais como o

¹¹ Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/esportes/2013/05/ministro-defende-maior-participacao-do-estado-na-gestao-do-futebol-2649.html>. Acesso em: 10/06/2013.

¹² Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br>. Acesso em 10/06/2013.

reassentamento de famílias atingidas pelas obras. A base de investimentos para cumprimento desta etapa do planejamento, com a formalização dos entes executores, está definida na Matriz de Responsabilidades, que será mais detalhadamente abordada adiante. É neste primeiro ciclo que este trabalho concentra a sua atenção. Observa-se que a previsão inicial do governo para realização deste primeiro ciclo era entre 2009 e 2010¹³.

Complementarmente, o segundo ciclo trata de serviços complementares, em fase de finalização, como segurança, infraestrutura turística, energia, telecomunicações, tecnologia da informação e sustentabilidade ambiental. Essas ações, segundo o *site* do Governo Brasileiro para Copa do Mundo da FIFA 2014, já possuíam um planejamento iniciado e necessitam menor tempo para conclusão. O *site* apresenta o prazo prévio de realização entre 2010 e 2011.

O terceiro e último ciclo refere-se a ações específicas e de operação. Seu planejamento deve ocorrer com antecedência (previsão 2011-2013), embora na prática só será observado no período próximo do evento. Nesta etapa, estão contempladas as discussões sobre malha aérea, operações aeroportuária e portuária, de transportes e mobilidade urbana, além de temas como saúde, energia e estruturas temporárias para a Copa. Planos de promoção e comunicação iniciados no ciclo anterior também são desenvolvidos e aplicados ao longo da realização do evento.

Segundo informação apresentada pelos representantes da Prefeitura de Porto Alegre, em entrevista, com o advento da Copa de 2014, em 2008 o governo federal contratou uma empresa, a Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB), ainda sem a definição das 12 cidades-sede, para realização de um levantamento, avaliando as necessidades de desenvolvimento de cada cidade. Um levantamento completo, analisando a totalidade das cidades e regiões metropolitanas, para montar um perfil das reais necessidades de desenvolvimento dessas cidades em todos os setores: transporte, educação, saúde, lazer, infraestrutura... Assim, foram indicados vários requisitos necessários para adequação da cidade conforme os parâmetros técnicos de cada setor.

Durante todo o processo dezenas de técnicos analisaram dados referentes a nove modalidades: portos, aeroportos, mobilidade urbana, rede hospitalar, segurança pública, energia, telecomunicações, saneamento básico e rede

¹³ Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br>. Acesso em 10/06/2013.

hoteleira, nas 18 cidades candidatas, comparando o estágio em que se encontravam e apontando os investimentos viáveis e sustentáveis para atingir os patamares adequados para receber os jogos em 2014. Do estudo derivou um diagnóstico completo da situação da infraestrutura brasileira e os resultados deste levantamento foram entregues às autoridades governamentais.¹⁴

Situação nacional atual dos investimentos por dimensão ¹⁵

Dimensão	Projetos	R\$ Milhões	% do Total
MOBILIDADE URBANA	303	71.311,33	33,04
AEROPORTOS	43	7.951,40	4,69
PORTOS	10	1.348,20	1,09
ENERGIA ELÉTRICA	128	2.663,30	13,96
SANEAMENTO BÁSICO	186	12.433,50	20,28
TELECOMUNICAÇÕES	14	3.931,48	1,53
REDE HOTELEIRA	132	12.849,90	14,39
REDE HOSPITALAR	25	1.173,80	2,73
SEGURANÇA	64	4.216,11	6,98
ESTÁDIO / ARENAS	12	6.778,50	1,31
Total	917	124.657,52	100,00

Última atualização em 05/2013

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

A partir da ratificação da escolha das 12 cidades-sede, ocorrida em maio de 2009, iniciou-se um trabalho estratégico de planejamento e execução de empreendimentos, visando não só ao sucesso do evento esportivo em si, mas ao legado para as cidades e ao desenvolvimento do país como um todo advindos da realização do Mundial. O instrumento que define as responsabilidades da União, estados e municípios é a chamada Matriz de Responsabilidades. Foi elaborada para definir os compromissos relacionados às fontes de recursos e gestão da execução dos projetos, de forma que seja observada uma atuação conjunta entre todas as esferas, considerando graus de prioridade e relevância de cada projeto. O documento original data de janeiro de 2010, assinado por todos representantes das 12 cidades-sede e seus respectivos estados (11 prefeitos e 12 governadores, considerando o distrito federal), além do ministro do Esporte à época, Orlando Silva. No entanto, frequentemente são realizadas revisões e aditadas novas resoluções do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014, o que exigiu atualizações mesmo durante o andamento das obras.

¹⁴ Disponível em: <http://www.abdibcopa2014.org.br/apresentacao.cfm>. Acesso em: 26/06/2013.

¹⁵ Disponível em: http://www.abdibcopa2014.org.br/informacoes_gerais.cfm. Acesso em: 26/06/2013.

Segundo o ex-presidente da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Ricardo Teixeira, "A Copa do Mundo vai muito além de um mero evento esportivo. Vai ser uma ferramenta interessante para promover uma transformação social"¹⁶. E segundo o *site* do Governo Brasileiro para Copa do Mundo da FIFA 2014, "Para todos os brasileiros, qualquer que seja o resultado da Copa, ficará um relevante legado em infraestrutura, criação de emprego e renda e promoção da imagem do país em escala global."¹⁷.

Observa-se que para as obras em aeroportos, houve alteração na legislação de licitações em 2010, o que garante maior flexibilidade para a Infraero¹⁸. Ocorreu também redução de impostos e incentivos fiscais para as empresas responsáveis por obras nas cidades, estádios e aeroportos, além da possibilidade de dispor de financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)¹⁹.

A figura que gere todo o processo da Copa do Mundo é a FIFA, órgão que regula toda a preparação do evento de forma hegemônica. Ela, juntamente com seus aliados políticos e parceiros (Adidas, Coca-Cola, Hyundai, Kia Motors, Emirates, Sony, Visa...)²⁰, defende os interesses dos megaempresários dessas empresas. Atualmente, a FIFA, o Comitê Olímpico e a ISL Marketing²¹ são os responsáveis por reger todos os critérios para a realização desses eventos. Por essa razão, é ela, FIFA, quem dita as regras e faz as exigências que lhe convêm. Mais adiante serão discutidas questões específicas relacionadas a este órgão e suas exigências.

Ator fundamental para o atendimento das requisições do organizador é o Poder Público brasileiro, representado essencialmente pelo Governo Federal, seguido por administrações estaduais, municipais e do distrito federal. No momento

¹⁶ Disponível em: <http://sociologiacienciaevida.uol.com.br/ESSO/Edicoes/43/artigo271724-3.asp>. Acesso em: 10/06/2013.

¹⁷ Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobreacopa/a-copa-de-2014>. Acesso em: 10/06/2013.

¹⁸ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/camara-aprova-flexibilizacao-de-licitacoes-para-obras-da-copa.html>. Acesso em: 11/06/2013.

¹⁹ Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/pro-copaarenas.html. Acesso em: 11/06/2013.

²⁰ Disponível em: <http://pt.fifa.com/aboutfifa/socialresponsibility/fifapartners/index.html>. Acesso em: 16/06/2013.

²¹ Empresa suíça parceira da FIFA detinha os direitos de transmissão das Copas de 2002 e 2006, falida em 2001. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,philippe-e-ceo-de-empresa-originada-da-extinta-isl,496588,0.htm>. Acesso em: 17/07/2013.

em que é ratificada a candidatura do país para sediar o Mundial, o governo brasileiro demonstra que concorda com os ditames da FIFA e que fará de tudo para cumprilos. Para tanto, elaboram-se planos desvinculados da população, sem que haja gestão democrática e participação popular. Assim, os preparativos para a Copa revelam um mundo de contradições entre a realidade de um país e a reprodução de um modelo utópico que o organizador do evento – que leva seu nome²² – deseja que o represente: cidades modernas, limpas, desenvolvidas e sem pobreza.

2.2. A COPA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

No intuito de estabelecer a gestão completa da interferência que a prefeitura e o município de Porto Alegre sofreriam a partir do momento que ficou decidido que a cidade seria sede dos jogos, foi criada a Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo 2014 (SECOPA), no final de 2008. A secretaria foi chamada extraordinária pois foi criada com uma finalidade específica, como apresentado abaixo:

Seguindo exemplos de outras estruturas criadas em cidades e países sedes de megaeventos, a SECOPA foi gestada com o objetivo de gerenciar, em parceria com as demais secretarias municipais, a preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014 que acontece no Brasil.²³

A SECOPA ficaria então responsável pela atuação direta nos trâmites internos e externos, negociações e tomadas de decisão relativas ao evento.

A SECOPA busca parceiros, supervisiona os projetos da prefeitura, acompanha as reformas nos estádios e faz a relação institucional com os demais agentes envolvidos. Como se trata de uma Secretaria Extraordinária, a SECOPA será extinta ao final do ano de 2014.²⁴

No caso do município de Porto Alegre, segundo seus representantes entrevistados, a pesquisa da ABDIB concluiu que eram necessárias 268 ações na cidade, nos mais diversos setores, para que tudo pudesse melhorar. Claro que não poderia ser realizado tudo ao mesmo tempo, havia um tempo hábil disponível para

²² Copa do Mundo FIFA de Futebol de 2014.

²³ Disponível em: http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=5. Acesso em: 25/05/2013.

²⁴ Idem anterior.

definição dessas ações. Portanto, buscou-se nesse contexto avaliar o que poderia ser feito em benefício da cidade, aproveitando a questão da Copa do Mundo. Foi definido então o chamado “território preferencial”, uma área dentro da região metropolitana, onde a copa se desenvolveria. Criou-se um eixo – norte-sul – iniciando pelo estádio do Grêmio (que ainda não estava construído à época), passando pelo Beira-Rio, até a região do hipódromo. Dentro desse espaço preferencial, foram eleitas ainda as ações preferenciais (10), visto que não era possível realizar todas as indicações da pesquisa (60-70), mesmo dentro do território preferencial, pois o tempo era delimitado pelo evento. Tudo isso foi decisão de governo.²⁵

A partir do estudo do levantamento realizado pela ABDID, ficaram definidas como as dez obras de Porto Alegre da Matriz de Responsabilidades do governo federal as seguintes: Corredor Avenida Tronco, Corredor da 3ª Perimetral, Corredor Padre Cacique – Av. Beira Rio (Av. Edvaldo Pereira Paiva), Monitoramento dos 3 Corredores, BRT: Protásio Alves e Terminal Manoel Elias, BRT: João Pessoa e Terminal Azenha, Corredor Rua Voluntários da Pátria e Estação São Pedro, Prolongamento da Avenida Severo Dullius, Complexo da Rodoviária, BRT: Avenida Bento Gonçalves e Terminal Antônio de Carvalho. As obras de melhoria da mobilidade urbana terão um tópico específico para abordagem na sequência.

Além das dez obras constantes na matriz, há outras intervenções previstas na cidade, como a melhoria da estrutura aeroportuária e dos estádios²⁶. A pista do Aeroporto Internacional Salgado Filho não tem a dimensão necessária para que aviões de grande porte aterrissem com a carga completa com segurança. Por esse motivo, atualmente, os aviões são subutilizados, em termos de capacidade de carga, quando sua origem ou seu destino é Porto Alegre. Sendo assim, a ampliação da pista do aeroporto também consiste um problema a ser enfrentado, tendo em vista também a quantidade de turistas que visitarão as cidades-sede de jogos.

Esta obra é gerida no âmbito estadual e federal, tendo sido a prefeitura de Porto Alegre a responsável apenas pela questão das desapropriações e remoções dos moradores das Vilas Dique e Nazaré para os reassentamentos na região norte da cidade. Mesmo tendo intuito de estudar a questão habitacional das políticas públicas, não será foco neste trabalho o aprofundamento desta ação específica.

²⁵ Informações obtidas em entrevista com representantes da SECOPA.

²⁶ Disponível em: http://www.secopapoa.com.br/default.php?p_secao=7. Acesso em 25/05/2013.

Importante salientar que, embora há anos em pauta, o projeto de ampliação, que envolve os governos estadual e federal (Infraero), pode não estar concluído quando da realização dos jogos.

Também ausente da Matriz de Responsabilidades, por não se tratarem de políticas públicas especificamente, aparecem os estádios de futebol: o Beira-Rio, estádio do Sport Club Internacional, que receberá reforma para sediar os jogos em Porto Alegre; e a Arena do Grêmio, novo estádio do Grêmio Football Porto-alegrense, que à época da definição do estádio da copa ainda não estava sendo construído, sendo portanto excluído como opção de sede.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aprovou financiamento de R\$ 275,1 milhões para a reforma e modernização do Estádio José Pinheiro Borda, o Complexo Beira-Rio, através do programa ProCopa Arenas. A operação é mista: um terço dos recursos será repassado diretamente pelo BNDES e os dois terços restantes indiretamente, pelo Banco do Brasil e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul). Os recursos correspondem a 71,8% dos investimentos totais necessários para tornar o equipamento apto a receber jogos da Copa do Mundo de 2014. O novo Beira-Rio terá 50.024 lugares, área de lojas, espaço VIP, camarotes e edifício garagem.²⁷ As questões vinculadas à mobilidade urbana em torno do estádio-sede serão abordadas na próxima seção.

A Arena do Grêmio, com investimento privado, foi o primeiro estádio da geração 2014 inaugurado, em 08/12/2012, mas não será usado para a Copa, como colocado anteriormente. Segundo a reportagem da Veja²⁸, “O Grêmio não pensava na Copa quando decidiu mudar de casa. A preocupação central era atender ao torcedor e repetir o salto qualitativo que dezenas de grandes clubes espalhados pelo mundo já deram nos últimos anos.” Questão que segue sendo debatida são as obras do entorno do estádio que, em função de um Termo de Compromisso acordado entre a Prefeitura de Porto Alegre e a OAS/SA, construtora responsável pela obra, foram assumidas como obrigação do Poder Público Municipal. Segundo a

²⁷ Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2012/todas/20121219_Beira_Rio.html. Acesso em: 11/06/2013.

²⁸ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/a-nova-arena-gremio-pronta-para-2014-mas-fora-da-copa>. Acesso em: 11/06/2013.

reportagem, “transferência de responsabilidade quanto a contrapartidas ocorreu de forma sigilosa, diz ação da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente”²⁹.

Outra intervenção mais pontual nesse contexto turístico são as redes hoteleiras e estruturas de turismo comercial e cultural: shoppings, museus e outros. Nesse sentido, as parcerias com a iniciativa privada têm sido amplamente utilizadas. O aquecimento econômico advindo da realização de um evento de tamanho porte faz *crescer os olhos* de grandes empresas, que já calculam os futuros lucros.

2.3. OS PROJETOS DE MOBILIDADE URBANA

Como vem ocorrendo em todo o país, o crescimento econômico tem causado agravamento nas condições de mobilidade e trafegabilidade dentro e fora das cidades. O consumo desenfreado na indústria automobilística é estimulado pelos governos em todas as esferas em razão de pressões do setor privado. O país vive esse crescimento econômico como um deslumbre cultural. A classe média aumenta, e as pessoas querem cada vez mais viver individualmente, desfrutando dos prazeres que as circunstâncias globais estão em condições de oferecer. O que se nota, entretanto, é que as cidades não têm condições de crescer no mesmo ritmo.

No âmbito do município de Porto Alegre, a Administração Municipal elegeu as obras de mobilidade urbana como as prioritárias dentre as diversas intervenções necessárias no município até a realização dos jogos. Os projetos englobam alargamentos viários, construção de elevadas e viadutos (as chamadas Obras de Arte³⁰), abertura de novas vias (para acesso ao estádio) e prolongamento de algumas existentes, além de melhoramento no sistema de transporte público e implantação de novas tecnologias neste mesmo ramo, como os BRT's (*Bus Rapid Transit*³¹). Arrisca-se a completar que o metrô de Porto Alegre, em pauta há anos,

²⁹ Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/2013/02/apos-aco-es-do-mp-realizacao-de-obras-no-entorno-da-arena-do-gremio-segue-em-debate/>. Acesso em: 11/06/2013.

³⁰ O termo Obras de Arte, quando utilizado no ramo da engenharia, consiste de obras como viadutos, pontes, túneis, diques, ou barragens; obras ditas “especiais” se comparadas a construções “normais” como prédios ou casas. Disponível em:

<http://www.iau.usp.br/posgrad/gestaodeprojetos/index.php/gestaodeprojetos/article/view/95>. Acesso em: 10/06/2013.

³¹ BRT (*Bus Rapid Transit*) é um sistema de ônibus de alta capacidade que provê um serviço rápido, confortável, eficiente e de qualidade. Com a utilização de corredores exclusivos, o BRT simula o desempenho e outras características atrativas dos modernos sistemas de transporte urbano sobre trilhos, com uma fração do seu custo. Disponível em: <http://www.ctsbrasil.org/node/122>. Acesso em: 10/06/2013.

perpassando diversas administrações municipais, teve seu impulso maior causado pelo impacto do evento, embora haja a ciência de que este projeto não estará finalizado quando da realização da Copa. Cabe acrescentar positivamente a virtuosa quebra da inércia que agourava outras gestões.

Os alargamentos e/ou prolongamentos viários são o ponto-chave das obras de mobilidade urbana. O maior e mais importante para a Copa do Mundo, para o município, é o projeto da Av. Tronco, objeto principal deste estudo, que terá uma sessão em destaque adiante. Outro projeto sendo executado no contexto da Copa é o prolongamento da Av. Severo Dullius, que será importante conexão entre o aeroporto e a zona norte da cidade. As duplicações da Av. Edvaldo Pereira Paiva – a Av. Beira Rio – e da Av. Padre Cacique estão diretamente ligadas ao estádio Beira Rio, e têm o objetivo de desafogar o trânsito na região, embora em dias de jogos, a Av. Padre Cacique deverá ser bloqueada para a circulação de veículos.

No entorno da Estação Rodoviária existe outra intervenção importante – o chamado Complexo da Rodoviária –, que executará um viaduto sobre o cruzamento com a Av. Mauá na saída da cidade em direção ao litoral, Canoas e Vale dos Sinos. Nesse contexto, também visando ao acesso norte da cidade, aeroporto, saída para a rodovia BR-116 e ligação com o novo estádio do Grêmio – a Arena –, foi projetada a duplicação da Rua Voluntários da Pátria. Este projeto possui diversas especificidades, como o atingimento de prédios históricos, o que causou contundentes críticas, visto que também foi negada a participação democrática nos planejamentos.

Uma obra de grande porte executada no início dos anos 2000, entregue em 2006 pela administração municipal, é a Terceira Avenida Perimetral.³² Ainda durante as fases de projeto desta imponente avenida para a mobilidade no contexto da cidade de Porto Alegre, já eram previstos viadutos e passagens de nível nos cruzamentos mais importantes. À época da execução, não havia sido possível concretizar a totalidade da obra como previa o projeto, devido a problemas de orçamento.

Segundo os entrevistados da PMPA, como o financiamento desta obra era externo, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o contrato foi realizado em dólar. Acontece que, na época, ocorreu um problema de câmbio,

³² Disponível em: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=408269>. Acesso em: 10/06/2013.

houve desvalorização da nossa moeda em relação ao dólar, o que inviabilizou a realização de todas as obras. Foi previsto um determinado valor, em dólar, para realização de toda a avenida e as obras de arte. Porém, devido à desvalorização, foi necessária uma adaptação no contrato, tendo sido priorizada a execução da avenida completa e aquelas obras de arte prioritárias (Protásio Alves e Nilo Peçanha). Posteriormente, seria analisado como poderia executar as demais obras de arte e em que tempo. No entanto, desde lá, não foram realizadas e agora, com novas possibilidades de financiamentos e pela necessidade de complementação da obra da Av. Tronco para a mobilidade urbana, foram colocadas na Matriz.³³

Naquela ocasião, foram efetivados apenas três projetos de Obras de Arte nos seguintes cruzamentos: Av. Protásio Alves com Avs. Carlos Gomes e Senador Tarso Dutra, Avs. Carlos Gomes com Nilo Peçanha e Dom Pedro II com Benjamin Constant. Além desses, posteriormente, vinculado ao Plano Integrado Entrada da Cidade (PIEC) e duplicação da Av. Dona Teodora, foi construído o viaduto Leonel Brizola, que liga a Terceira Perimetral à Freeway. No contexto da Copa foram incluídas outras cinco Obras de Arte da III Perimetral, nos cruzamentos seguintes: Av. Ceará sob Av. Farrapos (1 – passagem subterrânea), Rua Anita Garibaldi sob Av. Carlos Gomes (2 – passagem subterrânea), Av. Cristóvão Colombo sob Rua Dom Pedro II (3 – passagem subterrânea), Rua Salvador França e Av. Coronel Aparício Borges com Av. Bento Gonçalves (4 – viaduto) e Av. Carlos Gomes com Av. Plínio Brasil Milano (5 – viaduto)³⁴.

Uma das condições impostas pela FIFA é que, em dias de jogos, no entorno do estádio, num raio de dois quilômetros, não circulem carros ou meios de transporte de forma geral, a não ser os moradores e as pessoas previamente cadastradas. O território fica fechado para o público externo durante 6 horas antes e 6 horas após o jogo. É uma regra, que independente de julgamentos, foi aceita pelo Brasil. Nesse sentido, a circulação entre zona norte e zona sul, sem a possibilidade de cruzamento via orla, tornaria a cidade um caos³⁵. Por essa razão, a Av. Tronco assume extrema importância, na medida em que passa a ser uma rota alternativa entre zona sul, centro e zona norte, independente da região por onde se estima que atualmente circule aproximadamente 80% do trânsito nessa direção.

³³ Informações obtidas em entrevista com representantes da PMPA.

³⁴ Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/obras/implantacao-de-5-obras-de-arte-na-iii-perimetral/82>. Acesso em: 25/05/2013.

³⁵ Informações obtidas em entrevista com representantes da PMPA.

Foi definido então na Matriz de Responsabilidades que os recursos destinados a todas as obras para a copa em Porto Alegre seriam os seguintes:³⁶

Origens dos Recursos para as Obras da Copa 2014 em Porto Alegre

1 - Origens de Recursos (Financiamentos e Capital Próprio da Prefeitura de Porto Alegre)				
Obras da Copa 2014	Valor (R\$) Financiamento	Valor (R\$) Contrapartida	Total (R\$) Investimento	Valor (R\$) Desapropriações**
RS - A.01 - Corredor Avenida Tronco	129.300.000,00	4.300.000,00	133.600.000,00	19.959.000,00
RS - A.02 - Corredor Teroeira Avenida Perimetral	94.600.000,00	99.527.369,20	194.127.369,20	25.800.000,00
RS - A.03 - Corredor Avenida Padre Cacique/Avenida Edvaldo Pereira Paiva (Esta obra se completa com os Trech	78.200.000,00	40.980.175,20	119.180.175,20	0,00
RS - A.04 - Monitoramento dos 3 Corredores	13.700.000,00	0,00	13.700.000,00	0,00
RS - A.05 - BRT Avenida Protásio Alves	53.000.000,00	24.900.795,19	77.900.795,19	4.500.000,00
RS - A.06 - BRT Avenida João Pessoa	28.000.000,00	36.520.000,00	64.520.000,00	0,00
RS - A.07 - Corredor Rua Voluntários da Pátria	24.000.000,00	71.300.000,00	95.300.000,00	25.300.000,00
RS - A.08 - Prolongamento da Severo Dullius	21.600.000,00	61.400.000,00	83.000.000,00	2.400.000,00
RS - A.09 - Complexo da Rodoviária	19.000.000,00	12.521.979,24	31.521.979,24	2.000.000,00
RS - A.10 - BRT Avenida Bento Gonçalves	23.000.000,00	29.669.446,27	52.669.446,27	0,00
Totais	484.400.000,00	381.119.765,10	865.519.765,10	79.959.000,00

** Os valores estão contidos no total do investimento na Matriz de Responsabilidades
(Valores em Reais (R\$))

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Segundo o representante da SECOPA entrevistado, os recursos destinados às desapropriações totalizam 90 milhões e não menos de 20, como consta na matriz. A relação seria calculada considerando 1.400 famílias, recebendo o equivalente a R\$ 52.340,00, o que alcançaria o valor estipulado de R\$ 73.276,00 como complemento da contrapartida constante na matriz de responsabilidades. Além disso, os valores destinados à obra viária seriam de 136 milhões e não 133,6 como na matriz.

Por se tratarem de intervenções na infraestrutura de uma cidade consolidada, as obras de mobilidade urbana em Porto Alegre, em muitos casos, atingem áreas densamente ocupadas por populações de baixa renda. São regiões da cidade historicamente ocupadas de forma irregular, que durante anos não sofreram interferência estatal no sentido de uma reforma urbana e agora estão sendo removidas forçadamente, sem a possibilidade de questionar. Situações específicas vinculadas à remoção e ao reassentamento dessas famílias serão abordadas na sessão seguinte.

³⁶ Disponível em:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/copaObraLista.do?viaMenu=true>. Acesso em: 26/06/2013.

2.4. PROJETO DE DUPLICAÇÃO DA AV. TRONCO

2.4.1. Breve histórico³⁷

Até o final do século XIX, o esporte que dominava as atenções mundiais era o turfe, corrida de cavalos. O futebol surgiu somente após 1900. Até então, o grande evento que atraía populações era o turfe. Em Porto Alegre, existia um Prado no Parcão, onde se reunia a alta sociedade. O grande negócio financeiro naquele contexto mundial era o turfe. Nesse sentido, ocorreu uma mobilização da sociedade para construção de um novo Prado, em outro local, e foi então construído o hipódromo que se conhece hoje, o Hipódromo do Cristal, que não tinha esse nome na época. Nesse hipódromo, diferentemente dos demais hipódromos da época no Brasil, como aqui era muito frio, a área destinada para os magnatas foi fechada com vidro. E foi por isso, que ele ficou chamado de Hipódromo do Cristal.

Hoje se paga milhões para um jogador de futebol, na época se pagava isso por um cavalo. Sendo que cada cavalo tinha em torno de 50 pessoas envolvidas com o tratamento e cuidados desse cavalo. E a maioria dessas pessoas era pessoal de baixo nível de instrução formal (tratadores, etc), que eram atraídas de fazendas do interior do estado, de SC, Uruguai e Argentina. Assim, naquela região houve um aumento dessas pessoas com instrução adequada para o cuidado de cavalos, que era o objetivo deles. Eles moravam no próprio hipódromo, que era uma região enorme, ainda maior do que hoje.

Com o crescimento do futebol, posteriormente, o turfe foi se desqualificando, perdendo sua importância. Assim, restou esse grande contingente de pessoas com qualificação inadequada (do ponto de vista das necessidades da cidade) naquela região. Sendo que muitas dessas pessoas não tinham nem mesmo condições para voltar aos seus locais de origem, no interior. Com o declínio então dessa atividade, como aquela região era na época absolutamente isolada, as pessoas foram ficando por ali e ocupando aquela área que não tinha desenvolvimento nenhum na época. Assim, a população daquela região foi casando, gerando filhos e foi se instalando por ali durante várias gerações. Então essa foi a contextualização histórica do

³⁷ Foram entrevistados um arquiteto e uma engenheira civil da Prefeitura, que relataram este breve histórico sobre a formação urbana do que hoje é conhecido como região Tronco/ Cruzeiro/ Cristal. Seu relato foi adaptado no sentido de contribuir para a contextualização, na visão da prefeitura, do porquê que a intervenção na região da Av. Tronco foi a escolhida pela administração municipal.

porquê que aquelas pessoas hoje vivem ali, descendentes dos tratadores que pra cá vieram, e o porquê que há tanta pobreza concentrada na área do Cristal. Eles ocuparam aquela área antes mesmo de existir cidade lá. Não havia interesse nenhum por aquela área na época. Então eles foram se assentando.

Com o desenvolvimento da cidade ao longo do tempo, a cidade foi crescendo, se expandindo. Chegou até aquela região que antes era isolada, passou e continuou crescendo adiante, sendo que aquela pobreza permaneceu concentrada no Cristal, que é hoje um grande centro urbano.

Em 1959, o então prefeito de Porto Alegre, Leonel Brizola, instituiu um plano diretor que previa a duplicação daquela via, hoje chamada Av. Tronco, que passava a ser uma artéria importante na ligação zona sul – zona norte, independente da orla. Atualmente, 80% dessa ligação dá-se pela Av. Beira Rio ou Padre Cacique, contornando o Museu Iberê Camargo pela orla, passando pela Icaraí ou Diário de Notícias, ligando assim à zona sul (Av. Wenceslau Escobar). Entretanto, nunca houve viabilidade para sua realização.

Dentre as opções definidas de ação, conforme estudo da ABDIB, foi decidido pelo resgate da questão da duplicação da Av. Tronco do plano diretor de 1959. Os motivos da decisão do resgate foram diversos. Primeiro, pela situação de degradação social existente na região, onde se concentra pobreza, tráfico de drogas, prostituição e outros tipos de vulnerabilidade social. Há dificuldade de acessibilidade no local, mesmo para ambulâncias e carros de bombeiros, por exemplo, que em uma emergência não conseguirão atender a população daquelas vilas. Então não adianta haver postos de saúde e médicos, se uma ambulância não tem condições de buscar um paciente no meio da vila. Tudo isso decorrente da ocupação desordenada que ocorreu durante vários anos, sem a intervenção do poder público. Mas que nesse momento estava sendo pensado, apesar do desafio que representava para um governo. Então, além da questão financeira, com aportes significativos federais e de financiamento, há uma decisão de certa forma corajosa da administração para enfrentar aquele problema. Desde 1959 está prevista esta intervenção, no entanto, quanto mais fosse abafada a situação e menos interferência sofresse, em tese, menor seria a “incomodação” para o governo, apesar de ser sua função.³⁸

³⁸ Todos os dados deste tópico 2.4.1 foram adaptados da entrevista realizada com os representantes da PMPA, não sendo caracterizados como fonte oficial, e servindo apenas como contextualização para posterior análise.

2.4.2. O Projeto da Av. Tronco na Copa de 2014

Uma das mais relevantes obras incluídas em maio de 2010 na Matriz de Responsabilidades é o projeto de alargamento e duplicação da Av. Tronco. Tal inclusão garante privilégios na obtenção de financiamento junto à Caixa Econômica Federal, assim como as demais obras específicas da Copa, definidas no mesmo documento. A condição para concessão do financiamento ao município é que a obra esteja pronta até o início dos jogos.

Transcrita a seguir, a Portaria que designou o Comitê Gestor Específico para o Projeto de Duplicação da Av. Tronco, publicada no Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA – de 03 de setembro de 2010. Segundo o Escritório de Atendimento da Tronco, o Comitê Gestor engloba a participação de líderes comunitários.

O Prefeito Municipal de Porto Alegre, no uso de suas atribuições legais, CONSTITUI, em razão da importância estratégica do projeto de duplicação da Av. Tronco para a cidade e para o conjunto de intervenções urbanísticas relacionadas à Copa do Mundo 2014 – Comitê Gestor Específico para o Projeto de Duplicação da Avenida Tronco [...]. Em função da complexidade das ações necessárias à duplicação da Av. Tronco e seu entorno, o presente Comitê Gestor Específico reunir-se-á com regularidade a fim de que as decisões e encaminhamentos para a viabilização técnica e social do mencionado projeto sejam tomadas de maneira conjunta e coordenada. (Portaria publicada no Diário Oficial de Porto Alegre – DOPA – de 03 de setembro de 2010.)

Como obra considerada prioritária pela Administração Municipal, dentre as obras da Matriz de Responsabilidades para a Copa de 2014, o Projeto de Duplicação da Av. Tronco, constitui-se do eixo englobado pela Av. Teresópolis, seguindo pelas Avs. Silva Paes, Moab Caldas e Tronco, Rua Cruzeiro do Sul e Av. Divisa, totalizando 5,6 km de extensão, conforme informação divulgada na internet.³⁹

³⁹ Disponível em:

http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.prrs.mpf.gov.br%2Fhome%2Faudiencias%2Fcopa-2014%2Fanexo_3_planejamento_da_avenida_tronco_27.09.10.pdf&ei=m_G_UP2REI2c8QTvs4DwCg&usg=AFQjCNGqD8SsBbh4fi9LriJGkL3rKvBUzQ. Acesso em: 01/11/2012.

Visão Geral da Duplicação da Av. Tronco (projeto)



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Sua importância está representada sob dois aspectos distintos: mobilidade urbana e plano social. Sob o primeiro aspecto, a obra consiste em rota alternativa na ligação entre a zona sul, o centro e a zona norte da cidade principalmente em dias de jogos, que deverão ocorrer no Estádio Beira-Rio, localizado na Av. Padre Cacique. O objetivo destacado aqui é o de serem eliminados os conflitos de circulação face às obstruções na área do entorno do estádio nesses dias. No plano social, a importância, segundo a prefeitura, se reflete na questão habitacional, qualificando a região através de melhorias na vida urbana, incluindo resgate de direitos sociais e humanos. Nesse sentido, a implantação do plano urbanístico contemplará programas habitacionais e de equipamentos urbanos, qualificando a circulação também através de transporte coletivo e ciclovias, além de ampliar a permeabilidade intrabairros na região.

Para adequar a gestão desta obra que causará grande intervenção nesta região da cidade, o projeto a dividiu em quatro trechos, conforme a figura abaixo:

Divisão da Av. Tronco em 4 trechos

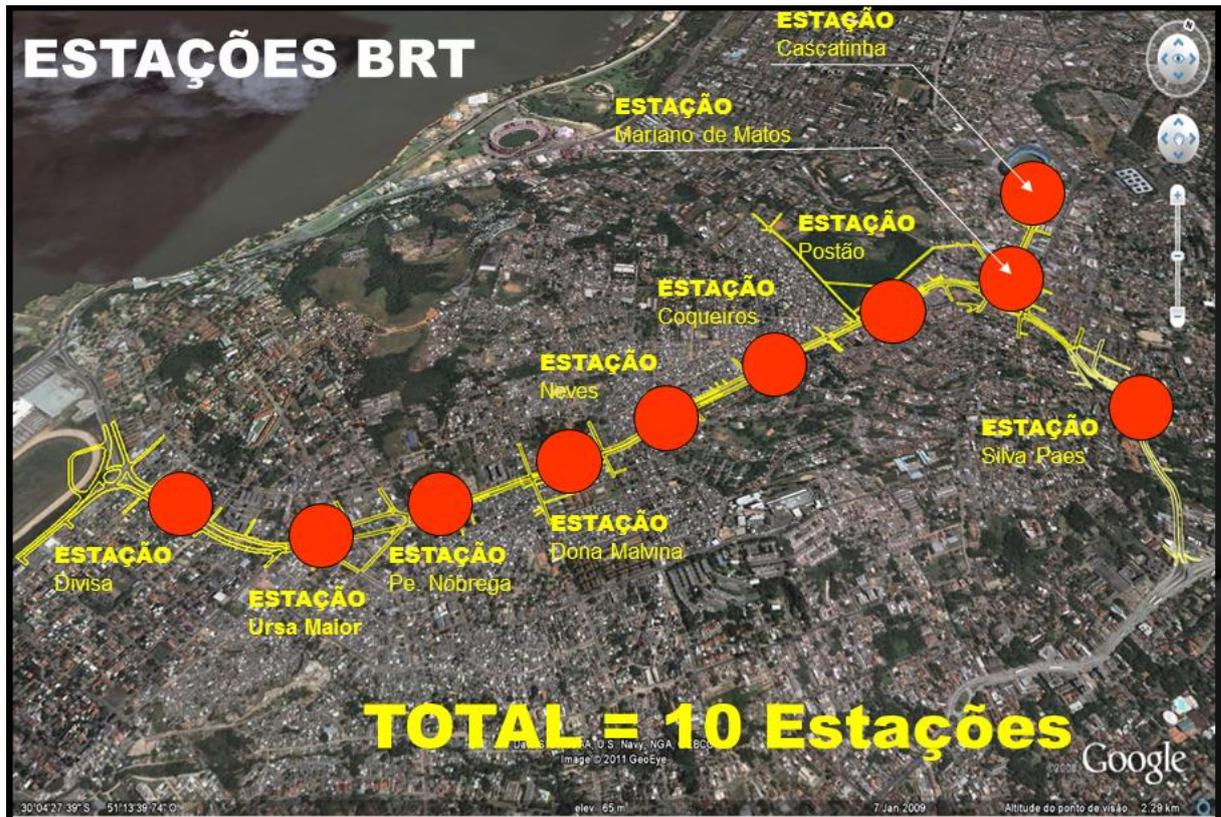


Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

O projeto viário original, segundo os entrevistados da PMPA, foi uma adequação de uma demanda da EPTC executada por uma empresa paulista, cujo nome não foi informado pelos entrevistados. Os projetos complementares foram elaborados pelo CIERGS, como será mais adiante abordado, o qual delegou a outras empresas para atuarem em conjunto. Nessa etapa, a SECOPA não estava diretamente envolvida, ou seja, a SECOPA também não participou efetivamente da fase de formulação. A coordenação do projeto esperada pela SECOPA ocorreu apenas a partir das fases de implementação e execução

Ao longo de toda a avenida estão previstas 10 estações de BRT, que visam à melhoria das condições de transporte público na região. Nesse sentido, segundo os entrevistados da PMPA, nota-se a preocupação da prefeitura em integrar as diversas intervenções realizadas, qualificando a cidade como um todo. Abaixo, uma figura que localiza as estações nos trechos apresentados:

As 10 estações BRT ao longo da Av. Tronco



Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Para pensar a implementação desta política pública é necessário mapear os seguintes itens: orçamento financeiro, recursos materiais e humanos, projeto do traçado viário e ações relativas a desapropriações e reassentamentos, como o levantamento socioeconômico e os recursos necessários.

Segundo o Portal de Transparência da PMPA⁴⁰, os recursos financeiros necessários para o Projeto de Duplicação da Av. Tronco seguem a tabela abaixo:

Origens dos recursos para a Obra da Av. Tronco

Obras da Copa 2014	Valor (R\$) Financiamento	Valor (R\$) Contrapartida	Total (R\$) Investimento	Valor (R\$) Desapropriações**
RS - A.01 - Corredor Avenida Tronco	129.300.000,00	4.300.000,00	133.600.000,00	19.959.000,00

** Os valores estão contidos no total do investimento na Matriz de Responsabilidades

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

⁴⁰ Disponível em:

<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/copaObraLista.do?viaMenu=true>. Acesso em: 26/06/2013.

Tem-se que, em 26/06/2013, os dados desta obra para as desapropriações, relativos aos empenhos realizados e pagos, totalizam R\$ 28.065.444,16 (nesta data, já totaliza 40% acima do previsto); e para as obras viárias em execução seguem a tabela abaixo, por lote:

Origens dos recursos executados para a Obra da Av. Tronco e por Lote

Lote	Valor financiamento (R\$)	Valor Contrapartida (R\$)	Investimento Total (R\$)
Total Executado (até 26/06/2013)	5.496.113,73	1.029.212,58	6.525.326,31
	4,25 %	23,94 %	
Lote 1 : Trechos 3 e 4	71.680.638,00	6.805.263,16	78.485.901,16
Lote 2: Trechos 1 e 2	57.619.362,00	2.880.968,10	60.500.330,10

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Relacionando-se orçamento e cronograma, tem-se as informações contidas nas tabelas abaixo, conforme consulta realizada em 26/06/2013, relativa a dados de março de 2013⁴¹:

Lote 1: trechos 3 e 4

INICIO	CONCLUSÃO	CUSTO EM R\$	EMPRESA CONTRATADA
28/05/12	Novembro 2013	76.401.350,25	Consórcio CBG-CPL-TB (Const. Brasília Guaíba - Const. Pelotense - Toniolo Busnelo)

Serviços Executados:

Rede pluvial na Rua Caixa Econômica e Av. Cruzeiro do Sul
Rede pluvial na Rua Cruzeiro do Sul

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Lote 2: trechos 1 e 2

INICIO	CONCLUSÃO	CUSTO EM R\$	EMPRESA CONTRATADA
17/10/12	Abril 2014	47.754.501,13	CBG- CBL - TB (Const. Brasília Guaíba - Const. Pelotense - Toniolo Bustelo)

Serviços Executados:

Rede de drenagem na Rua Irmãos Calvet
Rede de drenagem na Teresópolis e Galeria na Mazon
Serviços em Execução:
Escavação da pista no lado esquerdo. Em obras.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

⁴¹ Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/noticias/confira-em-que-fase-estao-os-projetos-e-as-obras-marco-2013/146>. Acesso em: 26/06/2013.

Segundo o Relatório das Obras da Copa em Porto Alegre publicado no Portal de Transparência na Copa em 13/06/2013, relativo a maio de 2013, consta que a duplicação da Av. Tronco está orçada em R\$ 156 milhões⁴², sendo que os trechos 3 e 4 recebem pavimento para o corredor BRT e os trechos 1 e 2 estão em obras, com previsão de término para maio de 2014.

A página que acompanha as licitações da copa, no site da SMF, consultada em 26/06/2013, apresenta o seguinte:⁴³

Corredor Av. Divisa - Av. Tronco

Lote 1 - Trechos 3 e 4

Objeto: **EXECUÇÃO DE INFRA ESTRUTURA E PAVIMENTAÇÃO DO CORREDOR DAS AV. DIVISA - AV. TRONCO, TRECHOS 3 E 4**
 Licitação: **Concorrência Pública 002.081042.11.6**
 Matriz de responsabilidade: **RS-A.01/03.1**
 Valor máximo (R\$): **78.784.873,79**
 Status: ● **Adjudicada**

Local abertura: **Rua Siqueira Campos, 1300, sala 301, Porto Alegre-RS**
 Data / hora abertura: **06/12/2011 às 14h (cancelada)**
 Data / hora abertura: **17/01/2012 às 14h**

Contrato

Vencedor: **Consórcio CBG-CPL-TB**
 33.192.873/0001-00 - Construtora Brasília Guaíba Ltda.
 92.190.503/0001-95 - Construtora Pelotense Ltda.
 89.723.977/0001-40 - Toniolo Busnello S.A.
 Valor contratado (R\$): **76.401.194,31**
 Assinatura do contrato: **06/03/2012**
 Prazo de execução: **18 meses**
 Ordem de início: **28/05/2012**
 Previsão de Conclusão: **28/11/2013**

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

⁴² Disponível em: <http://transparencianacopa.com.br/noticias/relatorio-das-obras-da-copa-em-porto-alegre-maio-2013/162>. Acesso em: 26/06/2013.

⁴³ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=214. Acesso em: 26/06/2013.

Lote 2 - Trechos 1 e 2

Objeto: **EXECUÇÃO DE INFRA ESTRUTURA E PAVIMENTAÇÃO DO CORREDOR DAS AV. DIVISA - AV. TRONCO, TRECHOS 1 E 2**
 Licitação: **Concorrência Pública 002.081010.12.5**
 Matriz de responsabilidade: **RS-A.01/01.2**
 Valor máximo (R\$): **49.747.898,81**
 Status: ● Adjudicada

Local abertura: **Rua Siqueira Campos, 1300, sala 301, Porto Alegre-RS**
 Data / hora abertura: **15/06/2012 às 14h (cancelada)**
 Data / hora abertura: **16/07/2012 às 16h30min (cancelada)**
 Data / hora abertura: **02/08/2012 às 16:30**

Contrato

Vencedor: **CNPJ: 33.192.873/0001-00, CONSÓRCIO CBG-CPL-TB (CONSTRUTORA BRASÍLIA GUAÍBA LTDA.; CONSTRUTORA PELOTENSE LTDA. E TONIOLLO BUSNELLO S.A.)**
 Valor Contratado (R\$): **47.754.501,13**
 Assinatura do contrato: **13/09/2012**
 Prazo de execução: **18 meses**
 Ordem de início:
 Previsão de conclusão:

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

A notícia publicada em 13/06, relativa a dados de maio, dá conta de que ambas as obras estão em andamento. Entretanto, em análise das figuras acima, dados do Portal de Transparência em 26/06, tem-se que os trechos 1 e 2 não receberam ordem de início para as obras. Percebe-se, portanto, que alguns dados apresentam contradições no próprio portal de transparência. Segundo o engenheiro civil e coordenador técnico das obras da Copa⁴⁴, o ritmo dos reassentamentos pode comprometer o andamento da obra. A questão social é a grande pedra no caminho. Ainda conforme a reportagem, “A obra foi dividida em quatro etapas. Duas estão em obras: os 1,4 mil metros de pavimentação entre as avenidas Carlos Barbosa e Icaraí estão prontos. Os 800m da Rua Gaston Mazon também.”. Pode-se perceber com

⁴⁴ Disponível em: <http://diariogaicho.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2013/06/duplicacao-da-avenida-tronco-em-ritmo-lento-na-capital-4166399.html>. Acesso em: 11/06/2013.

esses dados que há contradições entre as informações. Essas comparações serão aprofundadas e analisadas no capítulo seguinte.

Retomando com relação à questão financeira, segundo os entrevistados da prefeitura, em um primeiro momento, o governo Lula afirmou que os recursos seriam a fundo perdido. Esta seria uma primeira proposta do governo federal. Internamente, a prefeitura fez todo o trabalho de planejamento e estimativas de custos para poder fazer os pedidos junto ao governo federal. De todos os projetos, sendo que, no caso da Tronco, seria estimar o custo do próprio alargamento da avenida, das desapropriações e dos reassentamentos que seriam fundamentais para efetivação da obra.

Num segundo momento, o governo federal passou a afirmar que os recursos seriam provenientes de financiamentos, mas com condições especiais (outra forma de juros, etc) e que permaneciam boas para a prefeitura. Até esse momento, os técnicos do município estavam totalmente envolvidos, efetuando os cálculos, para que a matriz fosse montada e para que os financiamentos pudessem ser concedidos, adequados às necessidades. Num terceiro momento, em julho de 2010, a decisão federal foi cortar os financiamentos de desapropriação e habitação. Seriam financiados pelo governo federal apenas o viário. Como já era sabido que o custo dos três itens era alto demais, imaginou-se que com a “ajuda federal” para um deles, os demais poderiam ser suportados pelo próprio município. Portanto, considera-se, pela prefeitura, que a resposta do governo federal demorou demais para ser dada. Foram três diferentes propostas de alocação de recursos, cada qual mais reducionista em termos de apoio federal, que acabaram atrasando esse planejamento municipal para realização dos projetos e as obras.⁴⁵

Somente a partir de 2010 é que a prefeitura começou a planejar os recursos para o plano habitacional, quando este saiu da matriz de responsabilidade. Naquela época, o município já havia se articulado contando com uma empresa paulista para execução do conjunto das obras. Como o convênio com o CIERGS agregava todos os projetos (doação que representava um custo a menos para a prefeitura), procurou-se uma empresa que fosse capacitada para executar tudo, e essa empresa só foi encontrada em São Paulo. Porém, como só era possível o viário, o CIERGS

⁴⁵ Os dados contidos nestes dois parágrafos foram adaptados da entrevista realizada com os representantes da PMPA, não sendo caracterizados como fonte oficial, e servindo apenas como contextualização para posterior análise.

teve que desistir daquela empresa, pois não valeria contratar uma empresa de fora do estado para executar uma obra “simples” (no sentido de não agregar os três itens numa execução única). Isso representou um custo a mais para o CIERGS, que precisou custear novamente depois, buscando outras empresas locais, para ficar até mais ágil. Portanto, as promessas não cumpridas do governo federal, segundo a prefeitura, representaram um transtorno para o município. Quer dizer, para fazer o marketing lá fora, mostrando para a FIFA as condições do país para sediar o evento, o governo federal prometeu várias coisas que depois não poderiam ser atendidas. Significou um presente de grego: primeiro vai pagar tudo, depois vai pagar a metade e, no fim, vai pagar um terço.⁴⁶

Nunca na história do município de Porto Alegre, houve um afluxo tão grande de investimentos para que tantas obras fossem realizadas em um determinado prazo. Então a prefeitura não estava preparada – não havia essa experiência – para a efetiva realização de todas essas intervenções. Foi necessário avaliar quais as necessidades, tanto de recursos humanos, como materiais e técnicos para conseguir “dar conta” de todas as ações, considerando todos os benefícios que viriam dessas ações. Entretanto, foram todas as cidades que se depararam com tais dificuldades, não apenas Porto Alegre. A intensa burocratização dos procedimentos e a falta de preparo das administrações causaram uma grande dificuldade para atendimento das intervenções nos prazos previstos. No caso, não adianta haver verba se não houver projeto e tantos outros condicionantes.⁴⁷

Estima-se que a quantidade de pessoas envolvidas neste projeto envolve diretamente cerca de 40 servidores municipais. Os locais de atuação desses servidores são a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), SECOPA, SMF, SMOV, DEMHAB, PGM, Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM). A informação relativa ao número de servidores demandados para o projeto não foi encontrada em fontes oficiais, como a página eletrônica da PMPA na internet. Esses dados foram obtidos na entrevista com os servidores da SECOPA.

Em termos de especificidades técnicas, dentre as obras relacionadas ao projeto viário, destacam-se as pistas de rolamento (com 7m de largura nos dois

⁴⁶ Os dados contidos neste parágrafo foram adaptados da entrevista realizada com os representantes da PMPA, não sendo caracterizados como fonte oficial, e servindo apenas como contextualização para posterior análise.

⁴⁷ Idem anterior.

sentidos), corredor de ônibus (com 3,5m de largura nos dois sentidos e previsão de 10 estações/paradas), canteiro central urbanizado, calçadas laterais e ciclovia integrada ao Plano Cicloviário Municipal⁴⁸.

O planejamento ocorreu seguindo as etapas de levantamento topográfico, cadastral e socioeconômico, realização do projeto básico, trabalho informativo junto à comunidade relativo ao desenvolvimento das ações na região e reuniões sistemáticas da Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA), do Grupo de Trabalho de Mobilidade (GT-Mobilidade) e demais secretarias envolvidas nas discussões.

O trecho a seguir foi adaptado da entrevista realizada com os representantes da PMPA e será apresentado para caracterizar a visão da Administração Municipal em relação à questão democrática. Portanto, não caracteriza juízo de valor da autoria deste trabalho, sendo posteriormente, no capítulo 3, objeto de análise e comparação com outros dados. “A partir de 2009, o contato com as comunidades buscou fazer todo o acerto, que ao contrário do que a mídia publicou não seriam despejadas sem que o poder público interviesse de modo a garantir os direitos dessas pessoas. São mais de 90 vilas, sendo mais de 30 associações de bairro. São um povo muito bem articulado, que sabe dos seus direitos e são muito organizados. As lideranças comunitárias da região são verdadeiros guerreiros, que defendem os direitos deles, mesmo sabendo que são invasores, enfim. Foi montada a comissão de habitação da SECOPA, especificamente para tratar dos assuntos da Tronco, com a participação destes líderes comunitários. No caso, os moradores diziam o que queriam, e os servidores vinham ao governo expor, questionando a viabilidade ou não daquela solicitação. Numa política pública como esta, é necessário que as reivindicações se articulem com parcerias, entre governo e comunidade, caso contrário, torna-se inviável. A cultura da região é bastante forte e, como se interfere na vida das pessoas, é necessário muito cuidado. A primeira reivindicação era que eles então não saíssem da região, que fossem reassentados próximos de onde moravam. Entretanto, como contrapartida da prefeitura, próximo desta região não é possível construir casas para todos, eles teriam que morar em apartamentos. Solução que muitos concordaram, mas outros não. Foi relatado que na medida em que a prefeitura (esses dois servidores entrevistados) ia mostrando para a população as condições e explicando as limitações para atendimento das

⁴⁸ Dados fornecidos pela SECOPA, através de uma apresentação de Power Point.

reivindicações deles, eles iam aceitando. Mesmo porque não havia outra forma de construir tantas casas naquela região, não há área disponível para todos. Estava sendo feita uma adaptação dentro do que era reivindicado com o que era viável realizar, tecnicamente. A negociação ocorreu da seguinte forma, a população deveria indicar áreas na região e a prefeitura analisaria a viabilidade de adquiri-las. De mais de 90 áreas indicadas pela comissão, uma arquiteta da prefeitura visitava cada área, com profissionais de secretarias envolvidas (SMAM, DMAE, DEP, SMOV...) para avaliar a situação de viabilidade do terreno, inclusive metragem, questões de plano diretor (futuras praças ou ruas), existência de nascentes, desníveis, impedimentos ambientais ou de construção. Normalmente em grandes áreas livres na região, já havia algum impedimento, motivo pelo qual a área não estava ocupada ainda. Resumindo, de todo esse estudo foi possível trabalhar com 14 áreas dentro do raio de 2km do eixo da avenida, conforme determinação do Ministério das Cidades. Essas áreas já foram desapropriadas, mas tiveram as licitações para construção dos conjuntos habitacionais desertas. A prefeitura vem tentando atrair de diversas formas essas empresas, que serão abordadas mais adiante. De fato, diálogo houve.

Com a definição de que as famílias reassentadas na região estariam localizadas nesses imóveis indicados ocasionou diversos questionamentos de vereadores e dos próprios moradores de classe média-alta do bairro, que inclusive abriram processos junto ao MP, assim como os moradores atingidos. Depois de toda essa negociação ainda, houve a exclusão de algumas das áreas indicadas para reassentamento. Nesses locais seriam colocados futuramente equipamentos públicos, como praças, postos de saúde, escola, etc (a serem definidos depois da obra da avenida pronta). Como as áreas adquiridas tinham sido uma conquista da população atingida, as comunidades exigiam uma correta destinação para aquelas áreas. Se a prefeitura não o fizesse, poderia ser considerado uma “traição” para aquelas comunidades, pois a promessa estava feita.”⁴⁹

Os critérios para destinação das pessoas afetadas pela obra seguem quatro diferentes tipos: desapropriação, reassentamento (vinculado ao aluguel social), bônus moradia ou indenização. São observadas nesta negociação a situação

⁴⁹ Os dados contidos nestes dois parágrafos foram adaptados da entrevista realizada com os representantes da PMPA, não sendo caracterizados como fonte oficial, e servindo apenas como contextualização para posterior análise.

documental dos imóveis, a vontade das famílias e as condições técnicas, financeiras e jurídicas da prefeitura.

Dos imóveis atingidos que são de propriedade particular, inclusive usucapiões conquistados por alguns moradores, procede-se a desapropriação. Nesses casos, com a documentação regular do imóvel, este passa por avaliação na SMF, e os proprietários são então chamados para negociação na prefeitura. Aceitando o valor avaliado para indenização e com a documentação atualizada, a desapropriação é efetivada na via administrativa, através de escritura pública. Caso haja algum empecilho nessas condições, a desapropriação ocorre via judicial, através de ação de desapropriação. Se a ocupação do imóvel é pelo próprio proprietário, este recebe o valor integral da indenização e passa imediatamente a posse da área ao município. Se a área estiver irregularmente ocupada, as famílias que ali residem deverão ser atendidas por um dos outros critérios da política pública, sendo o proprietário indenizado considerando-se um percentual de depreciação no imóvel.

Para os imóveis desapropriados ou de propriedade do município com ocupação irregular, são oferecidos os outros três instrumentos para atendimento às famílias (reassentamento, bônus moradia ou indenização). Para isso, a prefeitura contratou uma empresa para realizar um levantamento socioeconômico completo. Segundo os entrevistados da SECOPA, a empresa contratada fez o cadastramento de cada família: nome, CPF, quantos na família, renda, se tem pessoa com problema, metragem das casas; sob coordenação e supervisão do DEMHAB. A partir de então, as pessoas eram chamadas para escolher o tipo de atendimento.

O reassentamento ocorrerá em conjuntos habitacionais, em sua maioria apartamentos, financiados pelo programa federal MCMV. A prefeitura adquiriu as áreas e licitará uma empresa para construção dos prédios. Enquanto não estão construídos, para liberação da área para a obra viária, é concedido aos atingidos que desejam reassentamento o aluguel social. Essas pessoas recebem um valor equivalente a R\$500,00 para alugar uma casa para morar até o momento que os apartamentos fiquem prontos, com contratos intermediados pela prefeitura. Elas devem encontrar a casa e comunicar a prefeitura, que viabilizará o contrato. Segundo os entrevistados da PMPA, “a obra viária precisa seguir adiante, independentemente dos problemas que estão sendo enfrentados pelo plano habitacional com as licitações”. Esta declaração demonstra claramente as prioridades da prefeitura, ponto que será analisado no capítulo seguinte.

Outra opção de atendimento nos programas é o Bônus Moradia, que funciona da seguinte forma: O valor que seria utilizado para a prefeitura construir uma casa para a família morar é pago diretamente a ela para compra de uma casa que ela desejar (cada família deve buscar a sua casa). Nesses casos, as pessoas que desejam sair da região são beneficiadas (cerca de 23%, segundo os entrevistados), pois podem procurar uma casa inclusive fora de Porto Alegre, se assim o desejarem. O valor do bônus é o mesmo do programa MCMV, R\$ 52.340,00 por família, e o contrato também é todo intermediado pelo DEMHAB, através de processo administrativo aberto para este fim.

Nas situações em que a família mora em uma casa maior e alega que esta vale mais do que o bônus, é aberto um processo administrativo visando à indenização da área construída. A SMF avalia a benfeitoria existente, visto que o terreno não é de propriedade regular, e apresenta à família. Concordando, ela recebe o valor avaliado via indenização. Discordando, é aberto um processo judicial que indicará perícia para avaliação desta benfeitoria. Segundo os entrevistados, todos os optantes por indenização concordaram com a avaliação da prefeitura e receberam o valor administrativamente.

Distribuição das famílias atingidas pela obra da Av. Tronco

Estimativa de famílias atingidas no leito da avenida: 1.400 FAMÍLIAS⁵⁰		
Famílias na região	700	50%
Famílias fora da região (Bônus Moradia / Novas áreas)	420	30%
Famílias distribuídas em outros projetos habitacionais	140	10%
Famílias na área do Exército	140	10%

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Segundo a reportagem do Diário Gaúcho⁵¹, são 1.525 famílias cadastradas, das quais 744 (49%) já saíram da Tronco e 781 (51%) permanecem. Das 744 que saíram, 43% (322) retiraram bônus moradia, 9,4% (70) foram indenizadas e 7% (52) recebem aluguel social até receberem as chaves das unidades construídas para

⁵⁰ Idem anterior.

⁵¹ Disponível em: <http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2013/06/duplicacao-da-avenida-tronco-em-ritmo-lento-na-capital-4166399.html>. Acesso em: 11/06/2013.

reassentamento na região. A reportagem não menciona o destino das 300 outras famílias que já teriam saído. Dos que permanecem, 7% (56) estão com pedidos de avaliação em andamento, 90% ainda aguardam abertura de processo para desocupação das residências e 3% (25) ainda não manifestaram interesse por nenhuma das opções de pagamento. Muitos estão descontentes com o processo de concessão do bônus e alegam a dificuldade de encontrar moradia pelo valor concedido. Segundo a reportagem, “A demora na tramitação de documentos, avaliação e liberação do recurso fez vários moradores perderem oportunidades.”, que costuma levar três meses.

Recentemente, houve algumas sensíveis alterações no contexto de todo o Projeto de Duplicação da Av. Tronco. Segundo noticiado pela ONG Cidade⁵², o Prefeito declarou que retiraria as obras de duplicação da Av. Tronco da Matriz de responsabilidades da Copa de 2014. “Isto significa que os moradores não precisam mais aceitar Bônus Moradia, muito menos Aluguel Social.” O projeto de lei do Executivo que institui Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foi aprovado na Câmara de Vereadores de Porto Alegre em 24/06/2013. Com a gravação das áreas como AEIS e a retirada da obra da Tronco da copa, não haveria a necessidade de os moradores atingidos pela obra viária deixarem suas casas. Isso desobriga os moradores a aceitarem bônus moradia e menos ainda o aluguel social.

Segundo a reportagem, é necessário que as áreas sejam identificadas como AEIS e por leis autorizativas específicas, sejam doadas à Caixa Econômica Federal, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), com a seleção das empresas que executarão as obras, efetuada em Editais de Chamamento pelo Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB).

Os vereadores aprovaram o projeto de lei e a emenda 6, que traz:

As áreas objetos da presente lei destinar-se-ão, prioritariamente, para o reassentamento das famílias atingidas pelas obras da Avenida Tronco e, posteriormente, para as demandas de habitação e regularização fundiária do Orçamento Participativo das regiões Glória, Cruzeiro e Cristal, através do Programa Minha Casa, Minha Vida, para famílias com renda na Faixa I do programa.

A partir desses dados gerais quantitativos a respeito do projeto analisado, busca-se aprofundar a pesquisa no campo da política pública habitacional

⁵² Disponível em: <http://ongcidade.org/site.php?/noticia/id/1583>. Acesso em: 26/06/2013.

implantada neste caso pela Administração Municipal de Porto Alegre. A forma como foi planejada, os mecanismos utilizados, principalmente com relação à participação efetiva dos atores envolvidos e impactados pela execução do projeto, será objeto de análise no capítulo seguinte.

3. DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO (PORTO ALEGRE): UMA TENTATIVA DE RECONSTRUÇÃO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Este capítulo consiste em uma análise mais detalhada de todo o processo da política pública vinculada ao projeto de duplicação da Av. Tronco, na cidade de Porto Alegre. Serão destacados todos os aspectos importantes observados durante as fases que compõem o processo desta política pública, utilizando-se, para tanto, o ciclo de políticas públicas revisado do ponto de vista teórico no primeiro capítulo.

Inicia-se a análise comentando a agenda da política pública, elencando os problemas a serem enfrentados e os atores envolvidos. Após, são abordadas as fases de elaboração, onde são pensadas as alternativas de solução para o problema enfrentado, e de formulação, quando ocorre a tomada de decisão. Na sequência, é descrita a fase de implementação, quando são mapeados os recursos financeiros, humanos e materiais necessários. Em seguida vem a execução da política pública propriamente dita, fase em que é pensado o cronograma, estipulando prazos e recursos. Por fim, serão abordados o monitoramento e a avaliação da política pública.

3.1. AGENDA

Como levantado nos capítulos anteriores, para se criar uma política pública, a primeira questão a ser analisada são os problemas que devem ser enfrentados. O fato desencadeador de toda a intervenção em estudo foi o advento da Copa do Mundo de 2014 para o Brasil. Desde a candidatura do país para sediar o evento, pode-se observar o déficit democrático ocorrido. Na verdade, quando da candidatura do país a país-sede, os brasileiros souberam da situação no momento em que ela estava ocorrendo. Não houve consulta prévia à candidatura junto à população brasileira.

Como se sabe, a FIFA impõe as mais diversas exigências para que um país sedie o *seu* evento mundial. O governo brasileiro atuou de forma impositiva naquele momento em relação à cidadania. Não houve um plebiscito ou referendo para averiguar a opinião dos brasileiros antes da tomada da decisão, o que torna ainda

mais distante a ideia de vinculação da decisão popular em relação à decisão tomada pelo governo.

Com a aceitação por parte da FIFA de que o Brasil seria o próximo país a sediar a copa, o governo brasileiro iniciou a longa jornada que teria pela frente para viabilizar a realização do evento. Como ordem de início, contratou através de um termo de cooperação a ABDIB – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base – para realização de uma pesquisa completa, com todas as instalações de infraestrutura necessárias para a realização da Copa do Mundo de 2014. Novamente é possível perceber que não houve intenção do governo federal em consultar a opinião pública, mesmo se tratando de uma questão que envolveria as cidades e seus moradores em uma longa e significativa intervenção. Desde a assinatura do termo (em 13/05/2008) já se passaram cinco anos e as obras seguem interferindo na vida das pessoas em todo o país.

Na cidade de Porto Alegre, as ações necessárias de intervenção totalizariam 268, segundo a ABDIB. Nessa etapa, quem se reuniu a portas fechadas foi o governo municipal. Os técnicos do município foram acionados para estudar as 268 ações sugeridas de forma que pudesse ser atendido o maior número de obras, considerando o tempo e os recursos necessários. Enfim, a prefeitura, por meio de seus técnicos, delimitou os problemas a serem enfrentados pelo município para a realização da copa, novamente sem participação democrática.

Como descrito no capítulo anterior, das 268 ações a administração municipal definiu 10 para compor a Matriz de Responsabilidades com o governo federal. Todas vinculadas à mobilidade urbana. Para fins deste trabalho, não se obteve acesso à pesquisa completa realizada pela associação, mas imagina-se que houvesse outros pontos de intervenção necessários na cidade de Porto Alegre. Em todas as cidades-sede, a pesquisa apontou a necessidade de investimentos em mobilidade em cerca de 30% do total.⁵³ Por que, em Porto Alegre, adotou-se o investimento de 100% em obras de mobilidade urbana? Tudo isso se deu sem a legitimação da sociedade porto-alegrense, visto que foi uma decisão de governo, puramente tecnocrática. Seguramente poderiam ter sido feitos investimentos em áreas como saúde (rede hospitalar, conforme a pesquisa), saneamento básico e segurança, no entanto, a administração municipal optou por focar todos os esforços no tema da mobilidade

⁵³ Disponível em: http://www.abdibcopa2014.org.br/informacoes_gerais.cfm. Acesso em: 26/06/2013.

urbana, naturalmente vinculada ao evento copa e ao estádio-sede dos jogos na cidade.

Considerando o ciclo de políticas públicas, ainda na fase da agenda são elencados os atores envolvidos nessa política, delimitando seus interesses, forças e fraquezas em relação ao objetivo. No caso de Porto Alegre, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) é o órgão público principal responsável por toda intervenção que ocorrerá no município em função do evento. Primeiramente, o interesse da prefeitura é adequar a cidade aos padrões exigidos pela FIFA para a Copa do Mundo. A prefeitura tem legitimidade para realizar as políticas públicas necessárias para adequação da cidade, gerenciando todos os projetos vinculados à copa, delimitada apenas por questões legais por se tratar de órgão público. Prefeito, Vice-prefeito, Procurador-geral e Secretários de Governo representam os interesses – ou deveriam representar – dos cidadãos porto-alegrenses, tendo sido eleitos por estes ou não, porém legitimados pela estrutura democrática representativa em que vivemos no país.

Atuando pela Administração Municipal tem-se a Secretaria de Gestão e Acompanhamento Estratégico (SMGAE), que faz a coordenação geral da gestão municipal, a Secretaria Extraordinária da Copa (SECOPA), criada para gerenciar todos os projetos vinculados ao evento. As forças da SECOPA residem no poder de decisão que foi repassada a seus representantes. Além destas tem-se a Procuradoria Geral do Município (PGM) que figura como ente de apoio jurídico a todos que a demandarem dentro da prefeitura, a Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) com atuação intensa nas desapropriações e avaliações dos imóveis, além das licitações e realizações financeiras. A Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV) juntamente com a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) foram recentemente consolidadas em uma única secretaria, a SMURB (Secretaria Municipal de Urbanismo). Atuam no acompanhamento das obras na cidade realizadas por empresas licitadas. Ainda dentro da estrutura pública municipal, incluem-se as seguintes secretarias com envolvimento nessa política pública: Gabinete de Planejamento Estratégico (GPE), atual Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM) e a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC).⁵⁴

⁵⁴ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/porta1_pmpa_novo/ (acessando os links dos órgãos) Acesso em: 20/06/2013.

Centrando no contexto da política pública habitacional, a grande força e responsabilidade municipal estão centradas no Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Seu objetivo reside em propiciar o acesso à moradia digna e ao solo urbano regularizado, assim como o acesso à terra e à moradia regular no contexto urbano, incluindo infraestrutura básica, serviços e equipamentos comunitários, buscando a integração com as demais políticas públicas. No caso específico da obra da Av. Tronco, que demanda fortemente da atuação deste órgão, pode-se perceber que há desvirtuações na forma de condução desse processo. Nesse contexto, o DEMHAB realiza em conjunto com o Escritório de Atendimento da Tronco⁵⁵ (criado para este fim) a intermediação entre a prefeitura e a população atingida. Mais adiante serão abordadas as questões vinculadas à execução da obra e da política habitacional em si, quando serão percebidos esses problemas.

Em parceria com a prefeitura, e a EPTC, apresenta-se o Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (CIERGS), que doou os projetos básicos e executivos ao município através de um termo de cooperação técnica. Nesse quesito, pode-se também perceber o déficit democrático existente, visto que a prefeitura delegou até mesmo a realização dos projetos das obras, sendo que a empresa cooperada também delegou sua função a outras empresas. A Caixa Federal também apresenta fundamental relevância dentre os atores envolvidos, pois é o banco financiador das obras planejadas pelas administrações em todas as três esferas. A Caixa detém expressivo poder sobre os encaminhamentos dos programas, na medida em que impõe suas condições para concessão dos financiamentos.

Os comitês populares da copa⁵⁶, criados em todas as cidades-sede, atuam fortemente no controle social das obras relativas à copa. Seus interesses são de acompanhar a atuação do poder público, tanto em questões financeiras quanto em relação aos direitos dos cidadãos. Há sérias denúncias de violações de direitos levantadas pelos comitês, principalmente violações do direito à moradia. Serão abordadas mais adiante essas questões, quando da análise da fase de execução da política pública.

⁵⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=130. Acesso em: 20/06/2013.

⁵⁶ Disponível em:

http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=360&Itemid=278. Acesso em: 20/06/2013.

A sociedade porto-alegrense de forma geral também se mostra um ator importante no contexto da política pública, apesar do déficit de participação verificado no município de Porto Alegre e também em outros municípios, pois toda ela é mobilizada pelas políticas. Apesar de não possuir nenhum caráter vinculante em relação às intervenções realizadas na cidade, a sociedade realiza o controle social e acompanha o grau de transparência da prefeitura em relação às obras. Elencados os problemas a serem enfrentados e destacados os atores envolvidos na política pública, parte-se para a fase seguinte, a elaboração.

3.2. ELABORAÇÃO

Nesta etapa devem ser pensadas todas as hipóteses e alternativas de soluções, independentemente de sua viabilidade *a priori*. A partir de várias hipóteses, seriam então avaliadas as efetivamente possíveis, incluindo consulta à população, para posterior tomada de decisão (fase de formulação).

Através da pesquisa contratada pelo governo federal (ABDIB) para investigação das cidades-sede da copa, como mencionado anteriormente, foram definidas 268 ações necessárias para Porto Alegre, para que a cidade se tornasse perfeitamente apta em relação a todos os setores. Como o tempo era predeterminado e os recursos de certa forma limitados, os técnicos da prefeitura optaram por definir uma região prioritária de abrangência para a copa, o chamado “território preferencial”, conforme informação fornecida pelos entrevistados da SECOPA. Nesse sentido, já é possível demonstrar que o objetivo principal era claramente o evento, não necessariamente a melhoria das condições de vida da população e da cidade de Porto Alegre. Tudo foi decidido pelo governo visando aos jogos. Por isso a criação do território preferencial em torno do estádio.

Definido que esta região onde ocorreriam as intervenções partiria do estádio do Grêmio (a Arena) e do aeroporto, passando pelo centro, estádio Beira-Rio (local dos jogos), chegando até o hipódromo do Cristal em direção à zona sul, a prefeitura analisou suas viabilidades técnicas em relação à pesquisa do governo federal. Selecionou então 10 obras de interferência no território preferencial. Não foram encontradas evidências ou notícias no estudo deste trabalho, nem mesmo neste momento, de que a população foi consultada no sentido de verificar a vontade

popular em relação aos objetos de intervenção. Para a prefeitura, o tema da mobilidade urbana era o mais importante para a realização da copa. Focou então todos os projetos e políticas públicas na mobilidade urbana, sem vinculação democrática alguma.

Na etapa da elaboração, são levantadas as alternativas para solução do problema apontado, a mobilidade. Devem ser verificadas todas as hipóteses para atingimento desse objetivo. Aparentemente, para o caso em estudo, não houve verificação de outras possibilidades. Os técnicos da prefeitura chegaram à conclusão de que a intervenção na Av. Tronco resolveria o problema de mobilidade entre centro e zona sul em dias de jogos no estádio Beira-Rio. Especialmente nessa fase da política pública, é interessante que um maior número de pessoas seja envolvido, pois potencialmente podem surgir mais ideias para a solução do problema. Aparentemente pode-se pensar que a prefeitura, ao apostar em decisões essencialmente tecnocráticas, desacredita do poder e da capacidade da população de decidir sobre o futuro da sua cidade.

Por exemplo, no caso da mobilidade entre centro e zona sul, seria possível pensar em alternativas, como maior incentivo ao transporte coletivo, ampliação do desenvolvimento do transporte hidroviário, rodízio de placas de veículos particulares como em São Paulo, aeromóvel, metrô, restrição do acesso de carros ao centro da cidade. Enfim, são hipóteses que podem não resolver o problema, mas que devem ser estudadas e cogitadas. Em tempos de manifestações públicas em todo o país, especialmente neste momento da história, fica claro que a aparente inviabilidade de algumas alternativas não pode excluí-las imperativamente. Quem poderia imaginar há algumas semanas (antes do início das manifestações), que se estaria discutindo o passe livre para estudantes ou a reforma política no Brasil? Naquele momento, viam-se essas ideias como inviáveis e impossíveis, no entanto, agora estão em pauta para discussão e análise. Nesse sentido, critica-se a definição do problema a ser enfrentado na cidade de Porto Alegre de forma exclusivamente tecnocrática, sem o vislumbre de hipóteses alternativas e principalmente sem a participação da cidadania.

Portanto, a partir deste estudo dos técnicos da prefeitura para alternativa de enfrentamento do problema da mobilidade, estes chegaram à conclusão de que a intervenção na Av. Tronco seria a melhor solução. Esta pesquisa não encontrou evidências de que foram levantadas outras hipóteses. Também não se encontrou

evidência de participação da cidadania envolvida, toda a cidade de Porto Alegre, na sua definição. Sendo assim, os técnicos levaram para apreciação do prefeito municipal a alternativa de solução encontrada. A tomada de decisão faz parte da fase de formulação, analisada na sequência.

O que se percebe é que as obras decididas pelo governo municipal não visam ao bem-estar da cidade, mas apenas à Copa, mobilidade em geral, acessos ao estádio, aeroporto, hotéis e demais estruturas para receber os visitantes. O legado do evento para Porto Alegre é apenas uma consequência, não a causa e o objetivo central. O problema da situação habitacional da Av. Tronco mostra-se uma externalidade, pois a política pública vinculada à região não apresenta vínculo direto com a Copa do Mundo. Na verdade, o problema a ser atacado, na visão da administração municipal (conforme colocação dos entrevistados citada anteriormente), é a questão do trânsito próximo ao estádio: “a obra viária precisa seguir adiante, independentemente dos problemas que estão sendo enfrentados pelo plano habitacional com as licitações”. A vinculação pública deste projeto a um legado social da Copa do Mundo não passa de um estratagema utilizado pelo poder público para justificar a remoção das famílias. De fato, a permanência daquelas famílias em uma localização tão próxima do estádio, no campo de visão dos turistas, vai de encontro aos padrões de cidade espetáculo que a FIFA quer mostrar em seus megaeventos esportivos.

3.3. FORMULAÇÃO

Durante a implementação, os técnicos da prefeitura levaram ao prefeito a hipótese da Av. Tronco como solução para o problema da mobilidade urbana em Porto Alegre. No momento em que o prefeito concorda com esta hipótese e toma a decisão efetivamente, trata-se da fase de formulação da política pública. O prefeito poderia ter questionado seus técnicos e solicitado outra alternativa de solução, caso a sugestão oferecida não estivesse de acordo com suas expectativas. De fato, o que ocorreu foi a concordância do prefeito com a política pública vinculada à Av. Tronco. Novamente não foi possível encontrar evidências de participação de outros atores envolvidos na política para a tomada de decisão, foi uma decisão exclusivamente de governo. Na ausência dos mecanismos de consulta popular, verifica-se que a

tomada de decisão ocorre de forma elitista, onde somente quem tem poder – econômico, político ou de influências – pode intervir na formulação das políticas.

A partir da entrevista concedida pelos representantes da PMPA, percebe-se que há convicção por parte da administração municipal de que o lapso democrático nesta tomada de decisão não implica prejuízo na política pública. Os técnicos avaliam estritamente as questões técnicas envolvidas. O que se questiona nesta fase de formulação da política pública é que os gestores municipais não constatem a importância da participação democrática nas tomadas de decisão. De fato, verifica-se que não há esse interesse no âmbito municipal de forma geral, considerando o caráter tecnocrático e imperativo tomado por esta administração nas diversas políticas públicas que realiza.

Ademais, a reportagem da ONG Cidade⁵⁷, de 21/09/2012, apresenta que, até 2009, a previsão de remoções de cima para baixo em função de obras era vista como atitude autoritária. Ao contrário, justificada em princípio por conta da realização da Copa, a visão atual prevê as remoções autoritariamente “pelo bem do removido e pelo bem da cidade”. Segundo a reportagem, essa é a política urbana hoje: as operações de “remoções de obstáculos” para as obras são justificadas pelo chamado “legado da Copa”, mesmo que não tenham ligação direta à sua realização.

3.4. IMPLEMENTAÇÃO

Na fase de implementação, é realizado o mapeamento de tudo o que é necessário para a realização da política pública. Este mapeamento deve ocorrer de preferência em etapa anterior à execução, pois se caracteriza como um planejamento para a execução política.

No caso da Av. Tronco, a fonte dos recursos orçamentários está dividida em duas partes, a mais significativa dispõe de financiamentos federais e a outra parte refere-se a contrapartidas municipais. Conforme relatado no capítulo anterior, percebe-se que os recursos destinados à execução da via propriamente dita são consideravelmente superiores aos destinados às desapropriações. Analisando a

⁵⁷ Disponível em: <http://ongcidade.org/site.php?/noticia/id/1537>. Acesso em: 26/06/2013.

tabela abaixo (conforme colocado no capítulo 2), conclui-se que o valor destinado a desapropriações corresponde a cerca de 15% do valor total investido.

Obras da Copa 2014	Valor (R\$) Financiamento	Valor (R\$) Contrapartida	Total (R\$) Investimento	Valor (R\$) Desapropriações**
RS - A.01 - Corredor Avenida Tronco	129.300.000,00	4.300.000,00	133.600.000,00	19.959.000,00

** Os valores estão contidos no total do investimento na Matriz de Responsabilidades

Pela leitura da tabela, é possível concluir que o valor necessário para concessão de moradia (construção de habitações, bônus ou indenização) para 1.500 famílias corresponde a 15% do valor gasto para execução de uma obra viária. Se estes dados estão realmente corretos (de qualquer forma é o que consta no portal de transparência), constata-se que há seguramente uma distorção na intenção desta política pública. Nesse caso, a intenção política na intervenção passa muito longe da política pública habitacional à moradia digna. Por outro lado, pode-se constatar que as empresas contratadas estão obtendo vantagens desproporcionais em relação à população a quem a política pública deveria beneficiar.

Novamente aparece nesse momento a questão da delegação de funções públicas a entes privados. Todas as contratações referem-se a empresas privadas, ou empreiteiras e construtoras, ou consultorias. Ao invés da administração municipal qualificar os seus servidores para pensar a política pública com o caráter efetivamente público (para qualificar a vida da população), são contratadas essas consultorias externas (da iniciativa privada) e terceirizados serviços que deveriam ser públicos. Com efeito, a administração privada pouco tem em comum à administração pública. Fica caracterizado um problema quando as gestões públicas tentam corrigir as falhas de sua administração aplicando modelos importados da administração privada. Da mesma forma ocorre em relação ao mapeamento dos recursos humanos necessários para a realização da política pública. Vê-se que a presença de entes externos ao quadro de servidores municipais

Percebe-se que, mesmo dentro da Escola de Administração desta universidade *pública* federal, os alunos são incentivados a se tornarem consultores e atuarem junto à administração pública. São esses exemplos que demonstram que algumas fraquezas da gestão pública estão sendo exploradas pela iniciativa privada em benefício próprio. Isso devido à aceitação por parte de alguns gestores públicos, a exemplo do caso em estudo, que essas consultorias ganhem força. Penso que, se o aparato público fosse valorizado e qualificado para a gestão pública efetivamente,

toda a população estaria sensivelmente beneficiada, em especial aquela porção socialmente menos favorecida.

Em se tratando de recursos materiais, aqueles relacionados à obra viária propriamente dita fazem parte de um pacote de contratações e estão previstos dentro dos recursos orçamentários destinados às empresas contratadas. Sendo assim, não obtivemos acesso nesta pesquisa aos recursos materiais necessários para a execução da obra viária, como máquinas, equipamentos, matéria-prima para pavimentação e outros, que são de responsabilidade total das contratadas.

Além dos recursos materiais para a obra viária, tem-se a estrutura física interna da SECOPA e do Escritório de Atendimento da Tronco, criado exclusivamente para atendimento desta política pública. Esses espaços dispõem, além de sua estrutura física, de equipamentos eletrônicos e material de escritório, que devem ser levados em conta para implementação da política pública.

Os projetos dos empreendimentos também devem ser computados na fase de implementação. No caso de Porto Alegre, todos os projetos inclusos na Matriz de Responsabilidades do governo federal foram doados pelo CIERGS, portanto, não foram dispensados recursos orçamentários adicionais para fins de projetos. A prefeitura planejou e identificou as obras necessárias à copa – decisão de governo –, cujos projetos executivos foram doados ao município, representando economia para as finanças municipais, que não investirá recursos nesta etapa. Observa-se aqui novamente a questão da terceirização de serviços que deveriam ser públicos a entidades privadas. Há situações em que a delegação é necessária, inclusive para contenção de gastos, mas nem sempre o custo-benefício compensa. No caso dos projetos para a copa, especialmente no caso da Av. Tronco, o sentido público deveria prevalecer, principalmente em se tratando de política pública habitacional, uma questão tão importante para as condições de vida da população da cidade.

Reitera-se a reportagem da ONG Cidade⁵⁸, que informa que não houve participação popular na demanda ou na construção do projeto. O que foi feito foi um cadastro socioeconômico individual (por família), conforme descrito no capítulo 2, que apoia as decisões e soluções caso a caso. As famílias são notificadas pela prefeitura que serão “realocadas involuntariamente”, cujas alternativas dizem respeito apenas às formas de retirada.

⁵⁸ Disponível em: <http://ongcidade.org/site.php?/noticia/id/1537>. Acesso em: 26/06/2013.

3.5. EXECUÇÃO

No momento em que este trabalho está sendo construído, a fase do ciclo pela qual atravessa a política pública em estudo é a fase da execução. Conforme o ciclo estudado, pode ocorrer sobreposição de fases em alguns momentos, justificada por adequações ou aprimoramentos que foram percebidos após concluída uma fase. O que se percebe no caso da Av. Tronco, entretanto, é que a sobreposição de fases do ciclo torna-se antes regra do que exceção. Durante a implementação da política pública foram mapeadas as necessidades para sua execução, como recursos orçamentários, humanos e materiais. Foram estipulados os prazos para a execução da política. Porém, alguns elementos cruciais para a viabilização das obras enfrentaram problemas impensados durante a implementação.

Parte-se então da análise dos prazos estipulados e como está sendo efetivada sua execução. Retomando, Porto Alegre foi definida como cidade-sede da Copa de 2014 em maio de 2009. A cooperação com o CIERGS para elaboração dos projetos foi assinada em outubro de 2009⁵⁹. O prazo inicial para entrega dos projetos era janeiro de 2011. Devido a adequações exigidas pela Caixa Federal, necessárias para concessão dos financiamentos, o prazo foi estendido para julho de 2011. Segundo o CIERGS⁶⁰, desde 2010 pelo menos duas vezes já foi modificado o cronograma de Porto Alegre, atrasando a entrega dos projetos por parte da CIERGS, que ocorreu em dezembro de 2011⁶¹.

Concomitante à realização dos projetos pelo CIERGS, ocorreu o levantamento socioeconômico da região da Av. Tronco, por empresa contratada pela prefeitura, conforme informação dos entrevistados da PMPA. O prazo previsto para realização do levantamento era de março a setembro de 2011, tendo sido concluído efetivamente em novembro daquele ano. De fato, sem os projetos entregues, não era possível saber o traçado exato e o tamanho do impacto⁶², o que atrasou e

⁵⁹ Disponível em:

<http://portallw.correiopovo.com.br/Impresso/?Ano=115&Numero=27&Caderno=0&Noticia=47778>. Acesso em: 11/06/2013.

⁶⁰ Disponível em:

http://inteblog.net/site/default.asp?TroncoID=907492&SecaoID=508074&SubsecaoID=526093&Template=../artigosnoticias/user_exibir.asp&ID=176011&Titulo=Ciergs%20culpa%20indefini%E7%F5es%20da%20prefeitura%20por%20atrasos. Acesso em: 11/06/2013.

⁶¹ Disponível em: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=82145>. Acesso em: 11/06/2013.

⁶² Disponível em: <http://portoimagem.wordpress.com/2011/06/06/projeto-para-a-av-tronco-previsto-para-29-de-julho/>. Acesso em: 11/06/2013.

prejudicou também o levantamento socioeconômico, necessário para efetivar a política habitacional, liberando a área para as obras.

Conforme informação do Portal de Transparência na Copa⁶³, os prazos para início das obras viárias na Av. Tronco seriam para o lote 1 (trechos 3 e 4) maio de 2012 e para o lote 2 (trechos 1 e 2) outubro de 2012. Analisando os dados com os prazos estipulados, percebe-se que não é tecnicamente viável, independentemente da vontade política existente, que o atendimento às famílias atingidas seja realizado entre novembro de 2011 e maio de 2012. Considerando atendimento, abertura de processo administrativo para a família, avaliação, decisão pela opção habitacional dentro do programa e outras requisitos até a efetiva desocupação da área já demonstra que os prazos sofrerão alterações significativas.

Noticiada a informação de que cerca da metade (700) das famílias atingidas ainda não tem seus processos abertos para atendimento pela política habitacional⁶⁴, e ainda que, segundo o diretor-adjunto do DEMHAB, são realizados 30 atendimentos por semana pela equipe, seriam necessários em torno de seis meses para se ter todos os atendimentos em andamento na capital. Ainda segundo a reportagem, o diretor admite que o trâmite leva cerca de 90 dias para a concessão dos benefícios (bônus moradia ou aluguel social). Sendo assim, para ser possível a retirada de todas as famílias atingidas pelo projeto da Av. Tronco, seria necessário pelo menos mais um ano de trabalho. Somente então, em determinadas áreas, seria possível dar andamento na obra viária.

Por todo o exposto, em análise, conclui-se que a obra da Av. Tronco de fato não estará concluída quando da realização da Copa de 2014 no Brasil. Sabendo desta conclusão prejudicada, o prefeito José Fortunati declarou, em entrevista à Rádio Gaúcha⁶⁵, que todas as obras de Porto Alegre sairão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Copa do Mundo 2014, para serem colocadas no PAC normal. Assim, o município estaria isento do compromisso de entregá-las até junho de 2014. Segundo o prefeito, o cronograma seguirá inalterado e que nenhuma obra irá parar, mas admite que as mil habitações que deveriam ser entregues até o início dos jogos não estarão prontas.

⁶³ Disponível em: <http://www.transparencianacopa.com.br/noticias/confira-em-que-fase-estao-os-projetos-e-as-obras-marco-2013/146>. Acesso em: 11/06/2013.

⁶⁴ Disponível em: <http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2013/06/duplicacao-da-avenida-tronco-em-ritmo-lento-na-capital-4166399.html>. Acesso em: 26/06/2013.

⁶⁵ Disponível em: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/noticia/2013/06/prefeitura-de-porto-alegre-retira-obras-do-pac-da-copa-do-mundo-4173503.html>. Acesso em: 26/06/2013.

Outra análise importante da fase de execução é com relação aos orçamentos. Servirá como método de análise os dados previstos de orçamento em comparação com o que está sendo executado neste momento da política pública. O que se mostra fundamental para embasamento da análise é a relação entre os valores destinados à obra viária e os valores destinados às desapropriações. O Portal de Transparência apresenta, conforme consta na Matriz de Responsabilidades, o valor de R\$ 19.959.000,00 destinado a desapropriações. Não foi encontrado, durante esta pesquisa, o detalhamento deste valor no que diz respeito à aquisição de áreas para construção dos conjuntos habitacionais para os reassentamentos, à construção dos conjuntos, aos programas alternativos de atendimento (bônus moradia, indenizações ou aluguel social). O portal apresenta um valor único, designado “desapropriações”, quando na verdade o conceito do termo utilizado não abrange todos esses elementos da política habitacional. Não se sabe, portanto, se todos estão contemplados no orçamento apresentado, fragilizando o fator de transparência e controle social.

Para o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre, a priorização por parte da prefeitura da obra viária em detrimento da política pública habitacional corresponde a uma das reivindicações. Em entrevista com um de seus representantes, foi salientada a questão do favorecimento de benefícios a empreiteiras às custas de prejuízos aos direitos fundamentais da população, principalmente o direito à moradia. As pessoas são pressionadas a aceitar as opções alternativas dadas pela prefeitura para que as áreas sejam mais rapidamente liberadas para a obra viária. Segundo o entrevistado, “o bônus moradia e o aluguel social não correspondem a reais políticas habitacionais, são mecanismos utilizados pela prefeitura para calar os moradores e retirá-los de suas casas sem a responsabilização do poder público”.

O comitê reivindica que o bônus moradia, correspondente ao valor da casa dentro do programa MCMV, contemple também o valor relativo ao percentual de terreno onde os conjuntos habitacionais seriam construídos. Conforme tratado entre representantes do comitê, em reunião acompanhada pela pesquisa, o valor correspondente ao terreno para construção de uma moradia no mercado imobiliário atual chegaria a trinta mil reais, que somado ao valor do MCMV, alcançaria o patamar entre oitenta e noventa mil reais, viabilizando uma real melhoria na qualidade de vida destas populações.

Outra representante do comitê levanta a questão da especulação imobiliária na região⁶⁶, que se localiza muito próxima do centro da capital e também à zona sul. A zona sul da capital apresenta um desenvolvimento acelerado, onde muitos recursos estão sendo investidos, também no ramo imobiliário e econômico. Por isso, a intervenção na região da Tronco se apresenta fundamental para todo esse desenvolvimento, melhorando principalmente a questão do fluxo de veículos para a zona sul, mas também agregando essa possibilidade de afastamento dessas populações mais pobres para locais mais distantes do centro. O foco da intervenção caracteriza elitização da região, visando à especulação imobiliária e ao desenvolvimento econômico.

No caso dos reassentamentos previstos na região da Tronco, cuja construção dos conjuntos habitacionais sequer foi iniciada até o momento, as pessoas estão sendo coagidas pela prefeitura a aceitarem receber o aluguel social para a liberação imediata da área para a obra viária. O que alega o comitê é que essa alternativa interfere demasiadamente na vida das pessoas, pois além da família ter que procurar uma moradia para alugar temporariamente (sem saber por quanto tempo), ela precisará adequar sua vida em dois momentos distintos, visto que sofrerá com duas mudanças involuntárias. É alegado que muitas famílias que retiraram o aluguel social estão morando longe da Tronco (pois o valor do aluguel dificulta a permanência na região), sendo que suas condições de vida foram dificultadas na medida em que os laços criados na região estão temporariamente desfeitos. Muitas vezes fica dificultado o acesso e a permanência nos empregos, sem o auxílio de vizinhos inclusive para deixar os filhos. Há casos de idosos que estão sendo obrigados a deixarem suas casas e mudarem-se para regiões afastadas, onde não possuem o grau de confiabilidade de vizinhos necessário para levarem suas vidas com tranquilidade.

Importante salientar que essas famílias moram na Tronco há vários anos e conquistaram diversas melhorias de serviços públicos na região através do Orçamento Participativo. Representam uma conquista que está sendo forçada a deixar pra trás, principalmente pelas pessoas que receberam bônus ou aluguel. Naturalmente que algumas famílias se beneficiaram com o programa. Aquelas que

⁶⁶ Informação concedida em entrevista, que também pode ser encontrada na internet. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=WxKvi6lohi8>. Acesso em: 20/06/2013.

originalmente moravam no interior, por exemplo, e agora puderam voltar às suas origens. Entretanto esta não é a regra.

Além disso, ocorrem desvirtuações na execução das políticas habitacionais. Foi colocado também em reunião com o comitê que algumas famílias se unem para somar bônus moradia e comprar casas melhores. Porém, em alguns casos, eles alegam que a prefeitura nega a soma de bônus. Esse fato põe em cheque novamente o caráter democrático e a transparência do sistema, pois o critério de aplicação das políticas não fica claro para todos os moradores.

Retomando a questão orçamentária da execução da política pública, conforme trazido no capítulo anterior, dos 20 milhões previamente destinados às desapropriações constantes na matriz de responsabilidades, já foram gastos mais de 28 milhões até junho de 2013, sendo que o valor da contrapartida municipal para o orçamento apresenta um percentual bem mais alto de gasto do que o financiamento (23,94 contra 4,25%). Desse fato, pode-se concluir que a prefeitura tem entrado com mais verba pública municipal do que o previsto. Isso é realizado através de decretos que abrem créditos suplementares no Executivo Municipal⁶⁷. Caracterizada aqui a deficiência no planejamento orçamentário para as políticas habitacionais. No sentido prático do atendimento a essas políticas, o aumento da verba a elas destinada é visto de forma positiva, pois significa que mais investimentos estão sendo feitos no setor habitacional.

A preocupação encontrada nesta pesquisa a respeito dos incrementos de orçamento da contrapartida municipal são os possíveis incrementos posteriores agregados à porção financiada. Explica-se. Se as desapropriações, que estão com cronograma atrasado, já ultrapassaram o orçamento previsto, o que restará para o orçamento da obra viária quando da sua conclusão. Ou seja, é preocupante o endividamento público agregado aos atrasos das obras. As empresas empreiteiras estão contratadas e já estão recebendo seus honorários. Ao que os dados indicam, a destinação dos recursos corre em ritmo mais acelerado do que as obras às quais se destinam.

Visando ao acompanhamento dessas preocupações levantadas, na próxima seção será abordada a fase de monitoramento do ciclo da política pública, conforme abordagem teórica prévia.

⁶⁷ Exemplo de decreto que aprovou suplementação no valor de R\$ 1.855.531,00 para desapropriações, disponível em: http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/826_ce_66394_1.pdf. Acesso em: 26/06/2013.

3.6. ACOMPANHAMENTO OU MONITORAMENTO

Durante o processo de execução, o instrumento oficial dentro da prefeitura de Porto Alegre que acompanha e monitora o andamento das obras é o Portal de Transparência da Prefeitura de Porto Alegre⁶⁸, onde é possível obter várias informações sobre as políticas públicas que estão sendo executadas pelo município. Por meio deste portal há um *link* específico para as questões relativas à Copa, também acessado através do Portal de Transparência na Copa⁶⁹. Através dele é possível monitorar o andamento das diversas obras para a copa em execução na cidade.

Como descrito no capítulo anterior e analisado em tópicos anteriores neste capítulo, é possível perceber algumas contradições dentro do próprio portal de transparência da PMPA, talvez por inconsistência no próprio instrumento de transparência ou devido às deficiências de planejamento das políticas públicas. A PMPA apresenta o portal à sociedade divulgando-o como efetivo instrumento de controle social, quando na verdade é possível encontrar diversas questões não respondidas pelo sistema.

Novamente, no entanto, nota-se que como instrumento de controle social, este portal de transparência da PMPA não tem nenhum caráter vinculante, pois sua função é meramente informativa, sem designação de participação democrática em nenhuma das suas ações. De fato, o controle que é feito por esse mecanismo diz respeito apenas às questões técnicas das políticas, como orçamentos e prazos. Não há no portal da prefeitura uma forma de controle social em relação à satisfação das famílias atingidas pelas obras. A pesquisa não encontrou mecanismos oficiais da prefeitura para transparência relacionada às questões subjetivas das políticas públicas, o que descaracteriza o portal como mecanismo estatal de transparência na gestão pública. Trata-se mais uma vez de um modelo importado da gestão privada e aplicado na gestão pública, que apresenta diferenças substanciais em sua essência, comparando com o setor privado.

Paralelamente é possível encontrar na internet diversos outros portais de controle social, como o Portal2014⁷⁰, Copa2014⁷¹, Copa Transparente⁷², entre

⁶⁸ Disponível em: www2.portoalegre.rs.gov.br/transparência. Acesso em: 26/06/2013.

⁶⁹ Disponível em: www.transparencianacopa.com.br. Acesso em: 26/06/2013.

⁷⁰ Disponível em: <http://www.portal2014.org.br>. Acesso em: 26/06/2013.

outros. Esses portais buscam aprimorar os mecanismos de transparência, mas seguidamente são encontradas divergências. Durante essa pesquisa, foram consultados diversos sites, documentos oficiais e outros documentos de apoio fornecidos pelos próprios representantes da prefeitura. No entanto, foram percebidas diferenças entre as informações, até mesmo no que se refere à dimensão da obra viária, se 5,3⁷³ ou 5,6⁷⁴ km. Os sites paralelos indicam mais frequentemente as condições impostas aos moradores, como o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre⁷⁵ e a ONG Cidade⁷⁶.

3.7. AVALIAÇÃO

A pesquisa não encontrou divulgação sobre os mecanismos de avaliação da política pública da Duplicação da Av. Tronco. Como seu processo ainda está em andamento, em execução, as evidências são de mecanismos de monitoramento por enquanto. Um meio de avaliação da política seria a efetiva e satisfatória realização do evento Copa do Mundo na cidade de Porto Alegre. Porém, com a declaração do prefeito da retirada das obras antes vinculadas à copa do dito PAC-Copa e seu direcionamento ao PAC-comum, conforme colocado anteriormente, esse mecanismo de avaliação já não se mostra adequado. É sabido que as obras não serão concluídas até a realização dos jogos.

Poderia se dizer que o efetivo reassentamento das famílias nos conjuntos habitacionais a serem construídos nas áreas adquiridas pelo município próximas à região onde as famílias moram atualmente corresponde a um mecanismo de avaliação. Até o momento, não há segurança de que esses reassentamentos serão satisfatoriamente executados. As licitações para a construção dos conjuntos habitacionais estão estacionadas, aguardando movimento da administração municipal no sentido de incentivar de alguma forma, seja com parceira a ser firmada com o governo federal, seja de outra maneira, para que as empresas sejam atraídas

⁷¹ Disponível em: www.copa2014.gov.br. Acesso em: 26/06/2013.

⁷² Disponível em: <http://www.copatransparente.gov.br/homecopa>. Acesso em: 26/06/2013.

⁷³ Disponível em: <http://portoimagem.wordpress.com/2013/06/11/duplicacao-da-avenida-tronco-em-ritmo-lento-na-capital>. Acesso em: 20/06/2013.

⁷⁴ Disponível em: <http://portoimagem.wordpress.com/2013/07/04/obra-da-tronco-beneficia-mais-de-15-mil-familias>. Acesso em: 04/07/2013.

⁷⁵ Disponível em: <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/>. Acesso em: 26/06/2013.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.ongcidade.org/site.php>. Acesso em: 26/06/2013.

para construir. A não ser que o município encontre alguma forma de construir ele mesmo, dentro dos meios públicos, esses conjuntos.

Enfim, todos esses elementos deverão ser considerados quando da avaliação de uma política pública complexa como é o caso da Av. Tronco. Os objetivos iniciais podiam ser claramente divididos em plano viário e plano habitacional. Os resultados do plano viário podem ser mensurados no quesito orçamentário, se cumpriu o planejamento orçamentário previsto, sem endividamentos demasiado altos. Se os prazos previstos foram atendidos, fato que certamente sofrerá alterações, não atendendo portanto às expectativas iniciais.

Quanto ao plano habitacional, não se sabe se está prevista alguma pesquisa de satisfação junto à sociedade ou algo semelhante em termos democráticos, a pesquisa não teve acesso a essa informação. No entanto, por toda a discussão aqui apresentada e analisada, é possível presumir que não esteja previsto mecanismo de avaliação dessa natureza. Há evidências, no contexto da análise de todo o ciclo da política pública, de que não há previsão de avaliação da sua aplicabilidade e das consequências trazidas à sociedade porto-alegrense, por meio de algum mecanismo de consulta popular. Fato que evidencia mais uma vez o déficit democrático aliado a esta política pública em particular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Copa do Mundo FIFA de Futebol é um evento esportivo mundial que interfere sensivelmente na estrutura de um país ao sediá-la. Não é diferente no caso do Brasil para a edição de 2014. Como entidade organizadora e executora das copas, a FIFA dita uma série de regramentos para concessão do direito de sediar o seu evento. Tamanho o porte e as repercussões advindas da realização dos jogos, são diversos os países que se interessam em recebê-los. O Brasil, como “país do futebol”, candidatou-se em 2006 para a edição de 2014, visando ao alto potencial de crescimento do país: estrutural, social, econômico e turístico. Quando bem conduzido, esse processo tende a trazer algumas boas vantagens para quem o realiza.

Tanto na situação brasileira, como mais especificamente no caso de Porto Alegre, a condução desse processo vem apresentando alguns percalços, que acabam por agravar determinados aspectos já precários, considerando as condições da população brasileira. O foco desta pesquisa foi a avaliação do aspecto democrático com que são conduzidas as políticas públicas no país, especialmente no caso da Copa de 2014, em Porto Alegre, no projeto de Duplicação da Av. Tronco.

O que se pôde concluir, a partir dos dados e conceitos analisados, é que houve sim um déficit democrático principalmente nas etapas de formulação e implementação desta política pública. Desde o princípio, quando da candidatura do país como sede do evento, é possível perceber a força das decisões de governo no âmbito das políticas públicas brasileiras. Em momento algum, pelas buscas realizadas para a pesquisa, foi possível perceber a intenção das esferas governamentais em utilizar uma agenda de sociedade, em que os problemas fossem definidos conforme a sociedade entende sua relevância, de forma que mereçam intervenção pública. Não houve nenhum mecanismo de consulta popular que vinculasse as decisões políticas tomadas pelos administradores públicos federal, estaduais ou municipais. De fato, não houve qualquer tipo de participação democrática ainda que de caráter consultivo, que dirá que alguma consulta fosse capaz de vincular qualquer decisão a ser tomada.

Ademais, no que diz respeito à transparência e controle social das políticas públicas, foram identificadas diversas fragilidades, tanto no planejamento geral quanto nas demais fases componentes do ciclo. Na fase de agenda, percebeu-se

que os problemas a serem enfrentados partiram de decisões de governo. Não houve consulta à população para averiguar se suas carências condizem com as condições impostas pela FIFA para a realização do evento. De fato, não houve consulta nem mesmo para verificar se o evento deveria ocorrer em nosso país, se devíamos ter nos candidatado.

Na sequência, com a decisão tomada de forma impositiva à população, a averiguação dos problemas a serem enfrentados deu-se por uma contratação externa, uma consultoria de uma entidade privada aplicada ao setor público. Já é possível perceber neste ponto que as distorções não se resumem à participação democrática, embora sejam assuntos relacionados. Há distorções no âmbito da gestão pública propriamente dita. Os governantes brasileiros, em geral, independentemente de seus partidos políticos, não são eficientemente qualificados para administrar o setor público.

Como consequência dessa carência na gestão pública, ocorrem diversos prejuízos a terceiros, como no caso aqui estudado, em que uma série de famílias sofre uma punição involuntária devido à precariedade democrática e de qualidade no planejamento da política pública. Certamente não é a intenção do governo prejudicar diretamente as famílias atingidas. O que acontece é que “a corda arrebenta do lado mais fraco”, e assim a porção mais vulnerável da população sofre os prejuízos.

Como comentado no decorrer da análise, a política pública está em execução no mesmo momento em que este estudo é realizado. Portanto, cabe ressaltar a importância de um estudo posterior, englobando a totalidade do projeto, avaliando os resultados, no que diz respeito às fases de monitoramento e avaliação do ciclo de políticas públicas. Até o presente momento, foi possível avaliar que o déficit democrático nesta política pública, e no contexto governamental municipal como um todo, tem prejudicado diversos aspectos relevantes para o enfrentamento dos problemas sociais existentes na cidade de Porto Alegre. Portanto, o presente trabalho tem o objetivo também de ressaltar a importância de se ampliar os estudos das políticas públicas e aplicá-los na prática política em todo o Brasil.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA – Textos para discussão, 2012.

AZEVEDO, Sérgio. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: **A crise da moradia nas grandes cidades – da questão da habitação à reforma urbana**. AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano G. de (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora UFRJ.1996.

BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana. **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BELMONTE, Alexandre. BONAVIDES, Paulo *et al.* (Coord.). In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”**. Aracaju: 1992.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Coords.). **Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua institucionalização**. In: **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. In: REPETTO, Fabián *et al.* **Reflexões para Ibero-América: Planejamento Estratégico**. Brasília: ENAP, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. BONAVIDES, Paulo *et al.* (Coord.). In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas. 23. ed. São Paulo: 2010.

FILHO, Robério Nunes dos Anjos. **A Função Social da Propriedade na Constituição Federal de 1988**. Curso: JusPODIVM. Disponível em: http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/agrario/roberio-a_funcao_social.pdf. Acesso em: 29 mar. 2013.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, 2000.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.

LEVANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Proteção dos direitos humanos na ordem interna e internacional**. Editora Forense, p.63, 1984.

LOWI, Theodore J. Four Systems of policy, politics and choice. In: **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, 1992.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. BONAVIDES, Paulo *et al.* (Coord.). In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MATUS, Carlos. **O Líder sem estado Maior**. São Paulo: FUNDAP, 2000.

MATUS, Carlos. **Política Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, v. 2, 1993.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3. ed. São Paulo: Atual Editora, 1997.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Disponível em: http://conflitosambientaisimg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf Acesso em: 25 mai. 2013.

PARADA, Eugenio Lahera. Política Y Políticas Públicas. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Coords.). In: **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vol. 1, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. BONAVIDES, Paulo *et al.* (Coord.). In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES : UAB, 2009.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZE, Elisabete (Coords.). **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vol. 1, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: **Políticas Públicas e Inclusão Social – Cadernos de Pesquisa**, nº 7, maio de 1997. Disponível em:

http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/o_direito_a_moradia.pdf.
Acesso em: 09 mai. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, nº 16, ano 8, p. 20-45, jul/dez 2006.

VERONESE, Alexandre. BONAVIDES, Paulo *et al.* (Coord.). In: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.