

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA
FAVELA-BAIRRO: A VERTENTE DO PODER PÚBLICO**

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - IBAM

OUTUBRO/1996

**SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE -
DUMA**

Victor Zular Zveibil

Arquiteto, Urbanista e Pós-graduado em Planejamento Urbano e Regional
Superintendente de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Equipe de Pesquisa

Maria Laís Pereira da Silva (Coordenadora)
Socióloga e Mestre em Planejamento Urbano e Regional

Elizabeth Dezouart Cardoso
Geógrafa e Mestre em Geografia

Valdemar Ferreira de Araújo
Sociólogo e Mestre em Planejamento Urbano e Regional

Luciano Ximenes Aragão (Estagiário)

Consultoria

Heliana Marinho
Administradora e Mestre em Administração Pública

Editoria de Texto

Sergio Tadeu de Niemeyer Lamarão
Historiador e Mestre em Planejamento Urbano e Regional

Equipe de Apoio Administrativo

Supervisora Administrativa
Maria Teresa Tapajós

Digitação
Denise Correia Pacheco
Maria Regina de M. Ramalho

Bibliotecária
Custódia Maria de Azevedo Bouças

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	I
SUMÁRIO EXECUTIVO	II
INTRODUÇÃO	2
CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS	3
1. A SECRETARIA DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO	6
1.1. Aspectos da história do Programa	6
1.1.1. Origem e desenvolvimento	
1.1.2. A contextualização institucional - o processo de transição	
1.2. A situação atual	9
1.3 A importância do Favela-Bairro na SMH	11
2. CONDIÇÕES GERAIS PARA PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO	12
2.1. A organização institucional da SMH	12
2.1.1. A estrutura organizacional matricial - algumas questões	
. Constatações e implicações da estrutura matricial	
. Atribuições gerais na estrutura da secretaria	
. Demandas e atribuições - questões específicas	
2.1.2. Práticas institucionais	
2.1.3. Conclusões	
2.2. O processo de terceirização	17
2.2.1. O concurso: o parâmetro final da terceirização dos projetos	
2.2.2. Implicações sobre as atividades de análise e fiscalização de projetos	
2.2.3. Implicações sobre a execução das obras	
2.2.4. O Caderno de encargos, o PROAP e o processo de terceirização	
2.2.5. A supervisora técnica e a gerenciadora	
2.2.6. A avaliação dos integrantes do programa	
. Avaliação em relação a contratação dos escritórios	
. Avaliação em relação à gerenciadora e à supervisora técnica	
2.2.7. Conclusões	
2.3. O processo de integração interinstitucional	34
2.3.1. O quadro institucional geral da integração	
2.3.2. Avaliação geral das formas de integração	
2.3.3. Avaliação da integração segundo as demandas do programa	
. Órgãos responsáveis pela execução de componentes do Programa	
. Órgãos responsáveis pela aprovação de projetos	
. Órgãos responsáveis por atividades de gerenciamento descentralizadas	
. Órgãos responsáveis pelas políticas sociais	
2.3.4. Conclusões	

3. CONCLUSÕES E SUGESTÕES 55

BIBLIOGRAFIA 58

ANEXOS

APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal realizar uma avaliação das condições institucionais do Programa Favela-Bairro, implementado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. O projeto foi desenvolvido para a Financiadora de Projetos (FINEP), sendo efetivamente realizado de abril a agosto de 1996. O relatório que se segue é o resultado da avaliação desenvolvida pelo IBAM, referente às condições institucionais específicas no campo do poder público, considerado o ator estratégico para a formulação, planejamento e gerenciamento da política habitacional municipal. Cabe observar que o trabalho desenvolvido pela equipe de pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) faz parte de uma iniciativa mais ampla de avaliação do Favela-Bairro, da qual também participaram o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR) e o Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC).

SUMÁRIO EXECUTIVO

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal realizar uma avaliação das condições institucionais do Programa Favela-Bairro, implementado pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. O projeto foi desenvolvido para a Financiadora de Projetos (FINEP), sendo efetivamente realizado de abril a agosto de 1996. A avaliação desenvolvida pelo IBAM, referiu-se às condições institucionais específicas no campo do poder público, considerado o ator estratégico para a formulação, planejamento e gerenciamento da política habitacional municipal. Cabe observar que o trabalho desenvolvido pela equipe de pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) faz parte de uma iniciativa mais ampla de avaliação do Favela-Bairro, da qual também participaram o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR) e o Instituto de Estudos da Cultura e Educação Continuada (IEC).

O estudo do IBAM aborda as questões relativas ao ator público, tendo sido pesquisados os aspectos institucionais considerados mais inovadores e significativos do Programa Favela Bairro e que se referem às seguintes dimensões:

- Estrutura organizacional. Nesta dimensão observaram-se os aspectos matriciais, sublinhando as condições gerenciais da gestão e das atribuições e papéis em função das demandas principais do Programa.
- Processo da terceirização. Sob esta dimensão foram estudadas as implicações da terceirização para as atividades de análise e fiscalização de projetos, de execução de obras, e de apoio ao gerenciamento do Favela-Bairro.
- Na dimensão da integração interinstitucional e intersetorial, consideraram-se as formas de integração, e mecanismos desenvolvidos tanto pela SMH, quanto pelos demais órgãos da PMRJ.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Do ponto de vista metodológico, considerou-se, como universo, as 16 favelas englobadas na primeira fase do programa incluindo-se, no escopo do estudo, tanto a etapa de planejamento quanto a de obras nestas favelas. Embora tenha sido selecionada uma amostra de 4 favelas, no caso do IBAM esta se tornou um referencial muito pouco utilizado, privilegiando-se o conjunto das atividades.

O trabalho baseou-se em fontes documentais oficiais e cerca de trinta entrevistas semi-estruturadas, realizadas no âmbito da SMH e de outras secretarias e órgãos envolvidos diretamente com o Favela-Bairro.

No período em que se desenvolveu este trabalho, a situação do Programa Favela-Bairro era a seguinte: os projetos para 15 favelas constantes da primeira etapa já estavam concluídos, e em 11 destas as obras estavam iniciadas; cerca de 17

projetos incluídos na segunda etapa do Programa estavam contratados e em andamento. Além das obras, outras ações de reassentamento e indenizações bem como processos de desapropriação, e demais atividades integrantes do Favela-Bairro já haviam ocorrido em algumas comunidades.

Do ponto de vista institucional, o "Programa de Urbanização de Assentamentos populares do Rio de Janeiro" (PROAP-RIO) através do qual se operacionaliza o empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Favela-Bairro estava regulamentado, estando em processo de negociação as contrapartidas locais do financiamento. Vários depoimentos enfatizaram que a estruturação do PROAP-RIO representou uma institucionalização mais rigorosa do Programa como também garantiu, a princípio, sua continuidade no tempo.

O Contexto Institucional

O atual contexto institucional foi entendido como extremamente significativo uma vez que foi criada uma Secretaria Municipal que tem como objeto específico, a situação da habitação popular na cidade do Rio de Janeiro. Observou-se, na documentação produzida oficialmente e no discurso dos entrevistados, uma consolidação no que se relaciona à visão de urbanização de favelas como política pública de certa escala, da visualização da questão habitacional como interface de uma questão urbana mais ampla e dos projetos como alavancadores de transformações que extrapolam, nos seus impactos, o próprio âmbito da favela.

O consenso observado quanto aos pressupostos mais gerais do Programa e a agilidade em responder às demandas de ordem imediata, se devem em parte permanência do corpo técnico que trabalhou durante os anos do Projeto Mutirão da SMDS e à continuidade de coordenadores e assessores de nível hierárquico mais alto, bem como ao processo de elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro do qual muitos participaram.

Por fim observa-se que a fase em que se encontra o programa é de consolidação político-institucional.

Sumário das Conclusões, segundo as Dimensões Estudadas.

• A estrutura organizacional e seu desempenho

- I. O bom funcionamento do Programa apóia-se fortemente nas relações de trabalho desenvolvidas por um corpo técnico, cujo núcleo foi formado antes mesmo da SMH, o que constitui indubitavelmente uma vantagem para o Programa, preenchendo, de certa forma, um dos requisitos básicos para o funcionamento de uma estrutura matricial- uma rede de relações pessoais positivas.

- II. A agilidade da estrutura pode ser explicada em parte pela rede pessoal, em parte pelo envolvimento, consenso e unicidade já observados no corpo técnico e em parte pelos próprios aspectos matriciais e uma certa informalidade de atuação.
- III. Um fator, no plano mais geral, torna mais complexos este funcionamento e pode representar, no futuro, obstáculos à agilização da implementação do Programa. Trata-se da nítida dissociação entre as metas mais amplas e as atividades do cotidiano; se as propostas mais globais do Programa são aparentemente internalizadas por todos os integrantes, o mesmo não ocorre no nível dos procedimentos sistemáticos e rotinas. Essa dissociação se evidencia, com maior vigor, ao se observar a inexistência ou a falta de clareza, no conjunto, quanto a estratégias de gerenciamento que denotem nitidamente, para todo o Programa, metas de desempenho e de planejamento.
- IV. Entre os gestores mais diretamente envolvidos com o Programa, não está totalmente clara a definição de atribuições, especialmente aquelas voltadas para as funções gerenciais de planejamento, organização e controle. Cabe reconhecer, porém, que alguns entrevistados percebem a diferenciação.
- V. Na dimensão referente aos executores do Programa, as atribuições também se confundem, em função não só da indefinição mais global das metas gerenciais, como também da pluralidade de agentes em campo.
- VI. Há uma certa superposição na estrutura com relação às atribuições referentes à regularização fundiária, especialmente no que se refere ao preparo das condições para o processo de titulação.
- VII. Há uma indefinição na estrutura formal quanto às estratégias sociais de longo prazo. Percebe-se nitidamente uma situação de transição entre as demandas que são imediatamente atendidas e as que serão futuramente estimuladas. Identificam-se concepções diferenciadas quanto à atuação social do Programa.
- VIII. A produção interna de procedimentos e rotinas de trabalho ainda é insuficiente, bem como não dispõe-se ainda da sistematização necessária de informações e levantamentos que possam subsidiar a memória técnica do Programa.

• O Processo de terceirização

- I. O processo de terceirização envolveu dimensões fundamentais do Favela-Bairro, tais como a formulação de sua metodologia, o formato urbanístico resultante e o padrão de gerenciamento a ser assumido nas fases subsequentes.
- II. Algumas das propostas iniciais tiveram como característica mais marcante a dimensão urbanística dos projetos. Essa configuração resultou tanto das concepções presentes em alguns escritórios quanto das próprias indefinições da Prefeitura na primeira fase do Programa.
- III. A iniciativa do processo de terceirização introduziu novas demandas administrativas, gerando problemas técnicos e gerenciais no interior da SMH.

Este processo foi agravado em vista da precária capacidade gerencial e institucional de que dispunha a Secretaria na primeira fase.

- IV. A generalidade das normas vigentes na primeira fase resultou em obscurecimento das responsabilidades dos agentes envolvidos, principalmente na fase de execução de obras.
- V. A terceirização foi desencadeada como uma política de governo, tendo como razão inicial as lacunas técnicas e quantitativas da equipe da SMH e sendo gradativamente assumida como instrumento capaz de suprir a escassez de recursos humanos da Secretaria.
- VI. A adesão ao processo de terceirização consolidou-se entre a equipe da SMH, mesmo diante dos evidentes limites de alguns escritórios. Essa tendência apresenta-se mais nítida entre os dirigentes do Programa.
- VII. Todo o processo de terceirização foi sendo decidido sem definições estratégicas consolidadas e sem padrões definidos de gerenciamento interno, o que pode acarretar descontrole técnico-administrativo e desconhecimento sobre o que se pretende terceirizar. A decisão política de se agilizar a implementação do Programa, mesmo sem as condições referidas acima, agravou os problemas gerenciais apontados.
- VIII. Alguns dos procedimentos estabelecidos para as fases subseqüentes incorporam referenciais técnicos e normativos excessivamente formais. Procura-se definir um escopo técnico rígido frente à realidade sócio-espacial das favelas, abrindo a perspectiva de novos focos de divergências com os agentes terceirizados (escritórios e empreiteiras).
- IX. O processo de terceirização objetivou principalmente agilizar a implementação do Programa e fornecer subsídios técnicos à equipe da SMH. Contudo, a inexperiência da maioria dos contratados com urbanização de favelas, assim como a incipiência de sua estruturação técnico-empresarial, reduziu significativamente os ganhos esperados com a iniciativa.
- X. A interação técnica da equipe da SMH com os escritórios e as expectativas criadas em torno dos projetos resultaram em secundarização da memória técnica da equipe. Este processo foi reforçado pelas demandas técnicas e administrativas introduzidas a partir das negociações em torno do PROAP, deixando-se de priorizar um formato de institucionalização e de gerenciamento que tivesse como referência básica a vivência da equipe com urbanização de favelas.
- XI. Como consequência do item anterior, o processo de definição técnica e institucional que vem procurando se construir tem como principais referências parâmetros que não incorporam plenamente saberes já consolidados na equipe.

- XII. A terceirização foi assumida inicialmente sem normas claras que definissem responsabilidades dos agentes em campo, resultando em ambiguidade de papéis e, em alguns casos, em retardamento das soluções demandadas pelas comunidades.
- XIII. Na ausência de parâmetros técnicos e hierárquicos claro, capazes de orientar a relação entre escritórios e construtoras em campo, as diferenças e motivações presentes nos padrões de atuação desses agentes geraram, em alguns casos, disfunções na execução das obras.
- XIV. A institucionalidade vigente na Secretaria na primeira fase, caracterizada pela informalidade e pela ausência de normatividade definida que orientasse a atuação do seu corpo técnico diante dos agentes terceirizados, dificultou a imediata correção de alguns problemas surgidos nos canteiros de obras. A dinâmica do Programa ficou dependente da ação individual de cada técnico em adotar as soluções que considerava pertinente e da disponibilidade do agente terceirizado em incorporar essas orientações. A insuficiência dessa dinâmica tornou-se mais evidente a partir da complexidade técnico-institucional das demandas introduzidas pelo processo de estruturação do PROAP.
- XV. Esse quadro foi agravado pela ausência de instrumentos de acompanhamento físico-financeiro das obras e de mecanismos formais de socialização de informações sobre as dificuldades que incidiam sobre a implementação do Programa.
- XVI. A informalidade também foi uma das principais causas da variação na qualidade dos projetos. As correções necessárias implicaram em aumento de custos financeiros, dilatação de prazos e comprometimento da qualidade das obras realizadas.
- XVII. A informalidade do gerenciamento, a ausência de comunicação entre os técnicos, a inexistência de metas claras e a secundarização dos saberes da equipe, se apresentam como os principais fatores que contribuíram para as dificuldades e a perda de referenciais na coordenação dos agentes terceirizados.

• A Integração Interinstitucional e Intersectorial

- I Apesar de formalizada pelo Regulamento Operacional do PROAP-RIO, a institucionalização da articulação interinstitucional não tem sido suficiente para promover uma estreita integração entre os órgãos participantes do Programa Favela-Bairro.
- II. Os mecanismos criados especificamente para promover a integração interinstitucional no âmbito do Programa Favela-Bairro, o (Grupo Executivo para Assentamentos Populares) - GEAP (Grupo de Trabalho de Agilização de Projetos) e o GTAAP, não têm sido eficientes neste propósito: falta definição de procedimentos sistemáticos de ação, falta divulgação adequada de seus

objetivos, diretrizes e ações, tanto no interior da SMH como no dos demais órgãos, e falta articulação entre os dois grupos.

- III. O Programa Favela-Bairro implica em demandas volumosas ou de escala superior àquela com as quais os órgãos, que não a SMH, estão acostumados a lidar. Assim, muitas vezes, esses órgãos não conseguem atender a contento às demandas do Programa, pois estão sobrecarregados com outros projetos da atual gestão (Rio Cidade e Linha Amarela). Este fato foi identificado mais claramente na Divisão de Drenagem da SMO e na RIOLUZ. Isto acarreta pontos de estrangulamento, pois os órgãos externos não têm a possibilidade de se valer do recurso da contratação de técnicos para prestação de serviços e continuam a responder a essas demandas ampliadas, com o mesmo contingente de pessoal de que dispunham anteriormente.
- IV. As demandas do Programa Favela-Bairro requisitam experiência e capacidade técnica em favelas nem sempre encontradas nos órgãos externos, o que dificulta o processo de integração com a SMH. Há necessidade do desenvolvimento de uma nova "cultura técnica" no interior desses órgãos.
- V. Órgãos ou setores que têm o mesmo objeto de intervenção - as favelas - apresentam maior capacidade de integração com o Programa. É o caso da SMDS, da GEORIO, da Coordenação de Recuperação Ambiental da SMAC (responsável pelo componente de reflorestamento) e da COMLURB, que procuram priorizar intervenções nas áreas do Favela-Rio. Ao contrário, órgãos cujo escopo de atuação excluía a cidade informal, como a SMU, demonstram maior dificuldade de integração.
- VI. Órgãos responsáveis pelas atividades de gerenciamento descentralizadas, como IPLANRIO e RIOURBE, têm conseguido uma integração relativamente eficiente, atribuída a sua agilidade, a despeito da inexistência de um convênio onde as competências sejam claramente delimitadas.
- VII. Há maiores dificuldades para coordenação de ações entre a SMH e órgãos que não têm um canal de articulação direta com esta Secretaria, como a SME e a SMS. A integração dessas duas Secretarias com a SMH dá-se no nível da macro-função ou via SMDS, apenas em torno do Programa de Creches, com exceção do componente de Educação Sanitária que integra diretamente SMH e SMS. Além disso, esses órgãos têm outras prioridades e suas estruturas não revelam flexibilidade para atender a novas demandas.
- VIII. A CEDAE, por ser um órgão de outra esfera do poder público (a qual, por vezes, tem apresentado problemas políticos com o governo municipal) e por apresentar uma estrutura burocrática complexa, é o órgão com o qual há maior dificuldade de integração, a despeito da existência de um convênio.
- IX. Alguns órgãos municipais têm assumido mais funções do que está estabelecido no Regulamento Operacional do PROAP-RIO, sem que tenha havido alguma definição formal destas competências. Como exemplo, podem-se citar a RIOLUZ, a RIOURBE e a GEORIO.

- X. A articulação interinstitucional no âmbito do Programa é basicamente informal, dependendo muitas vezes das iniciativas individuais dos técnicos da SMH, o que caracteriza a fragilidade da integração entre os diversos órgãos. De uma forma geral, pode-se afirmar que, no âmbito do Programa, tem havido articulação interinstitucional e não integração interinstitucional propriamente dita, devido exatamente à predominância de relações informais.
- XI. O GEAP é um grupo para articulação interinstitucional que tem atuado mais no nível político-institucional. Esta atuação não tem-se refletido numa articulação vertical, interna a cada órgão, com os técnicos, a quem cabe desenvolver e manter procedimentos sistemáticos e cotidianos de ação integrada com a SMH. Neste sentido, o GEAP não tem se mostrado eficiente para promover a integração interinstitucional necessária.
- XII. A integração no nível técnico nem sempre se efetiva sem que haja a interveniência de um nível hierárquico superior, o que se dá, muitas vezes, a partir de uma solicitação por parte do Secretário de Habitação ao dirigente do órgão em questão e não via uma articulação no GEAP. Este é outro fator que atesta a ineficiência deste grupo enquanto instrumento de integração interinstitucional.
- XIII. O GTAAP carece da definição clara de atribuições, rotinas e procedimentos sistemáticos de ação. Seus componentes, devido a suas posições hierárquicas dentro das instituições, têm limitações para responder a todas as demandas do Programa relativas aos respectivos órgãos. Neste sentido, o GTAAP tem se mostrado inadequado para promover a integração interinstitucional desejada.
- XIV. Nas fases iniciais de implantação do Programa, a inexperiência por parte dos técnicos da SMH em lidar com a terceirização e com intervenções de grande vulto levou à descentralização de atividades de gerenciamento em direção a órgãos municipais que possuem uma estrutura mais ágil para desempenhar estas tarefas. Mais tarde, em virtude da capacitação técnica e da terceirização no campo do gerenciamento na SMH, é possível que o processo de descentralização destas atividades retroceda. Isso já ocorreu com relação a algumas das funções que foram desempenhadas pela RIOURBE na primeira fase e que agora serão reassumidas pela SMH.
- XV. As intervenções do Programa Favela-Bairro pressupõem que, após as obras, diversos órgãos que atuam tanto na prestação de serviços como na manutenção e conservação de equipamentos urbanos deverão permanecer atuando nas áreas. Estas atribuições, confiadas aos órgãos externos, encontram-se fora das possibilidades de controle da SMH. Cabe destacar que ainda há indefinições a respeito de que órgãos receberão essas tarefas. A continuidade deste trabalho é um pressuposto da eficácia do Programa.

3. CONCLUSÕES GERAIS E SUGESTÕES

Considerando as conclusões parciais indicadas em cada item do relatório, apontam-se, a seguir, de forma mais genérica, algumas observações referentes tanto às positivities quanto aos aspectos mais problemáticos do Favela-Bairro.

As diretrizes gerais, concepções e propostas do Programa demonstram a existência de um certo consenso entre o corpo técnico, revelando que a grande maioria dos técnicos e dirigentes compartilham de uma significativa unicidade de pontos de vista.

A unicidade indicada acima se acentua pelo fato de grande parte dos integrantes ter compartilhado de uma experiência semelhante no programa Mutirão, desenvolvido pela SMDS em algumas favelas do Rio. Este aspecto constitui uma vantagem do Favela-Bairro, na medida em que este Programa pôde contar com uma equipe que já tinha uma experiência acumulada num trabalho que exigiu vivência e maturidade profissional.

As características acima contribuíram significativamente para a agilidade com que o Programa atendeu às demandas imediatas, de curto prazo, sendo responsáveis, a partir da estruturação da SMH, pelo impulso do Favela-Bairro. O Programa representa, ainda, a primeira política de urbanização de favelas em larga escala, sendo talvez um dos principais responsáveis pela constituição de especificamente voltado para a habitação popular no Rio de Janeiro - a Secretaria Municipal de Habitação.

O Favela-Bairro pode desempenhar, tanto por sua escala quanto por características de implementação, uma importante função pedagógica junto aos setores da administração pública municipal e aos agentes privados envolvidos no Programa. No primeiro caso, essa função faz-se presente na medida em que coloca desafios, discutindo o conceito de política urbana concernente às favelas e propondo instrumentos de planejamento e controle urbano que dêem conta das especificidades nesse campo (qual o grau de flexibilidade e de controle adequados às características das favelas, como implementar os instrumentos urbanísticos etc.). Estes desafios estão sendo, de certa forma, disseminados por grande parte da administração municipal, dada a proposta do Programa de se articular integradamente com os diversos setores da Prefeitura.

Quanto aos agentes privados, o fato de terem participado do Favela-Bairro equipes que nunca trabalharam em favelas foi, a despeito de os aspectos problemáticos que essa inexperiência pode acarretar, de certo modo positivo, permitindo-lhes travar contato com uma realidade tão diversa.

O Programa se desenvolveu no interior de uma estrutura institucional ainda em processo de consolidação. A própria forma de implementação do Programa, através da terceirização de grande parte das atividades, a busca de integração interinstitucional necessária ao seu desenvolvimento e as condições requeridas para o cumprimento do PROAP (que implementa os requisitos contratuais do BID) multiplicaram as demandas institucionais internas, especialmente aquelas referentes às condições de gerenciamento do programa.

A estrutura matricial, igualmente em processo de consolidação, se por um lado se beneficia das relações positivas existentes entre os integrantes do Programa, por outro, evidencia algumas dificuldades, expressas, em alguns momentos, em superposições e ambigüidade de papéis nas instâncias gerenciais. As indefinições também ocorrem nas instâncias executivas, contrapondo aspectos positivos, como a versatilidade dos técnicos - decorrente não apenas da própria estrutura matricial, mas também da experiência profissional do corpo técnico -, à falta de precisão das atribuições, especialmente no trabalho de campo.

As necessidades de resposta imediata e o acúmulo de novas demandas (inclusive institucionais) evidenciaram um vácuo entre a clareza das diretrizes gerais propostas e a prática empírica, ou, em outras palavras, uma dissociação entre as metas e o cotidiano das atividades. Esta dissociação - aliada a outros fatores, como a dificuldade na potencialização da memória técnica e a falta de procedimentos sistemáticos e rotinas - manifestou-se na institucionalização das práticas internas e nas estratégias centrais do Favela-Bairro - a terceirização e a integração interinstitucional.

Do ponto de vista institucional, as dificuldades relativas especificamente à terceirização relacionam-se à necessidade de normas, procedimentos e papéis mais claros, capazes de evitar vácuos e ambigüidades nas relações entre os agentes públicos e privados e de direcionar a ação dos agentes públicos em campo, especialmente considerando-se a flexibilidade necessária a um trabalho de ponta em favelas.

Os problemas decorrentes da integração interinstitucional referem-se, numa perspectiva mais generalizante, à necessidade de se pensar em primeiro lugar na articulação e informação interna dos mecanismos e instrumentos de integração (GEAP e GTAAP) e nos formatos possíveis de formalização de procedimentos, contatos e rotinas com relação aos demais órgãos envolvidos no Programa. Por sua vez, a definição dos formatos deve considerar as dificuldades, no caso dos demais órgãos envolvidos no Programa, na priorização e disponibilização de recursos humanos para o Favela-Bairro, na medida em que podem significar um acúmulo de demandas. Além disso, deve-se salientar que o trabalho em favelas exige experiência e capacidade técnica que não é comum no restante da Administração Municipal. Cabe ainda observar que as dificuldades são mais intensamente percebidas no intercâmbio com órgãos e Secretarias cujas estruturas e prioridades são mais consolidadas (por exemplo, as Secretarias de Educação e de Saúde) e com outras esferas do poder público (especialmente a instância representada pelo governo estadual).

Considerando-se a prática implementada pelo Programa até agora e a perspectiva da etapa seguinte, que envolve um volume maior e talvez mais complexo de trabalho, é necessário instituir um núcleo gerencial central, que poderá ser (ou não) integrado pelo conjunto de coordenadores e gerentes do Programa, definindo claramente uma instância de organização, planejamento e formulação de diretrizes intermediárias e específicas aos processos de terceirização e de integração. A tarefa precípua deste núcleo seria aprofundar as metas do Programa, recuperando e reajustando a memória técnica, tendo em vista o médio e o longo prazos.

Outros objetivos da ação desse núcleo seriam a definição de procedimentos e parâmetros nas relações de terceirização, visando especialmente atender ao escopo do Favela-Bairro nos aspectos técnicos e de acompanhamento e fiscalização, a definição de uma política de integração, buscando a aproximação - através de articulação interna e externa - das decisões do GEAP com a participação necessária do GTAAP, e por fim uma definição mais rigorosa de atribuições e papéis, especialmente nas ações de ponta do Programa nas favelas.

Os aspectos acima também devem contribuir para reforçar a imagem institucional da Secretaria de Habitação, seja frente ao conjunto dos agentes terceirizados, seja nas comunidades envolvidas.

A capacitação técnico-gerencial já constitui uma preocupação na SMH, no campo do desenvolvimento institucional. Cabe apenas observar que esta linha de atuação deve envolver não só o treinamento dos técnicos nas demandas específicas de projeto e acompanhamento e fiscalização de obras, como também o gerenciamento com base na missão institucional da própria Secretaria, visando a definição de estratégias e de instrumentos mais amplos de controle e planejamento.

Por fim, cabe indicar que estas conclusões e sugestões, de cunho mais geral, representam, na verdade, uma sistematização de questões de certa forma já percebidas por vários integrantes do Programa.

**AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA
FAVELA-BAIRRO: A VERTENTE DO PODER PÚBLICO**

INTRODUÇÃO

A institucionalização da política habitacional do Rio de Janeiro, através da criação da Secretaria Municipal de Habitação, representa muito mais o resultado de um processo do que a origem da formulação de uma política, como usualmente pode ser encontrado em outros campos da administração municipal.

Pode-se localizar o início da trajetória político-institucional do trato da questão habitacional em favelas no município do Rio de Janeiro no período 1965-1969, quando foi estruturada a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), cujo objetivo precípuo era exatamente urbanizar favelas. O segundo momento importante nessa trajetória foi a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), no final dos anos 70 e o desenvolvimento, no âmbito desta Secretaria, do Projeto de Urbanização Comunitária/Mutirão, estendendo-se até meados dos anos 80, quando o projeto ganhou contornos mais definidos. Finalmente, o terceiro momento pode ser situado em 1995, ano em que foi criada a Secretaria Municipal de Habitação (SMH), que significou o reconhecimento, por parte da Prefeitura, da especificidade da questão habitacional na cidade do Rio de Janeiro. Cabe destacar, desde já, que a montagem da SMH guarda estreita relação com a estruturação do Programa Favela-Bairro. Esses e outros aspectos da trajetória da SMH e do próprio Programa serão abordados no Capítulo 1 deste relatório.

O Capítulo 2 analisa os eixos articuladores do planejamento e da implementação do Programa, reunindo as questões que serão analisadas e avaliadas segundo três dimensões, a saber: a organização institucional da Secretaria de Habitação, os aspectos referentes à estrutura matricial e algumas práticas institucionais; o processo de terceirização, as suas várias implicações nas atividades relativas aos projetos, obras e gerenciamento; e a integração interinstitucional e intersetorial, que abrange as ações segundo as demandas globais do Programa, a aprovação dos projetos e as atividades de gerenciamento descentralizado e relativas às políticas sociais. Em cada um destes aspectos buscou-se sistematizar algumas conclusões, para, retomadas posteriormente, de forma mais genérica e estrutural, acompanhadas de sugestões.

A seguir, são apresentados os procedimentos de caráter metodológico, bem como o quadro de parceria em que esses procedimentos foram resolvidos.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A Parceria com o IPPUR e com o IEC

A pesquisa para a avaliação do Programa Favela-Bairro foi entendida, pelas três equipes envolvidas, como a resultante de três vertentes específicas: a do poder público, a do planejamento dos projetos pelos escritórios privados e a da receptividade da população ao Favela-Bairro. Assim, embora cada equipe tenha desenvolvido o trabalho de forma independente, com objetivos e metodologias próprias, o escopo mais geral da pesquisa foi fruto de *interfaces* e decisões comuns. Dentre os aspectos metodológicos comuns, além do desenho geral da parceria, deve-se destacar que o universo e a amostra de favelas, bem como os critérios definidores dessa amostra, resultaram de reuniões periódicas para a compatibilização das propostas. Uma dificuldade geral enfrentada diz respeito ao fato do Programa ser implementado numa conjuntura de transição institucional, com todas as suas possíveis implicações.

Definições Comuns

- O escopo do projeto

A defasagem de prazo entre a apresentação da proposta de avaliação do Favela-Bairro e o início efetivo do projeto foi de um ano (de abril de 1995 a abril de 1996), acarretando a necessidade de uma série de reajustes, inclusive no escopo inicialmente previsto. Neste sentido, duas decisões de caráter metodológico foram tomadas pelas equipes, em comum acordo, visando a adequação à nova conjuntura do Programa. A primeira foi a de considerar, como base para uma posterior seleção, todas as 16 favelas incluídas na primeira etapa do Favela-Bairro, não só por questões de dimensionamento de recursos e prazos, como também pelo fato de, nessas favelas, das obras do Programa já terem sido efetivamente iniciadas.

Uma segunda decisão envolveu, basicamente, as equipes que se detiveram no estudo do poder público e no da população afetada (respectivamente, a do IBAM e a do IEC). Neste caso, foram considerados tanto o primeiro momento do Programa (a elaboração das propostas de intervenção por parte dos escritórios técnicos) quanto o segundo, em que foram iniciadas as obras na maioria das favelas. Esta reformulação trouxe, naturalmente, uma maior complexidade na avaliação, demandando também uma reestruturação nos prazos e nos critérios de definição das favelas, bem como no âmbito das análises realizadas. Essa questão é particularmente verdadeira para a equipe do IEC, em virtude da total impossibilidade de ignorar a situação das obras nas áreas, e também para os técnicos do IBAM, uma vez que houve alterações, ou melhor, certos acréscimos nos papéis e práticas institucionais até então existentes. Essas mudanças foram determinadas particularmente pela regulamentação do PROAP-RIO e pelas imposições contratuais do BID.

- A seleção das favelas: critérios e processo de definição

As favelas da amostra foram escolhidas a partir de critérios definidos coletivamente. Os reajustes necessários também foram realizados de forma coletiva, considerando os objetivos e as especificidades metodológicas de cada equipe envolvida.

Os critérios inicialmente listados foram os seguintes: localização, sítio, tamanho, presença (ou não) de associações de moradores, intervenção anterior do setor público, presença de outros agentes públicos (além da SMH), presença (ou não) de obras do Programa. No que diz respeito a "sítio" e "localização", buscou-se garantir uma certa diversidade - áreas planas e áreas de encosta, zona Norte e zona Oeste. No caso da presença ou não de obras, procurou-se, na medida do possível, trabalhar com áreas que já apresentassem, mesmo que em intensidades diferenciadas, a intervenção do poder público. Quanto à presença anterior ou não de outros agentes públicos, procurou-se selecionar favelas que já tivessem vivido essa experiência. Finalmente, cabe notar que optou-se áreas com menos de 3.000 moradores, eliminando-se, ainda, aquelas com problemas maiores de segurança. Um segundo conjunto de parâmetros considerou os interesses de cada uma das três equipes, compatibilizando-se, ainda, os critérios com a classificação utilizada pela Secretaria Municipal de Habitação.

Ao longo de sucessivas reuniões entre as três equipes, cada favela foi analisada à luz das considerações acima, das informações disponíveis em documentos e dos contatos iniciais com agentes do programa. Ao término desse processo de discussão, foram definidas as seguintes favelas: Mata Machado (Alto da Boa Vista), Serrinha (Madureira), Parque Royal (Ilha do Governador) e Canal das Tachas (Recreio dos Bandeirantes). No caso específico da pesquisa do IBAM, as favelas escolhidas tornaram-se um referencial muito pouco utilizado, uma vez que julgou-se mais pertinente abordar o conjunto das atividades do que analisar a realidade individual de cada favela.

A vertente do Poder Público : explicações metodológicas específicas

O trabalho desenvolvido com o poder público envolveu a compreensão dos fatores político-institucionais na origem da concepção do Favela-Bairro, como contextualização para os objetivos específicos de avaliação, e que se direcionaram para os aspectos institucionais considerados inovadores e mais significativos no Programa. Estes aspectos referem-se, basicamente à estrutura matricial da Secretaria Municipal de Habitação, ao processo de terceirização e à estratégia de integração interinstitucional, envolvendo as seguintes dimensões e variáveis:

- a dimensão da estrutura organizacional, que observou as questões referentes aos aspectos matriciais, especialmente sobre as condições gerenciais da gestão, e às atribuições e papéis em função das demandas principais do Programa;
- a dimensão do processo de terceirização, que incluiu as atividades de análise e fiscalização dos projetos, a execução das obras, e o apoio ao gerenciamento através de agentes terceirizados, levando em conta os parâmetros técnicos, as relações com os escritórios, bem como as expectativas dos agentes públicos

quanto à terceirização na 2ª fase do Programa (elaboração de projetos para um novo conjunto de favelas);

- a dimensão relativa à integração interinstitucional e intersetorial, que considerou as competências de cada agente no desenvolvimento do Programa, as formas de integração entre esses agentes e o grau de formalização daí decorrente, os mecanismos específicos para a integração, e, sob a ótica externa, a visão, o conhecimento e a priorização atribuída pelos demais órgãos da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro ao Favela-Bairro.

- As fontes de dados e o trabalho de campo

O trabalho baseou-se em duas fontes principais de informações: a documentação oficial e entrevistas semi-estruturadas no âmbito da Prefeitura. Dentre os documentos levantados para análise, foram privilegiados aqueles produzidos pela SMS, especialmente os referentes à normatização do Favela-Bairro, convênios e contratos, legislação, documentos sobre a concepção do Programa etc. No que concerne às entrevistas, foram tomados cerca de 30 depoimentos de técnicos da SMH e de outros órgãos diretamente envolvidos no Favela-Bairro. No caso dos técnicos da SMH, buscou-se abranger todos os postos funcionais, entre coordenadores, gerentes, fiscais, assessores e o próprio secretário municipal de Habitação. Quanto às entrevistas com funcionários de outros órgãos, a escolha obedeceu à rede indicada pelos próprios coordenadores da Secretaria. (ver Anexo 1 - Relação dos entrevistados).

Embora as características do discurso dos entrevistados tenham sido levadas em conta, não foi realizada uma análise específica das visões de cada conjunto. Buscou-se, antes, usar as entrevistas como fonte básica de informações, uma vez que o Programa, conforme será visto no item 1.2, não estava totalmente formalizado no período de desenvolvimento da pesquisa, especialmente no que diz respeito à estrutura organizacional. Por esse motivo, montou-se um organograma da estrutura da Secretaria com base num organograma parcial por ela fornecido e complementado com as informações das entrevistas.

Finalmente, cabe destacar a existência de dois estudos relativos à organização da Secretaria. O primeiro, elaborado pela CONCREMAT logo após a criação da SMH, teve como objetivo, de acordo com informação prestada por técnico da Secretaria, a melhoria das condições de gerenciamento do órgão. O segundo foi resultante de um trabalho desenvolvido pela Subsecretaria de Desenvolvimento Institucional, denominado "Plano de Desenvolvimento Institucional na Secretaria Municipal de Habitação - 1995/1996". De acordo com os entrevistados, o primeiro estudo não chegou a ser implementado, uma vez que coincidiu com a regulamentação do (Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP).

Quanto ao segundo estudo, ainda nas palavras de assessores do secretário, estava sendo examinado, no momento da pesquisa, pelo próprio titular da pasta, constituindo apenas um documento preliminar. Por conseguinte, nenhum dos dois estudos gerou mudanças, pelo menos até o momento de finalização deste

trabalho, na estrutural formal da Secretaria. Por fim, deve ser observado que a equipe do IBAM não incorporou os resultados desses estudos no presente trabalho, não apenas pelo acesso tardio, mas também pelo fato de, no caso do segundo documento, apenas parte do seu conteúdo ter sido colocado à disposição. Por esse motivo, as conclusões baseiam-se apenas nas entrevistas e nos demais documentos a que se teve acesso a tempo hábil.

1. A SECRETARIA DE HABITAÇÃO E O PROGRAMA FAVELA-BAIRRO

1.1. Aspectos da história do Programa

1.1.1 Origem e desenvolvimento

Do ponto de vista de seus objetivos, diretrizes mais gerais e pressupostos, o Favela- Bairro apresenta uma “gestação” de certa forma linear, contínua no tempo e, sob alguns aspectos, alicerçada num debate técnico. Ao que parece, este debate obteve um certo consenso, pelo menos em algumas de suas diretrizes principais, entre os profissionais da área. De fato, existe uma consolidação no que se relaciona à visão da urbanização de favelas, numa escala maior, como política pública, da questão habitacional como *interface* de uma questão urbana mais ampla, o que leva à compreensão dos projetos como alavancadores de transformações que extrapolariam, nos seus impactos, o próprio âmbito da favela (a “integração com o bairro”).

O desenho de alguns conteúdos se firmou, de um lado, seguindo o rastro da experiência prática do Projeto Mutirão da SMDS. Este projeto, por sua vez, foi um desdobramento de projetos-piloto nas favelas da Rocinha e do Arará, nos primeiros anos da década de 80 (RODRIGUES, 1988). Em fins de 1987, os técnicos da Prefeitura envolvidos com essa temática discutiam a idéia de “urbanização simplificada” e de “projetos estratégicos” e a necessidade de “integração das ações dos serviços públicos nas várias instâncias públicas”. Nesse momento, já estava sendo incorporada a essa discussão mais ampla a variável ambiental, através do programa “Mutirão Reflorestamento” (SILVA, 1993). Uma das principais dificuldades sentidas no desenvolvimento do Projeto Mutirão, segundo técnicos e coordenadores desse projeto, foi a sua viabilização completa ter ficado condicionada, de certa forma, ao desenvolvimento de uma política global ou política básica (IBAM, Workshop, dezembro/1992). Ficava, portanto, evidente, a necessidade da formulação de uma política habitacional para o município do Rio de Janeiro.

A reflexão crítica da experiência do trabalho em favelas e a absorção da questão habitacional mais ampla para a formulação de diretrizes já haviam aparecido de maneira mais explícita e sistemática no final de 1990 e início de 1991, através da formulação das propostas e definições do Plano Diretor do Rio de Janeiro. Por conseguinte, este plano pode também ser visto como uma das fontes para a determinação do formato da política habitacional do município. A urbanização de favelas é tratada de forma especialmente detalhada no capítulo II, onde é definido o *status* do programa e os principais critérios para selecionar as favelas a serem beneficiadas. O texto dá conta igualmente das diretrizes que, posteriormente,

acabariam delineando os princípios do atual programa, entre os quais a integração da favela ao bairro e a preservação da tipicidade da ocupação local.

Observe-se, a título de curiosidade, que ainda não se cogitava, ao menos de forma clara, em estrutura um órgão específico para a política habitacional. Propunha-se, naquele momento, atribuir a coordenação da política habitacional ao órgão responsável pelo planejamento urbano do município, com a participação do Conselho Municipal de Política Urbana. Entretanto, apesar de ter sido detalhada no Plano Diretor, a política habitacional propriamente dita, compreendendo a estruturação de programas e suas metodologias de implementação, ainda não estava plenamente formulada.

Os primeiros meses de 1993, que coincidiram com o início de uma nova gestão na Prefeitura do Rio, foram marcados por uma certa indefinição quanto à feição a ser imprimida à política habitacional do município. Essa situação começou a mudar em meados do ano, quando o tema passou a ser objeto de discussões concretas. Duas iniciativas - aliás, praticamente simultâneas no tempo - foram fundamentais para o desencadeamento deste processo: o seminário "Política Habitacional Municipal: Instrumentos e Recursos para a sua Implementação" e a criação do Grupo Executivo de Programas Especiais para Assentamentos Populares (GEAP), através do Decreto 12.205, de 13 de agosto de 1993.

Promovido pela Câmara de Vereadores do Rio entre os dias 9 e 23 de agosto, o seminário contou com a participação da SMU, da SMO e da SMDS, além de vereadores, várias ONGs e representantes de associações de moradores e lideranças comunitárias em geral. Durante o evento, foram discutidas diversas questões pertinentes à definição de uma política habitacional, com ênfase na questão fundiária.

Do ponto de vista institucional formal, a estruturação do GEAP se constituiu o marco mais significativo do período. Conforme relatos de participantes institucionais do processo de formulação oficial da política habitacional e da Secretaria Municipal de Habitação, a criação do GEAP representou uma alternativa às disputas que se desenvolviam pela coordenação da política habitacional no Município e uma tentativa de centralizar os esforços nesta direção, uma vez que, até então, as ações relativas à habitação popular se dispersavam por vários órgãos. O GEAP se ligaria diretamente ao Prefeito e teria a incumbência de formular uma política habitacional para o Rio de Janeiro.

A seguir, foi elaborado o documento "As Bases da Política Habitacional", definido segundo as diretrizes do Plano Diretor e no qual estão consubstanciados os programas que constituem a política municipal. Outra consequência importante do trabalho do GEAP nessa fase foi a recomendação de que fosse criado um órgão específico para gerir a política habitacional, ou seja uma nova Secretaria. Com efeito, a recomendação tornou-se realidade em 29 de dezembro de 1993, quando foi criada Secretaria Extraordinária de Habitação, sendo o titular da nova pasta o secretário executivo do GEAP. O Projeto Mutirão, até aquele momento sob a responsabilidade da SMDS, passou informalmente para a nova Secretaria. Essa situação de fato foi formalizada um ano depois, em dezembro de 1994, quando a nova secretaria assumiu feição institucional ordinária.

Observe-se, portanto, que o Favela-Bairro é herdeiro direto do Mutirão, uma vez que parcela significativa do grupo executor do Projeto, bem como os coordenadores e assessores de nível hierárquico mais alto, veio a constituir o corpo técnico do Programa. Alguns dos principais assessores do Favela-Bairro participaram, direta ou indiretamente, da elaboração do Plano Diretor e estiveram presentes nas primeiras discussões do Programa. Por exemplo, o titular da pasta da Habitação foi, num primeiro momento, assessor do Secretário Municipal de Urbanismo, em Secretário-Executivo do GEAP e mais tarde Secretário Extraordinário de Habitação. O atual Secretário Executivo do GEAP era o representante da SMU neste grupo em 1993 e atualmente é o principal assessor do Secretário Municipal de Habitação. O atual coordenador do Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-Rio) era o representante da Secretaria Municipal de Fazenda no GEAP, tendo participado das negociações para o empréstimo contratado junto ao BID para o desenvolvimento do Programa.

Os aspectos acima apontados contribuíram para assegurar a permanência de princípios e objetivos do Programa, superando a descontinuidade administrativa comum na mudança de gestões com filiações político-partidárias diversas.

1.1.2 A Contextualização Institucional - o processo de transição.

Pode-se distinguir na história recentíssima da SMH duas fases institucionais. A primeira fase corresponde ao momento aludido acima, incluindo o período de Secretaria Extraordinária, ainda "umbilicalmente" ligada à SMDS, e o período que se estendeu até meados de 1995, quando foi regulamentado o PROAP-Rio, indo além portanto da própria criação da SMH, em 16 de dezembro de 1994 (Lei 2.262). Ao longo desses 18 meses, a ação concreta da Secretaria consistiu em "botar o Programa na rua", como assinala um dos entrevistados, englobando, por conseguinte, o concurso de idéias para os projetos (maio de 1994), a definição das favelas que seriam beneficiadas e a elaboração dos próprios projetos. Tudo isso acarretou uma série de demandas para o núcleo da SMH, do ponto de vista de organização, de circulação de informações necessárias etc.

A segunda fase teve seu marco inicial na estruturação do PROAP-RIO, que serviu como elemento definidor da atuação da Secretaria nos seguintes componentes principais: a urbanização de favelas; a regularização de loteamentos; o monitoramento e avaliação, educação sanitária e ambiental e desenvolvimento institucional (Regulamento Operacional do PROAP-Rio, Decreto 14.332 de 7 de novembro de 1995). Através deste programa, passaram a ser desenvolvidas as atividades constantes do contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assinado em 8 de dezembro de 1995. As negociações que envolveram este financiamento já haviam sido iniciadas, na verdade, ainda em 1994, com a interlocução da SMO. Nesse momento, a área de habitação ainda não estava plenamente institucionalizada e, segundo os entrevistados, a Secretaria de Obras e o Núcleo de Regularização Fundiária estavam bem próximos no plano político-administrativo. Essas negociações intensificaram-se durante 1995, culminando na assinatura do contrato no total de US\$300 milhões, sendo US\$120 milhões a contrapartida local, conforme amplamente divulgado pela mídia.

Dois aspectos são condicionadores deste segundo período que se estende, *grosso modo*, de final de 1995 até meados de 1996. Primeiro, a redefinição formal-institucional de setores e instrumentos importantes na SMH em função do PROAP-Rio. Segundo, o fato de que esta fase coincide com o começo das obras no conjunto inicial de favelas, trazendo, mais uma vez para os quadros da Secretaria, novos encargos, novas situações, e, portanto, novas demandas.

No caso da redefinição formal-institucional, o Regulamento Operacional do PROAP-Rio, praticamente define as atribuições de todos os envolvidos no Favela-Bairro, tanto a SMH - órgão executor do Programa - quanto os órgãos externos à Secretaria. Além disso, as discussões em torno de requisitos, normas e elegibilidades dos componentes do Programa no acordo com o BID resultaram na indicação de alguns parâmetros gerais importantes para o processo da terceirização e para as condições de integração interinstitucional.

Este regulamento também determinou mudanças na composição do GEAP, ampliando-o (inclusão da SMDS e COMLURB) e nas suas atribuições, tornando-o o veículo para a coordenação interinstitucional da SMH. No que se refere à estratégia da terceirização do Favela-Bairro, cabe destacar a mudança de alguns encargos dos escritórios particulares responsáveis pelos projetos (por exemplo, no que se refere ao encaminhamento para a aprovação nas demais secretarias), e a delegação de atividades gerenciais e de supervisão técnica para agentes terceirizados.

Por fim, nesta segunda fase foi elaborado um "Caderno de Encargos que reúne as especificações técnicas para a montagem e a fiscalização de projetos e obras. Portanto, impulsionada pelas demandas de implementação em larga escala do Programa e pelos requisitos definidos pelo BID, a SMH vem buscando assegurar uma "formalização institucional" que, embora se refira aos setores envolvidos pelo PROAP, na verdade afeta a Secretaria como um todo.

1.2 A situação atual

O primeiro semestre de 1996 foi marcado pelo início das obras no conjunto das 16 favelas do primeiro grupo, acarretando novos problemas e conferindo uma maior complexidade ao Programa. Além disso, foi nesse momento que outros agentes passaram a intervir no campo.

A leitura do Relatório do PROAP - RIO de maio de 1996 (o único a que se teve acesso) permite realizar um balanço da situação do Programa até aquele momento. Com relação à 1ª fase do Favela-Bairro, que atingia 16 áreas, todos os projetos foram concluídos, à exceção de Guararapes/Cerro Corá/Vila Cândido. Dessas 16 favelas, 11 encontravam-se em obras, abrangendo 13 comunidades. No caso da elaboração dos projetos da 2ª fase, estavam contratados e já em andamento, 17 projetos, correspondentes a 26 comunidades. No Anexo 2, estão sintetizados alguns dados que indicam a situação objetiva do Favela-Bairro, em maio de 1996.

Além das obras propriamente ditas, ações envolvendo reassentamentos, indenizações (é o caso de 182 famílias em nove comunidades) e processos de

desapropriação (com as respectivas negociações) também haviam ocorrido em pelo menos seis comunidades, estimando-se que "em 1996, cerca de 20 ações sejam ajuizadas, e que os depósitos iniciais alcancem em torno de U\$ 800.000,00" (Relatório PROAP-RIO, p. 25). O Relatório informa ainda ter sido enviado à Câmara dos Vereadores projeto de lei declarando oito áreas (num total de nove comunidades) como "Áreas de Especial Interesse Social", o que permitiria a definição dos projetos de alinhamento necessários à regularização urbanística, constituindo também um importante passo para o início da regularização fundiária. Em maio de 1996, haviam sido realizadas duas licitações para a elaboração de PAs por escritórios particulares. Também já havia sido licitada a atividade de pesquisa fundiária.

Dentre as atividades relacionadas às finalidades do Programa, vêm sendo ainda desenvolvidas ações de Educação Sanitária e Ambiental, por parte de agentes locais, e ações referentes a programas sociais de responsabilidade direta da SMDS, envolvendo a assinatura de convênios com várias entidades, tendo em vista a realização de seminários, cursos e projetos de apoio à geração de emprego e renda.

No que diz respeito às atividades de planejamento, pouco foi feito. Além do "Caderno de Encargos", que deve funcionar como termo de referência para os projetos da segunda fase do Programa, pouco foi acrescentado, a não ser a terceirização de algumas atividades de gerenciamento. Com esse objetivo, foi realizada a licitação para empresas de apoio ao gerenciamento (saindo ganhadora a Tecnosolo) e de supervisão técnica (a Ambiental) que, aliás, já começaram a atuar no Programa. A Gerenciadora, com a qual foi firmada um contrato com a empresa para atuar durante toda a duração do Programa (ou seja, por quatro anos), teria a função de "apresentar ao BID a situação do Programa" e dar indicações para "corrigir internamente os recursos do Programa". Caberia à Supervisora Técnica acompanhar a fiscalização de projetos e obras, sendo também "fornecedora de mão-de-obra especializada".

No âmbito das ações referentes ao Desenvolvimento Institucional, o relatório de maio de 1996 reconhece que foram poucas as iniciativas, mesmo no aspecto da capacitação, que é o componente de Desenvolvimento Institucional que integra o PROAP. Em setembro, obteve-se a informação de que estão sendo promovidos, na Secretaria, cursos de curta duração sobre gerenciamento de projetos e de obras, através de convênios com o IDORT e o IHS. Permanecem não definidas, entretanto, outras dimensões do Desenvolvimento Institucional, especialmente aquelas ligadas diretamente à formulação de estratégias e diretrizes de gestão, ao estabelecimento e agilização de canais de decisão, de informação e outras relativas ao planejamento.

Quanto à questão da "elegibilidade" de atividades e componentes para financiamento segundo os requisitos do BID, a SMH tem empreendido uma série de ações "retroativas", referentes aos projetos e obras da primeira fase do Programa e que foram anteriores ao contrato com o Banco. Encontram-se neste caso os processos para aprovação dos projetos de drenagem, redes de água e esgoto (na CEDAE), os relatórios de avaliação ambiental (que devem ter a aprovação dos órgãos competentes). Podem também ser incluídos, de certa forma,

nesse caso, a observação dos limites de custo dos projetos por favela, que não podem ultrapassar US\$3.500-4.000 por domicílio.

Existem, na verdade, duas dimensões de atividades concomitantes e interrelacionadas: o conjunto de intervenções físicas nas áreas faveladas e uma série de medidas institucionais para atender, a curto prazo, as demandas imediatas, resultantes, sobretudo, das injunções contratuais com o BID. Portanto, cabe reafirmar que o Favela-Bairro está inserido num quadro de consolidação formal-institucional da Secretaria, ao mesmo tempo em que está sendo implementado.

1.3 A Importância do Favela-Bairro na SMH

A avaliação da importância do Programa no âmbito da Secretaria deve ser efetuada no contexto institucional da própria SMH. Conforme foi visto, a Secretaria Municipal de Habitação só foi instituída no final de 1994. Isto significa dizer que passou a contar com dotação orçamentária própria apenas em 1995, quando foi contemplada com cerca de 0,74% dos recursos alocados para o conjunto do Poder Executivo. No orçamento de 1996, sua participação subiu para 4,5%, segundo alguns depoimentos.

Observe-se, além disso, que as "Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 1996 no Município do Rio de Janeiro" indicam como prioridade nº 1 na área de Habitação e Urbanismo "agregar novas áreas ao Programa Favela-Bairro Popular, complementando ou construindo a estrutura urbana das favelas, de forma a integrá-las à malha urbana da cidade". Essa intenção da Prefeitura pode efetivamente tornar-se realidade, tendo em vista as possibilidades abertas pelo contrato do BID para a efetivação completa da 2ª fase do Programa.

Finalmente, cabe destacar que a estruturação do PROAP-RIO representou não só uma institucionalização mais rigorosa do ponto de vista da Secretaria, como também propiciou a continuidade do Favela-Bairro enquanto um programa de âmbito municipal, permitindo ainda que a SMH suprisse suas carências, especialmente de recursos técnicos.

2. AS CONDIÇÕES GERAIS PARA O PLANEJAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DO FAVELA-BAIRRO

2.1. A Organização Institucional da SMH

As bases político-institucionais que norteiam a implementação do Programa Favela-Bairro serão observadas segundo a intencionalidade de funcionamento de uma estrutura de tipo matricial, tendo em vista sua adequação às demandas do Programa, e segundo as atribuições e relações internas, observadas a partir dos depoimentos dos entrevistados, conforme já exposto na metodologia deste trabalho.

2.1.1 A Estrutura Organizacional Matricial. Algumas questões.

A Lei nº 2.262, de 16 de dezembro de 1994, além de criar a Secretaria Municipal de Habitação, definiu a sua estrutura básica (Anexo 3). Com base nessa estrutura, foi montada - em parte de modo formal e, em parte informalmente - os seus setores de atuação. Dos órgãos propostos na estrutura inicial, ainda não estão funcionando o Fundo Municipal de Habitação e o seu Conselho de Administração. Ademais, algumas funções - como é o caso da Coordenação de Educação Sanitária e dos cargos de supervisores englobados pelas Coordenações subordinadas ao Urbanismo Comunitário - não encontram-se consolidadas no organograma oficial da Secretaria, tendo uma existência apenas "informal".

Constatações e Implicações da Estrutura Matricial - algumas questões

Conforme pode ser observado no organograma, a característica matricial da estrutura se particulariza basicamente pela presença de dois tipos de gerência ou de função superior de coordenação: os gerentes de programa (um para cada programa da Secretaria) e os gerentes de função (os coordenadores de Urbanismo Comunitário, de Regularização Fundiária, estes mais atuantes no Favela-Bairro, e o coordenador de Reassentamento e Ação Emergencial. A implementação do programa é viabilizada sobretudo por meio do setor indicado no organograma (Anexo 4), que representa também o universo pesquisado dentro da SMH. Do ponto de vista mais global, dois pontos devem ser enfatizados: o relativo desconhecimento sobre os requisitos para um funcionamento matricial e os problemas colocados pelos entrevistados com relação à forma de organização.

O primeiro ponto evidenciou-se em praticamente todas as entrevistas, com exceção daquelas que envolveram gerentes e assessores. Um número muito reduzido de entrevistados demonstrou ter clareza quanto à diferenciação de atribuições mais específicas entre os tipos de gerentes, no mesmo nível, que envolve a estrutura matricial. Em contrapartida, identificou-se uma certa consciência nos gestores das dificuldades e fragilidades da forma matricial de organização, na medida em que esta implica num "duplo comando", o que por vezes, em situações mais extremas, pode acarretar e/ou acirrar disputas pelo poder.

Uma outra questão percebida a partir das respostas dos entrevistados diz respeito a uma certa indefinição de papéis, o que por vezes complexifica as relações entre os agentes, ocasionando conflitos nas várias instâncias, causados pela “confusão” das competências/atribuições de cada um. Assim, as funções gerenciais consideradas “tradicionais” - o planejamento, a organização, a direção (decisão) e o controle - não são claramente discernidas por todos aquele que encontram-se nos níveis superiores de gestão. É interessante observar que, ao longo da pesquisa, o esclarecimento das relações existentes entre as diferentes atribuições foi referido, enquanto representativo das responsabilidades e competências, muito mais ao ocupante do cargo do que ao cargo propriamente dito.

De fato, apesar de observações mais críticas estarem presentes em vários depoimentos, a elas se contrapôs com frequência a ênfase na qualidade das relações pessoais, percebidas como fator que atenua e atende às demandas da hierarquia. Nessa perspectiva, deve-se ressaltar o papel da Gerência do Projeto (no caso do Programa), que desenvolve, segundo vários depoimentos, a função de “acionador” da estrutura como um todo. A sua ação parece perpassar todos os níveis da hierarquia, mas destacou-se especialmente por estar voltada “para fora”, uma vez que relaciona-se, ao menos na fase de contato inicial e divulgação do Programa, com todos os órgãos externos à Secretaria envolvidos no Favela-Bairro.

Outra vantagem atribuída à estrutura matricial pelos entrevistados refere-se à possibilidade de propiciar a integração interna de forma mais dinâmica, na medida em que o mesmo técnico tem contatos frequentes com outros técnicos, desenvolvendo atividades diversas, o que acarretaria uma certa “versatilidade” desses profissionais, considerada positiva para Programa.

Atribuições Gerais na Estrutura da Secretaria

Também nos postos funcionais “de ponta” - ou seja, de execução imediata do Programa - observou-se uma indefinição ou falta de clareza dos papéis. Em seus depoimentos, os fiscais de obras e os de projetos destacam como parte do seu trabalho, além das funções rotineiras de análise de projetos e fiscalização de obras, as atividades de apresentação dos escritórios e seus produtos às comunidades, contatos, convocação de reuniões e assembléias com associações de moradores, e contatos com outros órgãos para a aprovação de projetos ou intermediação entre estes órgãos e os escritórios.

Alguns entrevistados chegaram mesmo a afirmar que desenvolvem um trabalho “social”, que extrapola suas atividades de acompanhamento de obras e projetos, levando-os a se considerarem, basicamente, como intermediadores/interlocutores com as comunidades, os escritórios e o leque de órgãos envolvidos no Favela-Bairro. Eles também demonstraram ter percebido que existem dificuldades decorrentes da própria implementação do Programa, no que diz respeito à terceirização e à integração interinstitucional.

Cabe indicar que a complexidade dessas relações no campo demanda uma revisão/reestruturação das atribuições, especialmente considerando-se a pluralidade de agentes do setor público e do setor privado presentes na favela (o fiscal de projeto e o fiscal de obra da SMH, o fiscal da RIOURBE, o fiscal

apropriador, a empreiteira, o representante do escritório que formulou o projeto, a agente sanitária etc.). A diversidade de agentes traz, além de superposições e duplicação nas atividades, uma outra questão que deve ser objeto de reflexão, em especial no caso dos desdobramentos em maior escala previstos para o programa. Trata-se da identidade institucional da própria Prefeitura. Qual a sua identidade, ou, em outras palavras, como a Prefeitura gostaria de ser reconhecida? Através de que canal os grupos sociais efetivamente se dirigem ao poder público? Estas questões se revestirão de importância crucial num futuro imediato, especialmente à medida em que o Programa se estende para favelas de maior dimensão e complexidade.

Assim, a possibilidade de um reforço institucional através de um reconhecimento mais imediato de quem é o poder público reveste-se de fundamental importância para a potencialização dos recursos representados pelos agentes em campo.

Demandas e Atribuições - Questões Específicas

Uma das questões no plano organizacional refere-se à superposição de funções em campos extremamente críticos do ponto de vista do próprio Programa. A situação mais exemplar a esse respeito, observada no interior da SMH, refere-se à questão fundiária, objeto da ação da Coordenadoria de Regularização Fundiária, da Gerência do Programa de Regularização Fundiária e de uma outra gerência, que trata especificamente dessa temática no âmbito do Favela-Bairro. De acordo com o PROAP, as ações fundiárias são indicadas como "preliminares" para a regularização, incluindo, entre outras o levantamento quantitativo e pesquisas, de natureza qualitativa e a demarcação de terreno para a futura titulação, um dos objetivos mais ambiciosos da política habitacional do Município. Todas essas ações "preliminares" são tratadas pelos órgãos acima mencionados, gerando, além da óbvia duplicação de esforços, possíveis problemas com as comunidades atendidas pelo Programa.

O componente "Educação Sanitária" ilustra outra questão presente na estrutura, e que diz respeito a algumas concepções diferenciadas que a SMH deve responder. A origem do trabalho de educação sanitária está firmemente ancorada na perspectiva de saúde e saneamento, baseada no Projeto Mutirão da SMDS. Esse conjunto de atividades - que envolve mais de 100 agentes, sem contar as supervisoras - só aparece "organizacionalmente" no organograma do PROAP-RIO (Anexo 5 - "Estrutura Analítica"). De fato, a Coordenação de Educação Sanitária encontra-se ligada ao gabinete do Secretário, dispondo de uma estrutura própria de supervisoras que se relacionam diretamente com as agentes no campo. A relação horizontal com o Programa se estabelece entre a Coordenação e as demais coordenações (especialmente a de projeto), reportando-se à Gerência do Favela-Bairro e ao Secretário. Inexiste, portanto, uma instância mediadora formalmente constituída, o que diferencia esta Coordenação das demais, que estão subordinadas a Coordenadorias. Além dessa dificuldade, a Coordenação de Educação Sanitária tem de lidar com a ampliação das suas frentes de trabalho, passando a tratar também da questão urbana e ambiental, que ainda é contemplada de forma imediatista, sendo relacionada à fase de projetos e obras.

Entretanto, já existe uma nova nucleação proposta para a implementação dos programas sociais junto à gerência do Programa e que pretende agregar e desenvolver outros aspectos no campo social, o que pode implicar em revisões e redefinições estratégicas deste componente. Pelo que se pode perceber, as atividades de cunho social deverão receber maior atenção, não apenas pelo volume de trabalho decorrente da escala pretendida na segunda fase do Favela-Bairro, como também pela abertura de novas linhas de atuação.

Cabe destacar aqui que a ação das agentes comunitárias constitui uma das principais formas de integração do Programa "na ponta" - ou seja, nas favelas -, onde deve atender às demandas não só da população, como também dos profissionais da SMH em campo. Assim, vale mais uma vez atentar para a necessidade de se clarear as concepções e metodologias mais importantes, visando uma organização funcional adequada, evitando-se paralelismos que fragmentem a atuação das equipes sociais.

2.1.2. Práticas Institucionais

As práticas institucionais relativas à formulação de documentos, à circulação de informações e às práticas de arquivo e memória técnica, por serem as mais significativas para a operacionalidade do Programa e por terem apresentado algumas dificuldades quanto à sua implementação, merecem um comentário mais cuidadoso.

No caso da produção de documentação interna a que se teve acesso, verificou-se a existência de alguns documentos que serviram de base para definir parâmetros e termos de referência para a terceirização de obras, projetos (incluindo os escopos da primeira e segunda fases e o atual "Caderno de Encargos"), os termos para a contratação da Supervisora Técnica e Gerenciadora e os relatórios para o BID. Além dessa documentação, há um abundante material de campo, produzido pelos escritórios e resultante dos levantamentos efetuados pelas agentes sanitárias e da pesquisa fundiária, cujo principal destinatário é o IPLAN-RIO, e ainda os relatórios avaliativos do acompanhamento das obras, elaborados pelos fiscais. Entretanto, é praticamente inexistente uma documentação que formalize os procedimentos internos ou regras e práticas refletidas para a ação dos integrantes do programa, e que apoiem e orientem a prática cotidiana.

No que se refere à circulação de documentos e informações, pode-se afirmar que ela é bastante insatisfatória. Até mesmo o conteúdo do "Caderno de Encargos", instrumento de trabalho de grande importância que informa o escopo técnico do Programa, é, na prática, pouco conhecido.

Finalmente, deve ser indicada a questão da memória técnica do Favela-Bairro. Neste sentido, recuperando algumas observações já feitas, é inegável que um dos trunfos que permitiu a implementação ágil do Programa consiste na experiência acumulada pelo corpo técnico no trabalho em favelas. Entretanto, este acervo de experiências não se encontra sistematizado nem constituído como memória, não permitindo que seja revisado de forma a fornecer subsídios mais amplos à reflexão sobre as técnicas e procedimentos em áreas informais. Este aspecto é fundamental, uma vez que a questão de fundo do programa é justamente encontrar os meios

para planejar e gerenciar o Favela-Bairro, sem cair na rigidez e na formalização burocrática, garantindo a flexibilidade necessária, mas apresentando parâmetros claros que possibilitem a decisão e a autonomia de todos os seus agentes, inclusive no campo. Outro aspecto importante na questão da memória técnica é o reforço da profissionalização e valorização dos funcionários.

2.1.3. Conclusões

I) O bom funcionamento do Programa apóia-se fortemente nas relações de trabalho desenvolvidas por um corpo técnico, cujo núcleo foi formado antes mesmo da SMH, o que constitui indubitavelmente uma vantagem para o Programa, preenchendo, de certa forma, um dos requisitos básicos para o funcionamento de uma estrutura matricial- uma rede de relações pessoais positivas.

II) A agilidade da estrutura pode ser explicada em parte pela rede pessoal, em parte pelo envolvimento, consenso e unicidade já observados no corpo técnico e em parte pelos próprios aspectos matriciais e uma certa informalidade de atuação.

III) Um fator, no plano mais geral, torna mais complexos este funcionamento e pode representar, no futuro, obstáculos à agilização da implementação do Programa. Trata-se da nítida dissociação entre as metas mais amplas e as atividades do cotidiano; se as propostas mais globais do Programa são aparentemente internalizadas por todos os integrantes, o mesmo não ocorre no nível dos procedimentos sistemáticos e rotinas. Essa dissociação se evidencia, com maior vigor, ao se observar a inexistência ou a falta de clareza, no conjunto, quanto a estratégias de gerenciamento que denotem nitidamente, para todo o Programa, metas de desempenho e de planejamento.

IV) Entre os gestores mais diretamente envolvidos com o Programa, não está totalmente clara a definição de atribuições, especialmente aquelas voltadas para as funções gerenciais de planejamento, organização e controle. Cabe reconhecer, porém, que alguns entrevistados percebem a diferenciação.

V) Na dimensão referente aos executores do Programa, as atribuições também se confundem, em função não só da indefinição mais global das metas gerenciais, como também da pluralidade de agentes em campo.

VI) Há uma certa superposição na estrutura com relação às atribuições referentes à regularização fundiária, especialmente no que se refere ao preparo das condições para o processo de titulação.

VII) Há uma indefinição na estrutura formal quanto às estratégias sociais de longo prazo. Percebe-se nitidamente uma situação de transição entre as demandas que são imediatamente atendidas e as que serão futuramente estimuladas. Identificam-se concepções diferenciadas quanto à atuação social do Programa.

VIII) A produção interna de procedimentos e rotinas de trabalho ainda é insuficiente, bem como não dispõe-se ainda da sistematização necessária de informações e levantamentos que possam subsidiar a memória técnica do Programa.

2.2. O Processo de Terceirização

Frente à política de terceirização de serviços públicos, o processo em curso no Programa Favela-Bairro implica em consequências administrativas e significados conceituais mais profundos do que os que vêm emergindo da experiência recente do setor público. O conceito vem sendo comumente empregado para qualificar iniciativas do poder público em que este decide contratar, sob forma remunerada, empresas para realizar atividades-meio definidas como de sua responsabilidade. Procura-se terceirizar atividades não estratégicas para a instituição contratante (Marinho;1996). Difundida nos anos recentes, essa prática normalmente procura manter o controle e a fiscalização sobre os serviços terceirizados através das estruturas administrativas dos órgãos que a adotam.

No presente caso, o processo de terceirização envolveu, em diferentes escalas, a metodologia básica norteadora do programa, as formas urbanísticas decorrentes da formulação dos projetos pelos escritórios, os procedimentos básicos de análise dos componentes de infra-estrutura, o componente de desenvolvimento institucional do corpo técnico da SMH e os próprios padrões de controle e gerenciamento sobre obras e projetos terceirizados.

Além desses elementos, estão sendo terceirizados componentes complementares sob responsabilidade de outros órgãos, tais como o processo de monitoramento e avaliação a cargo do IPLANRIO, o componente de geração de emprego e renda, a ser gerenciado pela SMDS, e o componente de avaliação de impacto ambiental, a ser contratado pela SMH e avaliado pela SMAC.

Neste sentido, o processo de terceirização em curso se apresenta como uma **idéia-força** que norteia a ação da SMH em relação à atuação dos agentes terceirizados, define as principais características urbanísticas e projetuais da proposta e orienta as metas de reorganização de seus instrumentos de gerenciamento e de sua modelagem institucional, situando-se como síntese instituinte do Programa e de seus principais conteúdos.

As peculiaridades gerenciais e administrativas geradas pelo processo de terceirização adquirem relevância nas suas implicações institucionais a partir da presença do agente financiador externo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. A introdução efetiva do BID agregou novos procedimentos de controle e administração, assim como novas demandas por terceirização.

O entendimento de algumas das dificuldades surgidas na organização e gerenciamento do Favela-Bairro a partir da introdução dos agentes terceirizados, deve necessariamente levar em conta o significado político-institucional da constituição do Programa, visto enquanto expressão de distintas práticas institucionais. O Favela-Bairro se desenvolveu através da superposição das demandas oriundas dos diversos agentes terceirizados, absorvidos no seu processo de implementação. A interação dos técnicos da SMH com estes agentes implicou na absorção de princípios gerenciais, institucionais e ideológicos específicos.

As dificuldades que incidiram sobre a capacidade da equipe em adotar procedimentos uniformes de gerenciamento num contexto de forte terceirização relacionam-se fundamentalmente a essa superposição, que veio introduzir novos

procedimentos gerenciais e técnicos sem instrumentos de adequação às práticas já estabelecidas no interior do corpo técnico da SMH.

2.2.1. O Concurso: o parâmetro formal da terceirização dos projetos

O marco formal da terceirização foi o concurso de metodologias de intervenção em favelas, promovido pelo IPLANRIO e realizado pelo IAB/RJ no início de 1995. O escopo institucional concebia uma coordenação conjunta entre IPLANRIO/SEH, o que situava o IPLANRIO como órgão co-instituinte do Programa. Como a Secretaria Municipal de Habitação ainda existia sob uma institucionalidade extraordinária, o órgão que estava à frente do concurso era o IPLANRIO.

Tanto no que se refere ao seu perfil urbanístico quanto em relação aos seus componentes, o concurso foi formulado num plano bastante genérico, calcado em diretrizes que previam a integração da favela ao seu entorno e tendo como objetivo central a promoção de melhorias físico-ambientais que integrem as favelas aos bairros. A concretização deste objetivo seria possível através da complementação da estrutura urbana existente nas favelas, aí introduzindo elementos presentes na cidade formal, tais como equipamentos coletivos, vias de acesso e infra-estrutura urbanística básica.

No seu formato inicial, o Programa apresentava uma forte característica urbanística, não sendo, por conseguinte, detalhados alguns componentes de infra-estrutura básica. A esse respeito, só há registro de algumas definições superficiais no documento "Instruções para a Implementação do Programa Favela-Bairro", elaborado por ocasião da assinatura dos primeiros contratos e que servia como termo de referência para a execução dos projetos pelos escritórios. Esse grau de generalidade e o consenso estabelecido inicialmente em torno de seus aspectos urbanísticos iriam ser os principais responsáveis por futuras indefinições quanto às obrigações de cada um dos agentes envolvidos no Programa.

Os pressupostos básicos do Favela-Bairro incluíam o respeito às especificidades culturais e espaciais da favela, a manutenção do acervo mobiliário existente, a integração das favelas com o seu entorno mais imediato, a aceitação da multiplicidade de associações no processo de representação política das comunidades, e a diretriz de que os reassentamentos, quando necessários, deveriam priorizar as realocações na própria favela do residente.

O edital ressaltou também a importância de se compatibilizar objetivos técnicos com imperativos políticos. A primeira necessidade a ser considerada referia-se às condições de continuidade imediata do Favela-Bairro, adequando a execução das propostas ao tempo de mandato da administração municipal em curso. A segunda dizia respeito às vinculações existentes entre o processo de urbanização de favelas, na condição de elemento integrante da política habitacional do município, a política urbana assumida pelo poder público, tendo por base o Plano Diretor do Município. Outro ponto constante do edital tratava especificamente das atribuições dos órgãos públicos co-gerenciadores, o IPLANRIO e a SEH, os quais deveriam fornecer os insumos técnicos necessários à formulação dos projetos, tais como cadastro técnico, ficha de diagnóstico com dados gerais da comunidade, dados sobre a infra-estrutura existente, levantamento planialtimétrico das áreas, aerofotogrametrias,

mapeamentos das áreas de risco e cadastro das famílias em áreas de risco. A oferta desses insumos gerou as primeiras divergências e indefinições entre as partes. Tanto o IPLAN quanto a SEH deixaram de fornecer a maior parte dos dados conforme definidos no documento "Instruções para Implementação do Programa Favela-Bairro".

As divergências maiores, contudo, ocorreram em torno do fornecimento dos serviços de topografia, definidos nos contratos, posteriormente ao concurso, como sendo de responsabilidade dos escritórios. Segundo os fiscais da SMH, os escritórios relutaram em aceitar esse encargo, pois os contratos iniciais atribuíam percentuais financeiros mínimos aos serviços topográficos. As obrigações contratuais incidentes sobre esses serviços nos primeiros contratos impunham aos escritórios um limite máximo de 10% de cobertura topográfica sobre a área do projeto, percentual que não atendia às necessidades reais da maioria das áreas sob intervenção.

Os prazos dos contratos da primeira fase variaram de 12 a 18 meses, reservando a maior parte do tempo e dos recursos (mais de 50%) para o acompanhamento de obras e a adequação dos projetos. Essa foi a forma encontrada pela direção do Programa para sanar possíveis problemas decorrentes da falta de experiência dos agentes terceirizados e da própria equipe da Secretaria com o formato do Favela-Bairro.

A estruturação definitiva da SMH só ocorreu após a definição do formato inicial do Favela-Bairro, não sendo capaz, portanto, de evitar, na primeira fase do Programa, os problemas decorrentes de uma estruturação formatada a partir das concepções de diferentes agentes institucionais. Tanto as atividades de análise e fiscalização de projetos quanto o processo de fiscalização de obras tiveram o seu desenvolvimento comprometido, visto que não se dispunham de elementos técnicos e normativos para o exercício do controle sobre a atuação dos agentes terceirizados. Sobre estas atividades, o processo de terceirização imprimiu questões que cabe aqui serem descritas.

2.2.2 Implicações Sobre as Atividades de Análise e Fiscalização de Projetos.

Como já indicado anteriormente, a Coordenação de Projetos foi montada antes da institucionalização definitiva da SMH, pois já existia uma equipe de técnicos que atuava no Projeto Mutirão com intervenções em infra-estrutura localizada, no projeto-piloto do Andaraí, e em vários projetos pontuais de urbanização da Prefeitura. O corpo técnico detinha conhecimentos sobre as duas dimensões básicas do programa: a urbanística e a de implantação de infra-estrutura em favelas. Nesse sentido, as razões da terceirização devem ser remetidas às intervenientes político-institucionais que perpassam a história recente da atuação da administração municipal.

As Razões Fundamentais da Terceirização

Em que pese a qualificação técnica da equipe da SMH, os imperativos de ordem política e a necessidade de se agilizar as pré-condições técnicas para o desenvolvimento do Favela-Bairro, já em franca negociação com o BID no início de

1995, impuseram mudanças na forma de condução do projeto-piloto do Andaraí. De início, introduziu-se a figura de um consultor-urbanista para assessorar a parte urbanística do projeto. Porém, com o início do Programa, as demandas sobre a Coordenação de Projetos se ampliaram significativamente, visto que esta também continuou a responder pelos demais programas sob encargo da SMH.

Dentro do espírito de terceirização, decidiu-se que a equipe do órgão deveria atuar basicamente nas tarefas concernentes à fiscalização de contratos externos, inclusive para a análise de projetos de outros programas.

A diversidade e a complexidade dos componentes do Programa geraram alguns problemas em relação à capacidade da Coordenação de Projetos em responder às novas demandas que surgiam. Esses problemas foram agravados por dois fatores fundamentais: o volume de projetos envolvido e a inexperiência de muitos dos escritórios contratados com projetos de urbanização de favelas. Sem essas duas variáveis, tanto o padrão urbanístico assumido pelos projetos quanto a integração com as equipes dos escritórios teriam apresentado resultados mais positivos no que diz respeito ao andamento e à qualidade das obras.

Principais Problemas

O desencadeamento do processo de implementação do Programa tornou evidente que o referencial sobre o qual a SMH atuava era muito genérico. Passou-se a reconhecer algumas falhas na estruturação inicial do programa, tais como a ausência de membros da equipe técnica da SMH na banca do concurso, o caráter genérico da metodologia formulada, a insuficiência de recursos humanos especializados alocados na SMH para responder à magnitude das propostas, e principalmente a inexperiência de vários escritórios em trabalhos de urbanização de favelas. Acrescente-se ainda que um dos pré-requisitos básicos definidos pelo concurso, o perfil multidisciplinar das equipes, não foi respeitado pela maior parte dos escritórios contratados. Assim, instaurou-se um formato à revelia do controle que o poder público, por definição, deveria exercer.

Ademais, o nível de detalhamento exigido pela SMH chegava até o projeto básico, não sendo portanto incluídos componentes importantes, que exigiriam estudos específicos (por exemplo, estudos topográficos preliminares). Quando a Prefeitura, após muitos conflitos com os escritórios, decidiu assumir estes serviços, parcela significativa dos projetos já estava concluída.

Outras divergências surgiram no momento em que a SMH passou a exigir o detalhamento dos projetos, visto que este procedimento implicava em aumento de custos para as equipes contratadas. Em decorrência dessas questões, a Secretaria decidiu pela inclusão de um adicional de 25% sobre o valor dos projetos, para que fossem contemplados componentes que não estavam previstos no escopo inicial ou detalhados componentes mal definidos tecnicamente.

As definições dos padrões arquitetônicos e construtivos dos equipamentos coletivos, que comportam normas técnicas norteadoras da ação do poder público, também geraram atritos. Esta questão se instaurou principalmente a partir da ampliação do escopo social do programa e das perspectivas em torno do

financiamento do BID, introduzindo maior definição nas especificações técnicas e arquitetônicas desses equipamentos. Muitos desses equipamentos foram projetados tendo por referência imperativos arquitetônicos que implicavam em aumento dos custos inicialmente previstos nos projetos, que não deveriam ser desobedecidos.

Algumas dessas indefinições não decorreram apenas das diferenças de leitura técnica realizada pelos agentes envolvidos. Na fase inicial, não estava claro para a Secretaria e nem para os escritórios até onde cada componente deveria ser detalhado ou mesmo incluído. A falta de clareza da própria equipe da Secretaria abriu espaço para que cada subgerente de projeto assumisse uma perspectiva própria frente às propostas dos escritórios. Esse comportamento dos escritórios foi consolidado pelo fato de terem se passado alguns meses entre o concurso de metodologias e a formulação do primeiro escopo que deveria nortear as suas intervenções.

As dificuldades da equipe da SMH com a implementação de um escopo de obras tão amplo, assim como aquelas surgidas no processo de análise dos componentes de infra-estrutura, apontaram para a necessidade de incorporação de consultorias externas e de se requisitar especialistas alocados em outras secretarias para assessorarem a equipe da Coordenação.

Esses problemas, presentes no relacionamento da SMH com os agentes privados na primeira fase do Programa, podem ser remetidos a três ordens de causalidade, estreitamente vinculados: a) a amplitude e o detalhamento dos componentes a serem assumidos pelos escritórios nos seus projetos, decorrentes principalmente da generalidade assumida pelo concurso; b) a forte presença inicial de uma leitura urbanística do programa, compartilhada tanto por escritórios como por membros da equipe da Secretaria, com a conseqüente opção por elementos preponderantemente arquitetônicos em detrimento do detalhamento dos elementos de infra-estrutura; e c) as divergências em torno das obrigações no fornecimento dos insumos técnicos, principalmente o levantamento topográfico.

No que se refere à primeira questão, o próprio amadurecimento da equipe da SMH e as imposições políticas decorrentes das expectativas sociais mobilizadas em torno do Programa levaram a Secretaria a desenvolver uma noção mais abrangente de urbanização de favelas e do que seria a sua integração à cidade. Dado que estes objetivos se apresentam como metas políticas fundadoras do Programa e sínteses que estimulam a mobilização da equipe e referenciam a sua socialização técnica, a conseqüência natural foi a decisão de se ampliar o escopo dos componentes. Para tal, houve a influência decisiva dos acordos com o BID em torno da montagem do PROAP, abrindo a perspectiva de uma inédita alocação de recursos em programas de favelas no Rio de Janeiro e possibilitando a continuidade do Programa. A partir das negociações com o PROAP, foram sendo incorporados novos componentes e definindo-se novas especificações técnicas de componentes já existentes.

Quanto à segunda questão - referente à leitura urbanística do programa -, deve-se ressaltar que muitos dos escritórios centralizaram as suas propostas em torno deste tipo de leitura para a reorganização que estava sendo proposta nas favelas. Por conseguinte, seus projetos incluíam elementos - portais, ruas subterrâneas, belvederes etc - que aparentemente implicariam em aumento dos custos financeiros e remanejamentos que poderiam comprometer a implementação de componentes de

infra-estrutura básica. Essa questão decorreu, entre outros fatores, do fato de que os agentes privados foram deixados relativamente livres frente às exigências normativas que deveriam nortear as suas propostas.

A terceira ordem de divergências - i.e., o fornecimento de insumos topográficos - decorreu principalmente de uma leitura simplista, de ambas as partes, da necessidade efetiva desses serviços. Essa questão vinculou-se estritamente à perspectiva presente na Coordenação de Projetos, que teve dificuldades em avaliar a importância destes insumos para o desenvolvimento dos projetos de infraestrutura, retardando a entrega dos mesmos aos escritórios.

A constatação de que os projetos dos componentes mais marcadamente técnicos não estavam de acordo com as especificações aceitas pelos órgãos competentes emergiu principalmente a partir da intervenção do PROAP e de suas exigências técnicas. Foi este órgão que imprimiu centralidade aos componentes priorizados pelo BID, tais como sistema de abastecimento de água e de esgotamentos sanitário, sistema de coleta de lixo, iluminação pública, e a alguns equipamentos coletivos, como as creches. Essas mudanças culminaram na formulação do Caderno de Encargos, novo marco estruturador das relações entre os escritórios e a Secretaria e referência técnica básica da própria SMH.

Saliente-se que mesmo antes da assinatura do contrato com o BID, as dificuldades na análise dos componentes de infra-estrutura e sistema viário apontaram para a necessidade de se incorporar consultores terceirizados. Essa iniciativa e o começo das obras representaram uma inflexão nos procedimentos da equipe da Secretaria frente ao que vinha sendo proposto pelos escritórios, emergindo daí uma perspectiva mais crítica frente à capacidade desses agentes em responderem satisfatoriamente ao perfil técnico do programa.

Ressalte-se que a incidência dos problemas poderia ter sido minimizada se a SMH tivesse adotado atitude mais cautelosa quanto à dinâmica do programa. Mas os imperativos políticos relacionados à necessidade de se "tocar as obras" preponderaram sobre os motivos de ordem técnica.

As implicações dos procedimentos técnicos e administrativos adotados na primeira fase aparecem com mais clareza na fase de execução das obras. Não só se cristalizam os problemas técnicos mais visíveis da fase de projeto, como também emergem novos problemas, decorrentes da falta de controle físico-financeiro da Secretaria sobre o processo de execução de obras.

2.2.3 Implicações Sobre a Execução das Obras

A Supervisão de Obras passou a exercer as suas funções iniciais juntamente com a RIOURBE. Na fase inicial, a SMH não dispunha de conhecimentos para montar as licitações com vistas à contratação das empreiteiras. Essa lacuna tornou a RIOURBE, juntamente com o IPLANRIO, um dos órgãos co-instituintes do Programa. Em decorrência dessa forma de operacionalização, a fiscalização das obras passou a ser exercida por ambos os órgãos, deixando a equipe de fiscais da SMH numa posição ambígua frente aos escritórios e às empreiteiras contratadas.

Conforme relatado no item 2.1., esse formato gerou duplicidade nos papéis institucionais a serem assumidos nas favelas. Em algumas áreas sugeriram conflitos entre os fiscais dos dois órgãos, decorrentes da falta de clareza quanto ao papel que cada um deveria exercer. O desenvolvimento satisfatório da fiscalização ficou dependente fundamentalmente da interação entre os técnicos nos canteiros de obras. Como a função de fiscalização e controle é atributo dos agentes públicos, da qualidade deste relacionamento dependia o tipo de resposta que os agentes privados procuraram dar na primeira fase do Programa.

A superposição de funções não teria acarretado tantas consequências para o cotidiano na fase de implementação se houvesse base técnica satisfatória e estrutura normativa clara, orientando e definindo os procedimentos técnicos e os papéis que cada instituição deveria exercer.

A ausência de referência técnica definida mostrou-se mais problemática, à medida que a SMH foi assumindo sua função fiscalizadora de modo mais eficaz. Diante da diversidade de situações que surgiam nas áreas, os fiscais da SMH adotavam os procedimentos técnicos que lhes pareciam os mais adequados. Como a equipe da SMH não dispunha de familiaridade com intervenções de grande porte, muitas das referências técnicas acumuladas na experiência do Mutirão não eram adequadas para responder ao formato e à magnitude das obras assumidas pela Secretaria.

As soluções exigidas nas áreas sob intervenção se apresentaram mais complexas em decorrência das condições geradas pelo processo de elaboração de projetos. A execução de muitos dos componentes do Programa teve de sofrer mudanças substanciais, gerando a necessidade de se adequar os recursos aos custos reais das intervenções. Essa configuração gerou tensões no relacionamento da SMH com os escritórios e empreiteiras, visto que implicaram em mudanças de componentes já instalados ou projetos que teriam que ser refeitos, aumentando os prazos e os custos a serem assumidos por estes últimos.

Na ausência de definições claras nos procedimentos de implementação das obras, alguns escritórios tomavam a iniciativa de orientar a ação das empreiteiras sem um acordo prévio com os fiscais da SMH. Este tipo de procedimento representou mais um fator de divergências entre os escritórios e a Secretaria. Como as empreiteiras se orientavam por prazos, muitas tendiam a "tocar" as obras independente de definições mais consensuais envolvendo os técnicos da Secretaria. Tendo como perspectiva de ação a agilização dos prazos, as empreiteiras tendiam a imprimir um ritmo mais ágil à obra, distanciando-se da capacidade técnica dos escritórios em responderem aos problemas que surgiam no cotidiano das áreas. Como fator agravante, no vácuo normativo deixado pela Secretaria, quase nenhum escritório se instalou no próprio local das obras, iniciativa que se mostrou pertinente frente a uma realidade que exigia constantes redefinições por parte dos agentes envolvidos.

À medida que a SMH foi adquirindo maior clareza sobre o escopo e os conteúdos técnicos do Programa, surgiu a necessidade de se reestruturar os projetos e o processo de implementação de obras, visto que os procedimentos de aprovação dos respectivos componentes pelos órgãos competentes passaram a ser uma pré-condição para o desenvolvimento das negociações com o BID. Essas mudanças contribuíram para evidenciar as deficiências presentes nos projetos, implicando em

maior controle dos fiscais frente às opções técnicas assumidas por escritórios e empreiteiras.

Esse processo de reordenamento, mediante o qual a Secretaria passou a redefinir os procedimentos técnicos do Programa, teve um desenvolvimento mais problemático devido à inexperiência de escritórios e empreiteiras em trabalhos de urbanização de favelas. Realidade complexa e dinâmica, as favelas viveram, na fase de implementação, mudanças mais profundas do que se elas ocorressem nas áreas formais da cidade. Segundo um dos entrevistados da SMH, revelando suas expectativas, "contratamos os escritórios para dar agilidade (aos projetos) e resolver os problemas dentro da comunidade. Os escritórios não conseguiram nem dar agilidade e nem resolver os problemas".

Quanto às obrigações contratuais dos escritórios, o percentual da remuneração alocado nos itens de acompanhamento e detalhamento técnico dos projetos objetivou justamente que assumissem a elaboração da parte executiva do projeto no próprio canteiro de execução das obras. Porém, como muitas das mudanças propostas foram mais amplas do que as esperadas, um grande número de escritórios resistiu em assumir tarefas sem um aumento correspondente da cobertura financeira.

As indefinições presentes no processo de implementação na primeira fase do programa não atingiram apenas as relações entre os agentes públicos e privados nas favelas, tendo também afetado as relações dos agentes privados com as comunidades locais. Segundo relato colhido junto a um dos escritórios, as intervenções da SMH na área implicaram em mudanças na localização, forma, ou segurança das habitações locais. Estes fatos desencadearam demandas por parte de membros da comunidade, em busca de soluções para os problemas incidentes sobre suas moradias. Na ausência do fiscal ou no atraso das suas definições, as demandas comunitárias foram dirigidas para os escritórios e para a empreiteira da área, gerando situação de duplicidade na interlocução com os agentes públicos, o que, por sua vez, teve consequências diretas sobre o papel da SMH como agente definidor das soluções adotadas nas áreas. Este aspecto também se refere à questão da identidade institucional da Prefeitura na favela, já colocada no item 2.1.

Como já referido, situações desse tipo não devem ser atribuídas apenas aos procedimentos particulares assumidos pelos fiscais de área, dizendo igualmente respeito à informalidade de procedimentos e papéis presente na estrutura da SMH. A ausência de normas claras que orientassem os procedimentos em campo ou o retardamento das decisões por parte do núcleo decisório na SMH criavam situações, em que os fiscais tendiam a criar seus próprios procedimentos de conduta.

Uma das consequências desse formato organizacional foi justamente o papel ambíguo assumido pela Secretaria nas suas obrigações de delimitar papéis e fornecer os parâmetros a serem seguidos pelos agentes privados. Em alguns relatos há referências ao fato dos escritórios não reconhecerem o saber acumulado pela SMH.

O conjunto dessas questões não obteve uma resposta à altura por parte da Supervisão de Obras na primeira fase do Programa. Assim como a Coordenação de

Projetos, a precariedade da definição institucional dificultou o processo de controle e de fiscalização que deveria exercer. Internamente, não havia mecanismos satisfatórios de acompanhamento e controle das obras. O controle era feito a partir de dados superficiais, fornecidos pelos fiscais, impossibilitando compatibilizar a liberação das faturas com as etapas físicas das obras. Essa situação foi agravada pelo fato de os projetos não fornecerem parâmetros seguros para a atuação em campo.

Na ausência de definições quanto à magnitude e alocação de recursos humanos, os fiscais apropriadores eram remunerados pelas próprias empreiteiras, através de uma empresa de alocação de mão-de-obra, utilizando-se para isso da rubrica de assessoria técnica. Esse procedimento introduziu mais um fator de tensão na definição de papéis em campo. Em algumas favelas, componentes dos projetos dos sistemas de água e de esgotamento sanitário foram concluídos através desse tipo de prática, alocando-se consultorias externas à estrutura da Supervisão.

A essas questões deve-se agregar as decorrentes das indefinições quanto aos equipamentos que deveriam ser incorporados, gerando superposição de etapas e de tarefas que deveriam estar cumpridas em momentos anteriores. Muitos dos componentes que deveriam ter sido aprovados e formatados segundo os padrões vigentes na primeira fase passaram a ser trabalhados através dos parâmetros gerados pelas definições técnicas e institucionais do PROAP, já tendo em perspectiva as normas estabelecidas para a segunda fase.

2.2.4 O Caderno de Encargos, o PROAP e o processo de terceirização

As negociações desencadeadas em torno do PROAP e o próprio amadurecimento da equipe em relação aos conteúdos e ao formato que o Programa deveria assumir imprimiram mudanças significativas nos procedimentos adotados pela Coordenação de Projetos e pela Supervisão de Obras. A instituição do Caderno de Encargos como referência técnica para a formulação e implementação dos projetos foi uma iniciativa de grande importância, uma vez que este caderno passou a constituir a base documental mediadora das relações da SMH com os escritórios. As exigências técnicas contidas no documento resultaram não apenas da agregação das especificações dos órgãos competentes da PMRJ, mas também da sua adequação à realidade tratada pela Secretaria.

Foram introduzidas novas especificações técnicas e incorporados novos componentes ao escopo do projeto, entre os quais iluminação pública, mobiliário urbano, projeto paisagístico, comunicação visual, edificações. Além disso, foram detalhados os projetos do sistema de coleta de lixo, de abastecimento de água e esgotamento sanitário, da drenagem, e da estabilização de encostas. Introduziu-se também especificações para a elaboração de serviços adicionais, tais como serviços geotécnicos, serviços topográficos, projetos de alinhamento, e pesquisa fundiária.

Nos termos do Caderno de Encargos, tanto os serviços topográficos quanto os projetos de alinhamento passariam a ser tarefa dos escritórios, ampliando-se o escopo das tarefas terceirizadas, visto que os projetos de alinhamento e de regularização fundiária na primeira fase vinham sendo assumidos pela

Coordenadoria de Regularização Fundiária da SMH, como definido pelas atribuições (cf. ítem 2.1).

A expressão técnica mais significativa dessas mudanças foi a inclusão do projeto executivo como parâmetro norteador do nível de detalhamento dos componentes e de sua implementação, delimitando-se o espaço de atuação e os procedimentos a serem assumidos por cada agente na operacionalização do Programa.

As mudanças introduzidas pelo Caderno de Encargos vêm gerando implicações sobre os projetos formulados na primeira fase, visto que colocam como exigência a aprovação dos projetos pelos respectivos órgãos. A retroatividade técnico-institucional do novo formato assumido pelo Programa imprimiu mudanças nas relações da Secretaria com os escritórios, alterando os critérios de seleção para a segunda fase.

Na área de supervisão de obras, algumas mudanças já vêm sendo implementadas com vistas à segunda fase, tais como a centralização das informações nas mãos do supervisor, a estruturação de um controle físico-financeiro sobre as obras, a reestruturação da base de referência técnica da fiscalização e propostas de mudanças nos procedimentos da mesma. Os projetos executivos vão servir de instrumento básico para a orientação do corpo técnico da supervisão em campo.

Em que pese as implicações concretas das mudanças sobre as obras e projetos da segunda fase se situarem ainda no campo das expectativas, as normas contidas no Caderno de Encargos já assumiram de fato o lugar de referencial técnico frente às responsabilidades com as quais escritórios e empreiteiras terão que arcar. Essa prática vem recebendo substancial reforço a partir da consolidação das expectativas geradas pelo empréstimo do BID. A normatividade cristalizada no documento tende a se firmar também como fator concreto de socialização técnica da equipe, num momento de afirmação institucional do Programa.

As exigências decorrentes das prioridades estabelecidas pelo BID, assim como todo o processo de institucionalização de papéis e procedimentos resultantes da negociação com o Banco, vêm ganhando espaço frente às referências iniciais resultantes do concurso e da interação com os escritórios. Um indicador dessa mudança é a avaliação mais recente de alguns técnicos. Quando confrontados com questões que remetem à implementação do Programa, a tendência é referir-se aos problemas que incidem sobre os componentes de infra-estrutura, justamente os prioritários para o BID e nos quais a contribuição dos escritórios mostrou-se mais incipiente.

O significado institucional do PROAP

O PROAP e a introdução do Caderno de Encargos expressam mudanças significativas em relação à concepção original do Programa. A tendência é que a centralidade da dimensão urbanística perca terreno em favor das intervenções em infra-estrutura e saneamento básico, componentes mais de acordo com o perfil de projetos que o Banco prioriza.

Um dos sintomas dessas mudanças foi a introdução da licitação como forma de contratação de novos escritórios nas novas etapas. Segundo um dos entrevistados, a magnitude dos trabalhos exigidos pelas novas intervenções tende a desestimular a presença de escritórios pequenos, que não contem com condições técnicas de projetar componentes de infra-estrutura em grande escala. As prioridades decorrentes da necessidade de se garantir recursos como condição básica para a continuidade do Programa vêm reforçando o processo de substituição de valores técnico-institucionais no interior da equipe da SMH.

A positividade da avaliação da equipe da SMH sobre a atuação dos escritórios permanece, mas ela é mais circunscrita à sua contribuição nos padrões arquitetônicos presentes nos equipamentos sociais e nas formas urbanísticas assumidas pelos projetos de urbanização.

2.2.5 A Supervisora Técnica e a Gerenciadora

O processo de consolidação institucional do Programa introduziu um outro patamar de terceirização. Objetivando evitar incertezas na fase de implementação do Favela-Bairro, o BID passou a exigir procedimentos de controle interno sobre o processo de implementação de obras e sobre a qualidade dos projetos executados. O Regulamento Operacional do PROAP, ao tratar da execução das tarefas, explicita que a SMH "poderá terceirizar, total ou parcialmente os serviços requeridos para o adequado gerenciamento da operação, com a aprovação prévia do BID dos Termos de Referência para contratação de serviços de apoio ao gerenciamento do programa". Em decorrência dessas exigências, a SMH resolveu contratar uma gerenciadora e uma supervisora técnica para assumirem as tarefas de supervisão técnica e de gerenciamento definidas no documento.

Os termos de referência que orientaram a contratação das duas empresas, formulados por uma consultoria externa contratada pela SMH, definem algumas funções superpostas como encargo de cada uma das contratadas. Entre essas funções encontram-se as de acompanhamento físico-financeiro do Programa, a de acompanhamento na elaboração e execução de projetos, a de apoio na fixação de cronogramas e na padronização das informações e a de assessoria na formulação de instrumentos de controle gerencial sobre o processo de implementação do Programa.

À parte os elementos ambíguos, as definições formais contidas nos documentos atribuem à supervisora técnica o papel de supervisão e assessoria técnica, fiscalizando e controlando as obras, garantindo a qualidade dos projetos e sua fidelidade na fase de implementação, e formulando um sistema de acompanhamento físico-financeiro das obras. Contudo, as expectativas presentes na equipe da SMH em relação à contratação da supervisora, situam-na em papel mais modesto do que a de efetiva supervisão técnica do Programa. Comumente, ela é referida pelos técnicos sobretudo como uma fornecedora de mão-de-obra especializada para os projetos que requerem um saber mais específico, tais como os de drenagem, sistema viário, sistema de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, contenção de encostas, além de revisão dos serviços geotécnicos, topográficos etc.

Espera-se a contribuição da supervisora técnica também na formulação de instrumentos de acompanhamento físico-financeiro das obras, padronizando e centralizando informações oriundas dos fiscais em campo, e redistribuindo-as pelos coordenadores e supervisores do Programa. Essas expectativas comprometem-na a estabelecer um estreito contato com a Coordenação de Projetos e com a Supervisão de Obras, representando uma nova mediação entre a SMH e os empreiteiros e escritórios, e introduzindo mecanismos gerenciais formulados externamente à Secretaria e à experiência da equipe.

Quanto à gerenciadora, o termo de referência de sua contratação lhe atribui papel gerencial mais amplo, produzindo as condições técnicas para que a SMH possa responder às demandas do BID e adaptando a parte projetual e executiva do Programa aos padrões exigidos pelo Banco. As funções da gerenciadora abarcam as tarefas de planejamento, acompanhamento e controle de obras e projetos, acompanhamento financeiro, acompanhamento das licitações, revisão dos orçamentos, e montagem de instrumentos de informações e controles interno e externo do Favela-Bairro.

Distintamente da supervisora técnica, as expectativas em relação ao seu papel coincidem mais com o que lhe é atribuído pelo termo de referência que norteou a sua licitação. Como foi uma contratação orientada principalmente para o BID e decidida em função de necessidades gerenciais mais amplas, demandadas pelo núcleo decisório do programa, as expectativas tendem a ser coincidentes com o seu papel efetivo.

A presença dessas empresas não só confere novo formato gerencial ao Programa, como também reforça um perfil de institucionalização gerado a partir de procedimentos presentes entre agentes privados. O processo em curso tende a se tornar o principal veículo através do qual algumas práticas administrativas vêm sendo incorporadas, representando mais um patamar de distanciamento em relação às práticas e a memória técnica construídas durante a trajetória do Mutirão. Estas referências são válidas frente a uma realidade dinâmica e de grande informalidade, onde se exige a presença de práticas capazes de responder às situações particulares que surgem nas favelas.

2.2.6 A Avaliação dos Integrantes do Programa

Na perspectiva do conjunto dos que participam do Favela-Bairro, o processo de terceirização tem recebido uma avaliação muito positiva. Regra geral, ele é referido como condição necessária para o desenvolvimento de um programa que não contava com recursos humanos e técnicos adequados aos seus conteúdos. As duas variáveis básicas que influenciam nas diferenciações apresentadas pelas avaliações são a) o cargo e as atividades exercidas; e b) a temporalidade ou fase do programa referidas no momento em que o Programa está sendo avaliado.

Avaliação da Secretaria Municipal de Habitação

Dirigentes e Coordenadores do Programa - No interior da Secretaria Municipal de Habitação, o núcleo dirigente do Programa, assim como os coordenadores e os supervisores, compartilham uma visão positiva dos aspectos gerais da terceirização. Essa tendência é mais forte entre aqueles mais vinculados às tarefas de estruturação institucional do PROAP e às funções de articulação com os órgãos financeiros e com o segundo escalão da Prefeitura. Consideram que a equipe da SMH não tinha condições de assumir um grande volume de projetos e não interessava à Secretaria contratar pessoas para o seu quadro de funcionários. Entre estes a terceirização é assumida como uma política correta e necessária no interior da administração pública, e há consenso quanto ao formato terceirizado assumido pelo Favela-Bairro.

Entre os coordenadores também existe um consenso quanto à necessidade das terceirizações e a referência a essa prática como uma política correta assumida pelo poder público. Porém, fazem algumas restrições, relativizando a base técnica dos escritórios, a partir das dificuldades surgidas na fase de implementação e da própria experiência decorrente dos erros que os projetos apresentaram. A adesão tende a ser mais consensual quando o tema em questão é o momento inicial da realização do concurso e a contribuição arquitetônica e urbanística que os escritórios trouxeram, conhecimentos considerados necessários e, ao mesmo tempo, estranhos à trajetória da equipe da SMH. Quando questionados sobre o processo mais recente de elaboração dos projetos e de execução das obras, apontam para os inúmeros problemas decorrentes da inexperiência dos escritórios com urbanização de favelas, principalmente no que se refere à parte de infraestrutura.

Essa aparente contradição decorre das exigências introduzidas pelo processo de estruturação do PROAP, que vem imprimindo mudanças sutis na forma de avaliação desse grupo. Pela suas próprias funções, o PROAP vem absorvendo práticas administrativas e conteúdos técnicos que tendem a produzir uma visão crítica sobre o desempenho dos escritórios na atual fase de implementação do programa. Essas restrições, porém, não modificam a tendência geral de se avaliar como positivo o processo de terceirização.

Dos Subgerentes de Projetos e Fiscais de Obras - Os subgerentes de projetos e fiscais de obras, de um modo geral, também avaliam positivamente a terceirização, mas apresentam um volume maior de críticas aos escritórios que o grupo anterior. Como vivenciam mais estreitamente o cotidiano dos projetos e obras, explicitam restrições mais incisivas à atuação dos escritórios. Como no grupo anterior, a avaliação é mais positiva quando a referência é a iniciativa do concurso, sendo feitos elogios às contribuições urbanísticas e arquitetônicas dos escritórios. Quando o tema em questão é a experiência concreta da elaboração dos projetos e da execução das obras, os escritórios tendem a ser avaliados como grupos sem qualquer experiência com urbanização de favelas. Essa crítica é mais acentuada entre os técnicos que têm mais contato com a execução das obras. Aqueles que vivenciam os referenciais técnicos introduzidos pelas exigências do PROAP e pela inclusão do Caderno de Encargos também exibem uma postura mais crítica em relação à atuação dos escritórios, visto que a normatividade decorrente desse

processo incide diretamente sobre as suas funções, propiciando mudanças nos seus valores técnicos. Em relatos colhidos já no início da segunda fase do Programa percebe-se essas mudanças entre os técnicos entrevistados.

Como conclusão geral sobre a avaliação dos integrantes da SMH, verifica-se que a avaliação é mais positiva quando a questão em debate situa-se no plano ideológico da terceirização ou quando refere-se à iniciativa do concurso, visto como viabilizador imediato do Programa e como marco de inclusão de novos saberes através dos escritórios. Quando a terceirização é tratada a partir das situações concretas ocorridas na relação com os escritórios, as opiniões tendem a ser mais críticas. Nesse caso, a justificativa para a terceirização passa a ter como razão principal a insuficiência de recursos humanos alocados na SMH frente ao perfil assumido pelo Programa.

Deve ser ressaltado, porém, que a terceirização é uma idéia consolidada entre a equipe do Programa, mesmo quando se evidenciam as inadequações técnicas dos agentes contratados.

Avaliação dos Demais Órgãos Municipais Participantes

A tendência dos integrantes dos demais órgãos municipais que participam do Favela-Bairro também é situar a terceirização como muito positiva, referindo-se à inclusão dos escritórios como um avanço em relação à tradição da Prefeitura com intervenções em favelas. Nesse tipo de avaliação existe a tendência de confundir, num mesmo conjunto, o Programa e a forma assumida por ele através da terceirização. Como a sua participação na implementação do Favela-Bairro é distinta da do órgão executor do Programa, essas instituições fazem uma avaliação mais genérica, a partir dos resultados aparentes. As únicas ressalvas partem de técnicos originários da SMDS e de integrantes de órgãos que tiveram parcerias com o Programa Mutirão. Estes profissionais tendem a valorizar a experiência da equipe da SMH e a relativizar a qualidade da participação técnica dos escritórios.

Avaliação em Relação à Gerenciadora e à Supervisora Técnica

As avaliações em relação às empresas encarregadas de apoiar o gerenciamento ainda se situam no campo das expectativas, visto que elas ainda não assumiram inteiramente as funções para as quais foram contratadas. No núcleo gerencial do Programa referenda-se a inclusão das empresas como fator de consolidação profissional e como garantia de adoção de procedimentos que satisfaçam o agente financiador. As maiores expectativas partem daqueles que ocupam cargos de gerência ou coordenação de área. Para eles, essas empresas deverão propiciar capacitação técnica à equipe e agilizar os procedimentos de análise de projetos e controle sobre as obras, através da alocação de profissionais qualificados. Entre os fiscais de projetos e obras a expectativa maior é em relação às consultorias que estas empresas possam vir a fornecer em áreas que exigem conhecimentos específicos. Mas no momento a maioria deles ainda não entrou em contato com qualquer profissional fornecido pelas empresas terceirizadas.

2.2.7 Conclusões

Regra geral, ao ser desencadeado um processo de terceirização esperam-se mudanças positivas daí decorrentes. Entre elas, podem ser destacadas as seguintes: a flexibilização administrativa; a racionalização de tempo, recursos humanos e custos financeiros; a concentração de recursos sobre as atividades estratégicas da instituição; e a melhoria na qualidade dos serviços prestados e redução dos conflitos decorrentes de superposição de tarefas (Marinho;1996).

A terceirização também acarreta algumas transformações nos padrões gerenciais da instituição contratante, com implicações sobre a distribuição de poder no seu interior. Costuma ocorrer uma horizontalização entre as funções e passa-se a exigir maior profissionalização no controle dos contratos, em detrimento de uma rígida hierarquização entre cargos. Os pressupostos para essas mudanças são os seguintes: existência de metas institucionais definidas; clareza quanto à missão institucional do órgão contratante; capacidade de formulação de estratégias de atuação; existência de sistemas de informações gerenciais atualizados e capacidade de controle sobre as empresas contratadas (Marinho; 1996)

Pode-se afirmar que a maior parte desses pressupostos, assim como as mudanças esperadas, não está presente no processo analisado. Contrariamente, houve tendência à superposição de papéis, à incidência de conflitos com os agentes terceirizados, à ambigüidade de procedimentos gerenciais e ao descontrole sobre as ações desses agentes. Isso resultou em dilatamento de prazos, aumento dos custos iniciais dos projetos e obras, e comprometimento da qualidade dos produtos.

As razões para a redução das vantagens esperadas do processo de terceirização no Favela-Bairro relacionam-se basicamente à ausência de clareza quanto à missão institucional da equipe da SMH, à inexistência de instrumentos de planejamento e controle das atividades e à incorporação de princípios gerenciais e conteúdos técnicos estranhos à trajetória da equipe. Esta última questão adquire significado em função da ausência de instrumentos que adaptassem as práticas da equipe aos novos conteúdos técnicos e normativos incorporados.

A adequação referida acima fazia-se necessária num contexto de forte dissociação decisória e de informações entre os grupos reponsáveis pelo estabelecimento das metas e princípios gerais do Programa e a equipe responsável pela sua implementação direta, processo aprofundado a partir das negociações com o BID e da conseqüente estruturação do PROAP.

Ressalte-se que as relações estabelecidas entre a SMH e os agentes terceirizados apresentam variações tanto no que tange aos aspectos gerenciais do Programa, quanto em relação às concepções que nortearam a interação técnica entre estes atores. Contudo, é possível sublinhar os aspectos mais importantes no que se refere às suas implicações sobre o desenvolvimento e a qualidade técnica e gerencial do Favela-Bairro. Com o intuito de especificar, de forma objetiva, algumas das conclusões que devem ser ressaltadas do processo de terceirização, cabe aqui a itemização das principais conclusões que perpassam esse processo.

- I. O processo de terceirização envolveu dimensões fundamentais do Favela-Bairro, tais como a formulação de sua metodologia, o formato urbanístico resultante e o padrão de gerenciamento a ser assumido nas fases subsequentes.
- II. Algumas das propostas iniciais tiveram como característica mais marcante a dimensão urbanística dos projetos. Essa configuração resultou tanto das concepções presentes em alguns escritórios quanto das próprias indefinições da Prefeitura na primeira fase do Programa.
- III. A iniciativa do processo de terceirização introduziu novas demandas administrativas, gerando problemas técnicos e gerenciais no interior da SMH. Este processo foi agravado em vista da precária capacidade gerencial e institucional de que dispunha a Secretaria na primeira fase.
- IV. A generalidade das normas vigentes na primeira fase resultou em obscurecimento das responsabilidades dos agentes envolvidos, principalmente na fase de execução de obras.
- V. A terceirização foi desencadeada como uma política de governo, tendo como razão inicial as lacunas técnicas e quantitativas da equipe da SMH e sendo gradativamente assumida como instrumento capaz de suprir a escassez de recursos humanos da Secretaria.
- VI. A adesão ao processo de terceirização consolidou-se entre a equipe da SMH, mesmo diante dos evidentes limites de alguns escritórios. Essa tendência apresenta-se mais nítida entre os dirigentes do Programa.
- VII. Todo o processo de terceirização foi sendo decidido sem definições estratégicas consolidadas e sem padrões definidos de gerenciamento interno, o que pode acarretar descontrole técnico-administrativo e desconhecimento sobre o que se pretende terceirizar. A decisão política de se agilizar a implementação do Programa, mesmo sem as condições referidas acima, agravou os problemas gerenciais apontados.
- VIII. Alguns dos procedimentos estabelecidos para as fases subsequentes incorporaram referenciais técnicos e normativos excessivamente formais. Procura-se definir um escopo técnico rígido frente à realidade sócio-espacial das favelas, abrindo a perspectiva de novos focos de divergências com os agentes terceirizados (escritórios e empreiteiras).
- IX. O processo de terceirização objetivou principalmente agilizar a implementação do Programa e fornecer subsídios técnicos à equipe da SMH. Contudo, a inexperiência da maioria dos contratados com urbanização de favelas, assim como a incipiência de sua estruturação técnico-empresarial, reduziu significativamente os ganhos esperados com a iniciativa.
- X. A interação técnica da equipe da SMH com os escritórios e as expectativas criadas em torno dos projetos resultaram em secundarização da memória técnica da equipe. Este processo foi reforçado pelas demandas técnicas e administrativas introduzidas a partir das negociações em torno do PROAP,

deixando-se de priorizar um formato de institucionalização e de gerenciamento que tivesse como referência básica a vivência da equipe com urbanização de favelas.

- XI. Como consequência do item anterior, o processo de definição técnica e institucional que vem procurando se construir tem como principais referências parâmetros que não incorporam plenamente saberes já consolidados na equipe.
- XII. A terceirização foi assumida inicialmente sem normas claras que definissem responsabilidades dos agentes em campo, resultando em ambiguidade de papéis e, em alguns casos, em retardamento das soluções demandadas pelas comunidades.
- XIII. Na ausência de parâmetros técnicos e hierárquicos claro, capazes de orientar a relação entre escritórios e construtoras em campo, as diferenças e motivações presentes nos padrões de atuação desses agentes geraram, em alguns casos, disfunções na execução das obras.
- XIV. A institucionalidade vigente na Secretaria na primeira fase, caracterizada pela informalidade e pela ausência de normatividade definida que orientasse a atuação do seu corpo técnico diante dos agentes terceirizados, dificultou a imediata correção de alguns problemas surgidos nos canteiros de obras. A dinâmica do Programa ficou dependente da ação individual de cada técnico em adotar as soluções que considerava pertinente e da disponibilidade do agente terceirizado em incorporar essas orientações. A insuficiência dessa dinâmica tornou-se mais evidente a partir da complexidade técnico-institucional das demandas introduzidas pelo processo de estruturação do PROAP.
- XV. Esse quadro foi agravado pela ausência de instrumentos de acompanhamento físico-financeiro das obras e de mecanismos formais de socialização de informações sobre as dificuldades que incidiam sobre a implementação do Programa.
- XVI. A informalidade também foi uma das principais causas da variação na qualidade dos projetos. As correções necessárias implicaram em aumento de custos financeiros, dilatamento de prazos e comprometimento da qualidade das obras realizadas.
- XVII. XVII A informalidade do gerenciamento, a ausência de comunicação entre os técnicos, a inexistência de metas claras e a secundarização dos saberes da equipe, se apresentam como os principais fatores que contribuíram para as dificuldades e a perda de referenciais na coordenação dos agentes terceirizados.

2.3 O Processo de Integração Interinstitucional

A integração não é apenas um objetivo básico na concepção do Programa Favela-Bairro, mas também um pressuposto fundamental para o seu funcionamento. Este Programa é definido geralmente como uma ação integradora e integrada: integradora, pois visa integrar a favela ao bairro, ou seja, à cidade formal; integrada, pois pressupõe a interveniência e a coordenação de ações de diversos órgãos públicos para a consecução de seus objetivos.

Ao mesmo tempo, a interveniência de diversos órgãos públicos das esferas municipal e estadual nas favelas é percebida pelos técnicos ligados ao Programa como estratégica para viabilizar intervenções urbanizadoras que permitam a integração das favelas à cidade formal. Tanto os técnicos da SMH quanto os de outros órgãos da Prefeitura consideram superada a antiga forma do governo municipal atuar em áreas de favela, como a adotada pelo Projeto Mutirão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que tendia a se consolidar como uma estrutura paralela, uma verdadeira “prefeiturinha de favela”, nas palavras de muitos entrevistados. A ação integrada de diversos órgãos é considerada o grande salto em qualidade do Programa Favela-Bairro em relação ao Projeto Mutirão e um dos maiores desafios para o seu gerenciamento.

A integração interinstitucional visa, através da utilização matricial da organização administrativa, reduzir custos, eliminar desperdícios e evitar a duplicação de estruturas e ações. Caracteriza-se, assim, como um fator de eficiência da máquina pública, significando, por vezes, a descentralização de ações que, no entanto, requerem uma coordenação centralizada. Pressupõe a centralidade do programa a ser executado, empreendido por determinado governo. Pressupõe, ainda, não só a coordenação entre órgãos mas também a compatibilização de objetivos e, no sentido prático, de metas. Esse conjunto de pressupostos, por sua vez, envolve a instituição de rotinas e procedimentos de articulação entre os órgãos envolvidos no processo de integração e o estabelecimento de um núcleo técnico-administrativo mínimo em cada órgão, pronto a responder com agilidade às demandas do programa em questão.

Por tudo isso, a integração interinstitucional é um processo de difícil implementação no âmbito dos aparelhos político-administrativos. Os entraves que se colocam à integração interinstitucional são tanto de natureza administrativa quanto de natureza político-institucional. Os primeiros dizem respeito, por um lado, à existência de recursos que possam ser disponibilizados para responder às demandas externas e, por outro, à necessidade de compatibilizar políticas capazes de estabelecer um relacionamento estreito entre órgãos muitas vezes com finalidades já consolidadas, práticas cristalizadas e com formas extremamente diferenciadas de responder às demandas setoriais.

Os entraves de natureza político-institucional relacionam-se às disputas entre os diferentes órgãos pela capitalização a seu favor dos eventuais resultados da integração. Estas disputas refletem-se, muitas vezes, no grau de disponibilização de recursos para este ou aquele programa. Neste sentido, quando o programa adquire centralidade no âmbito geral das ações de governo, a tendência é que os órgãos mostrem-se mais propensos a colocar à disposição recursos financeiros e humanos.

Para superar os entraves à integração interinstitucional, é desejável a sua formalização através de instrumentos que tornem claras as atribuições de cada órgão no processo, propiciando, portanto, as condições efetivas de gerenciamento desta integração.

A articulação interinstitucional e intersetorial necessária ao desenvolvimento do Programa Favela-Bairro encontra-se institucionalizada por diversos mecanismos, incluindo desde articulações de caráter mais geral no âmbito da Prefeitura até instrumentos específicos para possibilitar coordenação e fluidez de ações dos órgãos participantes do Programa, passando pelas articulações por macro-funções. O que se pretende, a partir desta análise, é avaliar a eficiência dos diversos mecanismos de integração existentes para a implementação do Favela-Bairro.

2.3.1. O Quadro Institucional Geral da Integração

Desde o início da atual gestão, a articulação entre órgãos da administração municipal é considerada, ao lado da descentralização, uma das principais metas a alcançar em termos de reestruturação administrativa. A intenção explícita do governo é "evitar a superposição de ações na estrutura complexa da Prefeitura, pela adoção de uma estrutura matricial e horizontal possibilitada pela articulação intersetorial" (IBAM, 1994). Para efetivar a interação interinstitucional foram criados dois grupos de trabalho que articulam horizontalmente diversos órgãos municipais em diferentes níveis. O G54 reúne Secretários Municipais e dirigentes de primeiro escalão de todos os órgãos municipais e ainda os Subprefeitos, enquanto o G260 agrupa o segundo escalão de todos os órgãos municipais. Estes grupos reúnem-se periodicamente, embora não com frequência (de seis em seis meses), e seus componentes recebem diretamente do Prefeito comunicados e diretrizes a respeito de questões mais gerais da Prefeitura. Além desses fóruns mais amplos para comunicação e discussão, também são realizadas, periodicamente e com mais frequência, reuniões entre órgãos que pertencem à mesma macro-função. Essas reuniões, no entanto, envolvem apenas o primeiro escalão de cada órgão.

A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) faz parte de duas macro-funções: a de Políticas Sociais e a de Desenvolvimento Urbano. A primeira macro-função é coordenada pela Secretaria de Educação (SME) e nela estão também envolvidas a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEL), a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) e a SMDS. A segunda macro-função conta também com a participação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), da Secretaria Municipal de Transportes (SMT), da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), a Empresa Municipal de Urbanização (RIOURBE) e a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A (IPLANRIO).

Convém lembrar que a própria institucionalização da política habitacional do governo, que redundou na criação da Secretaria Municipal de Habitação, teve como ponto de partida o trabalho desenvolvido pelo Grupo Executivo para Assentamentos Populares (GEAP), que já constituía uma instância de integração político-institucional. Este Grupo era inicialmente integrado pelo primeiro escalão da SMU, da SMO, da SMAC, da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), Procuradoria Geral do Município (PGM), IPLANRIO e RIOURBE, além da própria SMH.

Apesar da existência de mecanismos gerais que promovem a integração interinstitucional no âmbito da Prefeitura, a execução do Programa Favela-Bairro requer um relacionamento ainda mais freqüente e integrado da SMH com outros órgãos da Prefeitura, quer da administração direta, quer da administração indireta, o que não é proporcionado pelos grupos de trabalho e pelas macrofunções. Este relacionamento, que vem mudando de conteúdo ao longo da implantação do Programa, tem demandado providências da SMH no sentido de descentralizar ações e de lançar mão de estruturas mais ágeis ou de conhecimentos específicos, que não são de domínio dos seus técnicos. As mudanças ocorridas nas características e no escopo do Programa são outros fatos que têm requerido a integração interinstitucional e intersetorial.

A articulação da SMH com diversos órgãos municipais iniciou-se de maneira informal, mas, por força das exigências advindas das negociações com o BID, passou a ser regulada por instrumentos formais. A formalização, no caso do Programa Favela-Bairro, foi prevista no Decreto 14.332, de 7 de novembro de 1995, que criou o Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP-RIO). Cabe lembrar que o PROAP-RIO compreende, além do próprio Favela-Bairro, o Programa de Regularização de Loteamentos. De acordo com o decreto, a coordenação interinstitucional do PROAP-RIO caberia à SMH, através do GEAP que, nessa ocasião, passou a incluir a SMDS e a COMLURB.

Pelo mesmo decreto, foram nomeados os 15 órgãos municipais participantes do PROAP-RIO, que compreendiam, além dos integrantes do GEAP, a SME, a SMEL, a GEORIO, a RIOLUZ e a Fundação Parques e Jardins. Vale notar, no entanto, que o Regulamento Operacional do PROAP-RIO, ao especificar as funções dos órgãos participantes, exclui a SME, a SMEL e a Fundação Parques e Jardins, que aparecem apenas como responsáveis pela posterior gestão ou conservação dos equipamentos implantados pelo Programa.

O Regulamento Operacional também institucionalizou o Grupo de Trabalho de Agilização de Aprovação de Projetos - que aqui será referido pela sigla GTAAP -, formado por representantes do nível técnico dos seguintes órgãos: SMH, SMU, SMAC, SMO, SMDS, RIOURBE, GEORIO, COMLURB e RIOLUZ. Com coordenação da SMH, este grupo tem como função principal a agilização da aprovação técnica dos projetos de urbanização e edificação. A criação do GTAAP é uma decorrência da exigência do BID no sentido de que todos os projetos do Programa sejam formalmente aprovados pelos órgãos competentes. Sua institucionalização foi uma alternativa à sugestão de representantes daquele Banco de reunir funcionários desses órgãos na SMH para agilizar a aprovação de projetos. Esta sugestão foi rejeitada pela SMH, não apenas por acarretar problemas de indefinição hierárquica, submetendo os funcionários a duas hierarquias, mas também devido à possibilidade de estabelecer uma estrutura paralela dentro da Prefeitura.

Deve-se destacar que nem todos os órgãos componentes do GTAAP têm como prática a aprovação formal de projetos, ou porque desenvolvem os próprios projetos que executam ou porque a sua atividade não implica em elaboração de projetos. O papel de alguns destes órgãos deverá ser o de compatibilizar os projetos realizados pelos escritórios. O papel de outros órgãos não está claramente definido. Como

exemplos dos casos acima podem ser citados a GEORIO, a RIOURBE e a SMDS. A GEORIO elabora os projetos que executa. A RIOURBE, embora possa elaborar projetos, não tem como prática aprová-los. Já as ações da SMDS não envolvem a elaboração e aprovação de projetos, a não ser que passe a aprová-los segundo os parâmetros gerais que elaborou para a construção de creches.

Deve-se ainda destacar a indefinição quanto aos próprios critérios de aprovação, uma vez que, segundo o coordenador do GTAAP, não se têm definidos quais os componentes que irão requerer uma aprovação formal.

Ainda conforme o Regulamento Operacional, outros órgãos podem vir a participar do Programa, sendo suas funções definidas "de acordo com as indicações da Prefeitura para cada caso ou em convênios específicos". Deve-se chamar atenção para o fato de que o Regulamento define as funções dos Grupos de Trabalho e dos órgãos participantes, mas não as rotinas e os procedimentos.

Em outro nível, articulando as esferas de governo estadual e municipal, a institucionalização da integração foi realizada mediante um convênio firmado entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE), em 21 de setembro de 1995. A celebração deste convênio também foi uma exigência feita pelo BID para a assinatura do contrato de empréstimo. Este convênio, segundo depoimentos de técnicos que há muitos anos trabalham em urbanização em favelas no Rio de Janeiro, vem de encontro a seus antigos anseios, pois nunca o município do Rio de Janeiro conseguiu que a CEDAE assumisse as obras de infra-estrutura realizadas pelo Projeto Mutirão. Um outro convênio entre o Estado e Município, datado de 13 de março de 1987, permite a participação da Procuradoria Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro no PROAP-RIO, para a regularização de loteamentos.

2.3.2 Avaliação Geral das Formas de Integração

Para realizar uma avaliação do processo de integração interinstitucional no âmbito do Programa Favela-Bairro, foram utilizadas informações recolhidas em entrevistas com técnicos de órgãos externos à SMH, a partir das respostas fornecidas pelos depoentes a respeito de: a) seu conhecimento sobre o GEAP e o GTAAP e sobre as diretrizes desses grupos; b) sua participação nestes grupos, quando fosse o caso; c) seu conhecimento geral a respeito do Programa Favela-Bairro; d) a forma de compatibilização das metas do órgão em questão com as do Programa e/ou a priorização dada por esse órgão ao Programa; e) a sua avaliação da integração.

Deve-se notar que a formalização da integração interinstitucional através do GEAP e do GTAAP é muito pouco conhecida pelos técnicos entrevistados. Com relação ao GEAP, a situação, no âmbito dos órgãos pesquisados e principalmente na SMH, é ambígua. Embora este grupo seja conhecido pelos técnicos da SMH, a avaliação de sua ação é díspar, variando conforme o nível de inserção hierárquica do entrevistado. Nos escalões superiores, sua atuação é considerada fundamental para a articulação interinstitucional no Programa. Já no nível técnico alguns depoimentos enfatizaram sua importância na estruturação da Secretaria de Habitação e na definição da política habitacional do governo, mas sua atuação posterior é desconhecida ou minimizada. Esse relativo desconhecimento pode ser

explicado, pelo menos em parte, pelo fato de o GEAP ter passado mais de um ano sem se reunir (de meados de 1995 a meados de 1996). Além disso, o corpo técnico desconhece as diretrizes emanadas do GEAP ou não as reconhece como oriundas deste grupo. Esta situação pode advir da insuficiente articulação interna entre os diversos níveis hierárquicos na SMH e também da ausência prática de articulação no âmbito do GEAP.

Com relação a representantes de outros órgãos, a situação é ainda mais obscura. Com exceção de dois entrevistados, todos os demais desconhecem o GEAP, mesmo em órgãos que fazem parte deste grupo. Entre os que conhecem o GEAP, só um afirmou que suas diretrizes são repassadas aos técnicos. Assim como na SMH, nos demais órgãos participantes identifica-se um problema de articulação interna que diferencia o grau de integração interinstitucional nos diversos escalões do aparelho administrativo municipal, fazendo supor uma integração mais efetiva nos estratos superiores, enquanto nos demais, mesmo quando ela existe, não é percebida formalmente.

No caso do GTAAP, a situação é ainda mais grave. Na SMH, este grupo de trabalho é bem conhecido pelos técnicos do primeiro escalão e praticamente desconhecido pelos técnicos dos escalões inferiores. Estes últimos, mesmo quando estão a par da existência deste grupo, não sabem identificar seus componentes em outros órgãos, aos quais deveriam recorrer quando necessário. Ao contrário do GEAP, o GTAAP é formado por técnicos cuja função é menos política e mais voltada para a execução direta e cotidiana de ações do Programa Favela-Bairro. Também é significativo que entre os entrevistados fora da SMH, que foram indicados por técnicos desta Secretaria, só três façam parte do GTAAP. Nos demais órgãos, como já se podia inferir a partir dos resultados das entrevistas na SMH, o GTAAP é amplamente desconhecido. O desconhecimento é tamanho que registrou-se o caso de um entrevistado que, embora fosse o representante do seu órgão junto ao GTAAP, desconhecia esse fato!

É interessante notar que alguns entrevistados de outros órgãos - a COMLURB, a RIOURBE, a GEORIO e a SMAC, que fazem parte do GTAAP -, atribuem, com freqüência, à solicitação direta do Secretário de Habitação aos demais Secretários ou dirigentes como fato propiciador da integração efetiva no Favela-Bairro. Essa iniciativa é reconhecida pelos depoentes como a maneira de formalizar a integração entre os respectivos órgãos e a SMH.

As demandas do Programa Favela-Bairro em relação a outros órgãos surgiram, de fato, há muito tempo, ainda na fase de projeto, obrigando os técnicos da SMH e dos escritórios contratados a desenvolver contatos e relacionamentos informais com técnicos de diversos órgãos, tanto municipais como estaduais. Muitas vezes, os técnicos que já haviam estabelecido um relacionamento com o Programa foram os escolhidos posteriormente para integrar o GTAAP, quando de sua criação. É possível que este fato explique, em alguns casos, o desconhecimento por parte de alguns deles sobre sua inserção formal no GTAAP, uma vez que a criação do grupo não acarretou nenhuma mudança em suas rotinas de trabalho.

Segundo foi possível levantar, o GTAAP reuniu-se poucas vezes. Além disso, não foi identificado nenhum procedimento regular de comunicação entre a coordenação do grupo, exercida pela SMH, com seus membros. Não tendo o GTAAP um caráter

deliberativo, seus integrantes servem apenas como elos entre seus respectivos órgãos e a SMH. Ademais, como na primeira fase do Programa muitas obras foram iniciadas sem a aprovação formal dos projetos pelos órgãos competentes, o que só passou a ser exigido posteriormente, a coordenação do GTAAP justifica seu desconhecimento pela reduzida demanda por sua atuação até aquele momento.

Na CEDAE, em função do convênio celebrado com a Prefeitura do Rio de Janeiro, há um técnico incumbido de agilizar as demandas do Favela-Bairro, mas este não tem amplos poderes para acionar os diversos setores da empresa de acordo com essas demandas. Por outro lado, a existência de alguém com esta função de "agilização" na CEDAE, é desconhecida por alguns gerentes de projeto e fiscais de obras.

De uma maneira geral, os entrevistados dos órgãos externos definem a articulação do órgão ao qual pertencem com o Programa Favela-Bairro como informal, na medida em que não está regulada por nenhum tipo de convênio, desconhecendo mesmo o Regulamento Operacional do PROAP-RIO. Muitas vezes, a formalização da integração é vista como desnecessária, seja porque eles consideram fácil a integração no nível técnico ou de relações pessoais, seja porque entendem que os órgãos da Prefeitura devem servir a todas as Secretarias. Pode-se depreender daí que os entrevistados percebem o aparelho municipal funcionando de forma matricial. Este tipo de postura só não foi encontrado na RIOURBE, onde foi sugerida a celebração de um convênio visando a melhor delimitação de suas funções na implantação do Programa.

A necessidade de formalização da integração foi descartada tanto em órgãos cujos técnicos são oriundos da SMDS (é o caso Gerência de Reflorestamento da SMAC) quanto naqueles que atuam há longa data em áreas de favela (é o caso de COMLURB e a GEORIO). Os técnicos desses órgãos têm o mesmo objeto de intervenção, a mesma vivência sobre este objeto e um antigo relacionamento profissional com os técnicos da SMH. Na RIOLUZ, a necessidade de um convênio formal é descartada tanto por entenderem que este órgão deve atender a todos os projetos da Prefeitura como por haver um bom relacionamento pessoal entre os técnicos da empresa e da SMH.

Os técnicos da SMH confirmam a existência de um relacionamento mais estreito e de um melhor atendimento às demandas do Programa relativamente a órgãos que já atuavam em áreas de favelas e com os quais mantêm relacionamento antigo. Alguns entrevistados, porém, afirmaram que em alguns órgãos é necessária uma intervenção superior para que as requisições do Favela-Bairro sejam atendidas. Para tal, eles reivindicam o estabelecimento de relações interinstitucionais formais ou, nas palavras de um entrevistado, de "relações oficiais", o que demonstra o desconhecimento e/ou ineficiência dos instrumentos formais existentes.

De uma maneira geral, os técnicos da SMH não são unânimes quanto à avaliação da integração com os diversos órgãos participantes do Programa Favela-Bairro. Este fato se explica pela inexistência de procedimentos padronizados por parte do corpo técnico da Secretaria, principalmente dos profissionais ligados às atividades de projeto e de execução. Assim, muitas vezes, a articulação com os demais órgãos passa a depender da capacidade individual de articulação dos técnicos da SMH e de suas relações pessoais. As divergências quanto à avaliação também se devem,

em parte, aos diferentes estágios de implantação dos projetos, às diferenças entre os próprios projetos e à forma de atuação dos escritórios contratados, que colocam os técnicos da SMH, principalmente os fiscais de projeto e os de obras, frente a situações diversas quanto às demandas a órgãos externos.

Segundo os integrantes da SMH, há apenas duas unanimidades. A GEORIO aparece como o que apresenta melhor integração com a SMH, enquanto a CEDAE é o órgão onde esta integração mostra-se mais difícil. No âmbito da Prefeitura, ressalta-se ainda a dificuldade com as Secretarias que compõem a macro-função de Políticas Sociais (exceto a SMDS), principalmente a Secretaria de Educação. Também tem-se mostrado difícil a integração com a Secretaria de Urbanismo, por esta não ter experiência no tratamento de espaços informais e ainda, na visão de alguns entrevistados, pelo fato de seus técnicos terem "preconceito em relação às favelas".

Por sua vez, os órgãos externos, particularmente as Secretarias de Educação e de Saúde e a RIOURBE, revelaram ter algumas dificuldades de articulação com a SMH. Relativamente às duas primeiras, os problemas surgidos indicam a falta de coordenação de ações na etapa de planejamento. Quanto à RIOURBE, a questão se coloca em termos de indefinição de papéis/atribuições.

Os entrevistados externos à SMH, dependendo da forma de inserção de seu órgão no Programa Favela-Bairro e de seu nível hierárquico, mantêm contatos na SMH com pessoal de diferentes escalões, desde assessores do Secretário até fiscais de projetos. Pelos depoimentos, pode-se destacar a importância do papel da Gerência do Programa na articulação interinstitucional. Os contatos com a Gerência do Programa relacionam-se principalmente à definição de prioridades e à articulação com os escritórios de projetos e com a Secretaria de Habitação, de uma maneira geral.

Buscando um outro indicador do grau da integração interinstitucional, procurou-se averiguar o conhecimento dos entrevistados dos órgãos externos a respeito do Favela-Bairro, constatando-se que eles conhecem bem o Programa e compartilham de seus objetivos. Este fato pode ser explicado pela centralidade que o Programa adquiriu entre as ações da atual gestão. Observe-se que alguns entrevistados demonstraram satisfação pelo fato de o Município do Rio de Janeiro vir atuando de forma mais incisiva a respeito da política habitacional da cidade, tradicionalmente executada pelas esferas estadual e federal, e consideraram a urbanização a política mais adequada com relação às favelas. Além disso, o Programa foi considerado importante por provocar a quebra de resistência de vários órgãos em atuar em áreas de favela.

Os entrevistados não foram capazes de responder objetivamente sobre a compatibilização de metas entre seu órgão de atuação e o Programa Favela-Bairro. Na ausência de respostas mais concretas a esse respeito, procurou-se investigar qual a importância atribuída por cada órgão ao Programa. A maior parte dos entrevistados afirmou que seu órgão prioriza o Programa. Na prática, porém, só foi identificado um maior esforço neste sentido por parte da COMLURB, da GEORIO, da SMAC, onde se identifica uma preocupação efetiva em compatibilizar suas áreas de atendimento com as do Programa Favela-Bairro, e, mais recentemente da SMDS. Reforça-se, assim, uma avaliação preliminar de que o processo de

integração interinstitucional entre estes quatro órgãos e a SMH encontra-se mais avançado do que a integração dos demais órgãos com a Secretaria.

2.3.3. Avaliação da Integração Segundo as Demandas do Programa

Para que a avaliação do processo de integração interinstitucional em função do Programa Favela-Bairro seja mais completa, devem ser consideradas as especificidades de cada órgão pesquisado. No entanto, para fins de análise, estes órgãos serão agrupados conforme a natureza do principal tipo de demanda do Programa em relação a eles, embora alguns deles possam ter uma dupla inserção, como se verá adiante.

De uma maneira geral, podem-se identificar quatro tipos de atuação dos órgãos participantes. O primeiro grupo é constituído pela GEORIO, COMLURB e SMAC, responsáveis pela execução de componentes do Programa. O segundo grupo reúne a RIOLUZ, a Divisão de Drenagem da SMO, a SMU e a CEDAE, que cuidam da aprovação de projetos de componentes do Programa. O terceiro grupo, integrado pela RIOURBE e o pelo IPLANRIO, dá conta de algumas atividades de gerenciamento descentralizadas. E, por último, o quarto grupo - formado pela SMDS, SME, SMS e SMEL - voltado para a implementação de programas sociais e que desenvolve políticas próprias de atendimento às suas próprias demandas.

A avaliação a seguir parte da descrição das atribuições de cada órgão, segundo o Regulamento Operacional do PROAP-RIO, e das funções que vem desempenhando de fato. (Quadro Síntese ANEXO 5). Procurou-se verificar também o grau de formalização das relações entre os diversos órgãos e a SMH, através de convênio ou de outro tipo de instrumento e segundo a sua inserção/participação, o conhecimento dos técnicos sobre o GEAP e o GTAAP. A avaliação dos entrevistados a respeito do grau de integração foi outro fator considerado. Por fim, procurou-se reunir informações específicas sobre os órgãos, na medida em que cada grupo identificado acima implica numa determinada problematização quanto à integração.

A integração com os órgãos responsáveis pela execução de componentes do Favela-Bairro requer a compatibilização de metas e a coordenação de ações com o órgão demandante e coloca questões quanto à disponibilidade de recursos humanos e financeiros para responder às demandas do Programa.

Alguns órgãos têm a função predominante de aprovar projetos, uma vez que dispõem de conhecimentos técnicos específicos. A questão que se coloca nestes casos é sobre a disponibilização de recursos humanos para atender, em tempo hábil, a uma demanda consideravelmente aumentada, posto que, em termos financeiros, esta demanda não representa aumento de despesas.

Os órgãos que desenvolvem atividades de gerenciamento descentralizadas, geralmente o fazem por possuírem estruturas mais ágeis para efetivar o processo de terceirização requisitado pelo Programa, uma vez que são empresas públicas já com larga experiência neste processo. A questão que se coloca nestes casos é que estes órgãos devem corresponder às expectativas de agilidade de ações, em coordenação com a instituição demandante.

A integração com os órgãos responsáveis pelas políticas sociais permite colocar questões de outra natureza. Geralmente estes órgãos possuem uma estrutura já cristalizada para responder às suas demandas setoriais, através de programas específicos e de uma rede espacial que segue as determinações próprias do tipo de serviço que prestam. A integração, muitas vezes, requer a expansão de suas redes, implicando no aumento não apenas dos custos de manutenção, mas também dos quadros de pessoal, nem sempre compatível com o planejamento e/ou orçamento destes órgãos. Implica também na compatibilização de estruturas territoriais de redes diferenciadas e nem sempre condizentes com as áreas do Programa.

Órgãos responsáveis pela execução de componentes do Programa

GEORIO

A GEORIO é responsável pela realização dos projetos e obras de contenção e estabilização de encostas nas áreas do Programa Favela-Bairro. Nem todas as áreas favorecidas pelo Programa, no entanto, requerem esse trabalho. Devido à sua larga experiência técnica e às deficiências de alguns projetos elaborados pelos escritórios, a empresa não só elaborou como também executou projetos de contenção de ruas na primeira fase do Programa. A partir da segunda fase, sua tarefa deverá se restringir a executar projetos e obras de contenção de encostas e, quando necessário, assessorar os escritórios nos projetos. Essa assessoria, na verdade, já vem acontecendo, em virtude do estreitamento dos contatos entre a GEORIO e a SMH para a análise dos projetos da segunda fase.

Os depoimentos tomados na empresa não revelaram ter havido qualquer dificuldade quanto à disponibilidade de recursos financeiros ou humanos para atender ao Programa. Os recursos financeiros são repassados da SMH para a empresa por meio de um "Programa de Trabalho" que define a transferência de recursos no orçamento. Com relação aos recursos humanos, eles revelaram-se suficientes para atender ao Programa. A GEORIO alocou um certo número de engenheiros para o acompanhamento das obras, um para cada projeto, embora eles não dêem dedicação exclusiva ao Favela-Bairro. Estes profissionais mantêm contato direto com os gerentes de projeto da SMH.

Na GEORIO a integração com a SMH é considerada informal. Um dos entrevistados desconhece o GEAP e o GTAAP, embora faça parte deste último, conforme informação dada por outro entrevistado, e ignora que sua empresa integra os dois Grupos. Como a GEORIO se responsabiliza por toda a tarefa de contenção, desde o projeto até a obra, discute-se a necessidade de participar de um grupo para agilização de aprovação de projetos. Os contatos entre a empresa e a Secretaria ocorrem em diversos níveis hierárquicos, sendo mais frequentes entre os engenheiros da GEORIO responsáveis por cada obra e os fiscais de projeto da SMH.

A GEORIO é considerada unanimemente pelos técnicos da SMH como o órgão com o qual há maior integração e com o qual o relacionamento é mais fácil, para isso contribuindo tanto a ampla experiência da empresa em áreas de favela como o antigo relacionamento entre os técnicos dos dois órgãos devido à atuação conjunta

no Projeto Mutirão. A empresa prioriza as áreas do Programa Favela-Bairro em seu planejamento, a partir de reuniões com a Gerente do Programa.

Secretaria de Meio Ambiente e Controle (SMAC)

A execução dos projetos de reflorestamento é a função que define a inclusão da SMAC no grupo de órgãos encarregados da execução de componentes do Favela-Bairro. O reflorestamento, componente do Programa aceito pelo BID como contrapartida ao empréstimo deste Banco à Prefeitura do Rio de Janeiro, é uma atividade realizada pela SMAC há relativamente pouco tempo. Alocadas na SMDS, a atividade e a equipe responsável foram transferidas para a SMH no momento de sua criação. No entanto, aí permaneceram por pouco tempo, sendo logo em seguida deslocadas para a SMAC, onde vieram a constituir a Coordenação de Recuperação Ambiental.

Às vezes, os técnicos responsáveis pelo reflorestamento da SMAC são chamados pela SMH para analisar os projetos dos escritórios, particularmente quando estes avançam para áreas que já sofreram um processo de reflorestamento, executando assim uma tarefa não prevista pelo Regulamento Operacional do PROAP-RIO.

A SMAC conta também em sua estrutura com a Coordenação de Controle Ambiental, que, no âmbito do Favela-Bairro, responde pela análise ambiental dos projetos financiados pelo Programa, em alguns casos em conjunto com a FEEMA. Foi designado um técnico para trabalhar junto ao coordenador na análise ambiental e na aprovação dos projetos do Programa Favela-Bairro. A análise baseia-se nos relatórios de avaliação ambiental enviados pela SMH, desenvolvidos por firmas licitadas por esta Secretaria. Os relatórios têm por parâmetro a matriz ambiental elaborada em conjunto pela SMH e pela SMAC e que consta do Regulamento Operacional do PROAP-RIO.

Na SMAC não se problematizou a disponibilidade de recursos, humanos e financeiros, para atender ao Programa Favela-Bairro. Quanto aos recursos financeiros, a Secretaria recebeu um aumento no orçamento para ampliar sua atuação, atendendo à orientação geral do Prefeito no sentido de que o trabalho de reflorestamento fosse estendido ao maior número de áreas possível. Entre estas áreas, as beneficiadas pelo Programa Favela-Bairro têm prioridade.

Na Coordenação de Recuperação Ambiental da SMAC, a integração com a SMH é considerada informal. O GEAP e o GTAAP não são conhecidos pelo entrevistado. Segundo o depoente, a integração entre os dois órgãos foi deflagrada a partir de um contato entre os secretários das duas pastas e é considerada boa, o que é explicado pelo fato de que os funcionários dos dois órgãos têm a mesma origem - a SMDS. Na SMH também se considera que existe um fácil relacionamento, não só devido à origem dos técnicos como também pela agilidade para intervir em áreas de favelas.

COMLURB

Este órgão é responsável pela realização das atividades necessárias para coleta de lixo, limpeza urbana, transporte e disposição final dos resíduos residenciais e públicos, em cada um dos assentamentos do Programa. Na primeira fase do Favela-Bairro, sua função foi avaliar e aprovar os projetos dos escritórios no que concerne ao atendimento das necessidades de planejamento dos serviços de limpeza urbana.

A COMLURB tem um programa, o “Trabalhador Comunitário”, que será estendido a todas as áreas do Favela-Bairro. Esta empresa participou, junto com a SMH, de reuniões com o BID e o Banco se interessou pelo “Trabalhador Comunitário”, dispondo-se à financiar o equipamento urbano necessário a sua implantação nas áreas beneficiadas pelo Favela-Bairro.

O programa “Trabalhador Comunitário” procura atender às áreas de favela através de um contrato, firmado com as próprias comunidades, de terceirização de mão-de-obra, cuja remuneração é assegurada pela COMLURB. A empresa responde pelo planejamento do serviço e fornece os equipamentos necessários, exceto os equipamentos urbanos, que serão financiados pelo BID. O serviço executado pelos trabalhadores comunitários abrange também as áreas de entorno das favelas, como forma de possibilitar uma integração das comunidades com os bairros, sendo assim totalmente condizente com os princípios do Favela-Bairro.

Na COMLURB, a relação com a SMH também é considerada informal. Da mesma forma, o entrevistado desconhece o GEAP e o GTAAP, grupos dos quais sua empresa faz parte. Entretanto, afirma que foi designado para estabelecer as ligações entre a COMLURB e o Programa Favela-Bairro a partir de uma solicitação do Secretário de Habitação ao presidente da empresa.

Relativamente ao atendimento das demandas do Programa Favela-Bairro, pode-se levantar algumas incertezas relacionadas à disponibilidade de recursos. Embora se afirme que a empresa prioriza o atendimento às áreas do Programa Favela-Bairro, a COMLURB está aguardando uma redefinição do seu orçamento para efetuar o planejamento de suas ações.

No que diz respeito à concepção do trabalho, existem algumas divergências. Enquanto a equipe técnica da SMH entende que o recolhimento de lixo nas favela deve ser feito porta à porta, como nos bairros, a COMLURB julga ser mais conveniente que os moradores depositem seu lixo em lixeiras públicas, de onde será recolhido pelo trabalhador comunitário. Para os técnicos da empresa, o recolhimento porta à porta significaria um aumento de pessoal muito grande e um considerável impacto nas despesas.

Órgãos responsáveis pela aprovação de projetos

RIOLUZ

Responsável pela operação e manutenção do sistema de iluminação pública nas favelas atendidas pelo Programa, a RIOLUZ também tem exercido outras funções no Favela-Bairro. A princípio a empresa seria responsável apenas pela aprovação dos projetos de iluminação pública, mas, devido às deficiências dos projetos dos escritórios na primeira fase, passou a responder pela elaboração e implantação dos projetos de iluminação pública. Com relação à segunda fase do Programa, a empresa comprometeu-se a elaborar oito projetos e a supervisionar a elaboração de outros oito projetos dos escritórios, devendo ainda aprová-los. À RIOLUZ cabe também solicitar ligações de energia junto à LIGHT. Nas fases posteriores do Programa, a partir das definições do Caderno de Encargos para os escritórios, provavelmente a empresa se responsabilizará apenas pela aprovação de projetos.

Na RIOLUZ não foram colocados problemas quanto a recursos financeiros para atendimento das demandas do Programa. Porém, com relação aos recursos humanos pode-se inferir um possível ponto de estrangulamento, uma vez que o entrevistado declarou que o órgão se encontra sobrecarregado de trabalho, não só em função do Programa Favela-Bairro, mas também de outros projetos, como o Rio-Cidade, e da determinação do Prefeito de implantar, durante a sua gestão, 60.000 novos pontos de luz.

Na empresa, a integração com a SMH é considerada informal. A necessidade de um convênio é descartada, pois considera-se que a sua função é atender a todas as Secretarias, inferindo-se daí uma percepção de seu papel dentro de um funcionamento matricial da estrutura mais ampla da Prefeitura.

Na RIOLUZ, o GTAAP é conhecido, havendo sido designado um técnico para integrá-lo. Embora não participe de reuniões com integrantes de outros órgãos, ele funciona como um elo entre a empresa e o Favela-Bairro, com o objetivo de agilizar o atendimento às demandas do Programa no que se refere à elaboração e aprovação de projetos.

A avaliação da integração da RIOLUZ com o Programa Favela-Bairro é bastante diferente, variando de acordo com a perspectiva da empresa e a da SMH. Para a RIOLUZ, a integração com a SMH foi avaliada como positiva, invocando-se o antigo relacionamento entre os técnicos dos dois órgãos, tanto profissional como pessoal. Já na Secretaria a avaliação foi negativa, sendo mencionada a demora no atendimento das demandas do Favela-Bairro por parte da empresa. Um dos entrevistados da SMH chegou a informar que fora necessária a interferência do próprio Prefeito para que houvesse a integração hoje existente entre os dois órgãos.

Secretaria Municipal de Obras (SMO)

A Secretaria Municipal de Obras não foi objeto de pesquisa direta. No entanto, a partir das entrevistas realizadas na Secretaria de Habitação, foi possível levantar informações que merecem menção neste relatório. Responsável pela aprovação de

projetos de drenagem, podendo também constituir-se como entidade contratante para obras, a SMO, através de sua Divisão Drenagem, atuou também na elaboração de projetos executivos de drenagem, quando os escritórios não cumpriram seu papel de forma satisfatória.

Segundo diversos entrevistados na SMH, houve dificuldades por parte da Divisão de Drenagem da SMO em atender o Programa Favela-Bairro, uma vez que o órgão, contando com um reduzido quadro técnico, encontrava-se sobrecarregado com as demandas provenientes de diversos outros projetos da Prefeitura. Assim como na RIOLUZ, localiza-se aí um ponto de estrangulamento, pois esta Secretaria não é beneficiada por nenhum processo de “terceirização” que lhe permita expandir seus quadros de acordo com as necessidades.

Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)

Cabe à SMU participar na elaboração de normas que regulem o controle urbanístico das edificações, de modo a manter os padrões urbanísticos apropriados nas favelas e loteamentos irregulares, assim como executar a fiscalização e o licenciamento das obras particulares de acordo com normas próprias. Na prática, porém, a Secretaria tem sido responsável apenas pela aprovação dos Projetos de Alinhamento (PAs) das áreas do Programa.

Este órgão é um dos que apresentam menor integração com o Favela-Bairro, não havendo sido possível identificar nos seus quadros nenhum técnico estreitamente ligado ao Programa. A SMU prestou à SMH apenas uma assessoria técnica inicial relativa à elaboração dos PAs das áreas do Programa. Deve-se notar que embora para obras públicas os PAs sejam elaborados pela SMU, no caso das áreas urbanizadas nas favelas da primeira fase do Programa Favela-Bairro estão a cargo da própria SMH. Nas fases posteriores, serão elaborados pelos escritórios contratados.

Os entrevistados na SMU desconhecem o GEAP e o GTAAP. Por outro lado, na SMH vários entrevistados colocaram a dificuldade da Secretaria de Urbanismo em se integrar ao Programa Favela-Bairro, pois os técnicos da SMU “não têm experiência com favelas” e fazem restrições a trabalhar nestas áreas. Embora não seja uma postura generalizada, na SMU a relutância quanto ao trabalho em favelas foi confirmada. Na SMH avalia-se ainda que a SMU não tem agilidade para atuar nas favelas.

Um primeiro passo para a integração entre as Secretarias foi dado em fevereiro de 1996, quando da organização de um *workshop* envolvendo a SMH e a SMU para discutir o estabelecimento de parâmetros urbanísticos para áreas de favelas nos Planos de Estruturação Urbana (PEUs). Entretanto, para que a integração se efetive, será necessária uma mudança prévia de toda uma “cultura” cristalizada nas equipes dos dois órgãos.

CEDAE

A função da CEDAE analisar e aprovar tecnicamente, dando-lhes prioridade, os projetos de água potável e esgotamento sanitário executados pelo município nas áreas incluídas no PROAP-RIO. Deverá ainda prestar assistência técnica na execução dos referidos projetos, assim como na construção das obras. Posteriormente, se encarregará de operar e manter os sistemas de água potável e esgotamento sanitário, assegurando a adequada qualidade dos serviços. Todas estas funções estão previstas no convênio realizado entre a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e a CEDAE, em 21 de setembro de 1995.

O convênio prevê ainda que a empresa definirá, juntamente com a SMH, as prioridades quanto às áreas do Favela-Bairro a serem beneficiadas com obras de infra-estrutura. De fato, a SMH, ao escolher as favelas contempladas na segunda fase do Favela-Bairro, procurou estabelecer uma coincidência com as áreas a serem beneficiadas pelo PROSANEAR, programa executado pela CEDAE que visa dotar diversas áreas de favelas com redes de abastecimento de água e coleta de esgotos.

A CEDAE tem assumido quatro funções básicas relativamente ao Programa Favela-Bairro. A primeira é a de prestar assessoria técnica à Coordenação de Projetos da CUC (SMH) para a elaboração dos projetos executivos das redes. Outra função tem sido a de fornecer informações sobre as suas redes para o planejamento das ligações com as obras executadas pelo Favela-Bairro. A terceira e a quarta funções dizem respeito à aprovação de projetos e à fiscalização das obras, em conjunto com a SMH.

As dificuldades de integração entre os dois órgãos, SMH e CEDAE, são muitas, a despeito do convênio existente. A CEDAE foi citada por todos os entrevistados na SMH como o órgão com o qual há mais dificuldades de integração. Embora a empresa tenha designado um técnico para fazer a articulação com o Programa, isso não tem sido suficiente para a desejada integração. De um lado, na Secretaria poucos estão informados da existência deste "agilizador" dentro da CEDAE. De outro, verificou-se que este técnico atua sobretudo como um "despachante", procurando informar aos técnicos da SMH e dos escritórios sobre os caminhos burocráticos no interior da CEDAE ou, às vezes, sobre o andamento dos processos. Ademais, sua posição hierárquica não lhe permite acionar todos os setores demandados pelo Programa Favela-Bairro, nem lhe faculta acesso a todos os trâmites burocráticos dentro da complexa estrutura da empresa.

Outro obstáculo à integração entre os dois órgãos refere-se à própria dificuldade de ambos em manter os compromissos acordados a respeito das respectivas redes. De um lado, a CEDAE tem encontrado problemas para dar prosseguimento a diversas de suas obras, que vêm sendo assumidas pela SMH, enquanto, de outro, esta Secretaria não tem conseguido apresentar à empresa o cadastro das redes que vem implantando, considerado um ato fundamental para que a CEDAE venha a assumir a manutenção das mesmas.

Órgãos responsáveis por atividades de gerenciamento descentralizadas

RIOURBE

À RIOURBE foi atribuída a função de contratar e realizar projetos e obras a cargo da SMH, sempre que esta Secretaria não pudesse fazê-lo. Na primeira fase do Programa Favela-Bairro, porém, a empresa assumiu diversas outras tarefas, como as de executar a revisão de todos os orçamentos feitos pelos escritórios, readequar os cronogramas e preparar e executar todo o processo de licitação, tarefas para as quais os técnicos da SMH ainda não estavam capacitados. Já na fase de obras, os técnicos da empresa colaboraram com os escritórios na elaboração de projetos executivos e exerceram a fiscalização das obras em conjunto com a SMH.

A relação que se estabeleceu entre a RIOURBE e a SMH, no âmbito do Programa Favela-Bairro, partiu de uma solicitação informal do Secretário de Habitação ao Presidente da empresa. Não há nenhum convênio estabelecendo competências, fato do qual a empresa se ressentiu. Segundo depoimentos colhidos na SMH, um dos principais aspectos da indefinição de competências entre os dois órgãos diz respeito à fiscalização das obras. Como é a empresa que contrata as obras, ela exerce uma fiscalização sobre as mesmas. O fiscal da RIOURBE trabalha em conjunto com um fiscal da SMH. Devido ao tipo de experiência acumulada por cada um, definiu-se, na prática, uma situação em que o fiscal da RIOURBE se envolvia mais com a obra propriamente dita, enquanto o fiscal da SMH preocupava-se mais com as questões relacionadas às comunidades, conforme já se comentou anteriormente. Hoje em dia, os fiscais da SMH estão sendo capacitados para assumir a frente da fiscalização das obras, processo descrito como "desgastante" por um técnico da SMH. Esta avaliação, juntamente com a reivindicação de uma melhor definição de competências da RIOURBE, deixa antever a possibilidade de conflitos entre os técnicos de ponta dos dois órgãos.

Na RIOURBE dos 16 engenheiros da Diretoria de Obras Urbanísticas, Habitacionais e Especiais, seis estão incumbidos de acompanhar as obras do Programa, o que parece ser suficiente para atender às demandas. Quanto aos recursos financeiros, eles são repassados da SMH para a empresa por um "Programa de Trabalho" que transfere recursos orçamentários.

Em resumo, para a RIOURBE, as dificuldades de integração são creditadas à inexistência de um convênio que delimite responsabilidades e atribuições. Na SMH, apesar dos problemas, a integração foi avaliada como positiva, devido à agilidade da empresa para intervir em favelas.

IPLANRIO

O IPLANRIO é responsável pelo componente de monitoramento e avaliação e pela coleta, tratamento e análise dos dados básicos relativos aos assentamentos do programa, bem como pela contratação de estudos, projetos e serviços que sejam necessários para a execução do Programa. A empresa tem assumido, de fato, diversas tarefas relacionadas ao gerenciamento do Programa. Além de organizar o concurso para seleção dos escritórios de projetos para a primeira fase do Programa, o IPLANRIO efetivou a contratação dos selecionados pelo concurso, e vem

exercendo um acompanhamento burocrático dos projetos, uma vez que é o órgão responsável pela avaliação das faturas de pagamento aos escritórios.

Coube também ao IPLANRIO a contratação dos serviços de apoio aos projetos, como topografia e aerofotogrametria, e o levantamento de dados físicos, urbanísticos e cadastrais. Para a segunda fase do Programa, a empresa realizou as licitações dos escritórios de projetos e a contratação dos mesmos. Atualmente, encontra-se em andamento a contratação de uma firma para a realização do componente de monitoramento e avaliação previsto no Programa.

A integração entre o IPLANRIO e a SMH relativamente ao desenvolvimento do Favela-Bairro é bastante efetiva. A empresa participou ativamente do GEAP desde sua criação e, portanto, do desenvolvimento de todo o Programa. Esteve presente na seleção das áreas escolhidas para serem beneficiadas, através do banco de dados "Sistema de Assentamentos de Baixa Renda" - SABREN. O fato de possuir dados sobre os assentamentos populares garantiu-lhe um estreito relacionamento com alguns técnicos da SMH desde longa data, segundo depoimentos colhidos nessa Secretaria. O IPLANRIO é ainda responsável pela memória técnico-documental do Programa.

A despeito desse conjunto de fatores positivos, o técnico entrevistado do IPLANRIO defendeu o reativamento do GEAP como forma de consolidar a integração interinstitucional entre os diversos órgãos participantes do Programa Favela-Bairro.

Órgãos responsáveis pelas políticas sociais

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS)

A SMDS é responsável pela especificação e acompanhamento do programa de creches que será desenvolvido nas favelas ou loteamentos incluídos no PROAPRIO, assim como de sua operacionalização. Com o desenvolvimento do Programa Favela-Bairro, a SMDS assumiu também a coordenação da implantação do Programa de Geração de Emprego e Renda nas áreas que serão favorecidas. A Secretaria responde ainda pela implantação de diversos outros de seus programas sociais nos Centros Municipais de Ação Social Integrada (CEMASIs), que serão construídos em algumas favelas.

O programa de creches é o principal componente do Favela-Bairro na área dos programas sociais, na medida em que trata-se de um componente passível de receber financiamento do BID. Em torno do desenvolvimento deste programa já se efetiva uma integração entre a SMH e a SMDS. Com vistas à efetivação do contrato de empréstimo com o BID, a SMDS inclusive desenvolveu um estudo sobre gerenciamento de creches em meados de 1995. A partir deste estudo, ficou estabelecido que o componente "creche" seria financiado pelo empréstimo, assim como o componente de desenvolvimento institucional, que também se mostrou necessário para a SMDS. Estabeleceu-se ainda que o gerenciamento das creches seria em parceria com ONGs, em parte devido à eficiência que este tipo de gerenciamento demonstrou segundo aquele estudo, em parte também por evitar o aumento excessivo do quadro de pessoal da Secretaria.

O programa de creches evidencia uma antiga integração entre a SMDS, a SME e a SMS, que poderá ser consolidada, uma vez que a SMS será responsável pelo SISVAN, programa que realiza a avaliação nutricional nas creches municipais instaladas nas áreas do Programa Favela-Bairro.

A integração entre SMH e SMDS é considerada como informal nesta última Secretaria. Não é regulada por nenhum convênio e, a despeito do fato de que a SMDS exerce sua representação no GEAP e no GTAAP, o entrevistado nessa Secretaria credita a integração com a SMH à articulação pela macro-função de Políticas Sociais. A integração com a SMH é avaliada positivamente devido ao fato de que os funcionários desta última são oriundos da SMDS.

Apesar do estreito relacionamento entre as duas Secretarias, houve alguns descompassos entre elas na primeira fase do Programa Favela-Bairro, uma vez que a participação da SMDS nos projetos dependia da iniciativa dos escritórios que a procuravam diretamente. Posteriormente, a SMDS passou a exigir a participação na análise dos projetos. Como resultado, alguns escritórios refizeram seus projetos, principalmente aqueles que implicavam um grande número de remoções em comunidades onde a SMDS já vinha desenvolvendo seus programas e com as quais, portanto, já tinha um envolvimento prévio.

Num primeiro momento, também houve divergências entre as duas Secretarias quanto aos CEMASIs, pois a princípio a SMDS não queria assumir os prédios destes Centros devido ao impacto que iriam provocar nas suas despesas. Hoje, no entanto, esta questão está superada. A SMDS já dispõe de recursos para assumir a manutenção destes prédios e o técnico entrevistado afirma ser o Programa Favela-Bairro prioritário para a Secretaria.

A articulação com a SMH estreitou-se recentemente, a partir do momento em que um técnico da SMH passou a acompanhar o desenvolvimento do convênio feito entre a SMDS e o SEBRAE no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda nas áreas do Favela-Bairro. Esta função foi definida a partir do entendimento, por parte da Gerência do Favela-Bairro, de que apesar do Regulamento do PROAP-RIO explicitar a responsabilidade de cada órgão no Programa, é necessário promover melhor articulação interinstitucional relativamente aos órgãos responsáveis pelas políticas sociais.

Contraditoriamente, o trabalho deste técnico, apesar de promover maior articulação com a SMDS, tem acarretado também uma disputa de atribuições desta Secretaria com a SMH, uma vez que organizou uma assembléia numa comunidade para discussão dos programas sociais que devem ser implantados no CEMASI ali localizado, colocando em questão o planejamento feito pela SMDS. Identifica-se, portanto, não apenas falta de coordenação de ações na fase de planejamento, mas também um conflito de atribuições numa mesma área de trabalho - a favela.

Por fim, cabe mencionar que o Programa de Geração de Emprego e Renda logrou obter recursos junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), a fim de viabilizar o convênio entre SMDS e o SEBRAE para as áreas do Favela-Bairro. O Programa de Geração de Emprego e Renda, então, passou a integrar a SMH com a SMDS e a SMDE numa comissão que acompanha este programa.

Secretaria Municipal de Educação (SME)

A SME está arrolada entre os órgãos participantes do PROAP-RIO por ser responsável, juntamente com a SMDS, pela gestão das creches municipais. De acordo com as entrevistas realizadas na SME, esta Secretaria não tem estabelecido um canal direto de relacionamento com a SMH, sendo sua inserção no Programa Favela-Bairro propiciada, predominantemente, pela SMDS. Segundo esses depoimentos, a integração com a SMH dá-se via a macro-função de Políticas Sociais.

Alguns funcionários da SMH avaliaram a integração com a SME como uma das mais difíceis. Muitas vezes, as Coordenações Regionais de Educação nem ao menos conhecem o Programa Favela-Bairro. Na verdade, a única *interface* entre as duas Secretarias no âmbito do Programa é estabelecida pelas agentes comunitárias que realizam, na “ponta”, uma integração com as escolas.

Da parte da SME há queixas quanto à falta de informações e de planejamento conjunto na fase de desenvolvimento dos projetos de urbanização. Isso levou a um desperdício de recursos e colocou em risco o atendimento da demanda, na medida em que alguns projetos implicavam a desativação de escolas, ação que não foi planejada em conjunto com a SME, como ocorrido nas favelas de Mata Machado e Serrinha.

Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

A SMS não tem um papel definido no Regulamento Operacional do PROAP-RIO. Conforme os entrevistados na SMS, esta Secretaria articula-se à SMH, de uma maneira geral, via a macro-função de Políticas Sociais e também via SMDS, devido a sua atuação no programa de creches. Há, porém, alguma articulação direta entre a SMS e a SMH no nível técnico, uma vez que profissionais da Saúde Coletiva da SMS têm participado dos treinamentos oferecidos pela Coordenação de Educação Sanitária da SMH às agentes comunitárias.

A SMS designou dois técnicos para fazer a integração com o Programa Favela-Bairro. No momento, ainda estão sendo feitas avaliações por parte desta Secretaria a respeito da melhor forma de atendimento à saúde nas áreas do Programa Favela-Bairro, entendendo-se que o importante é dar continuidade ao atendimento preventivo através de programas já existentes nas escolas e creches. Avaliou-se ser possível introduzir o programa “Saúde da Família” na favela Parque Royal, o que não é considerado viável em outras áreas beneficiadas pelo Favela-Bairro.

Relativamente à SMS, verificou-se a mesma falta de coordenação de ações na fase de planejamento encontrada entre a SME e a SMH no âmbito do Programa Favela-Bairro. Novamente evidencia-se a necessidade de uma maior integração interinstitucional implicando na compatibilização de políticas setoriais que evitem o desperdício de recursos, como ocorreu, por exemplo, no momento em que o Favela Bairro implantou um Posto de Saúde numa área, cuja população já seria beneficiada pela recuperação de outra unidade de saúde com abrangência espacial e de serviços mais ampla. Este fato indica ainda a necessidade, por parte da SMH, em

conhecer as estruturas espaciais das redes de serviços específicos de outras Secretarias.

Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SMEI)

Apesar de a SMEL não ter sido objeto de pesquisa direta, foi possível obter algumas informações relevantes a respeito de problemas quanto a sua integração ao Programa Favela-Bairro. Segundo informações obtidas na SMDS, está havendo uma resistência por parte da SMEL em assumir as áreas de esportes construídas pelo Programa. Isto se deve a dois fatos. Em primeiro lugar, à carência de recursos e, em segundo lugar, ao fato desta Secretaria não ter experiência em tratar áreas de favelas que demandam uma gestão específica destes espaços. Por esse motivo, a SMEL argumenta que a SMDS teria mais condições de assumir a gestão das áreas de lazer. A SMDS, por sua vez, tem relutado em assumir mais esta atribuição.

2.3.4. Conclusões

- I) Apesar de formalizada pelo Regulamento Operacional do PROAP-RIO, a institucionalização da articulação interinstitucional não tem sido suficiente para promover uma estreita integração entre os órgãos participantes do Programa Favela-Bairro.
- II) Os mecanismos criados especificamente para promover a integração interinstitucional no âmbito do Programa Favela-Bairro, o GEAP e o GTAAP, não têm sido eficientes neste propósito: falta definição de procedimentos sistemáticos de ação, falta divulgação adequada de seus objetivos, diretrizes e ações, tanto no interior da SMH como no dos demais órgãos, e falta articulação entre os dois grupos.
- III) O Programa Favela-Bairro implica em demandas volumosas ou de escala superior àquela com as quais os órgãos, que não a SMH, estão acostumados a lidar. Assim, muitas vezes, esses órgãos não conseguem atender a contento às demandas do Programa, pois estão sobrecarregados com outros projetos da atual gestão (Rio Cidade e Linha Amarela). Este fato foi identificado mais claramente na Divisão de Drenagem da SMO e na RIOLUZ. Isto acarreta pontos de estrangulamento, pois os órgãos externos não têm a possibilidade de se valer do recurso da contratação de técnicos para prestação de serviços e continuam a responder a essas demandas ampliadas, com o mesmo contingente de pessoal de que dispunham anteriormente.
- IV) As demandas do Programa Favela-Bairro requisitam experiência e capacidade técnica em favelas nem sempre encontradas nos órgãos externos, o que dificulta o processo de integração com a SMH. Há necessidade do desenvolvimento de uma nova "cultura técnica" no interior desses órgãos.
- V) Órgãos ou setores que têm o mesmo objeto de intervenção - as favelas - apresentam maior capacidade de integração com o Programa. É o caso da SMDS, da GEORIO, da Coordenação de Recuperação Ambiental da SMAC (responsável pelo componente de reflorestamento) e da COMLURB, que

procuram priorizar intervenções nas áreas do Favela-Rio. Ao contrário, órgãos cujo escopo de atuação excluía a cidade informal, como a SMU, demonstram maior dificuldade de integração.

- VI) Órgãos responsáveis pelas atividades de gerenciamento descentralizadas, como IPLANRIO e RIOURBE, têm conseguido uma integração relativamente eficiente, atribuída a sua agilidade, a despeito da inexistência de um convênio onde as competências sejam claramente delimitadas.
- VII) Há maiores dificuldades para coordenação de ações entre a SMH e órgãos que não têm um canal de articulação direta com esta Secretaria, como a SME e a SMS. A integração dessas duas Secretarias com a SMH dá-se no nível da macro-função ou via SMDS, apenas em torno do Programa de Creches, com exceção do componente de Educação Sanitária que integra diretamente SMH e SMS. Além disso, esses órgãos têm outras prioridades e suas estruturas não revelam flexibilidade para atender a novas demandas.
- VIII) A CEDAE, por ser um órgão de outra esfera do poder público (a qual, por vezes, tem apresentado problemas políticos com o governo municipal) e por apresentar uma estrutura burocrática complexa, é o órgão com o qual há maior dificuldade de integração, a despeito da existência de um convênio.
- IX) Alguns órgãos municipais têm assumido mais funções do que está estabelecido no Regulamento Operacional do PROAP-RIO, sem que tenha havido alguma definição formal destas competências. Como exemplo, podem-se citar a RIOLUZ, a RIOURBE e a GEORIO.
- X) A articulação interinstitucional no âmbito do Programa é basicamente informal, dependendo muitas vezes das iniciativas individuais dos técnicos da SMH, o que caracteriza a fragilidade da integração entre os diversos órgãos. De uma forma geral, pode-se afirmar que, no âmbito do Programa, tem havido articulação interinstitucional e não integração interinstitucional propriamente dita, devido exatamente à predominância de relações informais.
- XI) O GEAP é um grupo para articulação interinstitucional que tem atuado mais no nível político-institucional. Esta atuação não tem-se refletido numa articulação vertical, interna a cada órgão, com os técnicos, a quem cabe desenvolver e manter procedimentos sistemáticos e cotidianos de ação integrada com a SMH. Neste sentido, o GEAP não tem se mostrado eficiente para promover a integração interinstitucional necessária.
- XII) A integração no nível técnico nem sempre se efetiva sem que haja a interveniência de um nível hierárquico superior, o que se dá, muitas vezes, a partir de uma solicitação por parte do Secretário de Habitação ao dirigente do órgão em questão e não via uma articulação no GEAP. Este é outro fator que atesta a ineficiência deste grupo enquanto instrumento de integração interinstitucional.
- XIII) O GTAAP carece da definição clara de atribuições, rotinas e procedimentos sistemáticos de ação. Seus componentes, devido a suas posições hierárquicas dentro das instituições, têm limitações para responder a todas as

demandas do Programa relativas aos respectivos órgãos. Neste sentido, o GTAAP tem se mostrado inadequado para promover a integração interinstitucional desejada.

- XIV) Nas fases iniciais de implantação do Programa, a inexperiência por parte dos técnicos da SMH em lidar com a terceirização e com intervenções de grande vulto levou à descentralização de atividades de gerenciamento em direção a órgãos municipais que possuem uma estrutura mais ágil para desempenhar estas tarefas. Mais tarde, em virtude da capacitação técnica e da terceirização no campo do gerenciamento na SMH, é possível que o processo de descentralização destas atividades retroceda. Isso já ocorreu com relação a algumas das funções que foram desempenhadas pela RIOURBE na primeira fase e que agora serão reassumidas pela SMH.
- XV) As intervenções do Programa Favela-Bairro pressupõem que, após as obras, diversos órgãos que atuam tanto na prestação de serviços como na manutenção e conservação de equipamentos urbanos deverão permanecer atuando nas áreas. Estas atribuições, confiadas aos órgãos externos, encontram-se fora das possibilidades de controle da SMH. Cabe destacar que ainda há indefinições a respeito de que órgãos receberão essas tarefas. A continuidade deste trabalho é um pressuposto da eficácia do Programa.

3. CONCLUSÕES GERAIS E SUGESTÕES

Considerando as conclusões parciais indicadas em cada item do relatório, apontam-se, a seguir, de forma mais genérica, algumas observações referentes tanto às positivities quanto aos aspectos mais problemáticos do Favela-Bairro.

As diretrizes gerais, concepções e propostas do Programa demonstram a existência de um certo consenso entre o corpo técnico, revelando que a grande maioria dos técnicos e dirigentes compartilham de uma significativa unicidade de pontos de vista.

A unicidade indicada acima se acentua pelo fato de grande parte dos integrantes ter compartilhado de uma experiência semelhante no programa Mutirão, desenvolvido pela SMDS em algumas favelas do Rio. Este aspecto constitui uma vantagem do Favela-Bairro, na medida em que este Programa pôde contar com uma equipe que já tinha uma experiência acumulada num trabalho que exigiu vivência e maturidade profissional.

As características acima contribuíram significativamente para a agilidade com que o Programa atendeu às demandas imediatas, de curto prazo, sendo responsáveis, a partir da estruturação da SMH, pelo impulso do Favela-Bairro. O Programa representa, ainda, a primeira política de urbanização de favelas em larga escala, sendo talvez um dos principais responsáveis pela constituição de especificamente voltado para a habitação popular no Rio de Janeiro - a Secretaria Municipal de Habitação.

O Favela-Bairro pode desempenhar, tanto por sua escala quanto por características de implementação, uma importante função pedagógica junto aos setores da administração pública municipal e aos agentes privados envolvidos no Programa. No primeiro caso, essa função faz-se presente na medida em que coloca desafios, rediscutindo o conceito de política urbana concernente às favelas e propondo instrumentos de planejamento e controle urbano que dêem conta das especificidades nesse campo (qual o grau de flexibilidade e de controle adequados às características das favelas, como implementar os instrumentos urbanísticos etc.). Estes desafios estão sendo, de certa forma, disseminados por grande parte da administração municipal, dada a proposta do Programa de se articular integradamente com os diversos setores da Prefeitura.

Quanto aos agentes privados, o fato de terem participado do Favela-Bairro equipes que nunca trabalharam em favelas foi, a despeito de os aspectos problemáticos que essa inexperiência pode acarretar, de certo modo positivo, permitindo-lhes travar contato com uma realidade tão diversa.

O Programa se desenvolveu no interior de uma estrutura institucional ainda em processo de consolidação. A própria forma de implementação do Programa, através da terceirização de grande parte das atividades, a busca de integração interinstitucional necessária ao seu desenvolvimento e as condições requeridas para o cumprimento do PROAP (que implementa os requisitos contratuais do BID) multiplicaram as demandas institucionais internas, especialmente aquelas referentes às condições de gerenciamento do programa.

A estrutura matricial, igualmente em processo de consolidação, se por um lado se beneficia das relações positivas existentes entre os integrantes do Programa, por outro, evidencia algumas dificuldades, expressas, em alguns momentos, em superposições e ambigüidade de papéis nas instâncias gerenciais. As indefinições também ocorrem nas instâncias executivas, contrapondo aspectos positivos, como a versatilidade dos técnicos - decorrente não apenas da própria estrutura matricial, mas também da experiência profissional do corpo técnico -, à falta de precisão das atribuições, especialmente no trabalho de campo.

As necessidades de resposta imediata e o acúmulo de novas demandas (inclusive institucionais) evidenciaram um vácuo entre a clareza das diretrizes gerais propostas e a prática empírica, ou, em outras palavras, uma dissociação entre as metas e o cotidiano das atividades. Esta dissociação - aliada a outros fatores, como a dificuldade na potencialização da memória técnica e a falta de procedimentos sistemáticos e rotinas - manifestou-se na institucionalização das práticas internas e nas estratégias centrais do Favela-Bairro - a terceirização e a integração interinstitucional.

Do ponto de vista institucional, as dificuldades relativas especificamente à terceirização relacionam-se à necessidade de normas, procedimentos e papéis mais claros, capazes de evitar vácuos e ambigüidades nas relações entre os agentes públicos e privados e de direcionar a ação dos agentes públicos em campo, especialmente considerando-se a flexibilidade necessária a um trabalho de ponta em favelas.

Os problemas decorrentes da integração interinstitucional referem-se, numa perspectiva mais generalizante, à necessidade de se pensar em primeiro lugar na articulação e informação interna dos mecanismos e instrumentos de integração (GEAP e GTAAP) e nos formatos possíveis de formalização de procedimentos, contatos e rotinas com relação aos demais órgãos envolvidos no Programa. Por sua vez, a definição dos formatos deve considerar as dificuldades, no caso dos demais órgãos envolvidos no Programa, na priorização e disponibilização de recursos humanos para o Favela-Bairro, na medida em que podem significar um acúmulo de demandas. Além disso, deve-se salientar que o trabalho em favelas exige experiência e capacidade técnica que não é comum no restante da Administração Municipal. Cabe ainda observar que as dificuldades são mais intensamente percebidas no intercâmbio com órgãos e Secretarias cujas estruturas e prioridades são mais consolidadas (por exemplo, as Secretarias de Educação e de Saúde) e com outras esferas do poder público (especialmente a instância representada pelo governo estadual).

Considerando-se a prática implementada pelo Programa até agora e a perspectiva da etapa seguinte, que envolve um volume maior e talvez mais complexo de trabalho, é necessário instituir um núcleo gerencial central, que poderá ser (ou não) integrado pelo conjunto de coordenadores e gerentes do Programa, definindo claramente uma instância de organização, planejamento e formulação de diretrizes intermediárias e específicas aos processos de terceirização e de integração. A tarefa precípua deste núcleo seria aprofundar as metas do Programa, recuperando e reajustando a memória técnica, tendo em vista o médio e o longo prazos.

Outros objetivos da ação desse núcleo seriam a definição de procedimentos e parâmetros nas relações de terceirização, visando especialmente atender ao escopo do Favela-Bairro nos aspectos técnicos e de acompanhamento e fiscalização, a definição de uma política de integração, buscando a aproximação - através de articulação interna e externa - das decisões do GEAP com a participação necessária do GTAAP, e por fim uma definição mais rigorosa de atribuições e papéis, especialmente nas ações de ponta do Programa nas favelas.

Os aspectos acima também devem contribuir para reforçar a imagem institucional da Secretaria de Habitação, seja frente ao conjunto dos agentes terceirizados, seja nas comunidades envolvidas.

A capacitação técnico-gerencial já constitui uma preocupação na SMH, no campo do desenvolvimento institucional. Cabe apenas observar que esta linha de atuação deve envolver não só o treinamento dos técnicos nas demandas específicas de projeto e acompanhamento e fiscalização de obras, como também o gerenciamento com base na missão institucional da própria Secretaria, visando a definição de estratégias e de instrumentos mais amplos de controle e planejamento.

Por fim, cabe indicar que estas conclusões e sugestões, de cunho mais geral, representam, na verdade, uma sistematização de questões de certa forma já percebidas por vários integrantes do Programa.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAÚJO, Flávio. Borel pode ligar Tijuca ao Andaraí: Projeto Favela-bairro prevê ampliação da estrada e até a construção do mirante. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 17 de maio 1996.
2. _____. Favela-bairro é super projeto da Prefeitura: com R\$ 315 milhões recebidos do BID, programa desbanca o RioCidade e a Linha Amarela em volume de recursos aplicados. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 26 de junho 1996, Caderno Cidade p. 25.
3. _____. Favela bairro muda a face dos morros cariocas: projeto da Prefeitura pretende recuperar cidadania de comunidades carentes e integrá-las à infraestrutura urbana da cidade. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 28 de abril. 1996. Caderno Cidade, p. 40.
4. _____. Sobrados de fachada nova: parceria com ONGs restaura prédios antigos. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, Caderno Cidade.
5. AUTRAN, Paula. A cidade fragmentada: estudo da UFRJ demonstra que diferença entre asfalto e favela na Prefeitura é menor que nas regiões mais privilegiadas do Rio. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 2 de junho. 1996. Caderno Cidade, p.29.
6. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. A CEF como banco de fomento. [S.l.s.n.], [199 _]
7. CÂMARA amarra lei. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 23 de junho.1996.
8. CÉSAR Maia visita obras no Caju. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 28 de abr. 1996. Caderno Cidade, p. 40.
9. CONTRATO de empréstimos entre o município do Rio de Janeiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - Programa de Urbanização e Assentamentos Populares do Rio de Janeiro [Rio de Janeiro], 1995.
10. CONTRATO para execução de serviços de elaboração de projetos arquitetônico-urbanístico e complementares e de assistência técnica à execução de obras para urbanização de áreas de favela, que entre si fazem a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma Fábrica Arquiteura LTDA. Rio de Janeiro, 1994.
11. CONTRATO para prestação de serviços de arquitetura/engenharia consistindo na elaboração de projetos de urbanização, incluindo edificações e serviços adicionais que entre si fazem a Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A - IPLANRIO e a firma PLAN Planejamento Integrado S/C LTDA. Rio de Janeiro, 1995.
12. CONVÊNIO que entre si celebram o estado e o município do Rio de Janeiro com interveniência da Companhia Estadual de Águas e Esgotos- CEDAE. Rio de Janeiro, 1995.

13. EMPRESA MUNICIPAL DE INFORMÁTICA E PLANEJAMENTO S/A, INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL. Concurso Favela-bairro: Concurso público para seleção de propostas metodológicas e físico-espaciais relativas á urbanização de favelas do município do Rio de Janeiro - edital. Rio de Janeiro, 1994. 10f.
14. ENCONTRO DE TRABALHO: OS PROJETOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA E AS FAVELAS, 14 fev. 1996, Rio de Janeiro. Relatório. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 1996.
15. FAVELA-BAIRRO. Prazeres e Escondinho viram bairro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação nº 2, abr. 1996.
16. INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. Projeto de avaliação de aspectos institucionais do Programa Favela-bairro: [proposta], [Rio de Janeiro], 1995. 5f.
17. _____. Avaliação da metodologia e assessoria na elaboração dos PEUs: relatório parcial Nº 2. Rio de Janeiro, 1996. 11p. + anexos.
18. MAGALHÃES, Sérgio Ferraz. Estratégias de financiamento de terrenos e habitação na América Latina e Caribe. Trabalho apresentado ao seminário "Estratégias para o financiamento urbana da América Latina e Caribe". /Rio de Janeiro: IBAM, 199_ /
19. LIMA, Simone. Rio adere orçamento participativo. jornal do Brasil, 23 de jun. 1996.
20. OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças. Sistema, organização e Métodos: uma abordagem gerencial 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.
21. PREFEITURA sorteia primeiras casas do fundo de habitação dos municipais. Diário de Baurú. Baurú, 30 maio. 1996.
22. RIO DE JANEIRO (cidade). Lei complementar nº 16, de 4 de junho de 1992. Plano Diretor Decenal da Cidade. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 1993. 133p.
23. RIO DE JANEIRO (cidade). Lei 2093. Orçamento plurianual de investimentos para o triênio 1994-1995-1996. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v.7, Nº 210, 17 de jan. 1994. 136p. Suplemento.
24. RIO DE JANEIRO (cidade). Lei nº 2.343, de 26 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 1996 para o município do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v.4, nº 104, p 1-9, 11 ago. 1995.
25. RIO DE JANEIRO (cidade). Prefeitos, (1993-1996) (César Maia). Plano de Governo 1993-1996. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal, 1993. 128f.

26. RIO DE JANEIRO (cidade). Prefeitura Municipal. Edital de tomada de preços nº 001/96. Rio de Janeiro [1996]. 15f.
27. RIO DE JANEIRO (cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Extraordinária de Habitação. Bases da política habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: GEAP, [1993].
28. _____. Instrução para a implementação do Programa Favela-bairro. Rio de Janeiro, 1994.
29. RIO DE JANEIRO (cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Estudo de Gerenciamento de Creches. Rio de Janeiro, 1995. 78p.
30. _____. [Ficha de apoio a creche e escolas comunitárias]. Rio de Janeiro, [199_]
31. _____. Ficha para crianças menores de sete anos. Rio de Janeiro, [199_] 4f.
32. RIO DE JANEIRO (cidade). Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Habitação. Favela-bairro: 1ª fase. Rio de Janeiro [199_]. 1f.
33. _____. Matriz de marco lógico do programa. Rio de Janeiro/199_ /2 f.
34. _____. [organograma]. Rio de Janeiro [199-] 1f.
35. _____. Política habitacional da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1995. não paginado.
36. _____. Programa de Urbanização de Assentamentos Populares - PROAP-RIO: programação de intervenção. Rio de Janeiro/199_ /4f.
37. _____. Programa de urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro - PROAP-RIO: relatório inicial. Rio de Janeiro: BID, 1996. 35 p + anexos.
38. _____. Programa de Urbanização de Favelas - cidade do Rio de Janeiro - componente: educação sanitária, [Rio de Janeiro, 199_]
39. _____. Programa Favela-bairro. Rio de Janeiro, [199_]. 3f.
40. _____. Programa Favela-bairro. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
41. _____. Programa Favela-bairro: Cerro-Corá/Vila Cândido/Guararapes, Cosme Velho RJ. Rio de Janeiro, [199-]. Folheto desdobrável.
42. _____. Programa Favela-bairro: especificação para elaboração de projetos. Rio de Janeiro, [1995].

43. _____. Programa Favela-bairro: Fernão Cardin, Méier, RJ. Rio de Janeiro, [199-]. Folheto desdobrável.
44. _____. Programa Favela-bairro: integração de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996. 36p.
45. _____. Programa Favela-bairro: Ladeira dos Funcionários/Parque São Sebastião/Cajú-RJ. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável
46. _____. Programa Favela-bairro: Mata Machado, Alto da Boa Vista-RJ. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
47. _____. Programa Favela-bairro: Morro da Fé, bairro da Penha. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
48. _____. Programa Favela-bairro: Morro dos Prazeres/Econdidinho. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
49. _____. Programa Favela-bairro: Parque Royal, Ilha do Governador. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
50. _____. Programa Favela-bairro: Serrinha, Mangueira - RJ. Rio de Janeiro, [199_]. Folheto desdobrável.
51. _____. Quadro informativo da primeira fase do Programa Favela-bairro, contendo revisão orçamentária, tipos de intervenção e estágios das obras. Rio de Janeiro, [199_].
52. _____. Quadro informativo da programação das intervenções por fases. Rio de Janeiro, [199_].
53. _____. Quadro resumo de acompanhamento de obras. Rio de Janeiro/199_/1f.
54. _____. Quadro resumo de acompanhamento de projetos. Rio de Janeiro/199_/1f.
55. _____. Questionário domiciliar. Rio de Janeiro. [199_]. 2f.
56. _____. Coordenadoria de Engenharia e Urbanismo. Programa de Educação Sanitária. Cartilha sobre água. Rio de Janeiro. [199_]. Não paginado.
57. _____. Cartilha sobre esgoto. Rio de Janeiro, [199_]. Não paginado
58. _____. Cartilha sobre lixo. Rio de Janeiro, [199_]. Não paginado.
59. _____. Cartilha sobre urbanização de favelas. Rio de Janeiro, [199_]. Não paginado.

60. RODRIGUES, Paulo Henrique de Almeida. Extensão dos serviços públicos às comunidades de baixa renda do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBAM/CDM, 1988.
61. SEMINÁRIO GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA/ALTERNATIVAS PARA AS 16 FAVELAS INCLUÍDAS NA PRIMEIRA ETAPA DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO DO RIO DE JANEIRO, 16-18 jan. 1995, Rio de Janeiro. Geração de emprego e renda/alternativas para as 16 favelas incluídas na primeira etapa do Programa Favela-bairro do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação, IBAM/CPU, 1995. 52p.
62. SILVA, Heliana Marinho (coor). Análise do modelo gerencial do PCDEN. Rio de Janeiro: IBAM/CPU, 1996. 76p.
63. _____. Privatização e Terceirização: novos dilemas ou novos desafios da gestão do setor público. Rio de Janeiro, 1996. mimeo.
64. _____. Curso de gerência de projetos: Rio de Janeiro, 1996. mimeo.
65. SILVA, Maria Laís Pereira da. Habitação Popular: seção II. In: Xavier, H.N. Silva, M. L. P. da, Fontes, A. M. Municipalização de serviços urbanos - experiências e perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. 2v. v2, p85-172.
66. SUBSÍDIOS para o desenvolvimento institucional e a gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLANRIO/IBAM, 1996. 7v.v6: Relatórios por município sobre a gestão institucional de setores do poder executivo local.
67. TORRES, Lúcia H. et al. Relatório concurso Favela-bairro. [Rio de Janeiro: s.n, 1994]
68. WORKSHOP GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA/ALTERNATIVAS PARA AS 16 FAVELAS INCLUÍDAS NA PRIMEIRA ETAPA DO PROGRAMA FAVELA-BAIRRO DO RIO DE JANEIRO, 16-18 jan. 1995, Rio de Janeiro. Geração de emprego e renda/alternativas para as 16 favelas incluídas na primeira etapa do programa Favela-bairro do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Habitação, IBAM/CPU, 1995. 100p.

LISTA DAS SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDAE	Companhia de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro
CEMASI	Centro Municipal de Ação Social Integrada
CODESCO	Companhia de Desenvolvimento de Comunidades
CUC	Coordenadoria de Urbanismo Comunitário
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GEAP	Grupo Executivo de Programas Especiais de Assentamento Populares
GTAAP	Grupo de Trabalho de Agilização e Aprovação de Projetos
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
IEC	Instituto de Educação Continuada
IHS	Institut of Housing Studies
IPLANRIO	Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A
IPPUR-UFRJ	Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano Regional - Universidade do Rio de Janeiro
PGM	Procuradoria Geral do Município
PROAP-RIO	Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro
RIOURBE	Empresa Municipal de Urbanismo
SABREM	Sistema de Assentamentos de Baixa Renda
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SEH	Secretaria Extraordinária de Habitação
SISVAN	Sistema de Avaliação e Acompanhamento Nutricional
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMEL	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer
SMF	Secretaria Municipal de Fazenda
SMH	Secretaria Municipal de Habitação

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

SMO	Secretaria Municipal de Obras
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo

ANEXOS

ANEXOS

1. Relação dos entrevistados
2. Quadro de situação de obras e projetos
3. Lei Nº 2262 de 16 de dezembro de 1994
4. Organograma da SMH
5. PROAP-RIO - Estrutura Analítica
6. Quadro: funções, papéis e problemas na integração interinstitucional

ANEXO 1

Anexo 1: Relação dos entrevistados:

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Gerente do Programa Favela-Bairro - Maria Lúcia Petersen
Assessor do Secretário de Habitação - Antônio Augusto Veríssimo
Assessor do Secretário de Habitação - Paulo Fernando Cavaliere
Assessor do Secretário de Habitação - Aderbal José Curvelo
Coordenador da Coordenadoria de Urbanismo Comunitário - Davi Beserra Lessa
Coordenadora de Projetos - Andréa Cardoso
Fiscal de Projetos - Ana Luna
Fiscal de Projetos - Maria de Fátima Gomes Vieira do Nascimento
Fiscal de Projetos e de Obras - Fernando Krügger
Fiscal de Obras - Wilson Luiz Queiroz Corrêa
Supervisor de Obras do Programa Favela Bairro - Hélio Aleixo
Coordenadora de Educação Sanitária - Sílvia Ripper
Gerente de Regularização Fundiária do Programa Favela-Bairro - Márcia Bezerra
Assessora da Gerente do Programa Favela-Bairro - Eliana Sousa Silva
Coordenador de Regularização Fundiária - Eduardo Cotrim

OUTRAS SECRETARIAS E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS COM O FAVELA-BAIRRO

Diretora de Informações Gerenciais do IPLANRIO - Márcia Coutinho
Diretor de Obras Urbanísticas, Habitacionais e Especiais da RIOURBE - João Luiz Reis da Silva
Sub-secretário de Saúde - Antonio Joaquim Werneck de Castro
Assessora da Supervisora de Saúde Coletiva da Secretaria de Saúde - Sandra Lobo
Assessor da Secretária de Desenvolvimento Social - Amarildo Baltazar Gomes
Assessora da Secretária de Educação - Cecília Guida
Diretor do Departamento Geral de Infra-estrutura da Secretaria de Educação - Wellington Salete
Gerente de Reflorestamento da Coordenação de Recuperação Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle - Celso Junius Ferreira Santos
Superintendente de Planos Locais da Secretaria Municipal de Urbanismo - Ione Melo de Carvalho

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Coordenador de Projetos de Urbanização da Superintendência de Projetos da
Secretaria Municipal de Urbanismo - Pedro Jorgensen

Diretor da Diretoria de Instalação e Manutenção da RIOLUZ - Sebastião Bruno

Gerente Adjunto da Diretoria de Operações Leste da COMLURB - Paulo Banho

Assessor do Diretor de Obras da GEORIO - Hécio Ribeiro

Assesor de Controle e Pesquisas da CEDAE - Flávio José Soares de Moura

ANEXO 2

Anexo 2: Tabela da situação das obras/projetos nas favelas, segundo as respectivas datas de início e valor contratado por favela

1ª fase

FAVELAS	PROJETOS		OBRAS	
	Data início	Valor contratado	Data início	Valor contratado
Fernão Cardin	16/09/94	110.711,25	30/11/95	4.915.132,13
P. Royal	28/10/94	113.927,50	17/11/95	3.733.856,00
M. União	30/11/94	126.622,50	04/09/95	987.300,00
Ladeira dos Funcionários./Parque. São Sebastião	09/09/94	134.538,65	04/10/95	3.104.838,38
Morro da Fé	21/09/94	80.922,50	17/11/95	2.357.768,00
Mata Machado	19/10/94	83.286,00	13/05/95	1.714.236,60
Mata Machado (complementação)	—	—	—	283.257,27
Grotão	19/09/94	70.896,00	17/11/95	1.386.763,09
Três Pontes	29/09/94	146.866,25	30/11/95	4.437.528,65
Chácara de Del Castilho	21/09/94	90.483,75	30/11/95	2.293.064,00
Andaraí/Jamelão	18/09/95	91.540,00	—	—
Serrinha	10/10/94	74.589,00	11/01/95	3.207.790,01
Caminho do Job	08/11/94	67.772,00	—	—
Escondidinho	27/10/94	114.591,25	—	—
Canal das Taxas/Vila Amizade	30/11/94	103.018,75	—	119.000,00
Canal das Taxas/Vila Am. (66 casas)	—	—	—	881.487,91
CerroCorá/ V. Cândido./Guararapes	19/10/94	89.516,00	—	—
Prazeres	29/09/94	115.398,75	—	—
2ª fase				
Sossego	26/12/95	509.351,10		
Boriti/Congonhas./Faz Quem Quer/M.do Sapê/Moisés Santana	s/d	—		
Salgueiro	26/12/95	176.838,00		
P. B. Esperança/Parque Vitória/Caju	18/12/95	320.986,00		
Formiga	18/12/95	228.303,00		
Vidigal	26/09/95	256.700,00		
Borel	12/02/95	456.266,50		
Morro Sereno/ Frei Gaspar/Caixa d'água/Caracol	18/12/95	492.395,50		
Moro da Bacia/ Encontro	26/02/95	187.476,00		
Morro do Urubu	02/05/96	148.300,00		
B. Nova Aliança	15/04/96	111.192,00		
V. Sapê	26/02/95	327.104,05		
Fl. da Barra da Tijuca	s/d	—		
A. M. Fazenda Mato Alto	—	—		
Morro dos Telégrafos	26/02/96	552.006,00		
Mangueira	s/d	—		
Parque Candelária	—	—		
Tuiuti	—	171.776,00		

Fonte: Relatório do Programa de Urbanização de Favelas - Proap-Rio maio/1996

Anexo 3: Lei Nº 2622 de 16 de dezembro de 1994.

ANEXO 3



D.O.RIO

Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro

o VIII • Nº 199 • Rio de Janeiro • Segunda-feira, 02 de janeiro de 1995 • R\$ 0,50

PODER EXECUTIVO

LEI N. 2.262 DE 16 DE DEZEMBRO DE 1994
DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
HABITAÇÃO, EXTINGUE E CRIA CARGOS NA SECRETARIA
MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

Autor: Poder Executivo.

O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, faço saber que
a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte lei:

SEÇÃO I DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Art. 1º — Fica criada na estrutura do Poder Executivo a Secretaria Municipal de Habitação, órgão executivo central de gestão da política habitacional com a finalidade de planejar, promover, coordenar, executar e fazer executar a política municipal de habitação, em coordenação com os demais órgãos do Município.

Art. 2º — Competirá à Secretaria Municipal de Habitação:

I — promover ações com vista ao direito da população de acesso a moradia com infra-estrutura sanitária, transporte e equipamentos públicos;

II — promover a realocação das populações assentadas em área de risco preferencialmente em terrenos na própria área ou em locais próximos, dotados de infra-estrutura sanitária e transporte coletivo;

III — promover a urbanização e a regularização fundiária de assentamentos populares, favelas e loteamentos;

IV — promover a implantação de lotes urbanizados e de moradias populares;

V — gerar recursos para o financiamento dos programas da política habitacional;

VI estudar e promover a implantação de novas alternativas habitacionais, em especial pela ocupação de vazios urbanos infra-estruturados;

VII promover o levantamento, o acompanhamento e a análise de dados relacionados com a questão habitacional;

VIII estudar e promover o emprego de tecnologias apropriadas à produção habitacional e à urbanização para os assentamentos populares

Art 32 - A estrutura básica da Secretaria Municipal de Habitação e a constante do Anexo I, que fica instituída por esta Lei

Parágrafo único - As competências dos órgãos da estrutura básica da Secretaria Municipal de Habitação são as constantes do Anexo II

Art 42 - Ficam transferidos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, passando suas competências, estrutura organizacional, acervos e saldos orçamentários para a Secretaria Municipal de Habitação:

- I a Comissão de Assuntos Fundiários;
- II a Coordenação de Apoio à Titulação de Terras;
- III a Coordenação de Ação Emergencial;
- IV a Coordenadoria de Engenharia, Saneamento e Urbanismo Comunitário, que passa a denominar-se Coordenadoria de Urbanismo Comunitário;
- V a Coordenação de Readaptação Social

Art 52 - A Companhia Municipal de Desenvolvimento Habitacional - HABITA-RIO, a ser constituída nos termos da Lei nº 1.697, de 05 de maio de 1991, será vinculada à Secretaria Municipal de Habitação

Art 62 - Observado o disposto na Lei nº 2.008, de 21 de julho de 1993 ficam transferidos para a Secretaria Municipal de Habitação, com os respectivos cargos e empregos, os servidores estatutários e celetistas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, lotados em 12 de agosto de 1994, nos cargos citados no art 42 os quais passam a integrar a estrutura básica referida no art 32

Parágrafo único - Os cargos e empregos referidos no caput são constantes, segundo o nível de escolaridade, do Anexo III, que serão detalhados, com respectivos quantitativos, por ato do Prefeito, no prazo de trinta dias contados da data de publicação desta Lei

Art 72 - O Poder Executivo concederá Gratificação Especial aos servidores da Secretaria Municipal de Habitação que desempenhem suas atribuições em ações emergenciais, de risco ou de difícil acesso na forma do regulamento

§ 1º - O valor da gratificação prevista no caput não poderá exceder a duas vezes e meia o vencimento-base atribuído aos servidores municipais

§ 2º - Os servidores oriundos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social poderão optar pela gratificação estabelecida no art 52 e seu § 1º da Lei nº 2.202, de 29 de junho de 1994.

Art 82 - Ficam transferidos para a Secretaria Municipal de Habitação os cargos em comissão e funções gratificadas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social constantes do Anexo IV

Art 92 - Ficam criados na estrutura da Secretaria Municipal de Habitação os cargos em comissão e as funções gratificadas constantes do Anexo V

Art 10 - O Poder Executivo detalhará a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Habitação em consonância com os níveis próprios da administração municipal.

Art 11 - Fica criado o Fundo Municipal de Habitação, de natureza contábil-financeira, sem personalidade jurídica e de duração indeterminada, com o objetivo de proporcionar recursos ao planejamento, execução e fiscalização dos programas e projetos da política habitacional do Município.

Parágrafo único - O Poder Executivo regulamentará os programas referidos no caput deste artigo.

Art 12 - Constituem receitas do Fundo:

- I as dotações orçamentárias;
- II receitas decorrentes de aplicação de instrumentos previstos no Plano Diretor;
- III o produto de operações de crédito celebrados com organismos nacionais e internacionais, mediante prévia autorização legislativa;
- IV as subvenções, contribuições, transferências e participação do Município em convênios, consórcios e contratos relacionados com a política habitacional;
- V as doações públicas e privadas;
- VI o resultado da aplicação de seus recursos;
- VII as receitas provenientes de medidas judiciais impetradas pelo Município, em face de loteamentos irregulares ou clandestinos, exceto as previstas no art. 82 da Lei nº 788, de 12 de dezembro de 1985, que manterão a destinação nele prevista;
- VIII valores transferidos por outros órgãos ou entidades públicas, relativos a programas habitacionais;
- IX outros recursos que lhe forem destinados.

Art 13 - VETADO

§ 1º - VETADO

§ 2º - VETADO

§ 3º - VETADO

Art 14 - As aplicações do Fundo Municipal de Habitação far-se-ão em:

- I financiamento total ou parcial de programas habitacionais;
- II aquisição de material permanente ou de consumo e de outros insumos necessários ao desenvolvimento dos programas;
- III financiamento para aquisição de materiais de construção e assistência técnica a cooperativas habitacionais ou mutirões nos assentamentos de baixa renda, para construção e melhoria das habitações e da infra-estrutura urbana;

IV desenvolvimento de programas de capacitação e aperfeiçoamento de recursos humanos ligados à política habitacional;

V atendimento de outras despesas de caráter urgente e inadiável necessárias à execução das ações mencionadas na política habitacional

Art 15 - Fica o Poder Executivo autorizado a firmar consórcios intermunicipais para atendimento regionalizado a política habitacional

Art 16 - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial ao Orçamento da Seguridade Social da Secretaria Municipal de Habitação, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), instituindo os Programas de Trabalho 3201 10573161 462 - Projetos Especiais em Áreas de Baixa Renda a cargo do Fundo Municipal de Habitação, Natureza da Despesa 4313 - Contribuições a Fundos, e 3201 10573162.347 - Atividades de Autoconstrução de Moradias e Urbanização em Áreas de Baixa Renda a cargo do Fundo Municipal de Habitação, Natureza da Despesa 3214 - Contribuições a Fundos, nos valores de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) e R\$ 12.000,00 (doze mil reais), respectivamente, a fim de permitir as transferências financeiras para o Fundo

Art 17 - Fica, ainda, o Poder Executivo autorizado a instituir os Programas de Trabalho 3202.10573163.468 - Projetos Especiais em áreas de Baixa Renda, Natureza da Despesa 4130 - Investimentos em Regime de Execução Especial, no valor de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), e 3202.10573164 347 - Programa de Autoconstrução de Moradias e Urbanização em Áreas de Baixa Renda, Natureza da Despesa 3120 - Material de Consumo, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais); Natureza da Despesa 3131 - Remuneração de Serviços Pessoais, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais) e Natureza da Despesa 3132 - Outros Serviços e Encargos, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais)

Parágrafo Único - Os créditos de que tratam o artigo anterior e este artigo serão compensados na forma estabelecida no inciso III do parágrafo 1º do art 43 da Lei Federal nº 4 320, de 17 de março de 1964

SEÇÃO II

DA CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CARGOS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES DE LAZER

Art 18 - Ficam criados na estrutura da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

I cinco cargos de Assessor II, símbolo DAS-8;

II um cargo de Assessor-Chefe, símbolo DAS-8;

Art 19 - Passa a denominar-se Subchefe II, símbolo DAS-9, o cargo de Assessor-Chefe Técnico, símbolo DAS-9, constante do Anexo III da Lei nº 2.139, de 11 de maio de 1994

Art 20 - Ficam extintos na estrutura da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, cinco cargos de Assessor II, símbolo DAS-8, criados pela Lei nº 2.139/94

Art 21 - Fica revogado o art 12 da Lei nº 2.139/94.

Art 22 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

ANEXO I

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ESTRUTURA BÁSICA

- I Fundo Municipal de Habitação;
- II Comissão de Assuntos Fundiários;
- III Gabinete do Secretário;
- IV Assessoria Jurídica;
- V Subchefia Especial de Assuntos Técnicos;
- VI Coordenadoria de Regularização Fundiária;
- VII Coordenação de Apoio à Titulação de Terras;
- VIII Coordenação de Reassentamento e Ação Emergencial;
- IX Coordenação de Ação Emergencial;
- X Coordenação de Readaptação Social;
- XI Coordenação de Urbanismo Comunitário;
- XII Coordenação de Suprimentos;
- XIII Diretoria de Administração.

ANEXO II

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS DA ESTRUTURA BÁSICA

- I COORDENADORIA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
 - Tratar das questões fundiárias, principalmente no que concerne à regularização de áreas urbanas voltadas para população de baixa renda
 - Desenvolver estudos e pesquisas fundiárias, visando a seleção e cadastro de solo que sirvam como subsídios ao desenvolvimento da política habitacional do Município
- II COORDENADORIA DE REASSENTAMENTO E AÇÃO EMERGENCIAL
 - Coordenar o processo de reassentamento da população
 - Proceder ao recolhimento da população sem-teto
 - Coordenar ações em situações de emergência
 - Promover a adaptação de pessoas reassentadas ao novo ambiente
 - Abrigar transitória e temporariamente a população sem-teto
 - Articular os órgãos e recursos humanos envolvidos nas atividades de defesa civil, objetivando melhor sistematização do atendimento às populações atingidas por calamidades
- III COORDENADORIA DE URBANISMO COMUNITÁRIO
 - Coordenar executar e avaliar planos de urbanização comunitária através de programas de urbanização, saneamento básico, pavimentação, construção de escadarias e acessos em comunidades de baixa renda, através de métodos convencionais de contratação ou de métodos simplificados de outorga remunerada
 - Promover programas de apoio à urbanização, utilizando intervenções em educação sanitária que envolvam a comunidade.
 - Prestar apoio técnico aos programas desenvolvidos pelo Município, nas áreas habitacional e de meio ambiente e nas atividades de contenção de encostas

IV COORDENAÇÃO DE SUPRIMENTOS

- Normalizar, padronizar e codificar os materiais e equipamentos
- Planejar o consumo de materiais e equipamentos e sua utilização.
- Emitir requisições de material e de compra de materiais e equipamentos
- Acompanhar os processos licitatórios referentes a materiais e equipamentos específicos.
- Controlar o recebimento e a entrega dos materiais nos almoxarifados regionais e nas obras.
- Definir lotes econômicos e estoques de segurança mínimo e máximo.
- Promover e acompanhar a informatização de todas as atividades de suprimentos.
- Emitir relatórios informatizados de estoque e consumo de materiais e equipamentos.
- Elaborar balanços e balancetes dos estoques dos almoxarifados regionais.
- Supervisionar os trabalhos de vigilância e de segurança dos materiais e equipamentos estocados nos almoxarifados regionais
- Encaminhar processos que envolvam compra de materiais e equipamentos e aluguel de veículos usados nos almoxarifados regionais

ANEXO III

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

CARGOS E EMPREGOS TRANSFERIDOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, SEGUNDO O NÍVEL DE ESCOLARIDADE

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	QUANTITATIVO
PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR DE TERCEIRO GRAU	100
PESSOAL DE NÍVEL MÉDIO DE SEGUNDO GRAU	63
PESSOAL DE NÍVEL MÉDIO DE PRIMEIRO GRAU	107
PESSOAL DE NÍVEL ELEMENTAR ESPECIALIZADO	63
PESSOAL DE NÍVEL ELEMENTAR	23
TOTAL	356

ANEXO IV

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS TRANSFERIDOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO	QTDE.
Secretário Executivo	DAS-10 A	01
Coordenador I	DAS-9 (D)	01
Assessor-Chefe	DAS-8 (D)	01
Coordenador II	DAS-8 (D)	05
Assessor III	DAS-7 (A)	04
Diretor IV	DAS-6 (D)	03
Assistente I	DAS-6 (A)	03
Assistente II	DAI-6 (A)	03
T O T A L		21

(D)= Direção; (A)= Assessoria

ANEXO V

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

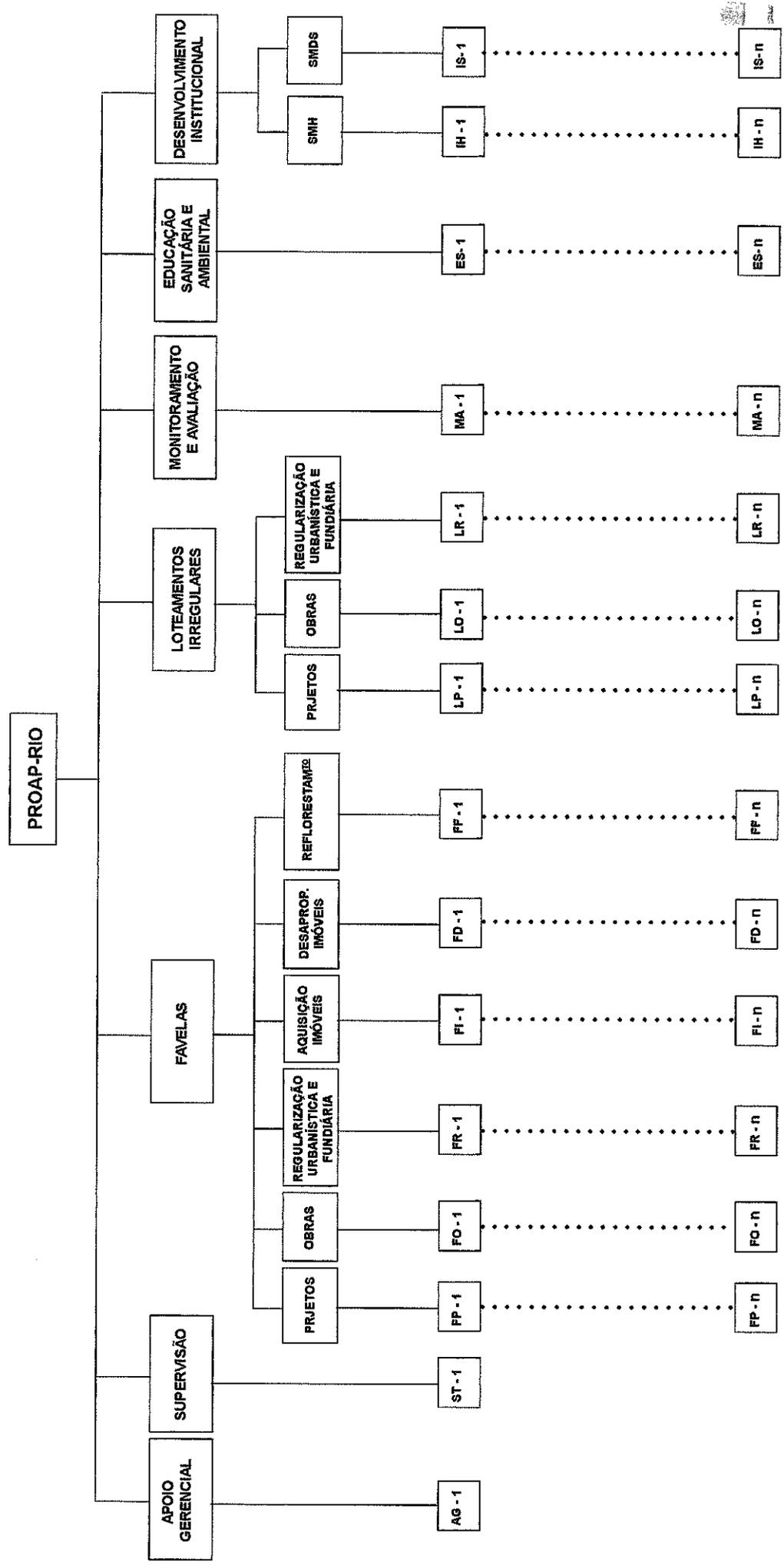
CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS CRIADOS

DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO	QTDE.
I - Secretário Municipal	S/E	01
II - DIREÇÃO E ACESSORAMENTO SUPERIOR - DAS		
de Gabinete	DAS-10 A	01
Assessor Especial	DAS-10 B	01
Subchefe II	DAS-9 (D)	01
Coordenador I	DAS-9 (D)	02
Assessor Chefe	DAS-8 (D)	01
Coordenador II	DAS-8 (D)	04
Diretor II	DAS-8 (D)	01
Assessor II	DAS-8 (A)	02
Assessor II de Comunicação Social	DAS-8 (A)	01
Assessor II de Desenvolvimento Institucional	DAS-8 (A)	01
Assessor II de Orçamento	DAS-8 (A)	01
Assessor II de Planejamento	DAS-8 (A)	01
Assessor II de Informações	DAS-8 (A)	01
Gerente I	DAS-8 (A)	04
Diretor III	DAS-7 (D)	02
Assessor III	DAS-7 (A)	02
Assistente Técnico	DAS-7 (A)	07
Diretor IV	DAS-6 (D)	02
Assistente I	DAS-6 (A)	17
SUBTOTAL		55
III - DIREÇÃO E ACESSORIA INTERMEDIÁRIA - DAI		
Assistente II	DAI-6 (A)	04
T O T A L		59

ANEXO 4

ANEXO 5

ESTRUTURA ANALÍTICA DO PROGRAMA



ANEXO 6

ANEXO 6 - FUNÇÕES, PAPEIS E PROBLEMAS NA INTEGRAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

ÓRGÃO	FUNÇÃO DEFINIDA PELO REGULAMENTO DO PROAP-RIO (1)	FUNÇÕES EFETIVAMENTE DESEMPENHADAS (2)	PROBLEMAS
GEORIO	<ul style="list-style-type: none"> • Responsável pela realização dos projetos e obras de contenção e estabilização de encostas. • Responsável também pela sua construção 	<ul style="list-style-type: none"> • elaboração de projetos de contenção de encostas • execução de projetos de contenção de encostas • elaboração de projetos de contenção de rua 	
SMAC	<ul style="list-style-type: none"> • Análise ambiental e acompanhamento dos projetos, em alguns casos em conjunto com a FEEMA. • Execução de projetos de reflorestamento 	<ul style="list-style-type: none"> • análise ambiental dos projetos • execução dos projetos de reflorestamento 	
COMLURB	<ul style="list-style-type: none"> • Responsável pela realização das atividades necessárias para a coleta de lixo, limpeza urbana e disposição final dos resíduos residenciais e públicos, em cada um dos assentamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • acompanhamento dos projetos de modo a que supram as necessidades para o planejamento das atividades de coleta de lixo e limpeza urbana • aprovação dos projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Divergências na concepção de como deve ser oferecido o serviço
RIOLUZ	<ul style="list-style-type: none"> • Responsável pela operação e Manutenção do sistema de iluminação pública e pela aprovação de projetos de iluminação pública nas favelas 	<ul style="list-style-type: none"> • elaboração de projetos e implantação de iluminação pública de oito áreas da primeira fase • supervisão da elaboração de oito projetos de iluminação pública feitos por escritórios • aprovação de projetos 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades de priorizar o Programa Favela-Bairro em vista do excessivo número de demandas de outros projetos

<p>SMO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Realizará as funções próprias de sua competência nas áreas de interesse para o programa, aprovará os projetos de drenagem e poderá também constituir-se como entidade contratante 	<ul style="list-style-type: none"> execução e aprovação de projetos de drenagem (Departamento de Drenagem) 	<p>Restrito quadro de pessoal para atender às demandas do Programa</p>
<p>SMU</p>	<p>Participará na elaboração de normas que regulem o controle urbanístico das edificações, assim como executará a fiscalização e o licenciamento das obras particulares de acordo com as normas próprias</p>	<ul style="list-style-type: none"> assessoria técnica à elaboração dos PAs aprovação dos PAs 	<p>Necessidades de adaptações das "culturas" técnicas específicas das equipes de cada órgão em vista de tratar-se de um objeto de intervenção novo para a SMU e uma forma/escala de intervenção nova para os técnicos da SMH</p>

<p style="text-align: center;">CEDAE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deverá analisar e aprovar tecnicamente, dando-lhes prioridade, os projetos de água e esgotamento sanitário executados pelo município nas áreas incluídas no PROAP-RIO. • Deverá ainda prestar assistência técnica na execução dos projetos, assim como na construção das obras. • Posteriormente, se encarregar de operar e manter os sistemas de água e esgotamento sanitário, assegurando a adequada qualidade dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • prestação de informações sobre suas redes; • assistência técnica para a elaboração de projetos executivos; • aprovação de projetos; • fiscalização das obras. 	<p>Dificuldades inerentes ao fato de ser um órgão de outra esfera de governo. Complexidade da organização interna</p>
<p style="text-align: center;">RIOURBE</p>	<p>Constituir-se-á em alternativa para contratar e realizar projetos e obras a cargo da SMH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • revisão dos orçamentos efetuados pelos escritórios; • revisão do cronograma de obras; • preparação e execução das licitações das obras da primeira fase; • contratação das obras da primeira fase; • fiscalização das obras conjunta com a SMH; • assessoria na elaboração de projetos executivos. 	<p>Indefinição de competências entre os órgãos</p>
<p style="text-align: center;">IPLANRIO</p>	<p>Responsável pelo componente de monitoramento e avaliação e pela coleta, tratamento e análise dos dados básicos relativos aos assentamentos do Programa, bem como pela contratação de estudos, projetos e serviços que sejam necessários à execução do Programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • organização do concurso para seleção dos escritórios de projeto da primeira fase; • contratação dos escritórios; • acompanhamento dos projetos; • contratação dos serviços de apoio aos projetos (topografia e aerofotogrametria); • levantamento de dados físicos, urbanísticos e cadastrais; • monitoramento e avaliação (em fase de contratação); 	

SMDS	Especificação e acompanhamento do programa de creches assim como sua operacionalização e manutenção.	<ul style="list-style-type: none"> • especificação e acompanhamento do programa de creches; • coordenação do programa de geração de emprego e renda; • coordenação e implantação dos programas sociais nos CEMASIs. 	Ausência de coordenação de ações na fase de projeto/planejamento de implementação de programas sociais
SME	Gestão das creches em conjunto com a SMDS.	Resolução de casos "emergenciais".	Ausência de coordenação de ações
SMS	Não tem função definida no PROAP-RIO.	<ul style="list-style-type: none"> • participação de alguns técnicos no treinamento das agentes comunitárias • estudo de viabilidade sobre as formas de integração do atendimento à saúde nas áreas do Programa Favela-Bairro 	Ausência de coordenação de ações na fase de Planejamento
SMEL	Manutenção das áreas de esportes e lazer	⊗	Relutância em assumir suas funções
PGM	Participará junto à unidade de regularização fundiária nos diferentes processos em que sua presença seja requerida	⊗	
PARQUES E JARDINS	Manutenção de parques e jardins	⊗	

FONTES: (1) Regulamento Operacional do PROAP-RIO

(2) Entrevistados

⊗ Não foi realizada pesquisa direta

Órgãos responsáveis pela execução de componentes do Programa

Órgãos responsáveis pela aprovação de projetos de componentes do Programa

Órgãos responsáveis por atividades de gerenciamento descentralizadas

Órgãos voltados para os programas sociais (possuem políticas próprias de atendimento às suas demandas