



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

Eixo: Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

Sub-Eixo: Ênfase em Questão Urbana

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO RECIFE: ESBOÇO PARA UMA AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO DAS INTERVENÇÕES NA BACIA DO RIO BEBERIBE

Jorge Vinícios Silva Gondim¹

Resumo: O artigo busca identificar fatores que atuam positiva ou negativamente no desempenho da execução das ações do Programa de Aceleração do Crescimento na bacia do rio Beberibe-Recife. Como metodologia, destaca-se revisão bibliográfica e levantamento de dados em jornais e portais governamentais. As ações na área apresentam caráter fragmentado e alongado, impactando as condições de vida da população.

Palavras-chave: Programa de Aceleração do Crescimento; Recife; bacia do rio Beberibe; Avaliação; Processo.

Abstract: The article seeks to identify factors that act positively or negatively in the performance of the actions of the Growth Acceleration Program in the Beberibe-Recife river basin. As a methodology, we highlight bibliographic review and data collection in newspapers and government portals. The actions in the area present fragmented and elongated character, impacting the living conditions of the population.

Keywords: Growth Acceleration Program; Recife; Beberibe river basin; Evaluation; Process.

1. INTRODUÇÃO

Compreender a dinâmica e as formas de se avaliar um programa ou política social exige um desvelamento de múltiplas questões e situações, bem como características e direcionamentos da prática em diversos contextos sócio-históricos

Dessa forma, nossa compreensão inicial parte da seguinte afirmação: avaliar é julgar e valorar uma política ou programa público, articulando-o a outros elementos de ordem jurídica, socioeconômica e política. Por tal dimensão, avaliar uma política pressupõe a sua inserção dentro da totalidade e dinâmica social da realidade (BOSCHETTI, 2009).

Por sua vez, a avaliação não é neutra, nem instrumental ou técnica (ARRETCHE, 1998), o que demarca as diversas possibilidades, tipos e modalidades de elaboração de estudos e pesquisas avaliativas. Com isso, temos que o método avaliativo é condicionado pelo tipo de programa ou política em voga, aliando ainda o pesquisador ou avaliador e a finalidade da avaliação (SILVA, 1997).

Nas políticas e programas públicos, o debate sobre avaliação vem ganhando notoriedade nas últimas décadas. O crescente número de estudos e pesquisas avaliativas

¹ Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal de Pernambuco, E-mail: jviniciosfenty@gmail.com.

revela a preocupação de instituições, acadêmicos e gestores, em identificar elementos ligados à ideia de eficácia, eficiência e efetividade das políticas e programas públicos.

Destarte, com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não é diferente. Estruturado em três grandes eixos que articulam setores variados da economia brasileira, o programa vem sendo alvo de estudos, críticas e reformulações, situando-se ainda no centro do debate sobre programas e políticas de desenvolvimento econômico e social.

As intervenções do PAC nas áreas da bacia do rio Beberibe foram elencadas para o estudo por duas características centrais. A primeira, de caráter histórico e social, desnuda a precária face do território, que historicamente vem recebendo atenção do poder público, principalmente no campo do saneamento básico e habitação. Todavia, como buscaremos apresentar, tais ações se consolidam de forma alongada e fragmentada, trazendo reflexos negativos para as condições de vida da população e do ambiente.

A segunda, de caráter político e econômico, remete a análise às ações anteriores, por meio do Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda (PROMETRÓPOLE). Projetado nos meandros de 1990, e implementado no início dos anos 2000, incluindo financiamentos diversos, como das prefeituras do Recife e Olinda, e recursos do Banco Mundial, o PROMETRÓPOLE executou obras nos diversos campos da infraestrutura social e urbana. As constantes paralizações e descontinuidades da ação, justificadas, muitas vezes, pelo esvaziamento de recursos, fizeram com que no ano de 2008, o PROMETRÓPOLE passasse a receber também recursos do PAC, calhando este a intervir em dois eixos principais: saneamento integrado e urbanização de assentamentos precários, nas margens da Bacia do Rio Beberibe nos municípios de Recife e Olinda (GONDIM, 2019).

Com a finalização do PROMETRÓPOLE, em 2011, e a permanência das condições de precariedade na área, um novo contrato foi assinado já em 2012, por meio do PAC I. As obras em curso foram paralisadas no ano de 2015, por suspensão do financiamento pela União. Dessa forma, o hiato que permanece na área, até março de 2017, quando é autorizada a retomada das obras paralisadas, deve ser refletido para além da suposta crise fiscal do estado e município.

A retomada das ações, em 2017, noticiada na mídia e destacada nos portais oficiais do governo estadual e prefeitura do Recife, justifica a escolha de uma avaliação de processo. Diante disso, partiremos de uma inquirição exposta em Draibe (2001, p. 35), que merece ter destaque nos estudos que busquem avaliar processos: “Quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas?”.

Por limites temporais e materiais, o objetivo do breve texto centrará na ênfase dos fatores institucionais que atuaram como elementos positivos ou negativos no desempenho

da implementação das intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento na bacia do rio Beberibe no Recife.

O percurso metodológico nutriu-se de levantamentos bibliográficos, pesquisa documental em jornais digitais e portais do Governo Federal, estadual e municipal, além dos boletins, relatório e textos técnicos (balanços) do PAC, disponíveis no portal do Ministério do Planejamento. O momento foi composto ainda da análise de vídeos produzidos pela prefeitura municipal demarcando as áreas de intervenção do programa. Toda a construção possibilitou o estabelecimento de nexos entre o teórico e o empírico, facilitando a redação final do escrito ora apresentado.

Portanto, visando abrandar a compreensão, mantendo uma cronologia teórica e histórica, o texto será dividido em três momentos, além de introdução e apontamentos finais.

2. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: apontamentos

São muitos os trabalhos que afiançam o surgimento e consolidação da avaliação no Brasil e no mundo. Desde avaliações de desempenho de alunos e educação básica, comuns na Europa e Estados Unidos da América, até as avaliações de condições naturais e impactos ambientais. A prática, que assume roupagens e condicionalidades ao longo das décadas, vem se consolidando gradativamente na agenda pública, especialmente no Brasil.

De acordo com Jannuzzi (2014), o crescimento de pesquisas e estudos no campo da avaliação de políticas e programas sociais está fundamentalmente associado à estruturação e consolidação do sistema de proteção social, estabelecido efetivamente na Constituição Federal de 1988. Saúde, assistência social, previdência, educação, entre outras políticas, passaram a figurar campo fértil para as práticas avaliativas. Contudo, aponta Silva (1997), nesse processo inicial, a preocupação essencial dos “cientistas” era o estudo da tomada de decisões e os fatores que influenciavam as mesmas, secundarizando a avaliação política que fundamenta os princípios que a conformam.

Com o avanço dos estudos e ampliação dos debates na academia, nos espaços coletivos, ministérios e secretarias de governo, a avaliação toma fôlego e desperta interesses diversos, inclusive nas interpretações e funcionalidades.

Como técnica de pesquisa, as avaliações de políticas e programas sociais, “[...] apoiam-se em um conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho” (DRAIBE, 2001, p. 16).

Sobre o significado da técnica, Arcoverde (2013, p. 184) argumenta que avaliação “[...] se refere ao processo de determinação do mérito, valor ou validade de algo, podendo

incluir outros termos que dele fazem parte, como: estimar, analisar, criticar, examinar, graduar, inspecionar, julgar, estudar, rever, entre outros”.

Na interpretação de Cohen e Franco (1993, p. 73), a avaliação “[...] faz parte do processo de planejamento da política social, gerando uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência”. Nessa ótica, cada uma das abordagens avaliativas pressupõe distintos instrumentos de operacionalização e, por suposto, abordagens e conclusões múltiplas (ARRETCHE, 1998).

Seguindo a conceituação, avaliação também pode ser considerada como um:

Conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência) (JANNUZZI, 2014, p. 26).

No que concerne às modalidades de avaliação, elas podem ser caracterizadas de diversas formas, como pelo tempo de realização, por quem realizou, a quem se destinam, além de pelo conteúdo e objeto (ARCOVERDE, 2013). De forma geral, existem dois grandes grupos, ou melhor, modalidades de avaliação. A primeira é a avaliação de processo e a segunda é a avaliação de impactos.

A avaliação de impactos busca determinar, além da efetividade e alcance dos objetivos de uma dada política, programa ou projeto, os efeitos posteriores da ação. Ou seja, ela “[...] se dirige para fora, além do projeto, sendo utilizável para decidir sobre sua eventual continuação, para formular outros projetos futuros e, enfim, para tomar decisões sobre política”. (COHEN E FRANCO, 1993, p. 72).

Portanto, Arcoverde (2013, p. 190) alude que a modalidade de avaliação de impactos busca saber quais os resultados diretos e indiretos de uma dada política, não apenas para os indivíduos impactados diretamente com a ação, mas o conjunto de elementos que configuram a realidade social, tais como o território construído pela interação homem-ambiente e demais sistemas amplos e complexos.

Já a avaliação de processos, ou de implementação, “[...] procura detectar as dificuldades que ocorrem na programação, administração, controle e execução” (ARCOVERDE, 2013, p. 189). Nesse caso, busca esclarecer em que medida a ação foi executada e se os objetivos originários foram atingidos.

Draibe (2001, p. 20) distingue a natureza das avaliações em avaliação de resultados e avaliação de processo. No primeiro caso, a resposta almejada é a quantidade e a qualidade com que os objetivos da ação foram conseguidos. Na avaliação de processos, o foco é “[...] o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos

programas”. Dessa forma, tem como objetivo “[...] detectar os fatores que ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível”.

Ou seja, as avaliações de processo:

[...] buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (DRAIBE, 2001, p. 30).

No item 4, retomaremos o debate sobre avaliação de processo, traçando uma abreviada metodologia para avaliar o processo de implementação das ações do PAC nos entornos da bacia do rio Beberibe, no Recife. Elementos como dimensão temporal, atores sociais e beneficiários das ações serão destacados.

3. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO RECIFE

Criado pelo decreto presidencial nº 6.025/07, o PAC é “[...] constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2007).

O programa, divulgado durante o governo do presidente da república Luís Inácio Lula da Silva (Lula), busca o planejamento e execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, contribuindo, segundo Cardoso *et. al* (2011), para a intervenção estrutural no território nacional, buscando a aceleração do crescimento econômico e melhorias nas condições de saneamento, mobilidade e moradia, no caso do eixo “*Infraestrutura Social e Urbana*”, destaque em nossos estudos.

Segundo informações obtidas junto ao Ministério de Planejamento, o PAC teve um papel fundamental para o desenvolvimento econômico do país durante a crise financeira global que atingiu as grandes potências nos anos de 2008 e 2009 (BRASIL, 2016). De acordo com o portal do Governo Federal, com a criação do PAC, a geração de empregos foi garantida, dando continuidade à atividade positiva da economia por meio da retomada do consumo de bens e serviços, além de amortizar os efeitos da crise nas empresas nacionais, especialmente as da construção civil.

No ano de 2011, o Programa adentra-se em sua segunda fase – que perdura até os dias correntes –, mantendo a direção econômica e social, ampliando os eixos de cada campo de atuação, bem como aprimorando suas intervenções no âmbito local, regional e nacional (BRASIL, 2016).

Para a primeira fase, ou versão, foi destinado ao PAC um montante de R\$ 503 bilhões de reais entre os anos de 2007 a 2010. Importante pontuar que no ano de 2008, o

Governo investiu mais R\$ 153,5 bilhões no programa, totalizando um investimento de R\$ 656,2 bilhões de reais no ano (BRASIL, 2016). Já para na segunda fase (PAC II), até o mês de agosto de 2016, segundo notícia divulgada no *site* do Ministério, já foram investidos mais de R\$ 364,6 bilhões de reais, sendo o maior montante para a Infraestrutura Social e Urbana (R\$ 128,8 bilhões), seguido da Infraestrutura Energética (R\$ 116,7 bilhões) e Infraestrutura Logística com R\$ 8,8 bilhões de reais investidos (BRASIL, 2016).

Com isso, aludimos que o PAC passa por constantes atualizações em seus investimentos, sendo complexa a demarcação de valor fixo investido por ano ou ciclo do programa, tendo em vista a dinâmica orçamentária e interventiva.

Dito isso, na cidade do Recife, as ações do PAC situam-se, majoritariamente, no eixo infraestrutura social e urbana, com destaque para os campos: urbanização de assentamentos precários, saneamento, unidades de saúde, mobilidade urbana e quadras esportivas (BRASIL, 2017). Um dos principais projetos em execução na cidade é o Projeto de Urbanização da Bacia do Rio Beberibe, que conta desde o ano de 2008 com financiamento do programa, no eixo Social Urbano, e atualmente inserem-se no subeixo Urbanização de Assentamentos Precários, contando, também, com recursos oriundos do Governo de Pernambuco e Prefeituras de Recife e Olinda.

Sobre o eixo citado, o mesmo, destina-se a elaborar e executar “Ações de infraestrutura social e urbana com o objetivo de enfrentar os principais desafios de pequenos, médios e grandes municípios brasileiros” (BRASIL, 2016). Ao total, apresenta 24 subeixos, apresentando variações nas cidades e estados.

Pelo tempo e direção do presente escrito, a ênfase dada será no subeixo Urbanização de Assentamentos Precários, considerando que o local em debate absorve seus recursos.

Assim, os recursos destinados à execução das obras obedecem a uma hierarquia institucional que “[...] aloca os investimentos de acordo com as propostas orçamentárias em voga, criando critérios de inclusão e exclusão de ações dentro de cada ministério” (GONDIM, 2019, p. 172). No caso da Urbanização de Assentamentos Precários, o Ministério das Cidades está responsável pela dotação orçamentária.

Ao retomarmos os dados dos balanços do PAC, é possível constatar que grande parte das intervenções recebe recursos do PAC desde a primeira fase do programa. Os anos de 2007 e 2008 foram imperativos para a inclusão de ações do PAC nos territórios de pobreza do Recife. Além disso, as ações em áreas/projetos como Sítio Grande e *Dancing Days*, Via Mangue, Capibaribe Melhor, entre outros, podem ser destacadas, considerando que nesses territórios a pobreza é um imperativo, agregada à ausência de habitações e infraestrutura, acarretando impactos significativos para a população (GONDIM, 2017; 2019).

A marca das delongas e constantes paralisações das obras, que muitas vezes não articulam um conjunto integrado de ações, desnuda uma das faces contraditórias das prioridades da gestão pública na execução de intervenções em áreas pobres, que são alvos majoritários das ações do PAC Urbanização de Assentamentos Precários.

3.1 A bacia do rio Beberibe, o PROMETRÓPOLE e as intervenções do PAC

A Bacia do Rio Beberibe, ou Beberibe, como conhecem os recifenses, origina-se do encontro dos rios Pacas e Araçá ainda na zona rural do município de São Lourenço da Mata. A bacia tem um curso total de 19 km e ocupa uma área de 81 km², estando dividida entre os municípios de Recife, com 64,51%, Olinda com 21,29% e Camaragibe, com a menor fração (14,19%) (PERNAMBUCO, s/d).

A expansão urbana da Bacia do Rio Beberibe é marcada por uma urbanização conformada em duas direções: na ocupação de áreas ribeirinhas pela população pobre e as áreas de melhor edificação, tomadas pelas classes abastardas, especialmente para a instalação de sítios e indústrias (SOUZA; CAMPOS, 2010).

Em meio à problemática do adensamento das áreas de pobreza nas margens do rio, as ações desenvolvidas pelo Estado na busca de mediar a situação que se agravava vão se materializando, especialmente no período que se estende da década de 1970 aos meados dos anos 1990. Intervenções como o “Projeto Rio Beberibe”, pensado na década de 1980, tinha como objetivo retificar o rio (BAUTISTA; SOEIRO; NASCIMENTO, 2016).

No mesmo período, observa-se o avanço na construção de infraestrutura viária passando a favorecer a integração entre os municípios da Região Metropolitana do Recife (RMR)². Tratava-se da Avenida Presidente Kennedy, que cortava significativa parte do Beberibe, em divisão Recife/Olinda.

Ainda na ocasião, Bautista; Soeiro e Nascimento (2016) apontam para a criação de programas habitacionais na área, tais como o Conjunto Residencial INOCOOP e um conjunto da SEHAB, que buscavam dar respostas ao problema habitacional na área.

Foi nos entornos de 1990 que se tornam centrais diversos debates em escala nacional, mas também local, acerca da pobreza urbana, da questão ambiental, da violência urbana, do saneamento básico e do papel do Estado como provedor de políticas públicas.

No estado de Pernambuco, o Governo inicia uma articulação junto ao Banco Mundial para o financiamento do seu Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano

²Criada pela Lei complementar nº 14, em 1973, a RMR contabiliza hoje 15 municípios: Recife, Paulista, Igarassu, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, São Lourenço da Mata, Itamaracá e Cabo de Santo Agostinho, Araçoiaba, Abreu e Lima, Itapissuma, Camaragibe, Ipojuca e Goiana.

(PEDU), que almejava investir em ações integradas de desenvolvimento das cidades de médio e pequeno porte do estado (MARANHÃO, 2011; CABRAL, 2013).

Em 1995, a PEDU tornou-se Programa Qualidade das Águas (PQA), contemplando pesquisas, investimentos e intervenções no setor do saneamento básico. Todas as ações tinham como norte a minimização do problema da pobreza urbana (CABRAL, 2013).

Entretanto,

[...] é em 1996, a partir do Encontro Internacional do Recife sobre a Pobreza Urbana, evento preparatório para o Habitat II, realizado em Istambul, que se consolida uma nova filosofia de enfrentamento da pobreza urbana, com foco em ações integradas voltadas para o desenvolvimento integral do ser humano e o conceito de moradia no sentido mais amplo. (MARANHÃO, 2011, p. 44).

Nesse sentido, o PQA, passa a ser caracterizado pelas ações integradas nas áreas de baixa renda da RMR, tendo como meta central a requalificação dos espaços ocupados pela população pobre, caracterizada pela ausência de intervenções públicas e degradação do ambiente (CABRAL, 2013).

Posteriormente, o PQA foi transformado em PROMETRÓPOLE, passando a

[...] promover a melhoria das condições de habitabilidade e de desenvolvimento comunitário das comunidades das áreas mais pobres da RMR, contribuindo para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade ambiental, através da requalificação do espaço ocupado e degradado, desprovido de serviços públicos e de infraestrutura física e social, de forma a dotá-lo de características de bairro. (MARANHÃO, 2011, p. 45).

Na proposta inicial, o projeto apresentava uma periodicidade de cinco anos, e seria executado de forma compartilhada entre o Estado, por meio da Agência CONDEPE/FIDEM, da Companhia Estadual de Saneamento (COMPESA) e pelos municípios envolvidos na ação (Recife e Olinda), por meio das Unidades Executoras Municipais (MARANHÃO, 2011).

O prazo para execução seria contabilizado a partir da assinatura do contrato de empréstimo com o Banco Mundial, em julho de 2003. O valor total para sua execução foi de US\$ 84 milhões, sendo 55% referente ao empréstimo e os 45% restantes, sendo financiados pelo governo de Pernambuco e as prefeituras municipais (GONDIM, 2019).

Entretanto, fatores internos e externos, como o aumento no valor do dólar, fizeram com que a capacidade financeira do programa fosse comprometida. O atraso nas obras, a dificuldade de executar ações e a desconfiança da população acreditando na não efetivação da obra fizeram com que em 2008 o governo assinasse um contrato que daria ao programa valores para execução de obras expressivas que haviam sido paralisadas. Nessa conjuntura, uma nova face começa a se formar no decurso da Bacia (MARANHÃO, 2011).

Com a intervenção do PAC, ou do PAC Beberibe/PROMETRÓPOLE, como ficou conhecida, o fôlego para dar continuidade nas ações pareceu retornar. A Gestão Integrada da Bacia do Rio Beberibe, que periciava e apontava carências nos processo de execução das intervenções, surgiu em destaque no desenvolvimento das ações. Entretanto, os

atrasos nas obras, as constantes trocas de gestão e a organização dos serviços assentiram fatores de retorno ao passado, fazendo com que o programa continuasse em uma inércia simbólica, não sanando as reais necessidades da área, fazendo com que a situação aparente se aprofundasse, agravando demandas já existentes.

Entretanto, devemos apontar que nem tudo foi negação. O avanço na construção de conjuntos habitacionais, a drenagem de partes dos rios e a finalização de algumas ações propostas merecem ser destacadas. Todavia, muitas lacunas ainda encontram-se abertas, por exemplo, ao problematizarmos os motivos que levaram ao fechamento de um novo contrato de serviço com o PAC em 2012, na ocasião da efervescência da segunda fase de atuação do PAC no país.

Com isso, outras indagações e reflexões podem surgir, pois mesmo com parâmetros e diretrizes que balizem as ações, o que pode ser percebido em muitas intervenções do Estado nas áreas pobres urbanas e o caráter de urgência em resolver e/ou apaziguar os problemas cotidianos (GONDIM, 2017). Porém, as obras desenvolvidas para responder demandas por habitação, urbanização, mobilidade e saneamento, por exemplo, são perpassadas por uma lógica estatística que prioriza a quantificação em detrimento da qualificação das ações. Prova disso são as constantes manchetes noticiadas em jornais de grande circulação no Recife, apontando previsões e projeções sobre o déficit habitacional, o cancelamento ou atraso nas obras ou nos “apelativos” títulos atribuídos as situações.

4. EXECUÇÃO DAS INTERVENÇÕES DO PAC NA ÁREA

Observamos no item anterior que as ações do PAC no tecido urbano recifense aparecem em áreas e contextos temporais diversos. Muitas delas, sobremaneira no campo da urbanização, já vêm recebendo recursos do programa, desde os anos de 2007 e 2008, porém permanecem na lista das obras “em andamento”, mas que na realidade dos fatos estão paralisadas e inconclusas.

Nosso objetivo entrará no mérito institucional, lançando notas – ainda introdutórias – acerca do processo de implementação das ações do PAC no rio Beberibe, resgatando os elementos do passado para compreender o presente. Questões como mudanças de gestão, cortes orçamentários e contradições entre o projetado e o efetivado são alguns dos elementos que traçaremos aqui.

Debatíamos no subitem 3.4 as intervenções do PAC e do PROMETRÓPOLE nas áreas do rio Beberibe na cidade do Recife. A questão orçamentária e gerencial foi esclarecida, bem como a introdução e paralização da entrada e saída de recursos para as obras. Dessa feita, sumariamos que o PAC adentra em dois momentos específicos na área.

Em 2008, por meio de um contrato firmado entre a prefeitura do Recife, o governo de Pernambuco e o Ministério das Cidades, arrecada um total de R\$131,7 milhões de reais (RECIFE, 2017) para suprir as lacunas deixadas pelo PROMETRÓPOLE, notadamente na provisão de moradias para famílias ribeirinhas e no campo do saneamento básico.

A segunda entrada se deu em 2012, com o fim do PROMETRÓPOLE e a permanência de lacunas em áreas essenciais, como drenagem dos rios e canais, construção de ruas e avenidas e a ampliação de estações elevatórias para coleta de esgoto e abastecimento de água. Ainda na gestão do prefeito João da Costa (PT), a proposta apresentada de recursos e tempo de ação, foi avaliado de forma positiva. A interlocução com a população beneficiária da ação foi ponto de partida para alavancar a onda de ações, dispostas em diversas Unidades de Esgotamento (UE's), pontos de referência espacial e territorial para alocação de ações. Contudo, nos meandros de 2015, já na gestão do atual prefeito Geraldo Júlio (PSB), o repasse de recursos do Governo Federal foi cessado, voltando a área a ser notícia de jornais e motivo de revolta por parte da população.

Foram recorrentes as fotos laçadas por jornais de grande circulação no Recife, no início de 2015, com famílias retiradas das casas, mas sem provisão futura de moradia, retornando aos locais, já demolidos e repletos de entulhos, em condições insalubres. Tipologias habitacionais que se mesclavam com os constantes alagamentos e sangramento dos canais deixavam clara a real situação da população, servindo como forma de resistência e clamor junto ao poder público (GONDIM, 2019).

Doravante, os anos que seguiram foram decisivos para uma retomada das intervenções no local, mas também configuraram o adensamento dos problemas presentes, especialmente nos entornos do rio, com a reocupação de áreas ribeirinhas.

Dois anos depois, em 2017, um novo contrato é assinado par a liberação imediata de recursos, para intervenção em três lotes do Beberibe. Os bairros de Campina do Barreto e Arruda foram demarcados para alocar as ações imediatas. No dia 23 de março de 2017, em cerimônia às margens do rio Beberibe no bairro de Campina do Barreto, o prefeito do Recife e o ministro das cidades, Bruno Araújo (PSDB), outorgaram a liberação de R\$119,5 milhões de reais voltados para o campo da infraestrutura (RECIFE, 2017).

O gerenciamento das intervenções ficaria de posse da prefeitura do Recife, por meio das diversas secretarias municipais, como a de saneamento, das cidades e de habitação. Diante dos arranjos institucionais e financeiros, a divulgação de informações sobre as ações passou a ter exposição sistemática nos portais de notícia da prefeitura do Recife. As chamadas para que a população da área participasse de oficinas temáticas e capacitações profissionais conferiu centralidade na agenda pública da cidade, inclusive com a divulgação das ouvidorias nos conjuntos habitacionais do Beberibe (RECIFE, 2017).

Mas como os recursos estão sendo alocados?

Segundo dados disponíveis no portal da prefeitura do Recife, a divisão das intervenções por lotes, facilitou a separação de destinação de recursos. Ao total, a construção de 4,8 mil km de vias margeando os rios Beberibe e Morno – incluindo ciclovias –, construção de praças e uma academia da cidade, além de drenagem, esgotamento sanitário e ligações intradomiciliares à rede de esgoto, deixam evidente que uma nova “roupagem” está se costurando na agenda local.

Do total de recursos, R\$ 31,5 milhões estão alocados no lote 02, para a construção de 2,2 mil quilômetros de via marginal, além de uma estação elevatória de esgoto. Já no lote 03, os recursos superam a casa dos 15 milhões, chegando à R\$ 21,4 milhões, destinados à construção de estação elevatória de esgoto e 1,3 mil quilômetros de via marginal (RECIFE, 2017).

Os primeiros resultados percebidos e divulgados ainda são incipientes. Por exemplo, das 23 ruas projetadas para receber intervenções no âmbito do esgotamento sanitário e pavimentação, apenas 11 foram entregues até o dia 11 de novembro de 2017, conforme informação obtida no portal da prefeitura. Além disso, a entrega de 34 novas unidades do conjunto habitacional Governador Miguel Arraes também computa pontos favoráveis para o esperado desfecho das obras.

Embora o prazo final para o fechamento das ações fosse maio de 2018, alguns elementos acima descritos podem somar no processo de avaliação das ações do programa na área. Pois é válido lembrar que três ações ainda constam como “em obras” na área da bacia do Beberibe – só em Recife, duas delas incluídas em investimentos anteriores.

Em suma, evidenciamos que o processo de execução das ações caminha em uma direção de concretude, mesmo que em passos médios. O investimento em infraestrutura urbana e sanitária compõe prioridade neste novo ciclo de intervenções do programa. Esperamos que as pontuações demarcadas subsidiem estudos mais aprofundados, não apenas do processo de execução, mas também dos impactos gerados por elas.

5. APONTAMENTOS FINAIS

Por fim, elucidamos que os desafios presentes para o poder público são diversos: no processo de alocação de recursos e ações, na articulação com a população local e na concretude dos projetos. As interfaces cotidianas delineiam novas possibilidades e horizontes para a concretização, esperamos que definitivas, para o conjunto de problemas sociais, ambientais e materiais da área.

Claramente, por limites temporais e materiais, a avaliação não pode sistematizar um maior número de informações empíricas e teóricas. Porém, o debate exposto poderá abrir novos trilhos para pesquisas avaliativas mais aprofundadas e articuladas, em níveis diversos.

REFERÊNCIAS

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Como avaliar impactos. In: _____. (Org.). **Metodologias qualitativas de pesquisa em Serviço Social**. Recife: EDUFPE, 2013.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendência no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BAUTISTA, D. C. G.; SOEIRO, I. C. M.; NASCIMENTO, M. M. P. Um estudo sobre as dinâmicas territoriais e seus reflexos na Bacia Hidrográfica do Rio Beberibe. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, V. 05, N. 02, p. 311-332, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 22 de dez. 2018.

CABRAL, Augusto Antônio Campleo. **Reassentamentos de moradias populares: controle social, justiça social-territorial ou produção do espaço de cidadania (1980 a 2012)**. O caso da comunidade Chão de Estrelas – Recife/PE. 2013. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, Rj: Vozes, 1993.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. O. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PNC/SP, 2001.

GONDIM, Jorge Vinícios Silva. **Impactos Sociais das Ações do Poder Público nas áreas pobres da cidade do Recife: um exame das intervenções do PROMETRÓPOLE em sua RPA 02**. 2017. 86 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social). Curso de Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2017.

_____. **Estado e Políticas Públicas no Recife:** a bacia do rio Beberibe e as intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 2019. 222 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem realiza. **Rev. Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, mai./ago. 2014.

MARANHÃO, Maria Helena Pereira Gomes. **Mudanças aparentes e efeitos invisíveis:** sociabilidade, identidade e vulnerabilidade no cotidiano urbanizado da Bacia do Rio Beberibe. 2011. 156 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2011.

PERNAMBUCO. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco. **Apresentação do PROMETRÓPOLE.** Recife: CONDEPE/FIDEM. Disponível em: <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1557.44> Acesso: 30 de jan. 2019.

RECIFE. Agência de Notícias. Prefeito **autoriza início de obras do PAC Beberibe 2.** Disponível em: < <http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/23/03/2017/prefeito-autoriza-inicio-de-obras-do-pac-beberibe-2>> Acesso: 22 de jan. 2019.

_____. Agência de Notícias. **Prefeitura do Recife divulga canais da Ouvidoria nos habitacionais do PAC Beberibe.** Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/24/07/2017/prefeituradorecifedivulgacanaisdouvidorianoshabitacionaisdopac>> Acesso: 10 de jan. 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de Políticas Sociais: Concepções e Modelos Analíticos. **Serviço Social Sociedade**, São Paulo (Cortez Editora), v. 53, p. 74-79, 1997.

SOUZA, Roberto Silva; CAMPOS, Hernani Loebler. O processo de implantação e execução do PROMETRÓPOLE em Recife e Olinda (PE). **Rev. Geografia (UFPE)**, Recife, 2010.