

Carta de Crédito  
Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos  
Infra-Estrutura Urbana  
Minha Casa  
Nosso Bairro  
PBQP - Habitat - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat  
Saneamento é Vida  
Transporte Rodoviário Urbano

---

# **Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano**

## Carta de Crédito

## Resultados

A meta física agregada para o biênio 2001-2002, correspondente a 470 mil créditos, foi superada. No período de 01/01/2001 a 19/11/2002, foram concedidos 477.251 créditos, correspondentes a cerca de 101,5% da meta agregada, envolvendo valores da ordem de R\$ 7,4 bilhões. Pelas estimativas para o período de 20/11/02 a 31/12/02, o Programa deverá ultrapassar a casa dos 500 mil créditos no biênio, superando em cerca de 7% a meta física agregada, alcançando aplicações da ordem de R\$ 7,9 bilhões.

No exercício de 2002, até 19 de novembro, foram contratados 205.540 créditos, aproximando-se da marca de 94% da meta física anual, de 219.072 créditos, envolvendo recursos financeiros da ordem de R\$ 3,428 bilhões e alcançando cerca de 117% dos valores originalmente previstos. Até o final do exercício estima-se que seja ultrapassado o volume de 230 mil créditos, representando 105% do programado para o exercício, com aplicações em valor próximo a R\$ 2 bilhões, correspondente a cerca de 136% dos recursos programados.

As operações de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, que utiliza recursos do Orçamento Geral da União para complementar as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, alcançaram R\$ 120 milhões, representando cerca de 34% dos recursos previstos para aplicação no Programa, favorecendo aproximadamente 30 mil famílias.

Quando se observa superficialmente os resultados do segmento social do Programa, verifica-se que as metas têm sido quantitativamente alcançadas, tendo sido concedidos créditos nas quantidades esperadas e utilizados os recursos disponibilizados. Entretanto, examinando detalhadamente os resultados, verificamos que os objetivos sociais são realizados com baixa efetividade. O atendimento à população de baixa renda tem ocorrido aquém do recomendado, pois enquanto os estudos indicam que cerca de 83% do déficit habitacional ocorre no segmento social com renda familiar inferior a três salários-mínimos, as operações subsidiadas têm destinado a este segmento menos de 20% da quantidade de créditos e menos de 7% dos recursos aplicados nos últimos exercícios. Também no tocante ao atendimento das metas por ação e das metas regionais, a execução tem apresentado desvios em relação ao programado, não contribuindo para reduzir as situações de desigualdades regionais.

Por outro lado, o estímulo à produção de imóveis novos e a geração de emprego ocorreram abaixo dos níveis desejáveis e possíveis, por direcionar um volume de recursos acima do que seria recomendado para aquisição de habitações usadas, fazendo prevalecer o atendimento das necessidades no plano pessoal sobre as necessidades no plano social. No corrente exercício, mais de 50% dos recursos do Programa foram destinados para imóveis usados. Cabe ressaltar que o setor da construção habitacional é um grande empregador, mas é também grande desempregador, pois seus postos de trabalho são temporários, havendo necessidade de elevar ou manter o nível de atividade no setor se quisermos criar novos postos de trabalho ou preservar o número de empregos. A menor destinação de recursos para a construção de novos imóveis reduz o estímulo à produção, distanciando-se do atendimento à crescente demanda habitacional e comprometendo o equilíbrio e a estabilidade do mercado.

**Gerente:**

**Irenêo Ceciliano Bezerra**

No segmento de mercado, os resultados apresentam-se abaixo do esperado devido às condições do crédito, como a elevada taxa de

juros, que não corresponde à expectativa da demanda. A programação do PPA previu aplicações crescentes neste segmento, cujas inversões deveriam alcançar cerca de 43% dos recursos aplicados pelo Programa. Entretanto, a execução se mostrou decrescente, sendo que nos dois últimos exercícios as aplicações caíram para o patamar de 25% do total.

Espera-se para 2003 que as metas agregadas previstas poderão ser alcançadas e até superadas. Entretanto, para buscar resultados mais efetivos sob o ponto de vista social, devem ser corrigidas as distorções verificadas nos últimos exercícios para melhorar a distribuição e preservação do direcionamento dos recursos financeiros do FGTS, sem comprometer o nível quantitativo das operações.

---

## Concepção

O Programa foi criado para mudar o direcionamento dos recursos do crédito habitacional, do produtor para o consumidor, após uma crise no setor que resultou em mais de 300 mil unidades habitacionais produzidas com dificuldades de comercialização. O Programa deu ao consumidor liberdade de eleger entre alternativas aquela que lhe seja mais adequada. Para os consumidores sem informações suficientes para tomar as decisões, o Programa oferece orientação e apoio administrativo, técnico e jurídico. O novo direcionamento dos recursos conservou os objetivos gerais das aplicações habitacionais nos campos social e econômico, tais como: tornar a moradia acessível a todos, combater o déficit habitacional, estimular o crescimento e o desenvolvimento da indústria de construção civil, gerar emprego e renda e concorrer para o desenvolvimento urbano.

O crédito habitacional é uma das modalidades de crédito de maior expressão social. Como a moradia adequada é sempre um bem de elevado valor em relação à renda familiar, ele pode tornar a moradia própria alcançável por amplos segmentos da população. Adquirir a moradia com a formação de poupança é um processo penoso e demorado e o crédito habitacional adequado funciona como um meio para aproximar distâncias, sendo função do poder público tornar este caminho acessível a todos. O crédito habitacional possui papel importante no campo econômico, pois contribui para ampliar e estabilizar a atividade de um setor que é grande empregador de mão-de-obra de baixa especialização e favorece a expansão e o aperfeiçoamento do mercado imobiliário habitacional.

O Programa **Carta de Crédito** incorpora dois segmentos distintos em relação a aspectos como fontes de recursos, lógica operacional, população destinatária e sistema operacional. O primeiro, orientado por regras de mercado, visa ao atendimento da demanda espontânea de mercado. Utiliza recursos captados no mercado financeiro, segue lógica comercial, tem como destinatários a população com poder aquisitivo suficiente para solucionar suas necessidades habitacionais e com capacidade de pagamento e endividamento. O segundo segmento, orientado por regras administrativas e bases normativas, utiliza recursos financeiros altamente subsidiados pela sociedade, captados por meio de depósitos compulsórios com baixa remuneração e tem como destinatária uma população de reduzido poder aquisitivo e pouca ou nenhuma capacidade de pagamento. Tem, entre seus objetivos, o de intervir corretivamente no mercado para inclusão da demanda social.

Apesar do Programa ser bem concebido, sua regulamentação é muito flexível, podendo levar a desviar-se de seus objetivos originais, como tem acontecido. Sua operacionalização necessita de uma orientação voltada para geração de resultados mais expressivos junto à população de menor renda. Se a legislação leva a este tipo de comportamento por força dos executores serem instituições financeiras, há necessidade de redefinir os requisitos necessários para cumprir

o direcionamento dos recursos para aplicação nos segmentos de baixa renda e que sejam promovidas as modificações na legislação. Os ajustes na regulamentação deverão dosar a flexibilização do plano de aplicações até níveis que não comprometam os objetivos sociais, além de sensibilizar os agentes para reverem suas orientações operacionais.

Um aspecto positivo que poderá trazer benefícios para o segmento social do Programa é o novo Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH, incorporado como uma ação do **Carta de Crédito** para 2002. Como ainda se encontra em fase de início de operações, existem poucos elementos para avaliação.

Em 2002 foi iniciada a integração com o Programa Nacional de Reforma Agrária, no intuito de levar o crédito habitacional subsidiado ao meio rural e apoiar os assentamentos realizados por aquele Programa. No tocante à lógica do PPA, cabe avaliar se seria necessário criar uma ação de crédito habitacional rural, dentro de algum programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

.....

O Programa utiliza nas suas operações recursos financeiros provenientes do FGTS e captados no mercado pela Caixa Econômica Federal. Apenas recentemente foi incorporada uma ação, o PSH, que utiliza recursos da União. Todos os fluxos financeiros funcionaram e estão funcionando de forma adequada às demandas do Programa.

## Implementação

O atendimento do Programa está direcionado principalmente para a demanda espontânea - que, em geral, é integrada por pessoas que moram em locais mais desenvolvidos, que proporcionam facilidades de acesso a informações por disporem de estruturas operacionais maiores, melhor aparelhadas e treinadas, pessoas com melhor nível de instrução e, política e socialmente organizadas, pessoas com capacidade de arcar com os custos e tempos necessários para ter acesso aos serviços oferecidos - comprometendo o atendimento tanto nas áreas, territórios e regiões menos desenvolvidas, quanto das populações de baixa renda, por não poderem satisfazer as condições necessárias para compor a demanda espontânea. As regiões e as áreas mais desenvolvidas estão recebendo mais recursos do que o recomendado e o programado, agravando as situações de desigualdades espaciais e regionais que se pretendia combater.

A concentração das operações em um único agente financeiro contribui para impor limitações geográficas que comprometem as diretrizes de aplicação e os objetivos do Programa, em especial os de natureza social. O processo de planejamento não é adequado para o Programa, como deixam claro as suas realizações no segmento administrativo, que guardam muito poucas relações com as diretrizes de aplicação. Em geral, os executores regionais ainda não estruturaram nem organizaram suas unidades para realização das metas que lhe são conferidas, e tampouco contam com pessoal adequadamente treinado para tanto. A comunicação sobre a existência e o funcionamento do Programa ainda é deficiente, o mesmo ocorrendo com a divulgação de seus resultados.

Há também que se definir os processos construtivos adequados para atendimento do segmento social do Programa para ter acesso aos subsídios do PSH e a outros benefícios que o acompanham. Atualmente, as habitações sociais são produzidas segundo processos e padrões usuais por grupos de maior poder aquisitivo, o que reduz substancialmente a potencialidade deste e dos demais programas que atuam no mercado social, restringindo o atendimento a pequenas parcelas do universo de necessitados. A população de baixa renda teria muito a contribuir no tocante à definição do processo construtivo e dos padrões habitacionais, afinal estima-se que cerca de metade das unidades habitacionais

produzidas no País o são pelo processo de autoconstrução. A redução dos custos administrativos dos contratos de crédito habitacional de baixo valor também contribuiria para a redução do custo final de financiamento.

Para ampliar as atividades de financiamento para construção e aquisição de novas unidades habitacionais, há necessidade de introduzir mudanças nas normas e na estrutura de análise de projetos, administração de créditos e acompanhamento de obras, atividades estas que serão muito mais demandadas com o incremento de projetos para produção de novas habitações. Entretanto, o governo deverá sinalizar claramente sua opção por estimular a compra de unidades novas para que o setor invista na produção de insumos e na construção. O início deste processo já representa uma grande conquista para o Programa, uma vez que contribui para a ampliação da capacidade produtiva do setor e para desenvolver o mercado imobiliário.

O Programa **Carta de Crédito** pode ter seus projetos facilmente integráveis a outros programas e ações, tanto do setor governamental como não-governamental, podendo ainda articular-se com ações estruturais voltadas para geração de emprego e renda, acesso a educação e saúde, como, por exemplo, o Programa Comunidade Solidária, o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência - PIAPS e Reforma Agrária, ou com ações de organizações não-governamentais, associações, igrejas, etc. Mas, para isto, há necessidade de aprimorar o processo de planejamento das aplicações e dotar o processo operacional de maior estabilidade. As parcerias são mais frequentes no estágio de projeto, destacando que o Programa apresenta grande capacidade de integração com outras ações do setor governamental, na qual a associação de recursos poderia possibilitar o acesso à moradia a uma parcela cada vez maior da população. É fundamental para o sucesso do Programa a integração dos esforços direcionados para habitação de interesse social nos três níveis do poder público, uniformizando os critérios de subsídio e as condições de crédito e incorporando recursos não onerosos ao processo.

No tocante à participação da sociedade, o segmento administrativo do Programa utiliza recursos financeiros do FGTS, que possui um Conselho Curador integrado por representantes do Governo Federal, de centrais sindicais e de confederações de empregadores, que define as diretrizes de aplicação, o mesmo ocorrendo com os recursos oriundos do FAT. Não há uma pesquisa estruturada sobre a satisfação dos mutuários, mas o elevado nível de procura e de contratação traduz uma ampla aceitação do Programa no plano individual, ainda que a procura possa ser sensibilizada pela taxa de juros e pelo preço dos aluguéis.

As operações de subsídio com recursos do PSH, ainda embrionárias, já permitem visualizar que sua regulamentação operacional não está bem focalizada para suas finalidades sociais, pois não há uma divulgação adequada do Programa, não há critérios para seleção de beneficiários (apenas balizamento pela renda monetária), suas ofertas públicas não direcionam recursos por unidade da Federação, e também não demandam a apresentação de plano ou cronograma de aplicação, conferindo completa autonomia às instituições financeiras nas aplicações, sem dispor de mecanismos adequados de acompanhamento. A regulamentação operacional ainda não alcançou o nível desejado para proporcionar a realização dos objetivos do Programa.

No mercado econômico, as condições hoje aplicadas ao crédito habitacional para a classe média estão em desequilíbrio com as necessidades e capacidades dos seus potenciais usuários, aspecto que tem concorrido para a retração da demanda, com conseqüente redução da participação destas operações no

Programa. A incerteza no mercado de trabalho, a queda na renda das famílias, assim como as elevadas taxas de juros certamente estão contribuindo para a redução das operações de crédito imobiliárias, que são de longo prazo.

Os problemas apontados não podem ser solucionados através de medidas no âmbito da gerência, posto que dependem mais de decisão de administração superior do que de desempenho operacional. Só depois de corrigidas as orientações do Programa é que será possível melhorar seu desempenho operacional. Para corrigir as distorções, caberia:

- obter um *status* especial, no tocante à regulamentação aplicável às instituições financeiras, para que a Caixa possa desempenhar seu papel de operadora e financiadora de programas habitacionais de interesse social nas operações com uso de recursos financeiros subsidiados pela sociedade, como os originários das contas vinculadas do FGTS;
- viabilizar o retorno da ação promotora do setor público local para os projetos destinados ao segmento de baixa renda que não são atrativos para a atividade privada, que, complementarmente, poderá propiciar melhoria do rendimento das aplicações, com a integração das ações de diferentes setores e níveis do poder público;
- reduzir a flexibilidade nas normas do Conselho Curador do FGTS que estabelecem as diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo, que constituem a principal fonte de recursos financeiros para habitação popular; e
- tornar mais objetiva a utilização dos recursos do PSH, promovendo a distribuição de recursos por unidade da federação, divulgando mais intensamente o Programa, solicitando que as instituições financeiras apresentem suas propostas acompanhadas de plano de aplicação e cronograma físico-financeiro para contratação e levando em consideração, além dos aspectos financeiros, aspectos sociais e da moradia atual, de forma a direcionar os recursos para as famílias mais necessitadas.

A gerência do Programa não dispõe de equipe, o que é um reflexo da falta de estrutura administrativa na Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. A implementação do Programa, que é intensamente descentralizada, está a cargo da Caixa Econômica Federal e, eventualmente, de outras instituições financeiras. O Programa, que já se encontra em operação por cerca de sete anos, ainda não passou por um processo abrangente de avaliação dos seus resultados.

## Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano

**Resultados** O Sistema Nacional de Indicadores Urbanos - SNIU, já está com o seu protótipo inicial disponibilizado na internet, foi lançado em Brasília no dia 24 de abril de 2002. O SNIU se encontra acessível a qualquer usuário, por meio do portal da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR. Foram realizados eventos regionais, nas cidades de Manaus, Natal e Curitiba, com o intuito de apresentar o Sistema e difundi-lo. Além destes eventos, o SNIU foi apresentado na Feira de Inovação Tecnológica, promovida pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, em São Paulo. O SNIU tem servido a outros clientes, além do Governo Federal, como a iniciativa privada, gestores públicos, pesquisadores e acadêmicos. O interesse despertado e o número de acessos ao Sistema demonstram o fato.

Foi desenvolvida a concepção básica do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos - SMAPP, que inclui a metodologia de trabalho e a seleção de indicadores de monitoramento e avaliação dos programas da SEDU/PR.

Por intermédio da ação Estudos para Elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano, foi concluída a pesquisa intitulada Política Urbana Metropolitana, que fornece os subsídios para a formulação de uma política nacional direcionada às áreas metropolitanas.

Na ação Gestão Territorial foram elaborados, em 2002, 97 produtos (em 2001 foram 96 produtos e em 2000, 11 projetos), incluindo mapas temáticos, relatórios e banco de dados que subsidiam a gestão territorial e sustentam as iniciativas do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico. Destacam-se, entre estes trabalhos, a implantação de uma metodologia reconhecida internacionalmente para projetos de zoneamento segundo critérios de sustentabilidade ambiental, econômica e social; a realização de diagnóstico, prognóstico e estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Zona Econômica Exclusiva do Baixo Rio Parnaíba; estudos de apoio a planos de ocupação ordenada do Distrito Federal e entorno; e início, nas regiões metropolitanas do Recife e de Porto Alegre, dos processos de montagem da construção dos componentes do banco de dados de um Sistema de Informações Geoambientais sobre aptidões e fragilidades do meio físico daquelas regiões. Esta ação é executada pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM, do Ministério das Minas e Energia.

Os resultados alcançados demonstram que a instrumentalização do Governo Federal para tratar das questões urbanas tem servido não só à gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, como também a outras instâncias de governo, a diversos órgãos públicos e a diferentes setores sociais. Com o lançamento do SNIU, foi possível verificar que havia uma demanda reprimida na sociedade por informações adequadamente organizadas e geoprocessadas.

**Concepção** Trata-se de um Programa de gestão, que, como tal, foi proposto com o intuito de formular, instrumentalizar, fornecer subsídios, propor iniciativas e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. É importante ressaltar que os produtos gerados ampliaram o público-alvo deste Programa, não estando mais restrito ao âmbito da administração pública federal, uma vez que a disponibilização das ferramentas de análise produzidas têm permitido sua apropriação por outros setores sociais, como administrações estaduais e municipais, órgãos públicos, iniciativa privada e

Gerente:

Vera Lúcia Santos Ribeiro

Os instrumentos previstos nas ações deste Programa, se melhor aperfeiçoados, poderão servir a outros órgãos da administração direta ou indireta. Os indicadores, por exemplo, têm servido à atuação das Agências Reguladoras nacionais, mas no estágio de desenvolvimento em que ainda se encontram mostram-se insuficientes para atender às necessidades desta e de outras instituições.

A ação Gestão Territorial ainda não está de fato incorporada aos objetivos do Programa. Embora forneça orientações importantes para a atuação do Governo Federal, na medida em que representa um poderoso instrumento de apoio aos processos de planejamento e tomada de decisão, voltado para a gestão ambientalmente adequada do território urbano, em especial nas áreas metropolitanas, sua incorporação às diretrizes de política urbana ainda não está claramente definida.

A implementação do Programa foi afetada pela falta de equipe técnica. Somente a partir do mês de novembro, a equipe do Programa foi ampliada, com a incorporação de duas gestoras governamentais. Entretanto, a quantidade de recursos humanos na equipe gerencial, que conta com apenas quatro pessoas, continua insuficiente para o desenvolvimento das várias ações que compõem o Programa. Além disso, as ações do Programa só começaram a apresentar resultados a partir do Acordo de Cooperação Internacional assinado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que garantiu os meios necessários à sua execução.

## Implementação

Em 2002, o Programa teve parte de sua previsão orçamentária não liberada para algumas ações e para outras, nenhum recurso foi liberado. Apesar disso é possível dizer que o Programa cumpriu as metas físicas dentro do previsto, pois as ações que tinham recursos materiais e humanos tiveram resultados além do previsto, enquanto aquelas que, ao contrário, não possuíam os recursos necessários, ficaram aquém do esperado.

O fluxo de recursos financeiros sofreu descontinuidade em 2002, mas tal fato não prejudicou decisivamente a execução programada como um todo. O Programa, contudo, sofreu descontinuidade no fim do ano, pois devido a um cronograma de liberação apertado, não foi possível solicitar as duas últimas parcelas previstas no orçamento.

Certas ações puderam ser desenvolvidas porque tiveram seus recursos financeiros garantidos. No entanto, passada a fase de concepção, a implementação exigirá recursos de outra ordem. O aperfeiçoamento dos Sistemas exigirá pesquisas ainda não existentes e de custo expressivo. No entanto, na proposta orçamentária de 2003, os recursos para o Programa foram reduzidos. Como houve uma ampliação do público-alvo, será necessário aprimorar os canais de comunicação para que os sistemas de informações possam ser melhor difundidos e adequados às necessidades de todos os usuários.

A gerência do Programa não conta com recursos materiais suficientes. Os computadores ultrapassados dificultam a manipulação dos sistemas gerenciados pelo Programa e há ainda falta de equipamentos necessários a tarefas corriqueiras como impressoras, fax, *softwares*, etc.

É necessário melhorar a articulação entre o Ministério de Minas e Energia, por intermédio da CPRM, de forma que os resultados, orientações e diretrizes provenientes do Programa de Levantamento de Informações para a Gestão Territorial - GATE, tenham maior repercussão nas políticas, programas e projetos formulados pela SEDU/PR. A vertente ambiental ainda não foi explorada na política urbana como deveria e o reforço desta parceria poderia colaborar enormemente para isso. Para tanto, será importante a maior sensibilização da SEDU/PR no tocante aos problemas ambientais.

O principal parceiro deste Programa é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, que vem aportando conhecimento tecnológico, sem o qual o SNIU não poderia ser construído. A transferência de tecnologia também envolve o desenvolvimento de metodologias de cálculo de índices, tal como o IDH. Da mesma forma, a parceria desenvolvida com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - Habitat, possibilitou a construção de indicadores de habitação, aproveitando-se da experiência internacional desta entidade. Estas parcerias colaboram também no sentido de dar visibilidade ao SNIU no ambiente internacional, facilitando a troca de experiências, principalmente, entre os países da América Latina e Caribe.

Outras parcerias estão sendo construídas com os produtores de informações, tanto no âmbito da administração pública federal, como no âmbito dos estados. Estão também programados outros trabalhos em cooperação com organizações não-governamentais, seja para inclusão de informações no SNIU, como também na validação e críticas das informações. Seria importante construir parcerias com outros sistemas de informações já existentes, em especial na administração pública federal, tal como o INEP e o DATASUS. Estas parcerias não foram ainda implementadas por falta de equipe técnica.

## Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos - Progest

### Resultados

Por ocasião da criação do Programa Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos - Progest nem todos os indicadores propostos estavam disponíveis, com exceção da Taxa de Cobertura de Coleta, cujo dado, proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE (1991), era de 93,7%. Já pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB de 1989, a taxa de cobertura de coleta registrava 97,2% de atendimento, evoluindo, até o ano 2000, para 99,4% de atendimento, apresentando uma leve tendência positiva de melhoria em todo o País.

Com relação aos indicadores Taxa de Atendimento com Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Taxa de Tratamento Adequado de Resíduos Sólidos, os mesmos ainda se encontram em construção, sendo possível, no entanto, apresentar alguns resultados. No que se refere à destinação final e tratamento do lixo, a mais recente Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - PNSB/2000 demonstrou que 63,6% dos municípios brasileiros depositam seus resíduos em lixões (formas inadequadas de destino final), que 32,2% destinam a aterros (13,8% aterro sanitário e 18,4% para aterro controlado), havendo ainda um percentual de 5% dos municípios que não informou onde dispõe seus resíduos, o que demonstra que ainda há muito trabalho a ser feito para melhorar a gestão de resíduos sólidos no Brasil.

Por meio das linhas de apoio a investimentos na área de resíduos sólidos, foram investidos e programados, em 2002, pelo Progest e pela ação Municipalização do Turismo em coleta, disposição final e tratamento de resíduos sólidos em todas as unidades da Federação, um total de recursos de aproximadamente R\$ 9.745.808,00 assim distribuídos:

- Implantação e Melhoria de Sistemas de Resíduos Sólidos nas regiões de maior concentração de pobreza do País: R\$ 6.154.400,00 (beneficiando mais de 90 mil famílias, com serviços de coleta, destinação e tratamento final);
- Implantação e Melhoria de Sistemas de Resíduos Sólidos em municípios identificados pelo Unicef onde existam crianças nos lixões: R\$ 1.981.408,00 (beneficiando mais de 60 mil crianças que foram retiradas de lixões para inserção no ensino fundamental); e
- Municipalização do Turismo: R\$ 1.610.000,00 (beneficiando mais de 23 mil famílias com serviços de coleta, destinação e tratamento final).

Dentro da linha de apoio institucional na área de resíduos sólidos, foi dada continuidade ao Programa de Treinamento e Capacitação em Gestão de Resíduos Sólidos, iniciado em 2001. Este Programa, em 2002, investiu um montante de R\$ 66 mil, que permitiu a realização de três Oficinas de Capacitação em Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos - Módulo de Ensino Presencial, dirigidas a técnicos municipais das prefeituras que obtiveram apoio financeiro do Governo Federal para executar projetos na área de resíduos sólidos; e ainda a edição de mais mil exemplares do Manual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, voltado a orientar o prestador de serviços e demais técnicos do setor em aspectos relativos à gestão, operação, manutenção e tratamento/destino final dos resíduos sólidos.

**Gerente:**

**Nadja Limeira de Araújo**

Além disso, continua disponível, via internet, o Curso de Capacitação em Gestão de Resíduos Sólidos na modalidade Ensino a Distância - EAD, que é um treinamento de especialização com aproximadamente 150 horas/aula voltado para o prestador de serviços e para a sociedade em geral.

Decisivamente, a estratégia que mais contribuiu para a obtenção dos principais resultados do Programa foi o processo descentralizado de contratação das obras. Governadores e prefeitos dirigem-se diretamente às agências locais da Caixa para apresentarem seus projetos, receber informações, assinar contratos de repasse aprovados e autorizados pela SEDU/PR (atual Ministério das Cidades) e receber os recursos mediante a comprovação de execução das etapas do objeto pactuado. Os benefícios são imediatos, tanto na agilidade do processo quanto na segurança do acompanhamento da execução e da liberação dos recursos.

Estes resultados, no entanto, não atendem completamente à demanda identificada pelo órgão na área de resíduos sólidos. Assim como outros programas do Orçamento Geral da União, o Progest também sofre as conseqüências de cortes, contingenciamentos, e calendário político (restrições da lei eleitoral), de forma que a operacionalização do mesmo fica prejudicada, com cancelamento de contratos e, em conseqüência, a baixa realização física das ações.

---

## Concepção

O crescimento populacional e o processo de urbanização observado no País conduziram a um incremento na produção de bens e alimentos acarretando a geração cada vez maior de resíduos, os quais dispostos inadequadamente trazem sérios danos à saúde, higiene pública e ao meio ambiente.

Além do fator sanitário, a problemática dos resíduos sólidos urbanos encontra-se fortemente associada ao fator social, em que se observam catadores nos lixões, inclusive crianças, que sobrevivem em condições subumanas.

A combinação de fatores sanitários, sociais, econômicos e estéticos representa a dimensão do problema a ser solucionado. As questões relacionadas com os resíduos sólidos urbanos foram identificadas há várias décadas, entretanto, as soluções parciais ainda não atendem a todos os municípios.

Os Serviços de Limpeza Urbana - SLUs, em sua maioria, não têm alcançado um nível que possa ser considerado satisfatório principalmente devido à carência de planejamento e programas, baixa qualificação de pessoal, recursos físicos insuficientes ou mal aproveitados, legislações incompletas ou antigas, estruturas e instituições deficitárias e a utilização de tecnologias inapropriadas.

Diante do quadro acima exposto e face à importância das questões relacionadas com os resíduos sólidos urbanos e sua forte interface multissetorial, a SEDU/PR decidiu, a partir de 2002, rever as linhas programáticas existentes com o intuito de criar um Programa específico para o setor em moldes mais abrangentes, fazendo uso de um maior número de parcerias e empregando ações complementares de investimento e apoio institucional.

Trata-se do Programa de **Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos - Progest**, no âmbito do Plano Plurianual do Governo Federal - PPA, a cargo da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR em 2002 e atualmente sob responsabilidade do Ministério das Cidades, cujas ações estão estruturadas em dois objetivos: aumentar a cobertura dos serviços na perspectiva da universalização do atendimento e, ao mesmo tempo, induzir a reestruturação do setor com a garantia da sustentabilidade dos serviços.

Desta forma, busca-se uma maior eficiência nos processos de gestão dos resíduos sólidos no País, permitindo a indução da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, cujo projeto de lei, de relatoria do Deputado Emerson Kapaz, foi apresentado na Câmara Federal para votação.

Constituem diretrizes prioritárias do Programa:

- Assegurar o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos de forma ambientalmente segura;
- Incentivar a minimização, a reciclagem e a reutilização;
- Incentivar a implementação de projetos que contemplem sistemas de gestão integrada e, sempre que possível, de forma compartilhada entre localidades; e
- Promover a modernização do setor mediante apoio à gestão, ao planejamento, à capacitação, e à assistência técnica.

O Progest conta com quatro ações diferenciadas, quais sejam:

- Implantação e Melhoria de Sistemas de Resíduos Sólidos nas regiões de maior concentração de pobreza do País;
- Implantação e Melhoria de Sistemas de Resíduos Sólidos em municípios identificados pelo Unicef onde existam crianças nos lixões;
- Estudos para Otimização dos Sistemas de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos - para apoio à elaboração de Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; e
- Capacitação de Municípios para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos - para apoio ao fortalecimento da capacidade técnica/gerencial/administrativa do prestador dos serviços, a elaboração de estudos, pesquisas e eventos de difusão tecnológica nesta área.

Além destas, está a cargo da SEDU/Ministério das Cidades a execução da ação Municipalização do Turismo do PNMT - Implantação e Melhoria de Sistemas de Resíduos Sólidos em municípios identificados pela Embratur como de importância turística. A referida ação não integra o Progest, mas, pela similaridade com suas ações, também desenvolvidas com recursos do OGU, foi incluída na operacionalização do mesmo.

A presença de um clima favorável no País para o debate das questões relativas à gestão dos resíduos sólidos urbanos é um elemento motivador para o enfrentamento dos grandes desafios existentes. As iniciativas em curso, não só nos estados e municípios, mas também entre os diversos órgãos do Governo Federal, aliadas a uma maior conscientização da sociedade sobre o tema, apontam para um cenário de realizações possíveis, em um futuro próximo.

É verdade que os recursos financeiros são escassos e insuficientes para garantir, de imediato, a universalização dos serviços de limpeza e qualidade de serviços prestados a toda a população brasileira. No entanto, esses recursos podem ser maximizados se priorizado o esforço integrado do setor público, da sociedade e da iniciativa privada na proposição de soluções conjuntas; se estimulada a melhoria da qualidade da prestação dos serviços; se estabelecidos instrumentos econômicos incentivadores da redução da produção e aumento da reciclagem e, sobretudo, se promovida uma melhor organização e regulação do setor.

## Implementação

Inicialmente, vale registrar a principal restrição para uma implementação mais efetiva do Programa, que é o divórcio entre o exercício orçamentário e a efetiva realização dos benefícios. Como consequência, há também um descompasso entre a execução orçamentária (realização dos empenhos) e a execução financeira (liquidação e pagamento dos valores empenhados).

Anualmente, o Programa utiliza a totalidade dos recursos liberados para formalização de novas contratações, enquanto os limites financeiros são utilizados para pagamento das obras e serviços contratados em exercícios anteriores. Como o Sigplan não registra o acompanhamento dos Restos a Pagar, a execução do Programa aparece distorcida, com um nível de realização bem menor do que o ocorrido na prática.

Historicamente, os recursos do Orçamento Geral da União para ações de investimentos físicos em saneamento, aí incluídos os sistemas de limpeza urbana, têm sido muito penalizados com cortes, contingenciamentos e pulverizações de recursos. Por outro lado, as ações de resíduos sólidos, assim como as de drenagem urbana, enquanto componentes do saneamento, vêm sendo também relegadas a um segundo plano, de forma a serem preteridas em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, sobretudo nas necessidades de cortes de recursos internos ao órgão.

Os valores propostos pelo Executivo para o Programa têm sido bastante inferiores aos previstos no PPA 2000-2003. Com isto, a demanda por ações em investimentos em resíduos sólidos, que atualmente tem sido de cerca de R\$ 60 milhões/ano, vem caindo de forma a tornar muito deficiente a atuação do Governo Federal para apoio aos municípios na implementação dos sistemas de gestão de resíduos sólidos.

Por fim, na fase de tramitação no Congresso Nacional, o Programa recebe recursos adicionais por força das emendas parlamentares, muitas vezes quadruplicando o valor inicialmente proposto. Na fase de execução, os valores aprovados em Lei são mais uma vez modificados em virtude da edição de decretos de limite para movimentação e empenho.

Com o contingenciamento orçamentário, a implementação torna-se mais difícil, pois não é possível saber se o Programa poderá contar com o que programou; as experiências passadas mostram esse problema. Via de regra, os créditos só são disponibilizados no final de exercício, o que obriga a gerência a executar todos os projetos de forma concentrada, às vezes em um único mês. Isto torna irreal qualquer programação e execução efetiva.

Além disso, a descontinuidade do fluxo financeiro afeta em muito a execução do Programa, inibindo o início de novos empreendimentos e prejudicando a execução das obras ainda em andamento, encarecendo custos, mão-de-obra envolvida e gerando prejuízos com paralisações e comprometimento de metas sociais.

Quanto ao controle da execução, o monitoramento da execução física é realizado pela Caixa que disponibiliza as informações para a SEDU/PR em formato de banco de dados, que precisa ser aperfeiçoado quanto à sua qualidade e consistência.

A identificação de problemas ocorre por intermédio da avaliação desses dados, por relatos da própria Caixa, dos executores e de parlamentares. A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset também tem auxiliado nessa tarefa. O ideal seria também promover visitas técnicas nos locais das obras, o que não tem ocorrido por restrições de recursos para custeio dos deslocamentos, bem como pela pequena equipe da gerência do Programa.

Em relação às dificuldades com contratos e convênios, geralmente os processos licitatórios necessários à implementação das ações do Programa são contestados judicialmente, prejudicando as contratações. Além disso, a morosidade na obtenção do licenciamento ambiental dificulta e às vezes inviabiliza o início da execução dos empreendimentos.

As inadimplências de estados e municípios com exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e quanto ao cumprimento da LDO têm-se mostrado como um dos principais entraves para a execução do Programa.

Embora a equipe gerencial do Programa não tenha tido a disponibilidade para participar de uma capacitação formal, a própria integração com os demais gerentes capacitados agregou conhecimentos essenciais para a melhoria do desempenho da gestão do Programa.

Vale destacar que a atual gerência do Progest, mesmo antes de o Programa existir oficialmente, ou seja, quando suas ações ainda integravam outros programas, como o Morar Melhor e o Gestão Urbana, sempre atuou setorialmente e complementarmente, dando suporte aos antigos gerentes, e já integrava um comitê permanente de resíduos sólidos junto a equipes de outros ministérios atuantes nesta área.

Está se desenvolvendo, por meio do Progest, um processo embrionário de capacitação dos níveis estadual e municipal para a gestão integrada local de resíduos sólidos. Dentro da linha de apoio institucional na área de resíduos, a SEDU/PR vem dando continuidade ao Programa de Treinamento e Capacitação em Gestão de Resíduos Sólidos, iniciado em 2001. A idéia é aumentar a capacidade técnica e administrativa do prestador de serviço local para melhorar a eficiência do serviço prestado à população.

Com o trabalho articulado com os outros órgãos do Governo Federal, pretende-se estabelecer um grande Programa interministerial de Capacitação em Gestão de Resíduos, em moldes mais abrangentes, para dar sustentabilidade aos investimentos repassados nesta área.

Em relação aos parceiros, cabe destacar a parceria com a Caixa Econômica Federal, atuando como mandatária da União, que pode ser considerada uma ação decisiva para o alcance dos resultados do Programa, pois assegura sua execução sob um arcabouço de normas e procedimentos técnicos que garantem que os recursos investidos alcancem os seus verdadeiros objetivos; além disso, essa parceria possibilita o acompanhamento das obras contratadas *in loco* e viabiliza a liberação dos recursos financeiros por parcela de obras e/ou serviços executados.

Embora a parceria com a Caixa Econômica Federal possibilite o controle e acompanhamento da execução das obras contratadas no âmbito do Programa, há a necessidade de desenvolvimento de um sistema de informações mais preciso e consistente, especialmente no que se refere ao detalhamento das características físicas, do modelo de implementação adotado pelo executor e do nível de satisfação dos beneficiários.

Não existe parceria formal da área de resíduos sólidos da SEDU com a área de resíduos sólidos do Ministério do Meio Ambiente e da Fundação Nacional de Saúde - Funasa; entretanto, o corpo técnico responsável pela implementação dos respectivos programas em cada órgão compõe um comitê permanente de articulação, discussão e encaminhamento de questões afetas ao setor de resíduos que trazem benefícios ampliados para os distintos programas.

Tal iniciativa deve-se ao espaço de articulação criado a partir da instalação, em 1999, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, coordenado pelo Unicef, e que, além das instituições citadas do Governo Federal, agrega ainda mais de 60 instituições públicas e privadas que atuam no setor.

Cabe mencionar a proposta em contribuição ao substitutivo do Projeto de Lei do Executivo que institui a Política Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos e a instituição de um Sistema Nacional de Informações em Resíduos.

Como sugestão de avanço para a implementação do Programa, as parcerias comentadas devem ser formalmente instituídas para que, ao se aprovar a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabeleçam-se formalmente as atribuições de cada instituição e o estabelecimento de metas integradas e articuladas para a implementação desta política, sem contar o ganho por parte do Governo Federal com a convergência e a integração dos programas do PPA para a área de resíduos sólidos. Há necessidade de uma política formal para o setor e a decisão política de formalizá-la.

Quanto aos mecanismos de controle social, o Manual de Instruções do Progest estabelece que os Agentes Executores deverão estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos, a SEDU/PR.

Estabelece, ainda, como obrigatório em todos os projetos, o desenvolvimento de trabalho social que deverá, necessariamente, prever o apoio à mobilização e organização comunitária; a capacitação profissional ou geração de trabalho e renda; a educação sanitária; e o acompanhamento e avaliação dos resultados da intervenção, por parte dos Agentes Executores, após conclusão das obras e serviços.

As principais dificuldades para a implementação da pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário do Programa são:

- O Programa não dispõe de um processo direto de avaliação e monitoramento;
- A execução do Programa é descentralizada SEDU/Caixa/poder público local, o que a distancia muito dos beneficiários finais. Na prática, esse contato só ocorre no âmbito da ação local, onde os executores devem estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos.

As principais dificuldades de ordem institucional, legal, gerencial e financeira a serem vencidas para melhorar o desempenho do Programa são:

- Ausência de uma política nacional específica para o setor, com diretrizes integradas com os três níveis de governo, que estabeleçam regras para a prestação adequada dos serviços e soluções para a sua remuneração e que estabeleça mecanismos de suporte às administrações municipais com dificuldades de gerenciar seus programas de limpeza urbana;
- Falta de integração entre a gestão urbana e a gestão dos resíduos sólidos, a qual pode ser usada como um instrumento de gestão urbana;
- Falta de uma ação coordenada dos programas governamentais existentes, o que possibilitaria a integração dos mesmos com as políticas sociais, de saúde, meio ambiente, saneamento, habitação e recursos hídricos e das parcerias público-privado e sociedade, na resolução dos problemas afetos à problemática dos resíduos sólidos; e
- Ausência de prioridade política por parte do governo nas três esferas para a área de resíduos sólidos.

## Gestão Urbana e Metropolitana

### Resultados

O principal resultado do Programa foi a realização de nove Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável em seis estados brasileiros. É um resultado aquém do esperado, mas deve-se ao contingenciamento do orçamento que reduziu a menos da metade os recursos originalmente propostos. A expectativa de concretização do que foi originalmente previsto é média, devido à possibilidade de ocorrência de novos contingenciamentos de recursos.

A ação Caixa do Município - consultoria nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana para municípios - desenvolvida com recursos da Caixa Econômica Federal, não teve efetividade porque ainda está em fase de revisão.

Em 2001, foram realizados treze convênios com municípios para a formulação de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano Sustentável, e em 2002 foram realizados mais dezesseis. Observa-se que o critério de distribuição regional aponta para uma concentração excessiva na Região Centro-Oeste, onde foram firmados treze contratos. Isso pode ser explicado devido à existência de critérios políticos que sobrepujaram os critérios técnicos na definição dos beneficiários. A elaboração de planos de desenvolvimento urbano municipais com apoio técnico adequado são fundamentais para a reordenação e o desenvolvimento das cidades, tendo em vista que ampliam a eficiência da gestão e da aplicação dos recursos públicos. Porém, esses impactos ficaram muito aquém do desejável, pois num universo de mais de 5.000 municípios no Brasil, um número pouco expressivo deste universo foi contemplado.

A SEDU/PR, em conjunto com a Caixa, promoveu em 2001 uma série de seminários, realizados em todos os estados brasileiros, com o objetivo de apresentar o Estatuto da Cidade e motivar os municípios a instrumentalizar suas ações por intermédio de planos municipais de desenvolvimento.

Até 2003 espera-se aumentar o número de municípios com Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável. Os resultados esperados para 2003 dependem da avaliação da pertinência do Programa pelo recém-criado Ministério das Cidades, que, de acordo com suas prioridades, poderá reestruturá-lo, estabelecendo novas diretrizes e metas.

### Concepção

A existência de um Programa desta natureza é fundamental para fomentar o desenvolvimento urbano, uma vez que as prefeituras, responsáveis imediatas pela implementação destas políticas, encontram-se bastante despreparadas para enfrentar este desafio. Apoiar técnica e financeiramente os municípios, entidades metropolitanas e consórcios municipais para que desenvolvam um aparato legal, de planejamento e de gestão adequados é fundamental para a melhoria da qualidade de vida e promoção do desenvolvimento das cidades. É por intermédio da qualificação da gestão local que se poderá garantir a melhor aplicação dos recursos públicos, em especial dos recursos federais, que poderão assumir um papel mais estruturador em nossas cidades. A proposta de elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável surgiu da necessidade de instrumentalizar os municípios brasileiros para administrar a cidade com eficiência. Posteriormente, houve a promulgação da Lei nº 10.257, de 2001, o chamado Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e reforçou a necessidade de se fortalecer os municípios em seu papel de gerenciador do crescimento urbano e ordenador do território, tornando este Programa ainda mais importante.

**Gerente:**

**Emmanuel Cavalcante Porto**

Desta forma, o Programa requer uma ampliação de seu escopo, ampliação de recursos e de fontes de financiamento. Dada a complexa natureza deste Programa, ainda não se encontrou um indicador adequado que realmente pudesse expressar seus impactos na sociedade.

---

### **Implementação**

Em 2002, devido ao contingenciamento de recursos do orçamento, o número de Planos Municipais de Desenvolvimento Urbano elaborados foi inferior ao programado.

A gerência do Programa conta apenas com o gerente, não havendo equipe de apoio, o que obviamente limita a possibilidade de geração de resultados mais expressivos. Esta ausência de equipe impossibilita a adoção de mecanismos aperfeiçoados de implementação, supervisão e coordenação. Os municípios precisam passar à gerência do Programa as informações sobre o andamento dos planos.

O Programa não apresenta computadores e impressoras suficientes para a montagem de uma equipe de trabalho. Além disso, alguns *softwares* necessários ao Programa não estão disponíveis e há restrições de acesso à rede mundial de computadores, dificultando a realização de pesquisas e consultas rápidas.

No caso dos planos municipais de desenvolvimento urbano sustentável, foi instituído um canal de comunicação na internet, por meio da página da SEDU/PR, onde foram disponibilizadas todas as informações pertinentes à ação. A gerência recebeu inúmeras consultas e sugestões quanto ao formato e conteúdo dos planos municipais. As dificuldades para a implementação de pesquisa de satisfação do usuário/beneficiário do Programa referem-se ao grau de participação da sociedade na elaboração dos planos municipais. Embora a gerência do Programa tenha reiterado que a elaboração dos planos deva contar prioritariamente com a participação da comunidade envolvida, não temos informação se essa orientação foi seguida.

## Infra-estrutura Urbana - Pró-infra

### Resultados

Para melhor compreender os resultados e os indicadores do Programa **Infra-estrutura Urbana - Pró-Infra**, deve-se considerar que, a partir de 2002, o Programa teve sua concepção alterada com a transferência de ações do Programa Revitalização da Infra-Estrutura de Centros Urbanos, financiado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

A composição do investimento também foi alterada de forma a proporcionar o atendimento de um número maior de projetos, tais como: Drenagem Urbana, Pavimentação e Obras Viárias, Energia Elétrica e Iluminação Pública, Proteção, Contenção e Estabilização do Solo, Equipamentos Comunitários Públicos, Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Esta reformulação exigiu estudos para a concepção de novos indicadores, com o objetivo de medir os resultados e avaliar se os recursos investidos nas diversas ações do Programa estão proporcionando as mudanças necessárias para a sociedade. Tais indicadores foram concebidos no âmbito do Programa Gestão da Política Urbana, estando em fase de implantação, devendo ter os primeiros resultados durante o exercício de 2003.

No mês de junho de 2002, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR deu início ao processo de seleção e contratação de operações à conta do Orçamento Geral da União - 2002. Foram contratadas 2.295 operações que poderiam beneficiar, com melhoria das condições de infra-estrutura nos centros urbanos, cerca de 4.436.496 famílias. Porém, tendo em vista o decreto que cancelou os restos a pagar de 2002, a previsão é que esse número de famílias beneficiadas deva ser restringido.

No mesmo exercício, foram concluídas 81 obras, beneficiando cerca de 58.597 famílias, além de 1.061 obras assinadas nos exercícios de 2000 e 2001, que beneficiaram 2.457.451 famílias.

As principais dificuldades encontradas no período 2000-2002 para o alcance efetivo de resultados no Programa estão relacionadas ao contingenciamento orçamentário e financeiro, à ampliação de limites orçamentários somente ao final dos exercícios ou às vésperas de prazos restritivos, gerando uma sobrecarga de contratações num único mês que, aliada à falta de recursos financeiros e ainda ao curto espaço de tempo para análise dos planos de trabalho e à sua efetiva contratação, produz dificuldades no cumprimento das metas e prazos, gerando obrigações em exercícios futuros, comprometendo a execução do Programa no exercício corrente.

No exercício de 2002, dois fatores contribuíram para a operacionalização do Programa abaixo do esperado: o calendário político do País e o contingenciamento orçamentário ocorrido no início do exercício. As restrições da Lei Eleitoral dificultaram ou mesmo impediram que os governos estaduais e municipais dessem início à execução dos empreendimentos, fazendo com que vários contratos de repasse fossem inscritos em restos a pagar para 2003.

Destaca-se como restrição a falta de capacidade técnica e institucional da grande maioria dos municípios e estados que torna a elaboração dos projetos, o processo licitatório, o licenciamento ambiental, a regularização fundiária e outras exigências normativas impeditivas para o início da execução das obras. Também pode ser apontada como restrição constante o fato de que o orçamento alocado

**Gerente:**

**Luiz Cláudio de Vasconcelos**

em um exercício não seja financeiramente executado dentro do próprio exercício, utilizando-se, em consequência, a figura de restos a pagar, comprometendo a alocação de recursos em orçamentos futuros.

Considerando-se a hipótese de conclusão das obras em andamento relativas ao OGU de 2001, bem como daquelas contratadas com o OGU de 2002 até dezembro, a SEDU/PR deverá obter ampliação dos limites de pagamento para liquidação das mesmas ou, como alternativa, ampliar os prazos de validade dos restos a pagar.

---

**Concepção** Para avaliar a situação do Programa **Infra-estrutura Urbana**, torna-se necessário compreender algumas de suas características, que o diferenciam dos demais programas a cargo da SEDU/PR.

Em primeiro lugar, o Programa não constou do Projeto de Lei do Orçamento enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2001, sendo o Programa e suas ações criadas por aquela casa legislativa, à luz do que vinha ocorrendo nos exercícios anteriores. Logo, o Programa tem sido, até o momento, recriado anualmente e exclusivamente por intermédio de emendas, que, em geral, são de pequena monta, muito diversificadas e bastante diluídas por todo o território nacional.

Tal fato dificulta não só o estabelecimento de uma política adequada e específica para atender ao déficit existente em termos de infra-estrutura urbana nas cidades brasileiras, como também a aplicação de critérios para a priorização e execução das intervenções realizadas. Dificultam também o controle da aplicação dos recursos e a mensuração dos resultados alcançados.

Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e estados, quanto às exigências normativas, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores.

Os indicadores estão em fase de estudos e implantação. Somente no próximo exercício poderemos avaliar a sua eficiência.

A Caixa Econômica Federal é a instituição contratada como prestadora de serviço para, como mandatária da União, assinar os contratos de repasse com estados, Distrito Federal e municípios, bem como acompanhar a execução das obras *in loco*. Estes últimos são os responsáveis pela execução dos empreendimentos. Os recursos financeiros dos contratos são liberados em parcelas, conforme estabelecido nos projetos e nos cronogramas físico-financeiros aprovados, mediante comprovação, pela Caixa, da execução física do empreendimento.

A parceria com a Caixa pode ser considerada uma ação decisiva para o alcance dos resultados do Pró-Infra, pois assegura sua execução sob um arcabouço de normas e procedimentos técnicos que garantem que os recursos investidos alcancem os seus verdadeiros objetivos.

No âmbito da gestão do Programa, a falta de autonomia do gerente, a infraestrutura inadequada e a ausência de equipe de apoio limitam a atuação e o papel do gerente. A gerência, por falta de recursos, não consegue acompanhar a execução e o resultado das ações, nem estabelecer um melhor relacionamento com a Caixa e com os municípios beneficiados com recursos do Programa. O gerente é obrigado a assumir o papel do corpo administrativo, técnico e gerencial do Programa, simultaneamente. Uma melhor integração com a Caixa garantiria um maior e melhor fluxo de informações sobre a execução do Programa na tempestividade adequada.

Quanto à forma de controle e acompanhamento do desempenho, embora a parceria com a Caixa possibilite o controle e acompanhamento da execução das obras contratadas no âmbito do Programa, a SEDU/PR ressenete-se de um sistema de informações mais preciso e consistente, especialmente no que se refere ao detalhamento das características físicas, do modelo de implementação adotado pelo executor e do nível de satisfação dos beneficiários.

Está em fase de análise a parceria com ações de outros programas da SEDU/PR com o mesmo escopo de atuação ou, possivelmente, a criação de uma nova ação voltada ao desenvolvimento institucional de municípios, a exemplo do Saneamento é Vida, de forma a atender às demandas de projetos voltados para essa área.

Um dos fatores que mais afeta a estratégia de implementação do Programa reside na inadequação da legislação orçamentária que não contempla as especificidades das intervenções realizadas no seu âmbito, uma vez que necessitam de um prazo médio de três meses para a licitação e, não raro, de um período de obras que extrapola doze meses, além do mais, os descontingenciamentos de recursos concentram-se, via de regra, ao final do exercício, determinando definitivamente o divórcio entre o exercício orçamentário e a efetiva realização dos benefícios.

Decisivamente, a estratégia que mais contribuiu para a obtenção dos principais resultados do Programa foi o processo descentralizado de contratação das obras. Governadores e prefeitos dirigem-se diretamente às agências locais da Caixa para apresentarem seus projetos, receber informações, assinar contratos de repasse aprovados e autorizados pela SEDU/PR e receber os recursos mediante a comprovação de execução das etapas do objeto pactuado. Os benefícios são imediatos, tanto na agilidade do processo quanto na segurança do acompanhamento da execução e da liberação dos recursos.

.....

Existe dissincronia entre o exercício orçamentário e a efetiva realização dos benefícios. Como consequência também há um descompasso entre a execução orçamentária (realização dos empenhos) e a execução financeira (liquidação e pagamento dos valores empenhados).

## Implementação

Anualmente, o Programa utiliza a totalidade dos recursos descontingenciados para formalização de novas contratações, enquanto os limites financeiros são utilizados para pagamento das obras/serviços contratados em exercícios anteriores. Como o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SigPlan não registra o acompanhamento dos restos a pagar, a execução do Programa aparece destorcida, com um nível de realização bem menor do que o ocorrido na prática.

A definição dos limites financeiros leva em conta apenas a dotação orçamentária do exercício, ignorando a existência de valores inscritos em restos a pagar. Desse modo, os montantes fixados são insuficientes, sem considerar a irregularidade do cronograma de disponibilização dos recursos. A descontinuidade do fluxo financeiro afeta o regular desempenho do Programa, pois prejudica o início das obras, causa descompasso entre o cronograma físico e financeiro provocando, em consequência, a elevação dos seus custos e ainda paralisações das mesmas, comprometendo seus objetivos sociais e afetando a credibilidade do Governo Federal.

Os valores propostos pelo Executivo para o Programa têm sido bastante inferiores aos previstos no PPA 2000/2003. Na fase de tramitação no Congresso Nacional, o Programa recebe recursos adicionais por força das emendas parlamentares, muitas vezes quadruplicando o valor inicialmente proposto. Na fase de execução, os valores aprovados em Lei são mais uma vez modificados em

virtude da edição de decretos de limite para movimentação e empenho. O Pró-Infra não implementou as ações de financiamento migradas do Programa Revitalização de Infra-Estrutura de Centros Urbanos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, em função do contingenciamento do setor público.

O sistemático contingenciamento orçamentário impede que as emendas previstas no OGU sejam selecionadas no início do exercício, não havendo tempo para os procedimentos administrativos para a sua contratação e início das obras dentro do exercício financeiro. Desta forma, o resultado é um número excessivo de recursos inscritos em restos a pagar, o que acaba causando um impacto no fluxo financeiro previsto para o ano seguinte.

Além disso, o contingenciamento torna difícil estabelecer qualquer planejamento para implementação do Programa quando não se sabe quanto será disponibilizado para movimentação e empenho. Via de regra, os limites orçamentários são concedidos de forma concentrada e ao final dos exercícios, ou às vésperas de prazos restritivos, como o estabelecido pela Lei Eleitoral, gerando uma sobrecarga de contratações em um único mês.

Em 2002, o Programa empenhou e liquidou R\$ 456 milhões dos R\$ 653 milhões da LOA (69,8%), entretanto, executou financeiramente no exercício apenas R\$ 85 milhões (13% da LOA), passando a diferença para restos a pagar em 2002. Assim, a continuar o contingenciamento dos recursos em 2002, principalmente dos restos a pagar, acredita-se que o Programa não alcançará os índices esperados no PPA.

O monitoramento da execução física é realizado pela Caixa que disponibiliza as informações para a SEDU/PR em formato de banco de dados, que precisa ser aperfeiçoado quanto à sua qualidade e consistência. A identificação de problemas ocorre por intermédio da avaliação desses dados, por relatos da própria Caixa, dos executores e de parlamentares. A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset também tem auxiliado muito nessa tarefa.

O ideal seria promover também visitas técnicas nos locais das obras, o que não tem ocorrido por restrições de recursos para custeio dos deslocamentos, bem como pela pequena equipe da gerência do Programa.

Em se tratando de recursos humanos, a equipe técnica do Programa se limita a seu Gerente. Assim, todo o processo de acompanhamento das ações fica seriamente prejudicado em decorrência da falta de pessoal capacitado para o desempenho dessas funções, afetando o perfeito gerenciamento de um Programa do porte do Pró-Infra, que chega a contratar, em um único exercício, 2.644 operações.

Considerando as dificuldades relacionadas acima, a estratégia de implementação do Programa está razoavelmente adequada, pois a implementação por meio da Caixa Econômica Federal é o meio mais seguro, pois a extinta SEDU não possuía corpo técnico para executar as ações diretamente. Essa parceria com a Caixa tem assegurado a execução do Programa sob um arcabouço de normas e procedimentos técnicos que garantem que os recursos investidos alcancem os seus objetivos. Além disso, o modelo operacional adotado possibilita o acompanhamento das obras contratadas *in loco*, viabilizando a liberação dos recursos financeiros por parcela de obras/serviços executados.

Conquanto seja revestido de inegáveis vantagens, este modelo fragiliza o acompanhamento realizado pela SEDU/PR, uma vez que a distancia das experiências locais e a torna dependente das informações - e a qualidade destas - disponibilizadas pela Caixa, além de trazer nebulosidade à questão da responsabilização quando dos apontamentos das auditorias internas e externas.

Quanto à parceria com os poderes públicos locais, é visível sua insuficiente capacidade técnica e institucional, o que torna a montagem dos projetos e o atendimento das exigências normativas impeditivos para a contratação e início de execução das obras, trazendo, em conseqüência, atraso na implementação do Programa. Entretanto, sua proximidade com os beneficiários o torna o melhor agente de julgamento das reais necessidades locais.

As alterações na Lei Orçamentária, decorrentes das emendas parlamentares são positivas no que tange ao acréscimo de recursos ao Programa, embora o planejamento das ações fique condicionado à distribuição dos recursos, de forma diversa dos critérios de regionalização originalmente utilizados pelo Executivo. É importante fortalecer uma parceria mais ativa junto ao Congresso Nacional para solucionar essa divergência.

Parcerias mais efetivas com os Programas geridos pelo próprio órgão, como o Morar Melhor, Saneamento é Vida e Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, não ocorrem com grande frequência em virtude da própria natureza dos recursos, que são preponderantemente provenientes de emendas parlamentares de pequenos valores já destinadas a determinados municípios e até mesmo bairros, impedindo a composição dos investimentos num projeto mais estruturante. A falta de liberdade existente no orçamento aprovado também inibe a busca de parcerias com programas geridos por outros órgãos.

O Manual de Instruções do Pró-Infra estabelece que os Agentes Executores deverão estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos.

Estabelece, ainda, como obrigatório em todos os projetos, o desenvolvimento de trabalho social, que deverá, necessariamente, prever o apoio à mobilização e organização comunitária; a capacitação profissional ou geração de trabalho e renda; a educação sanitária; e o acompanhamento e avaliação dos resultados da intervenção, por parte dos Agentes Executores, após conclusão das obras e serviços.

Com isso, espera-se que os mecanismos de controle social estejam garantidos, embora a ausência de equipe técnica na SEDU/PR, em qualificação e número suficientes, não permita uma avaliação mais precisa da questão.

A execução do Pró-Infra é descentralizada SEDU/Caixa/poder público local, o que a distancia muito dos beneficiários finais. Na prática, esse contato só ocorre no âmbito da ação local, onde os executores devem estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos.

Nas ações de maior impacto, o desempenho fica prejudicado por diversos fatores. Geralmente, os processos licitatórios são lentos e, muitas vezes, questionados pelas auditorias internas e externas. A morosidade na obtenção de licenciamento ambiental também dificulta e algumas vezes inviabiliza o início de execução dos empreendimentos. Além disso, as questões relativas à inadimplência, aliada ao atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm-se mostrado como os principais entraves à contratação e agilidade na execução dos empreendimentos.

## Minha Casa

**Resultados** No exercício 2002, os contratos realizados no âmbito do Programa **Minha Casa** totalizaram R\$ 695 milhões, que propiciaram a produção de 30.251 unidades habitacionais para fins de arrendamento. Acumulando-se os resultados dos exercícios anteriores, o Programa atinge o expressivo volume de R\$ 1,854 bilhão aplicado e a produção de mais de 88 mil unidades.

Devido à nova orientação normativa, o Programa tenderá a gerar maiores resultados nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo e em municípios com população urbana superior a cem mil habitantes, ampliando, assim, os benefícios do Programa, de 192 para 304 municípios brasileiros.

Outros resultados de difícil mensuração resultam da implementação de trabalho social junto à população beneficiária, objetivando a conscientização de seus direitos e deveres como arrendatários, vida comunitária, organização de condomínio, geração de emprego e renda, etc.

Para o exercício 2003, é esperada a execução plena das metas físicas e financeiras do Programa e o atendimento da população com renda familiar de até quatro salários-mínimos, conforme a nova determinação do Conselho Curador do FGTS.

**Concepção** A partir da criação e implantação do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, o modelo brasileiro de política habitacional centrou-se em linhas de crédito voltadas à venda/aquisição de unidades residenciais. Os financiamentos de longo prazo não permitiam que a solução habitacional adotada acompanhasse a evolução das necessidades sociais das famílias que, não raras vezes, repassavam suas unidades a terceiros, à margem das regras e legislação vigente para o Sistema. Diante desse quadro, e considerando ainda a concentração do déficit habitacional nos segmentos da população de mais baixa renda, o **Programa Minha Casa**, criado em abril de 1999 por intermédio da Medida Provisória nº 1.823, objetiva propiciar uma alternativa ao paradigma da casa própria, oferecendo a famílias com rendimento mensal de até seis salários-mínimos arrendamento residencial com opção futura de compra.

O Programa é dirigido às regiões metropolitanas e centros urbanos de grande porte (cidades com população urbana igual ou superior a cem mil habitantes), e ainda a todas as capitais estaduais, onde o déficit habitacional brasileiro demonstra, por intermédio das favelas, cortiços e áreas invadidas, sua mais cruel expressão. A taxa de arrendamento corresponde a 0,7% do valor do imóvel, considerado o valor mínimo de R\$ 50, sendo o prazo do contrato de quinze anos, com opção de compra do imóvel ao final deste prazo. O valor do imóvel arrendado é reajustado anualmente mediante aplicação de 80% do índice acumulado aplicado às contas vinculadas do FGTS. A taxa de arrendamento é reajustada anualmente pelo mesmo índice aplicado às contas vinculadas do FGTS.

Em razão da Resolução nº 400, de 24 de junho de 2002, do Conselho Curador do FGTS, o Programa, que inicialmente previa dezembro de 2002 como prazo final para conclusão de suas aplicações, continuará operando até o final do exercício 2003, o que demandará, em função do novo horizonte temporal, uma revisão do prazo para alcance de suas metas físicas e financeiras e, por consequência, do prazo para alcance do resultado final projetado para o seu indicador. Há que se considerar ainda, também em razão da citada Resolução nº 400/2002, que a dilatação do prazo de aplicação dos recursos prestados pelo FGTS ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, ficou

Gerente:

Nelson Teixeira da Silva

condicionada a aplicação de R\$ 450 milhões para o atendimento à população com renda familiar mensal inferior a R\$ 800,00, hoje equivalente a quatro salários-mínimos, estrato populacional inferior aos seis salários-mínimos constantes como teto inicial do Programa.

O indicador merece uma revisão objetivando "refinar" o conceito de déficit habitacional a ser trabalhado mediante a implementação do Programa, uma vez que o mesmo está proposto em sentido amplo. O conceito de déficit habitacional envolve uma série de carências com relação à moradia, como, por exemplo, ausência de infra-estrutura, depreciação do imóvel, coabitação familiar e comprometimento excessivo de renda familiar com o pagamento de aluguel. Nesse sentido, consideradas as diversas necessidades habitacionais que compõem o conceito de déficit habitacional como um todo, seria interessante que o déficit a ser apurado viesse a particularizar, de acordo com as características de atuação do Programa, uma necessidade mais específica. Um Programa como o **Minha Casa**, que objetiva oferecer arrendamento residencial com opção futura de compra, estaria auxiliando, em particular, a minimizar o ônus excessivo com aluguel.

Faz-se necessária a atualização da estratégia de implementação do Programa, de forma a melhor evidenciá-la: "O Programa **Minha Casa** é operado de forma totalmente descentralizada, por intermédio da Caixa Econômica Federal, que adota os seguintes procedimentos: a) a Caixa seleciona as áreas de implantação de projetos e o público-alvo a serem beneficiadas pelo Programa, em parceria com os governos estaduais e municipais; b) a Caixa publica Edital no Diário Oficial da União dando ciência das áreas selecionadas ao segmento da construção civil e/ou empresas/entidades promotoras. A utilização de áreas não indicadas no Edital é previamente submetida à concordância do estado e do respectivo município; c) as empresas/entidades interessadas em participar do Programa apresentam projetos de construção, recuperação ou adaptação de unidades habitacionais para fins de arrendamento aos Escritórios de Negócios da Caixa; d) os projetos e as respectivas empresas/entidades promotoras e/ou construtoras são submetidos, pela Caixa, à avaliação de risco da operação; e) os projetos são recebidos pela Caixa enquanto houver disponibilidade de recursos para execução do Programa; f) a Caixa adquire as unidades habitacionais, com os recursos do FAR que se encontram sob sua exclusiva administração; e g) a Caixa arrenda as unidades habitacionais, considerando a capacidade de pagamento dos proponentes, podendo contar com o auxílio de empresas especializadas na administração e locação de imóveis residenciais".

.....  
A fonte de recursos do Programa **Minha Casa** é o FAR - Fundo de Arrendamento Residencial, cujos recursos já se encontram totalmente disponíveis para aplicação, sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Por esse motivo, o Programa não sofre os problemas de execução financeira comumente observados nos programas lastreados com recursos orçamentários. O Programa é operado de forma absolutamente descentralizada, por intermédio da Caixa, e a gerência do Programa, que está a cargo da SEDU, conta, exclusivamente, com a figura do próprio gerente.

## Implementação

As metas físicas do Programa foram originalmente estabelecidas estimando-se em R\$ 15 mil o valor médio de aquisição das unidades residenciais para fins de arrendamento. Entretanto, a realidade das contratações vem demonstrando que o valor médio de aquisição situa-se em torno de R\$ 22 mil. Por esse motivo, das 38.730 unidades estimadas para o exercício 2002, foram produzidas apenas 30.251 unidades, isto é, 78,11% do total previsto. O elevado custo de terreno e infra-estrutura observado nos grandes centros urbanos, para os quais o Programa é dirigido, associado às exigências técnicas para o padrão construtivo das

unidades, formuladas pela Caixa, elevam o custo final de produção, comprometendo o alcance das metas físicas inicialmente estabelecidas, e dificultam o atendimento ao público-alvo do Programa.

Em razão de flexibilizações normativas introduzidas pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, o Programa passou a atuar de maneira mais expressiva nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, que apresentam profundas carências habitacionais e elevados custos de terreno. Além disso, o Programa passou a integrar-se a programas de revitalização urbana e recuperação de sítios históricos, bem como estendeu sua atuação para municípios cuja população urbana conte com mais de cem mil habitantes, ampliando, assim, os benefícios do Programa de 192 para 304 municípios brasileiros.

A execução do Programa não tem se limitado à realização das obras, contemplando ainda a implementação de trabalho social junto à população beneficiária, objetivando a conscientização de seus direitos e deveres como arrendatários, vida comunitária, organização de condomínio, geração de emprego e renda, etc.

No tocante às parcerias, a implementação do Programa prevê a participação do poder público local, particularmente na seleção de áreas de implantação dos projetos e na escolha do público-alvo. Prevê, ainda, que as Prefeituras Municipais e Governos Estaduais promovam ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implantação dos projetos, tais como redução ou isenção fiscal, implantação de infra-estrutura básica e simplificação de critérios visando conferir maior celeridade à aprovação de projetos junto aos órgãos competentes. Entretanto, a participação do poder público local não ocorreu dentro do nível desejável. Em parte, a baixa participação deveu-se às restrições econômico-financeiras impostas pelo ajuste fiscal. De outro lado, o fato de que os projetos são promovidos, aprovados e desenvolvidos a partir de chamamento dirigido às empresas do setor da construção civil, dentro de exigências e especificações que nem sempre se encontram ao alcance dos governos estaduais e municipais e das famílias por eles indicadas.

Assim, a Caixa, na qualidade de agente executor do Programa e de gestora dos recursos, poderia rever sua estratégia de operação do Programa, pois, diante do expressivo poder de compra que possui, poderia atuar como órgão promotor dos projetos, definindo-os em parceria com o poder público local, passando a oferecer a possibilidade de produção, e não de concepção, às empresas do setor da construção civil. Atualmente, a Caixa limita sua atuação operando apenas como entidade financiadora de projetos estruturados pelo setor da construção civil que, em muitos casos, não se enquadram nas políticas locais e federais voltadas à produção de habitação de interesse social. Em resumo, o Programa **Minha Casa** atualmente é operado a partir de demanda espontânea identificada pelas empresas do segmento da construção civil, sendo recomendável que, futuramente, o mesmo passe a perseguir o déficit habitacional, de forma integrada às políticas públicas de atendimento à população de baixa renda, com base em metas previamente estabelecidas.

Seria necessário ampliarmos os mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa, hoje reduzido ao mero controle da execução físico-financeira. Tal fato configura-se como relação direta da ausência de recursos humanos e respectiva infra-estrutura de informatização.

Também se faz necessária a realização de uma pesquisa sobre satisfação, junto às famílias beneficiárias do Programa, que possa avaliar, entre outros aspectos, se, de fato, o arrendamento atende às necessidades habitacionais ou se está sendo utilizado meramente como mais uma forma de aquisição de moradia. Cabe ressaltar que a Caixa, em cumprimento às atribuições que lhe foram legalmente conferidas, deverá conferir maior publicidade aos atos normativos que regem o *modus operandi* do Programa.

## Morar Melhor

### Resultados

No período de 2000 a 2002 foram contratadas 5.521 operações em 3.928 municípios, envolvendo recursos da União da ordem de R\$ 917 milhões. É uma média de 1.840 operações por ano e valor médio de R\$ 166 mil por intervenção. Dessas, já se encontram concluídas 1.841. São 1.217 obras na área de habitação, beneficiando cerca de 209,6 mil famílias com a construção e recuperação de moradias, com recursos da ordem de R\$ 156,5 milhões. Na área de saneamento, foram concluídas 624 obras, beneficiando cerca de 2.021,5 mil famílias com a implantação, ampliação ou recuperação de sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário ou, ainda, com ações voltadas à coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, envolvendo recursos da ordem de R\$ 100,3 milhões. As demais obras contratadas encontram-se em fase de execução. Vale observar que, considerando-se a previsão inicial de atendimento de 1,8 milhão de famílias até 2003, o Programa já atingiu 100% da sua meta, embora, potencialmente, ainda possa realizar muito mais.

Contudo, face à edição do Decreto nº 4.526, de 18/12/02, foram cancelados os saldos de empenho de 573 contratos, inscritos em restos a pagar de 2001, no valor de R\$ 71,5 milhões. Grande parte destes já estava com obras iniciadas ou até mesmo concluídas. Está em estudo a possibilidade de emissão de novo empenho à conta do OGU 2003 para regularização dos contratos em andamento.

No exercício de 2003, a expectativa é resolver as pendências relativas aos empenhos cancelados dos contratos assinados no exercício de 2001, que estejam com obras em andamento ou concluídas. Espera-se, ainda, que sejam concedidos limites financeiros em montante suficiente para liquidação dos restos a pagar de 2002, de forma compatível e tempestiva com o ritmo de execução dos empreendimentos, procurando, com isso, não gerar, para 2004, a mesma pendência ocorrida nesse exercício. Caso seja possível empenhar a totalidade dos recursos consignados no OGU 2003, R\$ 296 milhões, estima-se que seriam atendidas 134 mil famílias.

### Concepção

A partir de 2002, o **Morar Melhor** teve sua concepção alterada com a transferência das ações de saneamento e resíduos sólidos para programas específicos (Saneamento é Vida e Gestão de Resíduos Sólidos). Como consequência, o **Morar Melhor** ganhou maior focalização, sendo composto por ações relacionadas ao provimento de soluções habitacionais, entendidas no sentido da melhoria do *habitat* urbano. Ainda com o objetivo de ampliar as alternativas fornecidas pela SEDU/PR para a promoção da melhoria das condições habitabilidade, foi criada a ação de produção de lotes urbanizados. A proposta de criação de uma nova ação de provisão de cestas básicas de material de construção para a população de baixa renda foi adiada devido à falta de recursos.

Tal reformulação exigiu a proposição de novos indicadores, menos específicos da área de saneamento básico e com caráter menos abrangente, de modo que suas variações reflitam mais propriamente a atuação do Programa. Tais indicadores ainda não foram apurados. No momento, a dificuldade está na sistematização da apuração de indicadores mais específicos.

Gerente:

Mirna Quinderé Belmiro Chaves

## Implementação

Decisivamente, a estratégia que mais contribuiu para a obtenção dos principais resultados do Programa foi o processo descentralizado de contratação das obras por intermédio da parceria com a Caixa Econômica Federal, que atua como mandatária da União. Governadores e prefeitos dirigem-se diretamente às agências locais da Caixa para apresentarem seus projetos, receber informações, assinar contratos de repasse aprovados e autorizados pela SEDU/PR e receber os recursos mediante a comprovação de execução das etapas do objeto pactuado. Os benefícios são imediatos, tanto na agilidade do processo quanto na segurança do acompanhamento da execução das obras contratadas *in loco* e da liberação dos recursos financeiros por parcela de obras/serviços executados, garantindo que os recursos investidos alcancem os seus verdadeiros objetivos.

Embora a parceria com a Caixa possibilite o controle e acompanhamento da execução das obras contratadas no âmbito do Programa, a SEDU/PR ressentese de um sistema de informações mais consistente, especialmente no que se refere ao detalhamento das características físicas, do modelo de implementação adotado pelo executor, do nível de satisfação dos beneficiários, etc. Conquanto seja revestido de inegáveis vantagens, este modelo fragiliza o acompanhamento realizado pela SEDU/PR, uma vez que a distancia das experiências locais e a torna dependente das informações - e a qualidade destas - disponibilizadas pela Caixa, além de trazer nebulosidade à questão da responsabilização quando dos apontamentos das auditorias internas e externas. A identificação de problemas ocorre por intermédio da avaliação desses dados, por relatos da própria Caixa, dos executores e de parlamentares. A Secretaria de Controle Interno da Presidência da República - Ciset também tem auxiliado muito nessa tarefa. O ideal seria promover também visitas técnicas nos locais das obras, o que não tem ocorrido por restrições de recursos para custeio dos deslocamentos, bem como pela pequena equipe da gerência do Programa.

No tocante à busca de maior participação e transparência na execução do Programa, o Manual de Instruções do Morar Melhor estabelece que os agentes executores deverão estimular a participação das famílias em todas as etapas do projeto, na gestão dos recursos financeiros da União destinados ao Programa, bem como na manutenção do patrimônio gerado por estes investimentos. Estabelece, ainda, como obrigatório em todos os projetos, o desenvolvimento de trabalho social, que deverá prever o apoio à mobilização e organização comunitária; a capacitação profissional ou geração de trabalho e renda; a educação sanitária; e o acompanhamento e avaliação dos resultados da intervenção, por parte dos agentes executores, após conclusão das obras e serviços.

Como o Programa destina-se à melhoria das condições de habitabilidade de famílias em estado de exclusão social, qualquer intervenção que venha a complementar as ações dessas comunidades é desejável e bem-vinda. Entretanto, parcerias mais efetivas com os programas geridos pela própria SEDU/PR, como o Infra-Estrutura Urbana, Saneamento é Vida e Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, não ocorrem com frequência em virtude da própria natureza dos recursos, que são preponderantemente provenientes de emendas parlamentares de pequenos valores e já destinadas a determinados municípios e até mesmo bairros, impedindo a composição dos investimentos num projeto mais estruturante no plano local. A falta de liberdade existente no orçamento aprovado também inibe a busca de parcerias com programas geridos por outros órgãos. Outra parceria fundamental seria complementar a ação Produção de Lotes Urbanizados com a construção de unidades habitacionais por intermédio da aquisição de cesta básica de materiais de construção, que é viabilizada pela

concessão de financiamentos às famílias beneficiárias por intermédio da ação existente no Programa Carta de Crédito, mas que ainda não possuem atuação integrada.

A única fonte de recursos do **Morar Melhor** é o Orçamento Geral da União, que não aporta valores orçamentários suficientes para o atendimento de parcela significativa da demanda, constituída pela população com renda familiar de até três salários-mínimos que vivem em condições subnormais, extrato onde se concentra o déficit habitacional. Nesse contexto, há que se considerar a necessidade de buscar alternativas de financiamento que assegurem a efetiva implementação do Programa com intervenções que tenham real impacto na melhora das condições de habitabilidade das localidades atendidas.

Na consignação de recursos ao Programa, é importante a parceria com o Congresso Nacional, entretanto, por força das emendas apresentadas, o planejamento das ações fica condicionado às alterações na proposta de regionalização e distribuição dos recursos que enviesam os critérios originalmente utilizados pelo Executivo, que buscam a reversão das desigualdades regionais no acesso à moradia adequada.

Na fase de tramitação no Congresso Nacional, o Programa recebe recursos adicionais por força das emendas parlamentares, muitas vezes quadruplicando o valor inicialmente proposto. Na fase de execução, os valores aprovados em Lei são mais uma vez modificados em virtude da edição de decretos de limite para movimentação e empenho. A proposta da SEDU/PR para o orçamento do **Morar Melhor** no exercício de 2002 foi de R\$ 57 milhões. Por força das emendas parlamentares, a Lei Orçamentária foi aprovada em R\$ 225 milhões, tendo sido liberado para movimentação e empenho, até o momento, o limite de 47% desse valor (R\$ 106,6 milhões).

Dentre as principais dificuldades encontradas no período 2000/2002, encontram-se as questões relativas aos contingenciamentos orçamentários e financeiros. A ampliação de limites orçamentários ao final dos exercícios ou às vésperas de prazos restritivos, como o estabelecido pela Lei Eleitoral, gera uma sobrecarga de contratações num único mês. Tal fato, em combinação com a falta de recursos financeiros em volume e tempestividade compatíveis com os cronogramas dos planos de trabalho, produz dificuldades no cumprimento das metas e prazos, gerando obrigações em exercícios futuros, trazendo prejuízos à execução do Programa, além de determinar o descompasso entre o exercício orçamentário (realização dos empenhos), a execução financeira (liquidação e pagamento dos valores empenhados) e a efetiva realização dos benefícios.

Um dos fatores que mais afetam a estratégia de implementação do Programa reside na inadequação da legislação orçamentária, que não contempla as especificidades das intervenções realizadas no seu âmbito. Em geral, necessita-se de um prazo médio de três meses para a licitação e, não raro, de um período de obras que extrapola doze meses. Anualmente, o Programa utiliza a totalidade dos recursos descontingenciados para formalização de novas contratações, enquanto os limites financeiros são utilizados para pagamento das obras/serviços contratados em exercícios anteriores. Por esses motivos, na execução financeira dos contratos tem-se utilizado a figura de restos a pagar, quando, na realidade, o que ocorre é o comprometimento de recursos de exercícios futuros. Assim, ainda que o SigPlan anualmente registre o cumprimento de metas financeiras previstas com a liquidação de empenhos, trata-se, na grande maioria, de contratações cuja execução física só será realizada durante os exercícios seguintes. Como o SigPlan não registra o acompanhamento dos restos a pagar,

a execução do Programa aparece destorcida, com um nível de realização bem menor do que o ocorrido na prática.

O Programa teve sua operacionalização muito afetada pelo calendário político do País, pois, embora no exercício de 2002 as autorizações para contratação tenham ocorrido no primeiro semestre do ano, as restrições da Lei Eleitoral dificultaram ou mesmo impediram que os governos estaduais e municipais dessem início à execução dos empreendimentos. Por outro lado, os contratos assinados no exercício de 2001 passaram o ano de 2002 tendo sua validade constantemente prorrogada, o que afetou a credibilidade do Programa, uma vez que não existiam garantias para o executor. Nesse contexto, quase 2.000 contratos de 2001 foram cancelados, enquanto somente 11% das obras contratadas em 2002 tiveram início.

Para o orçamento de 2003, a proposta da SEDU/PR foi de R\$ 22 milhões, 40% inferior à proposta inicial de 2002. Essa redução de valores para 2003 trouxe como consequência a alteração na distribuição espacial dos recursos. Até 2002, era utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH para distribuição dos valores por todas as unidades da Federação, mas para evitar a excessiva pulverização de recursos em projetos demasiadamente pequenos, na proposta de 2003 a distribuição somente se deu ao nível das cinco unidades regionais.

Também pode ser apontada como uma restrição constante a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e estados brasileiros, que torna a montagem dos projetos, a efetivação do processo licitatório, a obtenção do licenciamento ambiental, a regularização fundiária e o atendimento das demais exigências normativas verdadeiros impeditivos para o início de execução das obras, reforçando ainda mais que o orçamento alocado em um exercício não seja financeiramente executado dentro do próprio exercício. Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e estados brasileiros para equacionar as suas questões habitacionais, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores. Está em fase de análise a parceria com ações de outros programas da SEDU/PR com o mesmo escopo de atuação ou, possivelmente, a criação de uma nova ação voltada ao desenvolvimento institucional de municípios, de forma a auxiliá-los os na superação de suas deficiências técnicas e institucionais.

Considere-se também que as questões relativas à inadimplência dos estados, Distrito Federal e municípios, assim como o atendimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm se mostrado um dos principais entraves à contratação e agilidade na execução dos empreendimentos.

Um entrave à execução não sanado ao longo de quatro anos da existência da extinta SEDU/PR foi a ausência de uma estrutura regimental formal. Os cargos existentes foram adaptados informalmente para conviver com a administração por programas sem, contudo, resolver as dificuldades relativas ao quantitativo de pessoal, o que prejudicou o desempenho do papel de gerente que, além do mais, não possui total governabilidade sobre muitos dos fatores que interferem na execução dos programas.

Há necessidade de revisão das metas físicas previstas para o Programa, pois as mesmas ainda consideram as ações de saneamento básico (água e esgoto) e resíduos sólidos, hoje transferidas para os programas Saneamento é Vida e Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

## Nosso Bairro

## Resultados

Durante o período de janeiro 2000 a dezembro de 2002 foram realizadas contratações que irão beneficiar 98.869 famílias com infra-estrutura urbana, habitação e saneamento.

Na ação de apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional para famílias de baixa renda, foram firmados cinquenta contratos de repasse em 49 municípios em 2002, totalizando um investimento de R\$ 10 milhões e ainda foram aprovados 41 Planos Estratégicos Municipais para Assentamentos Subnormais - Pemas. Desde 2000 estão em vigor 163 contratos de repasse com os municípios, no montante de R\$ 35,5 milhões com recursos da União/BID, tendo sido aprovados 98 Planos Estratégicos Municipais para Assentamento Subnormais - Pemas.

Na ação Melhoria das condições habitacionais, de infra-estrutura e de saneamento básico (Habitar-Brasil/BID - Urbanização de Assentamentos Subnormais - UAS) em 2002 foram firmados 41 contratos de repasse em 41 municípios, para serem executados de forma plurianual, correspondendo a um investimento da ordem de R\$ 241,9 milhões, sendo R\$ 194,2 milhões de repasse da União/BID, e o restante de contrapartida dos tomadores (estados, municípios e DF). As obras, quando concluídas, irão beneficiar cerca de 23 mil famílias, gerando aproximadamente 23 mil empregos. Entre os anos de 2000 e 2002 foram contratadas 68 operações para execução de projetos integrados de urbanização de favelas, das quais 29 estão com obras já iniciadas e quarenta já concluíram ou iniciaram os processos licitatórios. Estes contratos beneficiarão 53.676 famílias, com R\$ 477,6 milhões em investimento, sendo R\$ 373,6 milhões de repasse da União/BID e o restante de contrapartida dos estados e municípios.

A ação de Financiamento a estados e municípios para implantação de melhorias habitacionais (Pró-Moradia) teve suas contratações paralisadas devido às restrições de crédito ao setor público. Entretanto, em 2002 foram reabertas as contratações, tendo sido contratadas dezoito operações no Estado da Bahia, com investimento de R\$ 62 milhões, onde serão beneficiadas cerca de nove mil famílias. No período de 2000 a 2002 foram contratadas 28 operações de crédito no montante de R\$ 130,3 milhões de investimento, sendo R\$ 110,5 com recursos do FGTS e o restante de contrapartida dos estados e municípios. Tais obras, quando concluídas, beneficiarão 45.197 famílias.

Cabe salientar que os índices previstos somente não serão superados caso continue o forte contingenciamento de recursos do OGU e as restrições de crédito ao setor público, os quais, até aqui, têm dificultado o atendimento à demanda existente.

Como este Programa foi considerado prioritário pelo Ministério das Cidades, em reunião interministerial com a área econômica e a Casa Civil, ficaram assegurados, no mínimo, a disponibilização dos R\$ 120 milhões aprovados na LOA para 2003. Estima-se atingir em 2003 um total de 105 operações contratadas. Na ação com recursos do FGTS, foram iniciadas as negociações no sentido de se rever a política de restrição de crédito ao setor público, oferecendo alternativas que permitam reabrir as contratações.

**Gerente:**

**Heleno Franco Mesquita**

## Concepção

Dados oficiais revelam que 138 milhões de brasileiros vivem em cidades, sendo que 35 milhões de pessoas moram em áreas subnormais, com ausência de serviços básicos necessários como água ou esgoto ou energia elétrica ou residindo em moradias inadequadas (barracos e palafitas, localizados em áreas de risco, como beira de rios, morros, etc). Na década de 1980, por exemplo, verificou-se um crescimento populacional das regiões metropolitanas da ordem de 24%, enquanto a população que mora em áreas faveladas aumentou em 118%. A essas áreas subnormais são agregados, anualmente, em torno de 340 mil domicílios subnormais, número que corresponde a mais de três vezes o total de domicílios urbanos de uma cidade do porte de Florianópolis-SC. As conseqüências desse quadro são a ocorrência diária de perdas de vidas humanas e de bens materiais das famílias, que se perdem nas enchentes e nos deslizamentos de morros, e de hospitais abarrotados de pessoas com doenças originadas pela ausência de saneamento básico nos locais onde residem.

Para enfrentar este cenário, o Governo Federal criou os programas Pró-Moradia, com recursos do FGTS e Habitar-Brasil/BID, com recursos da União/BID, que atendem a estados e municípios com o objetivo de capacitar os administradores locais a resolverem os problemas habitacionais da população com renda até três salários-mínimos e assegurar recursos financeiros para implementar projetos integrados que atendam todas as necessidades básicas dessas famílias, transformando as áreas de favelas em bairros residenciais normais. Posteriormente, esses programas foram transformados em ações do Programa **Nosso Bairro**, que integram o PPA 2000-2003.

Destaca-se como inovação do Programa a criação de uma ação de desenvolvimento institucional de municípios, que objetiva assegurar o apoio técnico e financeiro para aperfeiçoar, modernizar e capacitar as prefeituras municipais visando melhorar sua atuação na solução dos problemas habitacionais das famílias de baixa renda. Por intermédio desta ação, capacitam-se os entes municipais para lidar com processos habitacionais complexos, como por exemplo, os procedimentos técnicos e de aprovação dos loteamentos, que devem ser abordados segundo diversos aspectos (sociais, legais e econômicos) e envolvem várias instâncias decisórias, assim como os processos de individualização e legalização da propriedade imobiliária, que também são complicados e de elevado custo.

Outra inovação importante visa a melhoria das condições de habitabilidade das famílias que vivem em assentamentos subnormais, por intermédio de projetos integrados de infra-estrutura, saneamento básico, habitação e recuperação ambiental.

Cabe assinalar que poucos programas do Governo Federal trazem, na sua concepção, um destaque para o componente social como este. Exige-se a participação ativa da comunidade local, desde o planejamento da proposta de intervenção até a conclusão da execução física das obras. O projeto executivo integrado só é aprovado com adesão expressa de, no mínimo, 80% das famílias a serem beneficiadas. O agente executor deve apresentar projetos de apoio e orientação à comunidade, de educação fundamental, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda, de educação sanitária e ambiental, a serem implementadas durante a execução do projeto e pelo prazo de um ano após a conclusão das obras. Além disso, há o acompanhamento social dessas famílias expresso em relatórios trimestrais.

No tocante ao aperfeiçoamento na concepção do Programa, cabe ressaltar que dos cico indicadores previstos no início do PPA, três contemplam ações que foram remanejadas para outro Programa. Assim, é importante que seja

reformulada a cesta de indicadores, uma vez que a variação dos índices da "taxa de abastecimento de água de famílias com renda de até três salários-mínimos", da "taxa de esgotamento sanitário para famílias com renda de até três salários-mínimos" e da "taxa de disposição final diferenciada de resíduos sólidos de famílias com renda de até três salários-mínimos" referem-se a tais ações. Quanto aos indicadores "taxa de crescimento do atendimento de família por real investido" e "número-índice de famílias atendidas", somente poderão ser mensurados quando as famílias das operações contratadas forem efetivamente atendidas, o que ocorrerá com a conclusão das obras. Cerca de doze obras estão previstas para conclusão em 2003, momento a partir do qual será possível avaliar os resultados com maior profundidade. Algumas dessas obras estão previstas para terminar em 2002, a partir daí os resultados estarão sendo avaliados. Há necessidade de adequação dos indicadores, uma vez que os vigentes não retratam o avanço na qualidade de vida das famílias atendidas pelas obras e serviços.

A ação de financiamento a estados e municípios para implantação de melhorias habitacionais (Pró-Moradia), teve suas contratações paralisadas devido às restrições de crédito ao setor público. A partir da publicação da Resolução 2.668/99, de 25/11/99, as medidas restritivas que antes residiam na capacidade de endividamento do município/estado, passaram a ter outro enfoque, sendo limitada à carteira de empréstimo do agente financeiro no patamar de 45% do seu Patrimônio Líquido Ajustado. Assim, mesmo aquelas administrações estaduais ou municipais que tivessem recuperado a capacidade de endividamento do seu estado/município, não puderam contratar novas operações, porque a Caixa, como único interessado em ser Agente Financeiro do FGTS, já havia ultrapassado esse limite. Como a restrição estava na figura do Agente Financeiro, o Município de Fortaleza/CE, no exercício de 2000, celebrou dez contratos de empréstimo através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que participou na qualidade de Agente Financeiro do FGTS, apenas nesse caso.

## Implementação

Apesar das contratações ocorridas em 2000, o Conselho Monetário Nacional - CMN continua limitando o montante das operações de crédito de cada instituição financeira e reduzindo ainda mais o valor global das operações de crédito para o setor público (Resoluções 2.827 e 2.954, respectivamente de 30/03/2002 e 25/04/2002). A Caixa analisou a capacidade de pagamento de vários tomadores em 2002, mas mesmo estas sendo satisfatórias, a secretaria não pôde contratar todas as propostas encaminhadas pelo agente financeiro, por não atenderem às exigências do CMN, sendo efetivados apenas dezoito contratos. Se considerado o montante de investimento no Pró-Moradia desde 1995, soma-se recursos da ordem de R\$ 1,3 bilhão, para atendimento de 345.890 famílias. Entretanto, se considerado o período do início do PPA vigente, a ação investiu cerca de R\$ 130 milhões para atendimento a 81.625 famílias.

Verifica-se a necessidade de reformulação da legislação de forma a atualizar itens de investimento, adequar a documentação exigida e complementar as modalidades operacionais, assim como retomar o processo de descentralização do enquadramento, hierarquização e seleção de propostas, reativando o convênio com as instâncias colegiadas estaduais. Outro ponto a aperfeiçoar remete ao estímulo à participação de novos agentes financeiros, uma vez que apenas a Caixa Econômica Federal apresenta interesse em atuar no Programa.

Nas ações em que os recursos são provenientes da União/BID, a execução inicial do Programa teve um ritmo lento devido a diversos fatores: eleição municipal de 2000; ações inovadoras sem experiência anterior dos participantes;

despreparo das equipes municipais e estaduais no setor habitacional e morosidade na obtenção de licenciamento ambiental. A demora na implementação do Sistema de informática contábil-financeiro exigido pelo BID também motivou a não liberação de recursos desse organismo até agosto de 2002, atrasando os projetos.

O Programa também sofreu as conseqüências do forte contingenciamento orçamentário e insuficiente disponibilização financeira mensal de recursos. A Lei Orçamentária para 2002 aprovou uma dotação para o Habitar-Brasil/BID da ordem de R\$ 128 milhões, entretanto, foram descontingenciados apenas R\$ 38 milhões. Como alternativa para essa insuficiência, adotou-se a sistemática de contratação plurianual, tendo como lastro o PPA 2000-2003. Os recursos foram insuficientes para o cumprimento dos compromissos já assumidos no contrato de empréstimo. A descontinuidade mensal dos recursos financeiros prejudicou a execução do Programa, impactando diretamente as obras e serviços das operações contratadas. Além disso, no final do exercício foram cancelados R\$ 90 milhões do orçamento aprovado pela LOA 2002.

Para se ter uma idéia do problema, foram firmados contratos de repasse para execução de projetos integrados de urbanização de favelas, cujas obras estão iniciadas, sendo algumas em fase de conclusão, havendo ainda outros projetos que já estão aprovados ou em análise final na Caixa Econômica Federal. O quadro é grave pelo fato de que a população local a ser beneficiada pelas obras - residente nas piores áreas das cidades e inserida no grupo social dos excluídos - começa a demonstrar descontentamento e frustração diante das paralisações, face à grande expectativa gerada pelo projeto, o que poderá vir a causar sérios distúrbios nas áreas das intervenções, caso não se possa apresentar solução de curtíssimo prazo que garanta a continuidade e conclusão dos projetos. Cabe também lembrar que os municípios investiram, antecipadamente, recursos próprios significativos exigidos pelo Programa, com elaboração de projetos executivos integrados e manutenção de equipes diretamente nas favelas para orientação, organização, cadastramento e discussão em assembleias com as famílias para definição da concepção dos projetos. Ainda é de se salientar que o Governo Federal está pagando elevados recursos a título de Comissão de Crédito sobre o saldo não desembolsado do empréstimo, os quais seriam reduzidos pela aceleração dos investimentos. Pelo exposto, é necessário viabilizar o descontingenciamento dos recursos orçamentários de forma a permitir o cumprimento dos contratos celebrados com os municípios, atender ao que foi ajustado com o BID e corresponder às expectativas das famílias carentes, público-alvo do Programa.

Outro problema reside em que a quantidade de operações já contratadas, acrescidas dos projetos aprovados e os em análise na Caixa, somam um montante de aproximadamente R\$ 550 milhões, enquanto o PPA totaliza R\$ 420 milhões, considerando o PL 061 aprovado na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional. Assim, ainda em 2003 as ações do Programa relativas ao empréstimo externo deverão superar, em termos de contratações, os limites de recursos previstos no PPA 2000-2003. Como solução para esse problema, está sendo preparada uma solicitação de ampliação dos recursos previstos no PPA 2000-2003, de forma a viabilizar novas contratações.

Se levarmos em conta apenas as obras totalmente concluídas, pode-se considerar que o cumprimento das metas físicas ficou abaixo do previsto, tendo em vista que a insuficiência financeira inviabilizou a agilidade das obras e serviços. Entretanto, se considerarmos as operações contratadas, a quantidade de famílias a serem beneficiadas já ultrapassou as metas previstas no PPA para o ano de 2002.

Dentre os aperfeiçoamentos que se fazem necessários, cabe garantir maior flexibilidade ao Programa para substituição dos projetos dos estados, municípios ou do Distrito Federal, que não cumprem as metas estabelecidas, independentemente do aspecto político, de forma a dar celeridade à execução nos prazos definidos no contrato de empréstimo. Outro ponto importante reside na busca de maior articulação com o Ministério do Meio Ambiente, no intuito de garantir maior celeridade no licenciamento ambiental, que vem atrasando o início das obras do Programa. Por outro lado, verifica-se que o processo de capacitação das equipes municipais para atuar nos aspectos urbanos e habitacionais das cidades deveria ser contínuo, face as constantes mudanças de pessoas motivadas por questões político-eleitorais naquelas instâncias, o que compromete a continuidade dos projetos. No tocante aos problemas de licitação, a minuta de edital padrão do Programa foi revista recentemente junto ao BID, o que deverá dar maior agilidade nos processos licitatórios.

Finalmente, a Secretaria está investindo na supervisão do Programa, atuando junto à Caixa Econômica Federal para implementação de um Sistema de Informações Gerenciais *on-line*, que permita acompanhar todas as atividades operacionais, desde o trâmite de documentação até a evolução físico-financeira dos contratos.

Para que o Programa possa ter, a partir de 2003, um ritmo de execução constante e cumprir os compromissos assumidos com os municípios e com as famílias a serem beneficiadas, faz-se necessário que o Governo Federal garanta recursos orçamentários e financeiros previstos no contrato de empréstimo União/BID, de forma a evitar as ocorrências de retardamento no início das obras, desaceleração das já iniciadas e paralisações, o que já vem ocorrendo.

## Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat - PBQP-Habitat

**Resultados** Os indicadores previstos para o Programa têm tido variação compatível com os recursos humanos e financeiros disponíveis. O PBQP-H já logrou atingir os objetivos previstos para 2003 em dois dos indicadores, tendo um deles inclusive superado a programação em 50%. Outros dois têm grandes condições de atingirem a previsão, enquanto os indicadores de Adesão de Governos Estaduais e o indicador referente à conformidade de materiais têm menores chances. No período 2000-2002 observou-se a seguinte variação:

- Sensibilização Estadual: de 66,6% para 74%;
- Adesão do Setor Público: de 33% para 59%;
- Adesão do Setor Privado: de 11% para 74%;
- Adesão de Agentes de Fomento: de 75% para 100%;
- Qualificação de Construtoras: de 0% para 150%; e
- Conformidade de Materiais: de 22% para 50%.

Foram criados 26 programas de qualidade para materiais de construção, respondendo por mais de 80% da produção nacional dos principais materiais de construção do Brasil. Estes programas foram responsáveis por mais de 96% das normas técnicas brasileiras elaboradas entre 1997 e 2002 nas áreas de habitação e saneamento (só para habitação foram elaboradas ou revistas pelo Programa 110 normas, de um total de 116). Estão disponíveis para o cidadão produtos de melhor qualidade (como bacias sanitárias economizadoras de água), criados/aperfeiçoados em virtude do Programa, e responsáveis por investimentos industriais superiores a US\$ 20 milhões no período. Foi criado também um processo sistemático de acompanhamento dos fabricantes, que disponibiliza, via internet, relatórios trimestrais de avaliação de conformidade, relacionando nominalmente (empresa e marca) quais fabricantes respeitam ou não as normas da ABNT. Estes relatórios têm servido de base para ações inéditas na Justiça, como decisões multando fabricantes em não-conformidade (prática abusiva pelo Código de Defesa do Consumidor) e impugnando participantes de licitações públicas (a Lei 8.666 exige o cumprimento das normas). Tais ações não eram materialmente possíveis antes do PBQP-H, pois não havia no País este tipo de acompanhamento.

O projeto de melhoria da qualidade de empresas construtoras teve ampla aceitação, servindo como referência nacional e para o Mercosul nesta área. Diversas entidades têm aderido espontaneamente à proposta, ampliando o público-alvo original e revelando sua consistência e pertinência. O projeto de melhoria da qualidade de materiais (Meta Mobilizadora Nacional da Habitação) já atingiu a grande maioria dos setores que pretendia alcançar, bem como se constituiu em uma das metas de melhores resultados de todo o PBQP.

**Gerente:**

**Antônio Carlos de Bastos Costa  
Campos**

Ressalta-se que antes do PBQP-H, tínhamos menos de duzentas empresas (incluindo todos os setores) qualificadas pela ISO no Brasil; após sua implantação, só na construção civil existem mais de 3.000 (três mil) empresas em qualificação, e que se habilitarão à certificação em um período de tempo inferior a quatro anos.

Em 2002 destacaram-se a Revisão do Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras (SiQ-Construtoras) segundo as normas NBR ISO 9000/2000 e a incorporação do uso do poder de compra aos programas setoriais da qualidade de materiais. Outro avanço obtido em 2002 residiu na adesão da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança - Abecip ao PBQP-H. Esta adesão possibilitou que bancos privados passassem a fazer as mesmas exigências de comprovação da qualidade por parte de fornecedores que vinham sendo feitas pelos financiadores públicos, adotando o modelo proposto pelo PBQP-H e ampliando o universo de atuação do Programa. Já aderiram ao PBQP-H os bancos Bradesco, Itaú e ABN AMRO Real. Os resultados alcançados induziram, inclusive, à criação de linhas de financiamento específicas para a adequação das empresas (Finep, Sebrae, Senai, Caixa), o que se traduzirá em maiores resultados para o Programa.

O PBQP-H conseguiu firmar-se como referência nacional e regional em termos de esforço pela qualidade na área da construção civil, servindo como modelo para outras entidades, como o Fórum da Competitividade, o Fórum Mercosul e Chile da Qualidade na Habitação, o Programa Construbusiness (Fiesp), o Projeto Estratégico do Senai, o Programa de Capacitação de Agentes do Sebrae, o Projeto Habitare/Finep, entre outros. Já foi tema de mais de quinze teses de mestrado/doutorado, bem como de mais de dez livros publicados no Brasil. Tem sido tema das mais diversas publicações técnicas do setor. É citado em mais de 2.200 sites da internet (conforme pesquisa no site de buscas Google - [www.google.com](http://www.google.com)).

Também foi elaborado documento inédito sobre a Política Nacional de Transporte Urbano, bem como diagnósticos inéditos sobre a condição das concessões, da gestão e da segurança dos transportes públicos no Brasil.

Os principais resultados esperados para 2003 são:

- Conclusão do processo de sensibilização estadual e ampliação das exigências, pelos estados, da qualificação pelo PBQP-H para participação em licitações. Espera-se a assinatura de mais cinco decretos estaduais adotando o PBQP-H;
- Ampliação da documentação de referência do Sistema de Qualificação de Empresas de Serviços e Obras. Após a publicação de sua revisão de acordo com a NBR ISO 9000/2000, prevê-se para 2003 dois importantes avanços: sua transformação em norma da ABNT e a ampliação de seu escopo, hoje voltado apenas para edificações, para as áreas de infra-estrutura, empresas de projetos e contratantes do setor público;
- Incorporação das áreas de infra-estrutura e saneamento aos Programas Setoriais da Qualidade de Materiais, com a instituição de mais dez PSQs;
- Revisão e/ou criação de mais cinquenta normas ABNT na área de materiais;
- Maior atenção à área social, com o desenvolvimento de projeto de Assistência Técnica ao Autoconstrutor e/ou Mutirante, permitindo que esta faixa da população se beneficie mais intensamente dos resultados do PBQP-H;
- Ampliação da participação do PBQP-H no Mercosul, com a assinatura de acordo de cooperação técnica com o Chile (solicitada por eles e já remetida a ABC-Itamaraty) e a realização do 9º Encontro do Fórum Mercosul + Chile para qualidade da construção habitacional;
- Desenvolvimento do Sistema Nacional de Aprovações Técnicas - Sinat, de forma a permitir uma incorporação mais rápida de tecnologias inovadoras;

- Incorporação ao Programa de mais um laboratório de ensaios de referência, a espelho do acordo firmado com o laboratório de Furnas, em Goiânia;
- Início do projeto-piloto de substituição de bacias sanitárias pelas bacias economizadoras desenvolvidas pelo PSQ específico de louças sanitárias do PBQP-H (previsto para a cidade de Vinhedo-SP).

## Concepção

O problema que deu origem ao Programa é a notada ineficiência da indústria da construção civil, que acarreta a elevação de custos das moradias e a redução da qualidade de vida da população urbana. Desperdício, informalidade e falta de eficiência estão entre os maiores problemas do setor, particularmente nas pequenas e médias empresas da indústria da construção, que respondem por 60% do mercado. Para se ter uma idéia, com a perda de material na construção de três prédios seria possível fazer mais um edifício. Outros problemas graves são a baixa qualidade do material, a formação da mão-de-obra e as ineficiências de projeto e gestão. No Brasil leva-se, em média, 24 meses para erguer um prédio residencial, enquanto no Canadá esse tempo é de três meses, sendo que os canadenses usam 15 trabalhadores e o Brasil 150.

Há o entendimento de que a concepção do Programa está adequada aos seus objetivos, considerando que existe, para cada causa identificada do problema, uma estratégia específica de atuação já em curso, conforme se pode verificar no quadro abaixo:

Causa	Ação
Reduzidas ações para fomento da qualidade de iniciativa do setor público local.	Mobilização do poder de compra do setor público para estímulo da qualidade.
Baixa coordenação entre as ações dos agentes federais, em especial do uso de seu poder de compra.	Mobilização do poder de compra do setor público para estímulo da qualidade.
Necessidade de suporte dos Organismos Certificadores Credenciados pelo Inmetro ao modelo proposto pelo Programa para qualificação de construtoras.	Qualificação evolutiva e certificação de empresas segundo os critérios do SiQ Construtoras.
Baixa organização do setor da construção para a adoção de ferramentas para a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos como, por exemplo, qualificação de empresas e obtenção de certificação.	Melhoria de qualidade e aumento da produtividade das empresas construtoras. Qualificação evolutiva e certificação de empresas segundo os critérios do SiQ Construtoras.
Necessidade de criação e revisão da normalização técnica para habitação.	Atualização, adequação e ampliação do conjunto de normas técnicas ABNT aplicáveis à construção civil.
Produção de materiais e componentes em não-conformidade com as normas técnicas.	Redução da produção não conforme, via Programas Setoriais de Qualidade.
Baixa difusão das ações realizadas pelo Programa.	Maior acesso do público-alvo aos resultados e características do PBQP-H.

Na estratégia de implementação, sugere-se: "Organizar as áreas de habitação, saneamento, infra-estrutura urbana e transporte urbano em torno de duas questões principais: a melhoria da qualidade do *habitat* e a modernização produtiva. O Programa é coordenado de forma descentralizada, contando com a parceria técnica, operacional e financeira das principais entidades dos respectivos setores, na figura de representantes estaduais e por meio do Comitê Nacional de Desenvolvimento Tecnológico do Habitat - CTECH. Conta também com a adesão voluntária dos governos estaduais e das prefeituras das capitais,

utilizando seu poder de compra em suporte às ações do PBQP-H. Por fim, busca-se sempre evitar sobreposições, duplicidades ou apropriações indevidas de responsabilidades em relação a outros programas e órgãos do Governo Federal".

No intuito de evitar a superposição de programas no Governo Federal, o Programa formalizou parceria com os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Fórum da Competitividade) e do Trabalho e Emprego (Programa Trabalho Seguro). Entende-se que a concepção do Programa se mostra adequada ao enfrentamento destes problemas, sendo que as maiores dificuldades apresentaram-se na etapa de execução.

.....  
O principal aspecto da estratégia de implementação que contribuiu para os bons resultados do Programa foi o respeito, por parte do Governo, à efetiva parceria construída e às características peculiares dos diferentes parceiros. O Comitê do qual participam Governo, setor privado e entidades de apoio técnico mantém a discussão estritamente voltada para questões técnicas e não para a demanda de benefícios legais e/ou fiscais. Isto serviu de base para que o primeiro Fórum de Competitividade (MDIC) criado fosse justamente o da construção civil.

## Implementação

Outro aspecto fundamental a destacar foi a incorporação do uso do poder de compra de grandes demandantes de construção aos programas setoriais da qualidade de materiais, com destaque para a Caixa Econômica Federal. A exigência de comprovação da qualidade por parte de fornecedores para acesso a créditos do setor público vem sendo um dos principais instrumentos de que se vale o PBQP-H para garantir o cumprimento dos compromissos de qualificação assumidos.

Muito ajudou também a continuidade administrativa do Programa (mantém a mesma equipe por mais de cinco anos), característica fundamental para despertar a confiança dos demais participantes, que assim percebem que os compromissos assumidos pelo governo são honrados.

Foram liberados para o Programa menos de 5% dos recursos previstos para o período. A disponibilidade financeira da SEDU/PR tem-se caracterizado por sucessivos contingenciamentos e liberações em final de ano, gerando sempre o problema de restos a pagar e impossibilitando qualquer tipo de programação físico-financeira. Apesar da não liberação de recursos orçamentários em 2002, o PBQP-H pôde atingir e superar as metas físicas previstas, em especial pelo uso de recursos existentes em projeto de cooperação com o PNUD e, mais especificamente, pela forte atuação dos parceiros participantes do Programa. As metas físicas foram adaptadas à falta de recursos: como o Programa desenvolve estudos e projetos em parceria, foram priorizados aqueles em que esta é mais forte. O Programa não necessita de novas receitas, mas apenas do cumprimento efetivo da programação orçamentária.

O Programa necessita de mais pessoas trabalhando em caráter permanente no órgão. As alternativas utilizadas (consultores) suprem algumas das necessidades (competência técnica específica), mas não aquelas decorrentes de atribuições exclusivas, como a realização de pesquisas de satisfação, o acompanhamento e coordenação das ações de governo. Outra restrição que se apresenta é a falta de melhores condições materiais.

O escopo do Programa foi mantido, mas há projetos com ritmo lento e outros paralisados, pois se transferiu o máximo possível de atribuições para os parceiros. Há, porém, ações que envolvem interesses difusos, onde o contingenciamento é danoso na medida em que a parceria nem sempre é solução. É o caso das

ações dirigidas à população mais pobre (como os mutirantes, por exemplo), que não têm encontrado alternativas de financiamento de mercado e que nem sempre podem ser desenvolvidas apenas com base nos recursos de parceiros.

As limitações de recursos e de pessoal, em muitos casos impedem que o governo faça sua parte, como parceiro, no mesmo nível e velocidade esperados. Não honrar os compromissos com os parceiros gera descrédito para o Programa, comprometendo a continuidade das parcerias, pois dá a impressão de que os parceiros valorizam mais as ações do que o próprio governo.

A gerência acompanha as ações desenvolvidas por meio de um grupo de representantes estaduais escolhidos pelos participantes. Há também duas coordenações privadas específicas por assunto. Por fim, os resultados obtidos são rotineiramente apresentados nas reuniões do CTECH e disponibilizados no *site* do Programa.

A conjuntura econômica afeta, em certo sentido, positivamente o Programa, pois a falta de recursos e as dificuldades por que passa o setor da construção civil despertam a atenção das empresas para soluções que proporcionem aumento de produtividade.

A divulgação do Programa precisa ser aperfeiçoada, não se limitando apenas à internet, mas tendo também um conjunto de publicações dirigidas ao público em geral. Seria interessante a participação de associações de mutuários e consumidores no CTECH e ações de divulgação específicas, com recursos orçamentários.

A coordenação entende que o Programa apresenta atualmente resultados concretos, podendo, assim, envolver outros beneficiários que não aqueles definidos como público-alvo. Entende-se que um envolvimento maior de representantes dos usuários já se tornou possível.

## Saneamento é Vida

### Resultados

O Programa foi alterado em 2002, tendo sido incluído novos indicadores de resultado que não estavam no Programa nos anos de 2000 e 2001. Os indicadores atuais são calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e tem reflexo dos investimentos federais, estaduais e municipais.

Apesar de o Programa **Saneamento é Vida** não ter tido nenhum investimento nos anos de 2000 e 2001, os indicadores tiveram evolução em razão dos financiamentos assinados no ano de 1998, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, e nos anos de 1998 a 2001, com recursos dos estados, municípios, Distrito Federal e das companhias de saneamento, que tiveram desembolso nos anos de 2000 e 2001, não refletindo no SigPlan, que só aceita incluir os resultados do orçamento do ano em execução e não os dos anos anteriores.

Assim, os indicadores evoluíram da seguinte forma: taxa de abastecimento de água (população urbana): PNAD/IBGE - 1999 - 92,4% / 2001 - 93,9%; taxa de coleta de esgoto (população urbana): PNAD/IBGE - 1999 - rede - 52,5% / 2001 - 54,7% e fossa - 23,1% / 2001 - 23,3%; e, taxa de tratamento de esgoto (população urbana): SNIS - 1999 - 30,0% / 2001 - 34,9%.

Em razão do contingenciamento do setor público, o Programa não conseguiu e não conseguirá alcançar as metas propostas nas ações do PPA até o final de 2003. Nos anos de 2000 e 2001 não foi assinado nenhum empréstimo com recursos do FGTS e, em 2002, apenas no final do ano foram efetivados novos investimentos no setor de saneamento, que chegaram a aproximadamente R\$ 1,2 bilhão, sendo que deste valor aproximadamente R\$ 350 milhões foram contratados até 31/12/2002. O restante deverá ser contratado até 14/06/2003. Esses financiamentos são para empreendimentos de grande vulto, cuja conclusão dura em média dois anos. Portanto, não gerará benefícios durante a vigência do atual PPA. Entretanto, uma vez concluídos os empreendimentos, serão beneficiadas aproximadamente 1 milhão de famílias.

Ainda em 2002, foi realizada a contratação de aproximadamente R\$ 58 milhões de saldos residuais, com recursos do FGTS, referentes aos saldos financeiros de contratos, cujas obras foram concluídas e que, por decisão do Conselho Curador do FGTS, puderam ser utilizados com outros objetivos. Por se tratar de saldos, alguns dos empreendimentos contratados foram menores e, por conseguinte, terão a conclusão física em menor tempo, podendo, inclusive, gerar algum benefício até o final de 2003. Esses empreendimentos poderão, após sua conclusão, beneficiar aproximadamente 120 mil famílias.

Com recursos do Orçamento Geral da União, contratações no valor de R\$ 85 milhões, dos quais R\$ 5 milhões foram empenhados e liquidados, e R\$ 80 milhões foram inscritos em restos a pagar. Como esses financiamentos são oriundos de emendas parlamentares, cujos valores são pequenos e, conseqüentemente financiam pequenos empreendimentos, esses poderão ser concluídos até o final de 2003, gerando, portanto, benefícios a aproximadamente 150 mil famílias ainda nesse ano.

Cabe destacar que boa parte do montante de investimentos em 2002 só irá gerar algum benefício à população brasileira a partir de 2004 e 2005. É importante relatar que o SigPlan, por não permitir o ingresso dos restos a pagar do Orçamento Geral da União - OGU e os desembolsos realizados nos anos de 2000 a 2002 de obras financiadas

Gerente:

Otávio Jardim

anteriormente ao PPA, dificulta a apresentação completa dos resultados do Programa e da evolução no setor. O desembolso é o verdadeiro investimento, pois somente após a sua efetivação é que as obras acontecem e podem beneficiar a população brasileira.

Portanto, cabe frisar que nos anos de 2000 a 2002 tivemos desembolsos na ordem de quase R\$ 2,4 bilhões que não estão incluídos no SigPlan. É mais um exemplo da variação positiva nos indicadores citados acima. Nesses anos, houve várias obras concluídas que estão beneficiando a população. Vale lembrar que as obras de saneamento duram em média dois anos para sua conclusão, isso se não ocorrer contingenciamento na liberação dos desembolsos.

Em razão do já exposto acima, os três primeiros indicadores têm como proposta alcançar até o final de 2003 os seguintes índices:

- taxa de abastecimento de água (população urbana): passar de 92,4 para 94%;
- taxa de coleta de esgoto (população urbana): passar de 52,4% para 55%;
- taxa de tratamento adequado de esgotos (população urbana): passar de 30% para 40%.

Como já citado anteriormente, os indicadores chegarão perto de uma variação positiva entre 70 e 90%. Entretanto, não em razão dos investimentos incluídos no PPA, que foram contingenciados, e sim por causa dos investimentos contratados em anos anteriores e desembolsados no período do PPA.

Caso os recursos previstos no PPA nos anos de 2000 e 2001 tivessem sido contratados, certamente teria sido possível obter valores superiores aos que foram medidos nos indicadores propostos. Assim, para a elaboração do PPA de 2004 a 2007, é necessário levar em consideração os restos a pagar no OGU e os desembolsos contratados em anos anteriores ao PPA proposto, pois o benefício será alcançado na vigência do PPA novo.

---

## Concepção

A importância dos serviços de saneamento para a saúde e o meio ambiente e, conseqüentemente na qualidade de vida da população, é sentida, de forma mais evidente, nos contextos de urbanização ou industrialização aceleradas em que a ausência ou inadequação desses serviços e o tratamento impróprio dos resíduos constituem risco a saúde pública e a degradação ambiental.

Os índices de atendimento dos serviços de saneamento básico no Brasil estão ainda distantes da universalização. Apesar dos incrementos verificados na oferta dos serviços nas últimas décadas, persiste uma demanda não atendida, especialmente nos estratos sociais de mais baixa renda, particularmente nas periferias urbanas e nos menores municípios.

O Programa **Saneamento é Vida** constitui-se em um instrumento da política social do Governo Federal visando ao re-ordenamento, à eficiência e à eficácia dos serviços de saneamento, adotando uma estratégia que consiste, sobretudo em:

- Ampliar a cobertura dos serviços de saneamento;
- Induzir a eficiência dos operadores públicos; e
- Estimular e induzir a participação de empreendedores e operadores privados.

O Programa financia investimentos em implantação, expansão, melhorias operacionais nos sistemas de água e esgotos, desenvolvimento institucional, elaboração de projetos, tratamento e disposição final adequada de resíduos

sólidos, através de prestadores de serviços, repassando recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, Orçamento Geral da União e de empréstimos internacionais.

O aumento da eficiência dos prestadores de serviços se configura como medida indutora do acesso aos recursos disponíveis, estando condicionado à consecução de metas financeiras e operacionais. No que tange às intervenções que contemplam ações integradas de coleta e tratamento de efluentes domésticos e resíduos sólidos urbanos nas bacias hidrográficas, busca-se assegurar a despoluição e controle da poluição hídrica e ambiental em bacias hidrográficas com problemas associados à dinâmica de processos de urbanização e de atividades produtivas nas grandes aglomerações do País, em particular nas bacias hidrográficas drenantes de regiões metropolitanas.

.....  
O contingenciamento dos recursos do Orçamento Geral da União - OGU e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS impossibilitou a boa implementação do Programa nos anos de 2000 e 2001. As ações com recursos do OGU, no período anterior ao PPA 2000-2003, tinham recursos orçamentários livres, além das emendas parlamentares, para que a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU, com critérios objetivos, pudesse alocar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

## Implementação

Ocorre que na vigência do PPA e na elaboração dos projetos de lei orçamentária, a SEDU já é contingenciada, sendo alocados recursos de pequeno porte, impossibilitando a execução dos programas da Secretaria, que hoje conta com apenas as emendas parlamentares.

Em 2002, com um orçamento de R\$ 218 milhões, em função do contingenciamento, só foram contratados e liberados R\$ 86 milhões (39,7%), sendo que, desse total, R\$ 80 milhões foram inscritos em restos a pagar. Isso também caracteriza o fato de que o fluxo de recursos financeiros foi incompatível com a necessidade de empenho do Programa, prejudicando a sua execução.

O problema do saneamento é a falta de recursos para serem investidos. É importante destacar que esse contingenciamento prejudicou as ações que são financiadas com recursos externos, deixando o Governo do Brasil pagando taxa de compromisso por recurso não utilizado e a disposição nas contas tipo C de cada ação.

O Programa **Saneamento é Vida** teve uma média de R\$ 800 milhões no PPA a cada ano e não pôde executar completamente as ações por razões contrárias às da política de saneamento.

Apenas no exercício de 2002, após esforço da gerência do Programa, o **Saneamento é Vida** conseguiu implementar suas ações. Entretanto, os resultados somente serão colhidos no próximo PPA 2004-2007.

Desse modo, tendo em vista a boa execução do Programa nos próximos anos, há a necessidade de se acabar com o contingenciamento dos recursos do OGU e do FGTS. As fontes de financiamento do Programa são factíveis. Entretanto, em razão do contingenciamento dessas fontes, o Programa deixou de ser aplicado. Vale lembrar que o Programa é considerado estratégico para o Governo Federal, porém não foi tratado como tal.

É necessário que a supervisão da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento - SPI/MP esteja mais próxima da gerência do Programa, de modo que as restrições apresentadas pelo Programa possam ser superadas.

O **Programa Saneamento é Vida** foi considerado estratégico pelo Governo, entretanto, a área econômica, por meio do Conselho Monetário Nacional, inviabilizou a sua implementação desde o ano 2000, e só no final de 2002, por mérito da SEDU/PR e da Caixa, é que o Programa está conseguindo algum êxito nos financiamentos com recursos do FGTS, mas que só devem dar resultados no próximo PPA, pois as obras têm duração de até 36 meses.

O agente financeiro do Programa é a Caixa, tanto para os recursos do OGU quanto para os do FGTS. Como a Caixa é vinculada ao Ministério da Fazenda e atende a vários ministérios, o acompanhamento da execução do Programa fica a desejar, principalmente quando a SEDU/PR realiza algumas observações e a Caixa, considerando a sua independência, não atende.

A principal dificuldade de implantação do Programa foi a política fiscal e monetária, que é implantada pelo Ministério da Fazenda, órgão gestor do agente operador e financeiro do FGTS, Caixa Econômica Federal. A SEDU/PR é responsável pela política de saneamento.

Quanto ao monitoramento do desempenho físico das ações com execução descentralizada, existe um acompanhamento por intermédio de informações fornecidas pela Caixa, mas tal meio precisa ser aprimorado. A SEDU não tem estrutura para acompanhar 27 estados e 5.600 municípios. Já a Caixa tem. Entretanto, alguns campos do relatório da Caixa não são preenchidos ou estão com dados errados. Criou-se, no âmbito da SEDU, um grupo de trabalho que, em conjunto com a Caixa, trabalha para melhorar o sistema de informação.

Quanto à evolução da capacitação, houve um tímido esforço com oferta de palestras e seminários a nível gerencial. Entretanto, deixou a desejar, principalmente pela falta de capacitação de assessores.

Em se tratando dos parceiros, o Programa prevê a parceria com o setor privado. Entretanto, em razão do Projeto de Lei Ordinária nº 4.147/2001, que define as diretrizes para o setor de saneamento, não ter sido aprovado até o momento na Câmara Federal, o setor privado deixou de aplicar no setor, pois considera alto o risco sem regulamentação, principalmente da área federal.

O Programa atualmente não avalia a satisfação de seus usuários/beneficiários em relação à execução, sendo que a principal dificuldade na implementação de uma pesquisa junto aos usuários é a falta de recursos necessários para o deslocamento até o beneficiário dos serviços, tanto no que diz respeito a recursos humanos (equipe) quanto a recursos financeiros.

## Transporte Rodoviário Urbano

### Resultados

Considerando a atual estimativa de execução, o público-alvo do Programa **Transporte Rodoviário Urbano** no período 2000-2002 (população urbana residente nos centros de médio e grande porte, municípios com população acima de 75.000 habitantes) não sentirá ainda os benefícios previstos no Programa. Entretanto, até 31/12/2002 foram obtidos os seguintes resultados consolidados, que são fundamentais para aumentar a representatividade das decisões e a velocidade de alcance dos estados e municípios do Programa:

- Tratamento do transporte urbano como uma função social e econômica, essencial do desenvolvimento urbano, até então considerado um problema de infra-estrutura viária.
- Formulação de uma proposta de Política Nacional para o Transporte Urbano - PNTU, com a participação 48 entidades representativas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, organizadas em cinco comitês temáticos. Em 2002, foram desenvolvidos quatro instrumentos de articulação institucional, criados para apoiar a implementação e acompanhamento da PNTU.
- Conscientização de cerca de 5.000 executivos e técnicos das três esferas de governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada sobre o problema central do transporte urbano: perda de competitividade do transporte coletivo urbano perante o transporte individual, suas causas e conseqüências. O instrumento utilizado para isto foi a realização de doze seminários regionais, de abril a agosto de 2001, nas cidades de Vitória, São Paulo, Ribeirão Preto, Recife, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Belém, Florianópolis, Salvador, Cuiabá e Goiânia.
- Criação da Frente Parlamentar de Transporte Urbano com a adesão de 25 deputados e senadores.
- Criação de duas Comissões Interministeriais, envolvendo ministérios cuja atuação têm impacto direto ou indireto no transporte urbano, com a elaboração de:
  - i) Minuta de Projeto de Lei de Diretrizes para o Transporte Urbano e de Regras Gerais das Concessões para o Transporte Público Coletivo Urbano, tendo como base a proposta de Política para o setor; e
  - ii) Relatório contendo propostas para remoção de fatores impeditivos ao financiamento do transporte coletivo urbano, tendo como base questões levantadas por um dos comitês temáticos citados. Os respectivos produtos encontram-se na Casa Civil e foram incluídos para discussão com a equipe de transição do Governo Federal.
- Criação, por Decreto Presidencial, do Fórum de Acompanhamento da Agenda Comum para Melhoria da Circulação Urbana, com 29 membros institucionais do setor público federal, estadual e municipal e da sociedade que, organizados, estão construindo parcerias em torno de programas comuns, coordenados pelo **Programa Transporte Rodoviário Urbano**;
- Alteração no **Programa Transporte Rodoviário Urbano**, que permitirá ao Governo Federal utilizar recursos do Orçamento Geral da União - OGU e extra-orçamentários, para induzir a implementação da Política Nacional para o Transporte Urbano e o cumprimento da Agenda Comum;

Gerente:

Ieda Maria de Oliveira Lima

- Inclusão, pela Frente Parlamentar de Transporte Urbano, de artigo que beneficia o transporte urbano, no Projeto de Lei que define os critérios e aplicação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE/Petróleo).
- Realização de pesquisa sobre o desempenho dos corredores com e sem medidas de prioridade de circulação, em cidades brasileiras e do exterior, por meio do Convênio 01 2/2002, com a Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano - NTU, tendo como produto o Relatório Técnico "Prioridade para o Transporte Coletivo Urbano", com publicação e distribuição de 3.000 volumes.
- Elaboração do Programa Pró-Transporte Coletivo, composto de programação físico-financeira, para o período 2003-2006, e definição de respectivas metas para seis componentes:
  - i) Desenvolvimento de sistema sobre pneus;
  - ii) Desenvolvimento de sistemas metro-ferroviários;
  - iii) Melhoria da acessibilidade aos sistemas de transporte coletivo;
  - iv) Melhoria das condições de segurança nos sistemas de transporte coletivo urbano;
  - v) Capacitação para gestão dos impactos do transporte urbano no meio ambiente; e
  - vi) Desenvolvimento institucional e organizacional.
- Promoção e realização de Seminário Nacional, em agosto de 2002, para apresentação e debates dos resultados de estudos destinados a levantamento e análise das condições da segurança e concessões do transporte público coletivo urbano e da gestão do transporte e trânsito urbano, em 92 cidades brasileiras, registrando-se a presença de 500 participantes.
- Promoção e realização, em agosto de 2002, do Seminário Internacional "Prioridade para o Transporte Coletivo Urbano", para apresentar e discutir os resultados de pesquisa feita sobre os benefícios e custos da adoção de medidas de prioridade e lançar o Programa Pró-Transporte Coletivo. Este seminário contou com a participação de 740 pessoas e com a contribuição de técnicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, Transmilenio (Bogotá/Colômbia), Institute for Transportation and Development Policy - ITDP e de técnicos brasileiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, da Urbanização de Curitiba S/A - URBS, que apresentaram suas experiências de captação e uso de recursos e suas políticas de financiamento para investir em medidas de prioridade ao transporte público coletivo urbano.
- Realização da pesquisa domiciliar sobre a imagem dos transportes na Região Metropolitana de São Paulo/2001, por meio do convênio 03/2002, firmado entre a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR e a Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP, concluída em agosto de 2002.
- Conclusão, em setembro de 2002, do projeto "Impactos Sociais e Econômicos dos Acidentes de Trânsito nas Aglomerações Urbanas", desenvolvido por

meio de contrato 200/2000, firmado entre a SEDU e a ANTP, com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

- Aplicação de pesquisa domiciliar em 10 cidades brasileiras destinada a colher opinião sobre a qualidade do transporte urbano e entender os motivos de mudanças no perfil de deslocamento da população urbana, por meio do contrato 068/2002, firmado entre a SEDU/PR e a Protran Engenharia S/C Ltda., cuja execução já alcançou os 50% da meta física e financeira.
- Pesquisa, por correspondência, no período maio a agosto de 2002, a 600 órgãos gestores de transporte e trânsito urbano, com o objetivo de identificar a pauta para concepção e implantação do Centro de Referência em Transporte Urbano, como instrumento de divulgação e transferência e absorção de tecnologias de planejamento, operação e gestão do transporte público e do trânsito.
- Realização de estudo, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, de Registro das Ações de Melhoria Ambiental no Transporte Urbano.
- Apoio institucional ao movimento "Minha Cidade sem Meu Carro", promovido, no Brasil, pela ONG Rua Viva, em parceria com a ANTP, com o objetivo de despertar a consciência da população urbana sobre o impacto do uso indiscriminado do carro na circulação urbana. O evento é realizado mundialmente e agendado anualmente, pela Organização das Nações Unidas e pela União Européia, para o dia 22 de setembro.
- Assinatura de quatorze Termos de Adesão e Acordos de Cooperação devidamente publicados no Diário Oficial da União, com ministérios, estados, ONGs, indústria, fabricantes e operadores atuantes no setor de transporte urbano, que serão desdobrados em contratos de parcerias institucionais e financeiras para execução das ações previstas na Agenda Comum para Melhoria da Circulação Urbana.
- Em 2002, foram realizados onze estudos abrangendo cerca de 92 cidades, mais cinco outros estudos em fase inicial de execução (concepção, operacionalização administrativa na forma de contratos, convênios e termo de parceria). Os objetivos dos mesmos são: aprofundamento do diagnóstico sobre as condições das concessões e da segurança do transporte público coletivo urbano; melhor conhecimento sobre as condições reais de gestão do transporte e trânsito urbano, qualificando-as por região do País; diagnóstico sobre as condições de prioridade dos corredores de transporte coletivo urbano nas cidades brasileiras; captação da opinião dos usuários do transporte urbano sobre a qualidade dos serviços e entendimento das mudanças no seu perfil de deslocamento; e a coleta sobre projetos de referência de redução dos impactos do transporte urbano no meio ambiente.

Foi realizada uma pesquisa domiciliar, em dez cidades brasileiras, em setembro de 2002, e seus resultados encontram-se em fase de consolidação e análise. Esta pesquisa objetiva não somente identificar o grau de satisfação do usuário, mas também os motivos que regem o novo perfil de deslocamento da população urbana. O processo de licitação foi demasiado lento e burocrático, fazendo com que a pesquisa viesse a ser aplicada somente no segundo semestre de 2002.

Com relação ao indicador Grau de Satisfação do Usuário com o Transporte Rodoviário Urbano, não é possível fazer avaliação da evolução do índice, tendo em vista que o ano zero de identificação desse indicador está sendo 2002.

O que se pode apresentar atualmente é a evolução desse indicador apenas para a Região Metropolitana de São Paulo, tendo em vista que a respectiva pesquisa teve o apoio financeiro deste Programa, nos anos de 2000 e 2001, e terá em 2002.

Os resultados foram os seguintes:

- Pesquisa Região Metropolitana de São Paulo em 2000 - Base: 2000 entrevistas

Avaliação dos meios de transporte, independente de uso (excelente + bom)

ônibus - 63%

lotação - 50%

táxi- 89%

Carro particular 96%

Avaliação dos meios de transporte rodoviários pelos respectivos usuários (excelente + bom)

ônibus - 63%

lotação 50%

táxi - 93%

carro particular - 96%

Com relação ao indicador "taxa de modernização institucional do setor" ainda não foi possível levantar o seu índice de evolução tendo em vista que o ano de 2002 foi dedicado a fazer um diagnóstico das condições das concessões do transporte público coletivo urbano em 22 cidades brasileiras de grande e médio porte para traçar o perfil mais aproximado da situação institucional legal desse subsetor.

- Pesquisa Região Metropolitana de São Paulo em 2001 (com registro da evolução das preferências) - Base: 2.000 entrevistas

Avaliação dos meios de transporte rodoviários pelos respectivos usuários (excelente + bom)

ônibus - 62%

lotação - 55%

carro particular - 91%

Atributos de qualidade de maior freqüência:

- Ser mais seguro contra assaltos e violência: 77% 2000; 65% 2001.
- Ser mais seguro contra acidentes: 45% 2000; 35% 2001.
- Chegar mais rápido ao destino: 25% 2000; 26% 2001.

Quanto às principais oportunidades e dificuldades, tem-se a registrar o seguinte:

- i) Mudanças na gestão interna do Programa: criação do Grupo Executivo de Transporte Urbano, com o objetivo de criar as bases para que o Programa pudesse ter a eficácia desejada. Essa base incluiu: a formulação de uma

Política Nacional para o Transporte Urbano, vinculada à Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de um Fórum Nacional, instrumento de organização dos agentes públicos e privados do setor, para permitir as condições de entendimento e construção de parcerias em torno de uma Agenda Comum; a elaboração de anteprojeto de Lei de Diretrizes de Política Nacional para o Transporte Urbano e Regras Gerais para as Concessões do Transporte Público Coletivo Urbano.

ii) Alterações na Política Setorial: foi desenvolvida a proposta. Não cabiam alterações, pois não havia nada de Política Setorial.

iii) Contingenciamento: este dificultou a execução do previsto para o período 2001 - 2001. Dos R\$ 7.600.000,00, aprovados pela Lei Orçamentária de 2002, apenas R\$ 585.085,00 foi priorizado, financeiramente, até outubro de 2002, distribuídos da seguinte forma: ação 3.962 - Apoio a Projetos de Modernização da Gestão do Transporte Coletivo Urbano, R\$ 390.085,00; ação 4.057 - Estudos para Formulação da Política Nacional para o Transporte Urbano), R\$ 72 mil; ação 5.003 - Apoio a projetos de Melhoria da Qualidade do Transporte Coletivo Urbano), R\$ 123 mil.

iv) Conjuntura econômica: teve efeito similar ao ocorrido com os demais serviços públicos.

Os índices dos indicadores "Grau de Satisfação do Usuário com o Transporte Rodoviário Urbano" e "Taxa de Modernização Institucional do Setor" somente poderão ser aferidos a partir de final de 2003, pelas seguintes razões:

- Ainda não foram disponibilizados os dados consolidados da expansão da primeira pesquisa domiciliar, realizada em dez cidades brasileiras com usuários do transporte urbano; e
- Em 2002, o Programa buscou aprofundar um diagnóstico sobre as condições das concessões no transporte público coletivo urbano, selecionando 22 cidades brasileiras de grande e médio porte, para tal fim.

Estima-se que o grau de satisfação do usuário com o transporte rodoviário urbano estará, em 2003, na faixa de 33% de ótimo e bom, significando um aumento de 10% no índice de 2002, para o qual espera-se 50%. Foi avaliada como muito ruim a qualidade do serviço. Porém, somente os resultados da pesquisa domiciliar possibilitarão uma avaliação mais objetiva.

Espera-se uma taxa de modernização institucional ainda muito baixa, tendo em vista que o principal instrumento legal orientador dos municípios e estados ainda estará em discussão no Congresso Nacional. Contribuirão para essa taxa os municípios ou estados que tenham tomado a iniciativa de resolver os seus problemas das concessões com os instrumentos legais locais disponíveis.

Sendo assim, caso seja mantida a mesma meta física programada para 2002 (quatro projetos apoiados) e o trabalho seja concentrado nas 22 cidades pesquisadas, o índice estimado será de 0,182, significando uma taxa de modernização de 20%.

**Implementação** As deficiências dos sistemas de transporte rodoviário urbano nos centros de médio e grande porte, que geram gastos para as atividades produtivas e perdas na qualidade de vida da população urbana, foram os problemas que resultaram no Programa **Transporte Rodoviário Urbano**.

As manifestações detalhadas do problema estão descritas a seguir:

- Queda da qualidade dos serviços de transporte público coletivo, especialmente daqueles prestados pelos ônibus;
- Crescimento do transporte clandestino, operado por veículos rodoviários de pequeno porte (kombis, vans, peruas etc...), com queda na produtividade das empresas regulares;
- Crescimento do transporte individual (a pé, por bicicleta e por moto) e de mortes por atropelamento; e
- Falta de integração entre o transporte coletivo rodoviário e metro-ferroviário urbano.

As principais causas do problema são:

- Falta de integração entre o planejamento e gestão do uso e ocupação do solo;
- Perda da capacidade de planejamento e gestão do setor público local;
- Falência do modelo das "concessões" adotado para o transporte público; e
- Falta de prioridade de circulação e de recursos para o financiamento do transporte público coletivo urbano.

Outros pontos importantes são:

- Constatou-se, pela pesquisa realizada pela SEDU/PR, que o Transporte Público Coletivo Urbano no País aguarda nova legislação, voltada à sua especificidade, quanto à licitação e contratação;
- O cenário jurídico-legal das concessões do transporte público coletivo urbano é de generalizada insegurança;
- A maior parte dos sistemas locais optou por prorrogação de permissões, por leis locais;
- A legalidade da situação é de interpretação jurídica controversa, dependente de decisões judiciais; e
- Existem, em substituição a uma "localizada e regular situação", pactos locais instituídos entre poder público e operadoras, quer sustentados em instrumentos legais adicionais ou em interpretações técnicas jurídicas próprias, quer sustentados em acordo de compartilhamento de deveres e obrigações quanto a investimentos em modernização e melhorias prioritárias.

Entende-se, portanto, cabível:

- Promover as adequações necessárias à legislação atual, para aplicabilidade no transporte público coletivo urbano;
- Definir um prazo máximo até o qual todos os municípios deverão regularizar os seus processos de delegação dos serviços, de modo que todas as partes envolvidas possam ter a necessária e consistente preparação;

- Definir diretrizes para ajustes à legislação, para que o processo de licitação pública seja instrumento garantidor da seleção de operadores concessionários que incorporem o necessário ganho de competitividade e o equilíbrio econômico-financeiro dos sistemas;
- Criar instrumentos referenciais a serem incorporados aos contratos de concessão/delegação dos serviços, de forma a garantir qualidade ao usuário e segurança e atratividade ao operador dos serviços de transporte público coletivo urbano; e
- Criar o marco legal necessário para a introdução de dispositivos legais que reduzam a possibilidade de ingerências políticas danosas aos serviços.

Para tanto, a ação 3.962 - Apoio a Projetos de Modernização da Gestão do Transporte Coletivo Urbano, continuará sendo um instrumento fundamental.

A gerência do Programa coordenou a Comissão Interministerial que elaborou a minuta de Anteprojeto de Lei que, além de incorporar as diretrizes de Política propostas pela SEDU/PR para o transporte urbano, incluiu capítulos de regras gerais das concessões do transporte público coletivo urbano. O referido Projeto de Lei encontra-se na Casa Civil e consta da lista das Iniciativas Não Implementadas - INI para discussão.

O problema identificado atualmente no PPA está muito geral, e vem assim desde 1999, quando da criação do Programa Transporte Rodoviário Urbano. Sugere-se a separação dos problemas em dois:

Problema 01: Perda da competitividade do transporte coletivo urbano perante o individual.

Problema 02: Queda na qualidade da circulação urbana.

Esses dois problemas novos exigem a reestruturação do instrumento escolhido para resolver o problema anteriormente definido.

Enquanto permanecerem dois programas separados em dois ministérios distintos (Transporte Rodoviário Urbano na extinta SEDU, atual Ministério das Cidades, e Transporte Ferroviário Urbano no Ministério dos Transportes) sem integração, e enquanto se pretender resolver o problema apenas com investimento em infra-estrutura (por exemplo, ampliação ou melhoria de trechos de vias e equipamentos), o problema não será resolvido.

Sugere-se, portanto, desenhar duas alternativas para a reestruturação desses programas:

#### Alternativa A

Junção dos dois programas em um só (Pró Transporte Coletivo), que englobaria as modalidades rodoviária e metro-ferroviária de transporte público coletivo urbano, a ser gerenciado por um único ministério, de caráter estratégico, com as seguintes ações:

- Desenvolvimento dos sistemas sobre pneus/outros;
- Desenvolvimento dos sistemas metro-ferroviários;
- Melhoria da acessibilidade aos sistemas de transporte público coletivo urbano;
- Melhoria das condições de segurança nos sistemas de transporte público coletivo urbano;

- Capacitação da gestão dos impactos do transporte urbano sobre o meio ambiente; e
- Desenvolvimento institucional e organizacional dos sistemas de transporte público coletivo urbano.

Criação de um outro Programa (Circular Melhor), que englobaria as seguintes ações:

- Acessibilidade e segurança para pedestres, ciclistas e pessoas com dificuldade de locomoção;
- Melhoria da mobilidade e acessibilidade urbanas; e
- Estudos e pesquisas para melhoria da circulação urbana.

Alternativa B (a menos desejável, porém disponível para o caso de a primeira alternativa não ser viável, administrativamente):

Manter os dois programas separados, gerenciados pelos dois ministérios distintos. Porém, o Programa **Transporte Rodoviário Urbano** passa a ser considerado também como estratégico. O Programa **Transporte Ferroviário Urbano** e o Programa **Transporte Rodoviário Urbano** seriam reestruturados de tal forma a comporem as mesmas ações para a modalidade de transporte identificada pelo seu título para facilitar a integração entre os dois programas, caso eles permaneçam em ministérios distintos, o que seria ineficiente.

## Implementação

O cumprimento das metas físicas propostas no Programa em 2002 ficaram muito abaixo do previsto. O fluxo sofreu descontinuidade, prejudicando a execução programada, e a natureza não estratégica das ações do Programa implicou uma submissão de contingenciamentos. Como resultado, dos R\$ 7,6 milhões, foram priorizados R\$ 585 mil (até outubro/2002). O limite final autorizado para o Programa foi de R\$ 970.853,00, fechando o ano com R\$ 957.972,00 (empenhado), o que representa aproximadamente 13% do valor necessário.

A limitação de recursos impediu a execução das metas previstas, obrigando que a gestão do Programa ficasse limitada a estudos e atividades estratégicas, porém sem resultados em termos de bens e serviços nos municípios. Para os próximos anos, é recomendado rever a natureza das ações.

Especificamente quanto à ação 9.481 (Financiamento a Concessionárias para Projetos de Melhoria do Atendimento ao Usuário e da Qualidade dos Serviços de Transporte Urbano), na avaliação do PPA 2001 foi sugerida a sua mudança completa, de modo a ficar mais condizente com a realidade do Programa. Esta ação está atualmente estruturada para ser executada com recursos próprios da Caixa, mas estes não foram utilizados, pois a mesma considerou inviável a abertura da respectiva linha de crédito pela ausência de garantias reais ao financiamento. Tal decisão foi fundamentada na precariedade dos contratos de permissão/concessão das empresas operadoras do transporte público coletivo urbano, que seriam beneficiárias da ação.

Quanto às demais ações: 5.003 (Apoio a Projetos de Melhoria da Qualidade do Transporte Coletivo Urbano), 3.962 (Apoio a Projetos de Modernização da Gestão do Transporte Coletivo Urbano) e 4.057 (Estudos para Formulação da Política Nacional para o Transporte Urbano), estas apresentam defasagem entre o planejado e o executado, devido ao forte contingenciamento a que foram submetidas.

Os recursos materiais e a infra-estrutura não estão adequados para a implementação do Programa. A estrutura é precária em termos de recursos humanos e material/equipamentos, o que sobrecarregou a todos e, mais especificamente, as funções de relações institucionais do gerente do Programa, fundamentais para o bom andamento do Programa.

Além disso, os processos administrativos burocráticos prejudicaram a boa implementação. O tempo de fluxo dos processos de contratos e convênios ainda é demasiado longo e burocrático. Somente para levar a termo o resultado de processo licitatório e a contratação de consultoria técnica foram necessários dois anos de tramitação.

A gestão deste Programa estava a cargo de uma unidade provisória, o Grupo Executivo de Transporte Urbano que, por sua natureza, encontrou dificuldades institucionais e financeiras para a execução do Programa.

A estratégia de implementação das ações do Programa **Transporte Rodoviário Urbano**, cuja proposta é de reestruturação em um novo Programa Pro-Transporte Coletivo, pode ser resumida como segue:

- Comprometimento de outros ministérios e outras esferas governamentais, inclusive do Legislativo, e da sociedade com a formulação da Política, do Programa e do Projeto;
- Comprometimento de outros ministérios e outras esferas governamentais, inclusive do Legislativo, e da sociedade com a execução de programas/projetos de interesse comum, racionalizando e canalizando os escassos recursos públicos e privados para enfrentar problemas considerados prioritários, cuja solução tem efeito multiplicador e de longo prazo na qualidade da vida urbana; e
- Tradução das diretrizes em um Programa Plurianual de Investimentos com prioridades, público-alvo e fontes de financiamento claramente definidos.

Com respeito ao mecanismo de supervisão, articulação e coordenação interministerial considera-se que a formação de um Conselho Diretivo, composto pelos membros titulares do Fórum de Acompanhamento da Agenda Comum para Melhoria da Circulação Urbana poderá ser um instrumento importante para acertos prévios e a *posteriori*, de interesse do governo.

No que se refere à articulação intraministerial, esta é mais problemática. Sugere-se preparar instrumento legal que regulamente o mecanismo de integração, dado que a falta desse instrumento estimula o trabalho isolado e descompromissado com a prestação de contas aos demais gerentes da mesma unidade orçamentária.

O esforço de capacitação de equipe gerencial do *Programa Transporte Rodoviário Urbano* concentrou-se nos seguintes temas:

- Programas e ferramentas de trabalho em informática, visando melhorar o nível de informação e utilização de tecnologia da PR;
- Formas de controle institucional e seus limites e experiência de outros países que adotam modelo semelhante;
- Procedimentos de elaboração e assinatura de convênios, conhecer os procedimentos legais, elaborar e firmar convênios, executar e acompanhar convênios;
- lançamento e divulgação do Estatuto da Cidade;

- Informações básicas e essenciais sobre a missão e a organização da Presidência da República, bem como sobre o seu papel nesse contexto, de forma a auxiliá-los no desenvolvimento de suas atividades;
- Porta-voz do cidadão na sua instituição e da sua instituição junto a este; e organizar seu trabalho diário, aplicando técnicas adequadas no atendimento telefônico, na organização de arquivos e na administração do tempo;
- Conhecimento em marketing no transporte coletivo. Enfoque sobre um novo estilo de gestão empresarial; a lucratividade pela satisfação do usuário cliente; e como atuar no novo mercado de transporte urbano;
- Integração do planejamento e da ação dos organismos e técnicos responsáveis pelas políticas de transporte público, trânsito urbano e planejamento urbano;
- Uso dos programas do pacote *Office* da Microsoft, visando melhorar o nível de informação e utilização de tecnologia da PR;
- Alcances do plano gerencial, como instrumento auxiliar à gestão de programas;
- Conhecimento e aplicação da Lei 8.666/93 e legislação complementar, elaborar editais de licitações e contratos;
- Avaliação do cumprimento dos compromissos da Agenda *Habitat*, especialmente quanto aos progressos alcançados e obstáculos encontrados em sua implementação;
- Capacidade de avaliação da gestão pública e privada, com base em sistema gerencial testado e aprovado internacionalmente, baseado em critérios administrativos anualmente atualizados e aplicados pela FPNQ;
- Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

Ainda não se pode avaliar o desempenho dos parceiros no cumprimento das metas definidas, tendo em vista que não houve resultados finalísticos. Entretanto, vários ministérios e entidades do setor público estadual e municipal e da sociedade destacaram-se em particular como:

#### Organizações Públicas Federais

- Ministério dos Transportes/Secretaria de Desenvolvimento;
- Ministério da Justiça/Denatran;
- Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos;
- Ministério da Ciência e Tecnologia/Secretaria de Política Tecnológica e Empresarial;
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; e
- Ministério do Planejamento/Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico.

#### Organizações Públicas (dos níveis municipais e estaduais)

- Fórum Nacional dos Secretários de Transporte e Trânsito Urbano; e
- Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Transporte

Organizações Não-Governamentais:

- Frente Parlamentar de Transporte Urbano do Congresso Nacional;
- Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP;
- Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos - NTU;
- Instituto Rua Viva;
- Fórum Nacional dos Secretários de Transporte e Trânsito Urbano;
- Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transporte; e
- Sindicato Interestadual das Indústrias de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários.

Quanto à pesquisa de opinião anual, a primeira onda de pesquisa aplicada junto ao público-alvo ocorreu em 2002 e os resultados ainda estão sendo tratados e avaliados. Vale ressaltar que o tempo de tramitação do processo de licitação para contratar a empresa executora da pesquisa é de mais de um ano.