



MINISTÉRIO DAS CIDADES

**RELATÓRIO DE GESTÃO
EXERCÍCIO 2003**

**FGTS
GESTOR DA APLICAÇÃO**

Brasília, 15 de março de 2004.

I – INTRODUÇÃO

A Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, criou o Ministério das Cidades, que passou a responder pela gestão das aplicações dos recursos do FGTS, como também pela Vice-Presidência do seu Conselho Curador.

A referida Lei atribuiu ao MCidades as seguintes competências:

- a) política de desenvolvimento urbano;
- b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- e) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e
- f) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

II – FINALIDADES ESSENCIAIS

A Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, em seu art. 5º, atribui ao Gestor da Aplicação as competências abaixo relacionadas.

- I - praticar todos os atos necessários à gestão de aplicação do Fundo, de acordo com as diretrizes e programas estabelecidos pelo Conselho Curador;
- II - expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos para implementação dos programas aprovados pelo Conselho Curador;
- III - elaborar orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos, discriminado-os por Unidade da Federação, submetendo-os, até 31 de julho, ao Conselho Curador do Fundo;
- IV - acompanhar a execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrente de aplicação de recursos do FGTS, implementados pela CEF;
- V - submeter à apreciação do Conselho Curador as contas do FGTS;

VI - subsidiar o Conselho Curador com estudos técnicos necessários ao aprimoramento operacional dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana; e

VII - definir as metas a serem alcançadas nos programas habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

III –PROGRAMAÇÃO DE INVESTIMENTOS

A Resolução CCFGTS nº 289, de 30 de junho de 1998, estabeleceu as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, sendo prorrogada pela Resolução nº 431, de 30 de outubro de 2003.

A vigência da Resolução CCFGTS nº 289 foi prorrogada até 30 de junho de 2004 e encontra-se em processo de reformulação, principalmente no que tange à destinação de mais recursos para a população de baixa renda e assegurar a implementação de novos agentes e programas, de forma a atender a linha traçada pela nova política do governo atual.

O orçamento e o Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS para o exercício de 2003 foi aprovado pelo Conselho Curado do FGTS por meio da Resolução nº 414, de 17 de dezembro de 2002, conforme quadro a seguir:

VALORES PARA CONTRAÇÕES E DESEMBOLSOS		
EXERCÍCIO 2003		
RCCFGTS 414 DE 17/12/2002		
Finalidades	Contratações	Desembolsos
	Em R\$ mil	Em R\$ mil
Habitação Popular	2.700.000	3.050.000
Saneamento Básico e Infra-estrutura Urbana	1.350.000	1.350.122
Operações Especiais	450.000	450.000
TOTAL	4.500.000	4.850.122

A Resolução nº 418, de 1 de abril de 2003, alterou excepcionalmente a data da reformulação do Orçamento e do Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS para junho de 2003, tendo em vista que as previsões do Orçamento do FGTS estavam sendo confirmadas na sua execução, não havendo necessidade de ajustes.

VALORES PARA CONTRAÇÕES E DESEMBOLSOS
EXERCÍCIO 2003
RCCFGTS 420 DE 24/06/2003

Finalidades	Contratações Em R\$ mil	Desembolsos Em R\$ mil
Habitação Popular	2.700.000	3.312.259
Saneamento Básico e Infra-estrutura Urbana	1.350.000	1.087.463
Operações Especiais	450.000	450.000
TOTAL	4.500.000	4.849.722

No encerramento do exercício, para atender as necessidades de recursos dos Agentes Financeiros, a CAIXA promoveu remanejamento entre programas da mesma área e Unidades da Federação (circular nº 308, de 11 de dezembro de 2003).

Além disso, o CCFGTS autorizou por meio da Resolução nº 437, de 18 de dezembro de 2003, o Agente Operador a contratar crédito adicional no montante de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), provenientes das disponibilidades do FGTS, destinado ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR, nos termos da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

IV – ATIVIDADES EM 2003

As atividades do Gestor da Aplicação no exercício 2003 estão consignadas nos itens a seguir, que versam sobre o exercício de suas competências legais, os Votos apresentados ao Conselho Curador do FGTS, as Instruções Normativas publicadas, sua atuação institucional, sindicâncias e outras atividades. Vejamos:

◆ Competências legais

As competências legais (elaboração de orçamentos, acompanhamento dos programas, e definição de metas) foram desenvolvidas normalmente, sem ocorrências que mereçam registro em particular.

◆ Votos apresentados ao Conselho Curador do FGTS em 2003

No total, foram oito os Votos elaborados e apresentados pelo Gestor da Aplicação, sendo três elaborados em conjunto com a CAIXA, a saber:

IDENTIFICAÇÃO	ASSUNTO
Voto MCidades nº 01/2003 de 11 de março de 2003.	Propõe o adiamento da reformulação do Orçamento/2003 do FGTS.
Voto MCidades nº 06/2003 de 10 de junho de 2003	Proposta para Reformulação do Orçamento do FGTS para o exercício de 2003.
Voto MCidades nº 12/2003 de 14 de outubro de 2003.	Propõe alterar o caput do item 1 e o subitem 2.3 da Resolução nº 387, de 27 de maio de 2002.
Voto MCidades nº 14/2003 de 14 de outubro de 2003.	Propõe a prorrogação da vigência da Resolução nº 289, de 30 de junho de 1998; e a alteração do calendário relativo ao processo orçamentário; e dá outras providências.
Voto MCidades/CAIXA nº 16/2003	Dispõe sobre condições excepcionais do Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS para 2003 e dá outras providências.
Voto MCidades nº 21/2003 de 2 de dezembro de 2003	Propõe a aprovação do Orçamento e Plano de Contratações e Metas Físicas para 2004 e Plano Plurianual de Aplicações 2005/2007 e dá outras providências.
Voto MCidades/CAIXA nº 23/2003	Propõe o remanejamento de valores entre os itens do orçamento de aplicações de 2003, sem alterar o valor global, e dá outras providências.
Voto MCidades/CAIXA nº 24/2003 de 18 de dezembro de 2003.	Propõe autorização de concessão de crédito adicional ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR; altera o Orçamento e o Plano de Contratações e Metas Físicas do FGTS para o exercício de 2004 e o Plano Plurianual de Aplicação para o período 2005/2007, e dá outras providências.

◆ Instruções Normativas Publicadas em 2003

No total, foram sete Instruções Normativas - IN publicadas no exercício de 2003. São elas:

IDENTIFICAÇÃO	ASSUNTO
IN Nº 001 DE 25 JUN 03	Altera a Instrução Normativa nº 16 de 26 de dezembro de 2002, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, destinando no mínimo 50% dos recursos para imóvel novo no Programa Carta de Crédito, e dá outras providências. (DOU 26 JUN 03)
IN Nº 002 DE 06 AGO 03	Define distribuição de recursos do Plano de Contratação e Metas Físicas do FGTS por programa de aplicação para o exercício de 2003 e dá outras providências. (DOU 11 AGO 03)
IN Nº 003 DE 30 SET 03	Altera a Instrução Normativa nº 06, de 03 de julho de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento que regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA, e dá outras providências. (DOU 02 OUT 03)
IN Nº 004 DE 28 OUT 03	Suprime dispositivo dos anexos às Instruções Normativas nº 04, de 09 de janeiro de 1977, e 06, de 03 de julho de 1998 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que estabelecem procedimentos para hierarquização, seleção e contratação de propostas de operação de crédito no âmbito dos Programas Pró-Saneamento e Pró-Moradia. (DOU 30 OUT 03)
IN Nº 005 DE 21 NOV 03	Altera as Instruções Normativas nº 12 de 30.09.98, do Ministério do Planejamento e Orçamento; nº 02 de 18.01.00, e nº 11 de 05.12.02, ambas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, que regulamentam respectivamente, o Programa Carta de Crédito Individual, o Programa Carta de Crédito Associativo; e as Diretrizes Gerais de Aplicação do FGTS. (DOU 26 NOV 03)
IN Nº 006 28 NOV 03	Altera dispositivo do anexo à Instrução Normativa nº 4, de 09 de janeiro de 1997, do Ministério do Planejamento e Orçamento que regulamenta o Programa de Saneamento PRÓ-SANEAMENTO. (DOU 01 DEZ 03)
IN Nº 007 26 DEZ 03	Define a distribuição de recursos do Plano de Contratação e Metas Físicas do FGTS por Programas de Aplicação, para o exercício de 2004 e dá outras providências. (DOU 30 DEZ 03)

◆ Atuação institucional

O MCidades, como gestor da aplicação dos recursos do FGTS, com vistas a incentivar a construção de novas unidades habitacionais, resolveu por meio da IN nº 01, de 25 de junho de 2003, com nova redação dada pela IN nº 02, de 06 de agosto de 2003, destinar, no mínimo, 50% do valor alocado no Programa Carta de Crédito, na área de habitação popular, para as modalidades voltadas para aquisição ou construção de unidades novas, entendidas como imóvel pronto com até 180 dias de habite-se ou com prazo superior a 180 dias, desde que não tenha sido habitado ou alienado.

Ainda com relação à referida IN nº 02, o MCidades autorizou o Agente Operador/CAIXA a remanejar os recursos entre áreas ou UFs, desde que ouvido o Gestor dos recursos e atendidas as diretrizes fixadas na Resolução do CCFGTS nº 289/98.

◆ Sindicâncias

Durante o exercício 2003 não foram realizadas novas sindicâncias.

Com relação ao acompanhamento da situação do Conjunto Habitacional Senador Arnon de Mello, atual Conjunto Habitacional São Cristóvão, foi encaminhado o Ofício nº 433/SECCFGTS, de 29/10/03, ao MCidades, solicitando informar as providências tomadas referente à Resolução nº 422/2003. O Ministério das Cidades apresentou o Ofício nº 7066/2003/SNH, de 27/11/03, informando que:

Item “c”: Situação do empreendimento Senador Arnon de Mello, atual C.H. São Cristóvão:

Por intermédio do ofício nº 066/DIFUG/GEAVO, de 3 de outubro de 2003, o Agente Operador apresenta posição sobre a situação do empreendimento. Não obstante as informações prestadas, o Gestor da Aplicação solicitou ao Agente Operador, mediante o ofício nº 5.947, de 8 de outubro de 2003, informações adicionais com relação a propostas eventualmente existentes ou ainda com relação a fatores restritivos, objetivando o aproveitamento da área remanescente do empreendimento, excluindo a parte objeto do processo de desapropriação pelo qual passou a área do empreendimento. A solicitação foi formulada sob o amparo do art. 6º inciso IV, da Lei nº 8.036/90, que determina ao Gestor da Aplicação “acompanhar execução dos programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, decorrentes da aplicação de recursos do FGTS, implementados pela CAIXA”.

Por intermédio do ofício nº 81/2003/DIFUG/GEAVO, de 7 de novembro de 2003, recebido nesta Secretaria em 12 de novembro de 2003, o Agente Operador informa que:

“...considerando não haver no momento proposta concreta envolvendo a continuidade do empreendimento, e após reunião envolvendo o Agente Financeiro CAIXA, o Agente Operador do FGTS e a EMGEA, ficou estabelecida a formação de um grupo de estudos que avaliará a situação do empreendimento, suas características atuais e possíveis soluções para o caso...”

Em 13/02/2004, por intermédio do ofício nº 0705, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades solicitou ao Agente Operador CEF informações

atualizadas, eventualmente existentes, a respeito dos trabalhos desenvolvidos pelo grupo de estudos.

◆ **Outras atividades**

Estão listadas aqui as principais discussões relacionadas com a Gestão da Aplicação dos recursos do FGTS, que ocorreram ao longo do exercício 2003:

a) revisão das Diretrizes Gerais de Aplicação (Resolução nº 289)

A Resolução nº 289, de 30 de junho de 1998, estabelece as diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1998 a 2001. Entretanto, a referida Resolução teve sua vigência prorrogada, inicialmente, para o exercício 2002, por intermédio da Resolução nº 376, de 17 de dezembro de 2001, posteriormente, para o exercício 2003, por intermédio da Resolução nº 392, de 6 de junho de 2002 e, no exercício de 2003, foi novamente prorrogada para 30 de junho de 2004 por meio da Resolução CCFGTS nº 431, de 30 de outubro de 2003.

b) novo modelo de atuação

Como gestor dos recursos destinados à habitação saneamento e transporte, no governo federal, o MCidades iniciou um novo relacionamento com a Caixa Econômica Federal redefinindo a distribuição dos recursos do FGTS com a finalidade de priorizar a população de renda entre 0 e 5 s.m. onde se concentra 90% do déficit habitacional. Trabalhando em parceria com a Caixa, o MCidades garantiu a contratação de R\$ 1,7 bilhões do FGTS em 2003 para a área de saneamento (água, esgoto, drenagem e destinação de resíduos sólidos), número muito superior ao que foi contratado nos últimos anos.

As novas políticas do MCidades são inspiradas no documento resultante da Conferencia Nacional das Cidades, de outubro de 2003 o qual fornece as prioridades e diretrizes da política urbana. O pacto de construção das propostas geral e setoriais já está em vigor. Enquanto se dá o detalhamento da política de desenvolvimento urbano dá-se também a definição das políticas setoriais. Em dezembro de 2003 o Ministro das Cidades entregou ao Presidente uma proposta de Política Nacional para o Saneamento Básico com dois PLs que sugerem o novo marco regulatório para o setor. Foi implementado o Programa Pró-Transporte que prevê o financiamento de obras para o transporte público com recursos do FGTS. Está sendo elaborado um novo Sistema Nacional de Habitação que abrangerá a revisão dos programas financiados pelo FGTS e a regulação do financiamento imobiliário.

Em 2003, o Programa de Subsídio Habitacional foi revisado, permitindo o ingresso de novos agentes financeiros distribuição espacial de recursos entre unidades da federação; foco nas famílias de mais baixa renda; ampliação da participação do poder público local, possibilidade de atuação nas áreas rurais e metropolitanas. Também estão sendo viabilizados o ingresso de novos agentes promotores e financeiros e para inclusão

das cooperativas e associações habitacionais autogestionárias em todos os programas habitacionais.

V – RESULTADOS DO EXERCÍCIO

O Ministério das Cidades teve sob sua gestão treze dos programas que compõem o Plano Plurianual para o período de 2000/2003, dentre esses programas, cinco abrigam ações executadas com recursos do FGTS, conforme detalhado a seguir:

1) PROGRAMA CARTA DE CRÉDITO

Objetivo: Ampliar o acesso à moradia e melhorar a qualidade das habitações da população urbana.

Público-alvo: Pessoas Físicas com renda familiar de até 12 salários mínimos mensais, na forma Individual, e de até 20 salários mínimos mensais, na forma Associativa.

Ações (O Programa tem outras ações com outras fontes de recurso):

- Carta de Crédito a Pessoas Físicas para Aquisição de Imóvel Novo ou Usado (Programa Carta de Crédito Individual – recursos: **FGTS** e CEF);
- Carta de Crédito a Pessoas Físicas para Construção em Terreno Próprio (Programa Carta de Crédito Individual – recursos: **FGTS** e CEF);
- Carta de Crédito a Pessoas Físicas para Reforma de Unidade Habitacional (Programa Carta de Crédito Individual – recursos: **FGTS** e CEF);
- Carta de Crédito Associativa (Programa Carta de Crédito Associativa – recursos: **FGTS**);
- Financiamento a Pessoas Jurídicas para Construção de Moradias (Programa de Apoio à Produção de Habitações – recursos: **FGTS** – e outros programas com recursos da CEF); e

O Programa foi lançado em 1995 como um instrumento de política habitacional, que oferece apoio financeiro e técnico adequado a famílias, para contribuir no encaminhamento da solução do seu problema habitacional. Proporciona, também, definições básicas para o setor produtivo planejar suas atividades, a médio e longo prazo. O modelo buscou estimular o funcionamento de um modelo concorrencial e abrangente para o mercado habitacional, que contribuisse para favorecer a sua expansão e ampliar a escala da estrutura produtiva do setor.

As operações do programa vêm sendo executadas por um único Agente Financeiro, o que limita a capacidade de realizar os seus objetivos, diminuindo o atendimento tanto no âmbito espacial como nos segmentos populacionais de menor renda.

A ação de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, única a utilizar recursos orçamentários da União, atua de forma complementar ao crédito habitacional direcionado para famílias de baixa renda.

A solução da questão habitacional da população de baixa renda, deixada à sua própria sorte é estimular a autoconstrução não controlada, que alcança hoje cerca de 60% da produção habitacional no país. Estas autoconstruções, geralmente, ocorrem em áreas invadidas, áreas impróprias para moradia, áreas de risco ou de proteção, etc... Este tipo de ocupação não só compromete a plena realização das funções urbanas como retardam o desenvolvimento local e nacional, e, vai demandar, no futuro, uma ação do poder público para corrigir estes desvios, que será indubitavelmente muito mais onerosa do que seria sua prevenção.

Algumas questões comprometem a qualidade das aplicações e os objetivos do programa, negligenciando sua dimensão social e também a econômica:

a) A regulamentação baixada pelo Conselho Curador do FGTS para suas aplicações apresenta um nível de flexibilidade excessivo que perde a capacidade de direcionar os recursos segundo as diretrizes de aplicação.

b) A regulamentação do Conselho Monetário Nacional dirigida aos agentes financeiros dispende sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, sob o aspecto bancário introduziu elementos que buscam dotar de maior consistência as operações de crédito do setor financeiro.

Porém não se apresenta adequada para as operações de crédito habitacional, pelas suas características de longo prazo e elevado valor em relação à renda do devedor. Como resultado ela exige dos agentes uma maior disponibilidade financeira para fazer frente às regras de provisionamento, um processo administrativo mais amplo, nem sempre com respaldo contratual, para reavaliações periódicas dos créditos o que, conseqüentemente, onera financeiramente o processo a ponto de torná-lo proibitivo para as populações de menor renda.

c) O contingenciamento do crédito ao setor público, restringe substancialmente a capacidade do poder público para atuar junto ao segmento de baixa renda, onde não há atrativos suficientes para iniciativas do setor privado.

Algumas das ações do programa requerem parcerias para sua execução. A ação Financiamento à produção por Pessoas Jurídicas requer parceria com o setor privado. No final do exercício em pauta o Conselho Curador do FGTS aprovou a Resolução nº 429, de 30 de outubro de 2003, alterando sua regulamentação.

O programa se caracteriza pela ação individual ou de grupos organizados. Quando lidamos com a população de baixa renda, destinatários preferenciais das ações do programa, é preciso estimular sua participação, para isto recorreremos ao poder público local e a entidades e associações não governamentais que se ocupam do tema habitação popular. Esta articulação se dá no nível de projeto. Todo usuário/beneficiário participa diretamente do programa. Teoricamente é de cada mutuário a decisão de como (modalidade de acesso à moradia) e onde (local específico da moradia) vai aplicar a sua parcela de recursos. As diretrizes de aplicação e o Plano de Contratação e Metas Físicas

são definidos pelo seu Conselho Curador, que é integrado por uma bancada do Governo Federal e outra da sociedade civil, esta integrada por representantes de Centrais Sindicais e de Confederações de Empregadores. As decisões do Conselho são tornadas públicas através de publicação no Diário Oficial da União. Os membros do Conselho também tem acesso à todas as informações sobre as aplicações com recursos do FGTS.

A procura, seja ela espontânea ou dirigida, traduz a aceitação do programa pelos usuários. Esta procura, que é individual, tem se apresentado maior que a capacidade do programa em atendê-la.

Além das já mencionadas mudanças na concessão de subsídios e no financiamento a produção, encontra-se em andamento, na Secretaria Nacional de Habitação, trabalho voltado para definição de uma nova Política Habitacional e de um Plano Nacional de Habitação que inclui projeto destinado à revisão de todos os programas de aplicação sob sua gestão.

2) MINHA CASA

Objetivo: Permitir o acesso à moradia por meio de arrendamento com opção de compra futura a famílias de baixa renda localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais estaduais.

Público-alvo: Famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos, localizadas em aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e capitais estaduais.

Ação:

- Arrendamento Residencial (*PAR – Programa de Arrendamento Residencial - recursos: FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, formado com empréstimo obtido junto ao **FGTS**, além da transferência de recursos provenientes do FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social; FDS – Fundo de Desenvolvimento Social; e PROTECH – Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitação de Baixo Custo*).

O programa Minha Casa foi concebido, inicialmente, para ser implementado até junho/2002. O referido prazo foi estabelecido pelo Conselho Curador do FGTS, principal fonte dos recursos que passaram a compor o FAR. Posteriormente, foram concedidas duas prorrogações de prazo de execução: a primeira delas, até dezembro/2003 (Resolução nº 400, de 24 de junho de 2002, do Conselho Curador do FGTS); e a segunda, até 31 de março de 2004, seguida de um aporte suplementar de recursos no valor de R\$ 200 milhões (Resolução nº 437, de 18 de dezembro de 2003, do Conselho Curador do FGTS).

Ao longo do período de vigência do PPA, 2000/2003, o FAR esteve com seus recursos totalmente integralizados, disponíveis para aplicação, sob a administração da Caixa Econômica Federal (CEF), o que permitiu ao programa operar sem descontinuidade financeira.

A meta inicial para todo o período do programa Minha Casa foi fixada em, aproximadamente, 200 mil famílias, totalizando investimentos da ordem de R\$ 3,0 bilhões. Os recursos foram distribuídos entre as Unidades da Federação, com base em demanda projetada pela CEF.

O programa Minha Casa foi operado de forma absolutamente descentralizada, por intermédio da CAIXA.

No exercício de 2003, o programa aplicou R\$ 1,1 bilhão, possibilitando o atendimento a mais de 43 mil famílias (posição: 31.12.2003 - fonte: CAIXA). O resultado do exercício 2003, somado aos resultados dos exercícios anteriores, perfaz um total de R\$ 3,0 bilhões aplicados, o que permitiu produzir mais de 132 mil unidades habitacionais para fins de arrendamento.

Em que pese os expressivos resultados apresentados, há que se destacar que as metas físicas do programa foram originalmente estabelecidas (em 1999) estimando-se em R\$ 15 mil o valor médio de aquisição das unidades residenciais para fins de arrendamento. Entretanto, a realidade das contratações no período avaliado demonstrou que o valor médio de aquisição situou-se em torno de R\$ 22,6 mil. O 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, elevou o custo final de produção das unidades, comprometendo o alcance das metas físicas inicialmente estabelecidas, e dificultando o atendimento aos segmentos da população de menor renda.

Sob a ótica das parcerias, a implementação do programa previa a massiva participação do poder público local, particularmente na seleção de áreas de implantação dos projetos e na escolha do público-alvo. Previa ainda que as prefeituras municipais e governos estaduais promovessem, sempre que possível, 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, observou-se, ao longo do período analisado, que a participação do poder público local não ocorreu dentro do nível desejável. Em boa parte, a baixa participação deveu-se às restrições econômico-financeiras impostas pelo ajuste fiscal, que reduziram a capacidade de investimento do setor público. De outro lado, havia também o fato de que os projetos eram promovidos, aprovados e desenvolvidos a partir de chamamento dirigido às empresas do setor da construção civil, dentro de exigências e especificações nem sempre ao alcance dos governos estaduais e municipais e das famílias por eles indicadas.

Diante desse quadro, em 2003, a partir de trabalho realizado pelo Ministério das Cidades, em parceria com a CAIXA, as exigências técnicas foram flexibilizadas e as parcerias reforçadas, permitindo ao programa alcançar maior fatia de população, em particular aquela com renda familiar mensal de até 4 salários mínimos.

No ano de 2003, o Programa Minha Casa registrou, ao longo de sua existência, seu melhor desempenho, em termos quantitativos, na medida em que aplicou maior volume de recursos desde a sua criação, bem como a totalidade do orçamento disponibilizado para o exercício. Também em termos qualitativos observou-se melhor desempenho, em vista dos índices alcançados no atendimento a famílias com renda

mensal de até 4 salários mínimos. No atendimento a essa faixa de renda registrou-se a contratação do volume de R\$ 475 milhões em unidades com custo compatível com a capacidade desse público-alvo.

Outro aspecto que evidencia essa priorização é a constatação de que mais de 57% dos arrendamentos efetuados no exercício de 2003 foram realizados por famílias com renda mensal inferior a 4 salários mínimos.

3) NOSSO BAIRRO

Objetivo: Melhorar a condição de vida das famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos que vivem em assentamentos subnormais nas aglomerações urbanas, por meio de ações integradas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana.

Público-alvo: Famílias em assentamentos subnormais que vivem em aglomerações urbanas com renda mensal de até 3 salários mínimos.

Ação (*O Programa tem outras ações com outras fontes de recurso*):

- Financiamento a Estados e Municípios para Implantação de Melhorias Habitacionais (*Programa PRÓ-MORADIA – recursos: FGTS*).

Neste Programa, a ação “Financiamento a estados e municípios para implantação de melhorias habitacionais” (Pró-Moradia), consiste em atender famílias de baixa renda, por meio do setor público, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em 2003, iniciaram a execução de 18 operações no Estado da Bahia, contratadas no final de 2002, com investimentos de R\$ 62 milhões, onde serão beneficiadas cerca de 9 mil famílias. Com recursos do orçamento do FGTS de 2003, 21 operações com o Estado da Bahia, envolvendo investimentos da ordem de R\$ 64 milhões, que irão beneficiar 8.640 famílias e, ainda, 5 operações com o Estado do Ceará, comprometendo investimentos de R\$ 54 milhões, que trarão benefício a 6.700 famílias foram possíveis de serem selecionadas, tendo em vista que esses Estados estarem com margem de endividamento no ajuste fiscal, estando em processo de contratação.

Registra-se ainda que esta ação continua com suas contratações bastante reduzidas 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 mais um enfoque, sendo limitada também à carteira de empréstimo do Agente Financeiro no patamar de 45% do seu Patrimônio Líquido Ajustado, mas, ainda assim, foi possível selecionar alguns projetos com vistas à contratação.

4) SANEAMENTO É VIDA

Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade na prestação dos serviços de saneamento básico.

Público-alvo: População urbana.

Ações (O Programa tem outras ações com outras fontes de recurso):

- Financiamento a Concessionárias para Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Abastecimento de Água (*Programas PRÓ-SANEAMENTO e FCP/SAN – Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento – recursos: FGTS*);
- Financiamento a Concessionárias para Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Coleta e Tratamento de Esgoto (*Programa PRÓ-SANEAMENTO e FCP/SAN – Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento - recursos: FGTS*);
- Financiamento a Concessionárias para Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas de Coleta, Tratamento e Destinação Final de Lixo (*Programa PRÓ-SANEAMENTO e FCP/SAN – Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento - recursos: FGTS*);
- Financiamento a Concessionárias para Desenvolvimento Institucional (*Programa PRÓ-SANEAMENTO – recursos: FGTS*);
- Financiamento a Estados e Municípios para Elaboração de Estudos e Projetos de Saneamento Básico (*Programa PRÓ-SANEAMENTO - recursos: FGTS*);
- Financiamento a Estados, Municípios e Concessionárias Estaduais e Municipais para Projetos de Saneamento Básico Integrado (*Programa PRÓ-SANEAMENTO – modalidade: PROSANEAR - recursos: FGTS*);

Em abril de 2003, o Presidente da República anunciou a decisão de contratar empreendimentos de saneamento ambiental totalizando R\$ 1,40 bilhão, provenientes do FGTS e seriam emprestados a operadores de saneamento, em sua maioria sob controle público. Havia ainda uma possibilidade de contratar mais R\$ 350 milhões reservadas no orçamento de 2002.

O Ministério das Cidades e a CAIXA, utilizando-se de excepcionalidades constantes da Resolução nº 2.827, de 2001, aplicáveis a Estados com margem de endividamento no Programa de Ajuste Fiscal e a empresas sob controle público não dependentes que organizassem licitações internacionais, conseguiram viabilizar no ano de 2003 a contratação de operações com recursos do FGTS que totalizam R\$ 1,643 bilhões. Deste total, o valor de R\$ 1,584 bilhões foi contratado com órgãos públicos no âmbito do Programa Pró-Saneamento, e apenas R\$ 59 milhões foram contratados com concessionárias privadas no âmbito do Programa FCP/SAN. Enfatize-se que todas as operações se viabilizaram no quadro da Resolução nº 2.827.

Houve também a possibilidade de ser utilizada a cláusula de excepcionalidade para os municípios com operações de crédito constantes dos contratos de refinanciamento das

dívidas dos municípios, assinados sob a égide da Medida Provisória n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001. Tais operações puderam inclusive ser substituídas, desde que respeitado seu montante global. (conforme Artigo 3 da Resolução CMN Nº 2.954, de 25/04/2002). No entanto, praticamente nenhuma demanda colocada por municípios ou por suas autarquias foi processada.

Com o advento da Resolução nº 3.153/2003 do Conselho Monetário Nacional, alterando a Resolução nº 2.827, de 2001, foram estabelecidos os seguintes limites para a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental (válidos a partir de 15/12/2003):

I – até R\$1.100.000.000,00 (um bilhão e cem milhões de reais) destinados para financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais, com cláusula de financiamento prevista em no edital e cuja contratação ocorra até 30 de abril de 2004;

Na prática, este dispositivo impôs para as operações de saneamento um limite onde antes não havia. Desse total, já foram consumidos R\$ 261,4 milhões em operações que já viabilizadas, com base nas regras anteriormente vigentes, estavam em fase de contratação quando a resolução foi publicada.

II – até R\$1.000.000.000,00 para as operações contratadas até 30/04/2004, previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, como parte integrante dos contratos de refinanciamentos firmados com a União, no âmbito da lei nº 9.496, 11/09/1997, bem como aquelas constantes dos contratos de refinanciamentos de dívidas dos municípios, assinados sob o amparo da MP nº 2.185-35, de 24/08/2001;

Aqui também, antes não havia limite, existindo questionamentos informais sobre a legalidade da imposição de limite, em função das leis que regulamentam a matéria. Do total, já foram consumidos R\$ 678,5 milhões em operações que, já viabilizadas com base nas regras anteriormente vigentes, estavam em fase de contratação quando a resolução foi publicada.

III – até R\$800.000.000,00 para as operações constantes do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público – CADIP, respeitada a ordem cronológica de registro das mesmas.

Este limite significa efetivamente uma autorização para novas operações de financiamento de ações de saneamento ambiental. Observe-se, no entanto, que em face da demanda existente, este valor é insuficiente.

Em 30 de janeiro de 2004, a fila do CADIP, para estas operações, totalizava cerca de R\$ 3,0 bilhões.

A Resolução 3.153/2003 restringe o conceito de saneamento ambiental, excluindo as ações de drenagem urbana e as de saneamento integrado em assentamentos urbanos precários, contemplando apenas aquelas operações que apresentam sustentabilidade financeira decorrente do lançamento de tarifas ou taxas específicas. No âmbito da drenagem urbana ficam de fora significativas demandas dos municípios já apresentadas à CAIXA (Pró-Saneamento). Na prática, esta restrição impede ainda ou torna mais caras e menos sustentáveis ambientalmente as intervenções de saneamento de favelas ou bairros populares nos quais as intervenções de implantação de redes de água e esgotos só se sustentam quando as obras de drenagem, correção de arruamento e outras são

implantadas simultaneamente. Ficaram assim inviabilizadas as operações no âmbito do PRÓSANEAR.

A retomada dos financiamentos viabilizada pelo limite de R\$ 800 milhões constante do inciso III acima citado, coloca a necessidade de rever a ordem cronológica de registro das operações no CADIP como critério de priorização dos financiamentos de saneamento ambiental. A prioridade destas operações deve obedecer a critérios que levem em consideração a magnitude das demandas a atender e de sua distribuição no território nacional, mediados pela avaliação da situação de salubridade ambiental. Não é razoável continuar tendo como critério único à agilidade da instituição financeira em registrar no CADIP intenções de operação de crédito que muitas vezes não chegaram a ter sua viabilidade analisada. Observe-se que há um choque flagrante entre priorizar com base em ordem cronológica e a sistemática preconizada pela regulamentação das aplicações do FGTS em saneamento.

Há ainda outro aspecto crítico a observar no que diz respeito à fila e à fixação de limites: não há regra para o descarte das operações inviáveis que podem continuar a ocupar lugar na fila indefinidamente e assim esterilizar parte do valor autorizado para as contratações, como já ocorreu no passado.

Nas reuniões realizadas com serviços municipais de saneamento, foi destacada a necessidade de rever o dispositivo que impede que autarquias com saúde financeira possam contratar financiamentos, independentemente da situação do município. Tal possibilidade que já se configurou no passado, se efetivada, permitiria ampliar o leque dos municípios habilitados a serem atendidos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O Orçamento de Contratação do FGTS para saneamento no ano de 2004 é de R\$ 1,8 bilhões dos quais o programa direcionado para operadores públicos (Pró-Saneamento) participa com R\$1,440 bilhão - distribuídos por UFs. Os R\$ 360 milhões restantes são destinados aos operadores privados (FCP/SAN). O BNDES já sinalizou que submeterá ao Ministério das Cidades algumas operações adicionais com recursos do FAT. Mesmo assim, o volume de desembolso durante o ano de 2004 dificilmente ultrapassará R\$ 600 milhões (em razão dos prazos envolvidos nas providências complementares, nas licitações e contratações e da própria duração das obras que, em média ultrapassam um ano).

5) TRANSPORTE RODOVIÁRIO URBANO

Objetivo: Melhorar a qualidade e a produtividade na prestação do serviço público de transporte rodoviário urbano.

Público-alvo: População usuária do transporte coletivo de cidades com mais de 100 mil habitantes.

Ação (*O Programa tem outras ações com outras fontes de recurso*):

- Financiamento a Concessionárias para Projetos de Melhoria do Atendimento ao Usuário e da Qualidade dos Serviços de Transporte Urbano (*Programa de Infraestrutura de Transporte Coletivo Urbano – PRÓ-TRANSPORTE – recursos: FGTS*).

O programa Pró-transporte - programa de financiamento de infra-estrutura para o transporte coletivo urbano com recursos do FGTS, foi aprovado pelo Conselho Curador do FGTS através da resolução N. 409, de 26/11/2002.

O lançamento do programa foi realizado em 09 de outubro de 2003, onde foi aberta a primeira chamada de projetos, dando um prazo para a entrega das cartas consulta até o dia 21 de novembro de 2003.

O número de municípios que entrou em contato com o Ministério das Cidades chegou a 130.

Foram entregues formalmente 62 cartas consulta, somando a quantia de R\$637.714.700,00, sendo 56 cartas do setor público (R\$ 625.076.730,00) e 6 cartas de empresas privadas (R\$ 12.637.969,00).

As cartas consulta do setor Público são na grande maioria de municípios. Dos 56 pedidos, apenas 2 são de estados, Pernambuco e Rio Grande do Norte. As cartas consulta do setor privado são de empresas operadoras do transporte público urbano.

O valor médio por carta do setor público é de R\$ 11 162 000,00, enquanto que para o setor privado o valor médio por carta é de R\$ 2 106 000,00

Até o final de dezembro de 2003 as cartas consulta estavam em processo de análise no Ministério das Cidades e na Caixa Econômica.

A perspectiva de assinatura de contratos a curto prazo está colocada para o 6 pedidos de empresas privadas e dos dois estados, Pernambuco e Rio Grande do Norte, que tem margem de endividamento. Os demais pedidos de municípios, após aprovação do Ministério das Cidades e da Caixa ficarão a espera de liberação de limite de endividamento do setor público.

Objetivos alcançados com o Pró-transporte:

- Sinalização da volta do Governo Federal no financiamento do setor.
- Consolidação do Ministério das Cidades como responsável pela formulação da Política Nacional de Transportes.
- Indicação da necessidade e importância da regularização dos contratos de concessão do transporte público.
- Inserção da inclusão social das pessoas com deficiência física nos sistemas de transporte.

♦ EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O quadro a seguir demonstra a execução orçamentária dos programas com recursos do FGTS sob a gestão do Ministério das Cidades:

Valores em R\$ 1.000,00

EXERCÍCIO 2003	
CONTRATAÇÕES POR PROGRAMA	
PROGRAMAS	VALORES
CARTA DE CRÉDITO	2.571.352
NOSSO BAIRRO (Pró-Moradia – em processo de contratação)	95.096
SANEAMENTO É VIDA (Pró-Saneamento)	1.637.210
TRANSPORTE RODOVIÁRIO URBANO (Pró-Transporte)	0
Sub total (Orçamento FGTS 2003)	4.303.658
MINHA CASA (PAR)	1.113.273
Sub total (FAR)	1.113.273
TOTAL GERAL	5.416.931

FONTE: MCidades

VI – AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO FGTS

a) Quanto à legislação pertinente:

Os preceitos legais foram observados, considerando-se o item integralmente cumprido.

b) Quanto aos controles internos:

O MCidades visando poder cumprir integralmente a sua função de gestor, está em processo de contratação de uma consultoria para desenvolver um Sistema Gerencial “Data Mart”, de modo a unificar as informações disponibilizadas pela CAIXA. Esse sistema ficará disponível na Internet de forma a possibilitar aos tomadores dos recursos o acesso às informações referentes aos seus contratos e dessa forma nos posicionar sobre as possíveis inconsistências.

O Ministério está na expectativa de que esse Sistema propicie condições de um melhor gerenciamento, controle e avaliação dos Programas.

Além disso, o Ministério está definindo um plano de ação para 2004 e, para tanto, instituiu grupo de trabalho, por meio da Portaria nº 368, de 01/12/2004, visando a elaboração dos manuais de orientação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto às diretrizes gerais dos novos Programas e Ações; à forma de apresentação de consulta

prévia e seleção de propostas com recursos do OGU/2004; e definição de metodologia para acompanhamento e avaliação dos programas por parte dos Gerentes. Este trabalho deverá ter seus resultados estendidos para o gerenciamento dos Programas com recursos do FGTS.

Cabe ainda a esse grupo técnico propor metodologia de acompanhamento, com definição de critérios de escolha por amostragem de municípios com operações contratadas, para visitas in loco, possibilitando a verificação e solução de pendências e avaliação dos resultados alcançados. Cabe ressaltar que esta ação dependerá de disponibilidade orçamentária e financeira.

c) Quanto aos indicadores de gestão e impacto sócio-econômico das operações:

Estão em andamento os trabalhos de empresa especializada, contratada pelo Agente Operador/CAIXA, por determinação do Conselho Curador do FGTS, para aplicação da metodologia de avaliação de programas, desenvolvida pela Fundação de Incremento de Pesquisa e Aperfeiçoamento Industrial da Universidade de São Paulo – FIPAI/USP.

Ressalta-se ainda que o SIGPLAN, também prevê, além do controle de execução orçamentária, financeira e física, a construção e acompanhamento da evolução de indicadores voltados à avaliação dos resultados dos programas do PPA 2000/2003. Além disso, o programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano contempla, em uma de suas ações, a implantação de Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos – SMAPP.

VII – TERMO DE ENCAMINHAMENTO

Brasília, 15 de março de 2004.

À
Excelentíssima Senhora Secretária-Executiva do Ministério das Cidades
Dra. Ermínia Terezinha Menon Maricato

Senhora Secretária-Executiva,

Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência o Relatório de Gestão do Gestor da Aplicação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, exercício 2003, para efeito de prestação de contas.

Heleno Franco Mesquita
Diretor de Integração, Avaliação e Controle Técnico