



RESUMO

Avaliação autorizada mediante formalização de processo de Auditoria Especial TC nº 1723579-0, sob relatoria do Conselheiro Ranilson Ramos, destinada à avaliação da Política Urbana do Estado de Pernambuco quanto aos aspectos de eficiência e equidade. Constataram-se problemas, tais como o fato de a alocação de recursos orçamentários do Estado, no biênio 2016-2017, nas ações de política urbana, não ter sido pautada pelos indicadores de vulnerabilidade urbana dos municípios, o fato de a transferência de recursos aos municípios, via FEM, ser insuficiente na promoção do desenvolvimento municipal nas áreas estratégicas a que se destina, e da incipiente utilização do Escritório de Projetos pelos municípios. Constatou-se também, como boa prática, a criação do Escritório de Projetos. Foram utilizadas técnicas de coleta e análise de informações, quais sejam: pesquisa documental e bibliográfica; entrevistas não-estruturadas e semiestruturadas, com análise de conteúdo; e análise de quantitativa de dados secundários. A dispersão das ações sobre a política urbana em muitas unidades gestoras representou a maior dificuldade à realização a este trabalho. Dessa maneira, visando contribuir para a efetivação das ações na política urbana de Pernambuco, foram formuladas recomendações à Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, e ao próprio TCE-PE. Os resultados esperados por este relatório remetem-se à busca de uma gestão pública eficaz, através das recomendações emitidas para uma melhor efetividade das ações relacionadas à política urbana estadual.



LISTA DE SIGLAS

SIGLA	NOME POR EXTENSO
AMUPE	Associação Municipalista de Pernambuco
AOP	Auditoria Operacional
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação e Obras
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
CONCIDADES-PE	Conselho Estadual das Cidades de Pernambuco
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco
COPERTRENS	Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco
CTM	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife
DETRAN-PE	Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco
EP	Escritório de Projetos
EPTI	Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FEHIS	Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social
FEM	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDERM	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
GAO	Grupo de Auditoria Operacional
GEAP	Gerência de Auditoria de Desempenho e Estatísticas Públicas
IBEU	Índice de Bem-estar Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-m	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INCT	Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia
IPA	Instituto Agrônomo de Pernambuco
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IRB	Instituto Rui Barbosa
IVS-IU	Índice de Vulnerabilidade Social – Infraestrutura Urbana
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPE	Ministério Público Estadual
OGE	Orçamento Geral do Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
OM	Observatórios das Metrôpoles
PA	Planejamento anual
PERPART	Pernambuco Participações e Investimentos S/A
PETCE	Protocolo Eletrônico do TCE-PE
PIB	Produto Interno Bruto



SIGLA	NOME POR EXTENSO
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA	Plano Plurianual
PTM	Plano de Trabalho Municipal
PU	Política Urbana
RD	Região de Desenvolvimento
RIDE	Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro
RMR	Região Metropolitana do Recife
SEAM	Secretaria Executiva de Apoio aos Municípios
SECHAB	Secretaria de Habitação
SECID	Secretaria das Cidades
SEMAS	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SERH	Secretaria Executiva de Recursos Hídricos e Energéticos
SETRA	Secretaria de Transportes
SETUR	Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer
STF	Supremo Tribunal Federal
STPP/RMR	Sistema de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana do Recife
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Termo de Designação de Auditoria
UF	Unidades da Federação



LISTA DE FIGURAS

- Figura 01: Detalhe da tela de *download* dos arquivos da despesa, no Portal da Transparência do Estado.
- Figura 02: Embarque ônibus da RMR na Av. Agamenon Magalhães, em Recife, julho de 2017.
- Figura 03: Lançamento esgoto sem tratamento na praia de Boa Viagem. Recife, outubro de 2016.
- Figura 04: Inundação no Canal do Frágoso. Olinda, junho de 2016.
- Figura 05: Favela do Pocotó, bairro da Imbiribeira. Recife, setembro de 2017.
- Figura 06: Localização das Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco.
- Figura 07: Construção de casas populares em Tabira, RD-05 (Pajeú), dezembro de 2015.
- Figura 08: Sobreposição dos limites fisiográficos mesorregionais os limites municipais das Regiões de Desenvolvimento.
- Figura 09: Lançamento de esgoto doméstico no Lago de Itaparica, na periferia de Jatobá, na RD-01 (Itaparica), novembro de 2016.
- Figura 10: Uso recreativo da água no Lago de Itaparica em Petrolândia, RD-01 (Itaparica), março de 2014
- Figura 11: Pavimentação de rua em subúrbio de Petrolândia, RD-01 (Itaparica), *circa* junho de 2014.
- Figura 12: Centro da cidade de Petrolina, RD-02 (São Francisco), março de 2013.
- Figura 13: Periferia da cidade de Santa Filomena, RD-03 (Araripe), dezembro de 2014.
- Figura 14: Periferia da cidade de Salgueiro, RD-04 (Sertão Central), abril de 2016.
- Figura 15: Subúrbio da cidade de Salgueiro, RD-04 (Sertão Central), *circa* maio de 2013.
- Figura 16: Esgoto a céu aberto no bairro da Cagepe, em Serra Talhada, RD-05 (Pajeú), fevereiro de 2017.
- Figura 17: Entorno do posto de saúde do Bairro da Cagep, em Serra Talhada (projeção do Google Maps), outubro de 2017.
- Figura 18: Infográfico da RD-06 (Moxotó) conforme Plano Plurianual do Estado.
- Figura 19: Acesso à cidade de Manari a partir da Rodovia PE-300. RD-06 (Moxotó), agosto de 2017.
- Figura 20: Parquímetro, tipo *totem* de auto-atendimento, do sistema de zona azul, em Arcoverde, RD-05 (Moxotó), março de 2016.
- Figura 21: Pavimento danificado na Rua Castro Alves, centro de Ibimirim, RD-05 (Moxotó), *circa* fevereiro de 2015.
- Figura 22: Pavimentação de rua em paralelepípedos em Bom Conselho, RD-07 (Agreste Meridional), julho de 2016.
- Figura 23: Erosão do tipo “voçoroca” em Garanhuns, RD-07 (Agreste Meridional), julho de 2017.
- Figura 24: Imagem promocional do programa “Meu Imóvel Legal”.
- Figura 25: Acúmulo de lixo urbano nos afluentes do Rio Ipojuca, em Caruaru, RD-08 (Ipojuca), junho de 2017.
- Figura 26: Depósito de resíduos de construção civil no entorno da feira do Parque 18 de Maio, em Caruaru, RD-08 (Ipojuca), abril de 2017.



- Figura 27: Construção de casas populares em Orobó, RD-09 (Agreste Setentrional), junho de 2015.
- Figura 28: Construção de casas populares em Casinhas, RD-09 (Agreste Setentrional), junho de 2015.
- Figura 29: Lixão de Palmares, RD-11 (Mata Sul), setembro de 2017.
- Figura 30: Aspecto de rua pavimentada em Vitória de Santo Antão, RD-10 (Mata Sul), com recursos do FEM, abril de 2016.
- Figura 30: Calçada obstruída pelo avanço de propriedade particular sobre o logradouro, em Vitória de Santo Antão, RD-10 (Mata Sul). Pavimentação com recursos do FEM, abril de 2016.
- Figura 32: Acúmulo de esgoto em via pública em Ponta de Pedras - Goiana, RD-11 (Mata Norte), junho de 2016.
- Figura 33: Residência multifamiliar improvisada, lixão de Timbaúba, RD-11 (Mata Norte), outubro de 2016.
- Figura 34: Terminal de Integração José Faustino dos Santos, Cabo de Santo Agostinho, RD-12 (Metropolitana do Recife), janeiro de 2017.
- Figura 35: Calçada em Candeias - Jaboatão dos Guararapes, RD-12 (Metropolitana do Recife), fevereiro de 2013.
- Figura 36: Calçada em Piedade - Jaboatão dos Guararapes, RD-12 (Metropolitana do Recife), fevereiro de 2013.
- Figura 37: Operação de ciclofaixa na Zona Norte do Recife, maio de 2016.
- Figura 38: Detalhe de projeto de ciclofaixa unidirecional, conforme Plano Diretor Ciclovitário da Região Metropolitana do Recife – 2015.
- Figura 39: Vista aérea do Canal do Arruda, ao lado da favela de Saramandaia, Zona Norte do Recife. Outubro de 2017.
- Figura 40: Acúmulo de lixo urbano na praia de Del Chifres, Olinda. Fevereiro de 2017.
- Figura 41: Distribuição do IDM-m, por extrato censitário, na RD-12 (Metropolitana do Recife)
- Figura 42: Construção de totem em concreto na parte ocidental do distrito de Bonança - Moreno, RD-12 (RMR). Dezembro de 2017.
- Figura 43: Construção de totem em concreto na zona rural de Moreno, RD-12 (RMR). Dezembro de 2017.
- Figura 44: Construção de totem em concreto na parte oriental do distrito de Bonança - Moreno, RD-12 (RMR). Dezembro de 2017.
- Figura 45: Construção pórtico em concreto na BR-232, zona rural de Moreno, RD-12 (RMR). Dezembro de 2017.
- Figura 46: Componentes do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU).
- Figura 47: Tronco Recife-Coqueiral, do Metrô do Recife. Projeção do Skyscraper, maio de 2014.
- Figura 48: Distribuição do IBEU, por extrato censitário, na Região Metropolitana do Recife.
- Figura 49: Aspecto do Parque da Jaqueira, zona norte do Recife. Agosto de 2016.
- Figura 50: Placa da obra de construção da Academia da Cidade no em Panelas, RD-08 (Ipojuca), maio de 2015
- Figura 51: Mapa da Estratégia de Governo, conforme Plano Plurianual (detalhe).
- Figura 52: Evento do projeto “Juntos por Pernambuco”. Gravatá, fevereiro de 2013.



- Figura 53: Modelo de gestão do estado de Pernambuco, conforme Plano Plurianual (detalhe).
- Figura 54: Sumário das propostas aprovadas para financiamento no Escritório de Projetos, 2015.
- Figura 55: Critérios para pontuação das propostas de financiamento de projetos, edital do Escritório de Projetos, março de 2015.
- Figura 56: Serviços oferecidos pelo Escritório de Projetos.



LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Relação das ações governamentais com conteúdo de política urbana, a partir do PPA 2016-2019.

Quadro 02: Relação dos programas com ações de política urbana, a partir do PPA 2016-2019.

Quadro 03: Classificação da política urbana de Pernambuco conforme a tipologia de Lowi (1972), conforme do PPA 2016-2019.

Quadro 04: Relação, em ordem alfabética, das dez unidades territoriais pernambucanas mais bem classificadas, e das dez mais mal classificadas, em oito indicadores de desenvolvimento, selecionados.

Quadro 05: Matriz cruzada de variáveis correspondentes à condição de vulnerabilidade urbana do município, e da condição de principal destinatário, em valores per capita, de recursos estaduais para política urbana.



LISTA DE TABELAS

- Tabela 01: Despesa com ações de política urbana, de jan-2016 a jun-2017
- Tabela 02: Distribuição da despesa com política urbana entre programas e ações.
- Tabela 03: Distribuição da despesa com política urbana em funções e subfunções orçamentárias.
- Tabela 04: Coeficiente de participação dos municípios brasileiros para definição da cota-parte do FPM, conforme Decreto Lei nº 1881/1981.
- Tabela 05: Apresentação dos valores do IBEU – D1 (mobilidade urbana) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil.
- Tabela 06: Apresentação dos valores do IBEU – D2 (condições ambientais urbanas) agregado por municípios de Pernambuco e do resto do Brasil
- Tabela 07: Apresentação dos valores do IBEU – D2 (condições ambientais urbanas) para municípios de Pernambuco, estratificado por Região de Desenvolvimento.
- Tabela 08: Apresentação dos valores do IBEU – D3 (condições habitacionais urbanas) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil
- Tabela 09: Apresentação dos valores do IBEU – D4 (atendimento de serviços coletivos urbanos) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil
- Tabela 10: Apresentação dos valores do IBEU – D5 (infraestrutura urbana), para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil
- Tabela 11: Cálculo da despesa per capita para dez municípios do Estado (exemplo).
- Tabela 12: Despesa per capita média por RD dos municípios de Pernambuco.
- Tabela 13: Coeficiente de correlação de Pearson entre a despesa per capita e índice de desenvolvimento urbano de localidades de Pernambuco.
- Tabela 14: Execução dos financiamentos de projetos pelo EP, posição de maio de 2017.



LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01: Mosaico – Repartição dos recursos do Orçamento Geral do Estado (OGE); valores empenhados entre jan-2016 e junho de 2017.
- Gráfico 02: Mosaico – Recursos empenhados, com finalidade de política urbana, em relação ao total do OGE.
- Gráfico 03: Barras - Despesa com ações de política urbana, jan-2016 a jun-2017, por UG.
- Gráfico 04: Radar - Despesa com ações de política urbana, jan-2016 a jun-2017, por programas e ações.
- Gráfico 05: Barras - Despesa com ações de política urbana, jan-2016 a jun-2017, por funções e subfunções.
- Gráfico 06: Barras - Composição da despesa da função “Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos”, por Ação.
- Gráfico 07: Barras - Percentual de pessoas que gastam, no máximo, uma hora diária no deslocamento de casa para o trabalho. Comparativo entre cinco regiões metropolitanas, 2011-14.
- Gráfico 08: Barras - Variação no Índice de Gini em Pernambuco. Série Histórica 1996-2014, e metas para 2030 e 2035..
- Gráfico 09: Barras - Percentual de domicílios particulares inadequados, Pernambuco. Série Histórica 2007-2014, e metas para 2030 e 2035.
- Gráfico 10: Barras - Percentual de domicílios com escoadouros ligados à rede-geral ou fossa séptica, servidos de água proveniente de rede geral de abastecimento e com destino do lixo coletado diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza. Projeção 2035.
- Gráfico 11: Empilhadas - Série histórica 2000-2016, com distribuição proporcional das receitas públicas nacionais, por nível da Federação.
- Gráfico 12: Prismas - Evolução do FPM transferido aos municípios pernambucanos: 2012-2016
- Gráfico 13: Caixas - Distribuição do IBEU – D2 (Condições Ambientais Urbanas) dos municípios pernambucanos, por Região de Desenvolvimento.
- Gráfico 14: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU – D1 (mobilidade urbana) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal)..
- Gráfico 15: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU – D2 (condições ambientais urbanas) agregado por municípios de Pernambuco e do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal).
- Gráfico 16: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU – D3 (condições habitacionais urbanas) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal).
- Gráfico 17: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU – D4 (atendimento de serviços coletivos urbanos) para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal).
- Gráfico 18: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU – D5 (infraestrutura urbana), para municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha) e do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal).
- Gráfico 19: Caixas - Distribuição dos valores do IBEU, consolidados para o Estado. Comparativo entre municípios de Pernambuco (inclusive Fernando de Noronha), e municípios do resto do Brasil (inclusive Distrito Federal).
- Gráfico 20: Caixas – Distribuição da despesa estadual per capita com política urbana, entre os municípios pernambucanos, por Região de Desenvolvimento.
- Gráfico 21: Setores circulares - Valores totais liberados para planos de trabalho municipais (PTM) em 2015, por tipo de investimento.
- Gráfico 22: Linha - Evolução no volume de repasses do FEM, período 2013-15.
- Gráfico 23: Radar - Evolução no volume de repasses do FEM mês a mês, exercício 2016.



Gráfico 24: Barras, com curva de tendência – Volume de transferências mensais médias do FEM, 2013-2017.



ÍNDICE

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Antecedentes	13
1.2. Identificação do objeto da auditoria.....	13
1.3. Objetivos e escopo da auditoria.....	14
1.4. Procedimentos metodológicos	14
1.4.1 Procedimento de identificação e demarcação do objeto de análise:	16
CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DA POLÍTICA URBANA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	30
2.1. A política urbana brasileira e a organização federativa	30
2.2. O planejamento da política urbana nos documentos públicos do Estado.....	35
2.2.1. Gestão do território e planejamento integrado.....	39
2.3. Eficiência, equidade e focalização das ações	61
CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA	74
3.1. Achados	74
3.1.1. A alocação de recursos orçamentários do Estado, no biênio 2016-2017, nas ações de política urbana, não foi pautada pelos indicadores de vulnerabilidade urbana dos municípios.	74
3.1.2. A transferência de recursos aos municípios, via FEM, é insuficiente na promoção do desenvolvimento municipal nas áreas estratégicas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade.....	91
3.1.3. Incipiente utilização do Escritório de Projetos pelos municípios.	98
3.2. Boa Prática – Criação do escritório de Projetos (EP)	102
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR	107
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....	109
CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	110
ANEXO - Os critérios de auditoria e a auditoria operacional.....	113
REFERÊNCIAS.....	116



CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE/PE) iniciou em 2001 a realização de auditorias operacionais em ações de governo, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública, com objetivo de contribuir para que os investimentos gerem mais benefícios à sociedade.

Tendo em vista os Termos de Designação de Auditoria – TDA/GEAP nº. 0.02.009/2017 e 0.02.012/2017, foi determinada a realização de auditoria de natureza operacional para avaliação das ações na política urbana em Pernambuco, com foco na atuação da Secretaria de Planejamento e Gestão. O processo de Auditoria Especial foi formalizado sob o nº 1723579-0, cujo relator é o Conselheiro Ranilson Ramos. Participaram desta auditoria os Analistas de Controle Externo Arthur Leandro Alves Silva (Coordenador) – Mat.0971 e João Antônio Robalinho Ferraz – Mat.1000.

O presente trabalho trata dos resultados da auditoria operacional, realizada aplicando-se técnicas, procedimentos e metodologia específicos, desenvolvidos neste Tribunal sob a denominação Auditoria Operacional (AOP¹).

1.2. Identificação do objeto da auditoria

O objeto desta auditoria é o conjunto de iniciativas integrantes da política de desenvolvimento urbano do Estado de Pernambuco, as quais estão sob a competência orçamentária de vinte órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado de Pernambuco. Sendo o planejamento integrado, a coordenação, a articulação e a execução de algumas dessas ações atribuídas à SEPLAG, nos termos da lei estadual nº 15.452/2015, houve por bem a auditoria consultar o auditado sobre a competência específica para gerir as ações de política urbana em face da fragmentação de iniciativas neste campo de política em diversos órgãos e entidades do Estado (cfe. Ofício TCE/GEAP/0971 053/2017, fl. 302 e ss, dos autos); em resposta, o auditado indicou como responsáveis pelo planejamento integrado e articulação das ações de Política Urbana (PU) a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM, vinculada à própria SEPLAG, e a Secretaria das Cidades - SECID².

De posse dessa informação, fez-se conveniente destacar do planejamento do Estado o rol de órgãos e entidades com previsão orçamentária, conforme Plano Plurianual - PPA, para executar ações de política urbana no período 2016-2019:

¹ Os termos Auditoria Operacional (AOP) e Auditoria de Natureza Operacional (ANOP) referem-se ao mesmo tipo de auditoria. O primeiro termo está sendo adotado no âmbito do Promoex e o segundo é o adotado neste Tribunal pela Resolução TC Nº. 02/2005.

² Consultada sobre a competência específica para gerir as ações de PU em face da fragmentação de iniciativas neste campo de política em diversos órgãos e entidades do Estado (cfe. Ofício TCE/GEAP/0971 052/2017, fl. 298 a 301 dos autos, a SECID não respondeu ao questionamento do TCE).



- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM
- Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco - COPERTRENS
- Companhia Estadual de Habitação e Obras - CEHAB
- Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA
- Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM
- Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-PE
- Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal - EPTI
- Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FUNDERM
- Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM - Administração Direta
- Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS
- Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO
- Pernambuco Participações e Investimentos S/A - PERPART
- Secretaria das Cidades - Administração Direta
- Secretaria de Habitação - Administração Direta
- Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade - Administração Direta
- Secretaria de Planejamento e Gestão - Administração Direta
- Secretaria de Transportes - Administração Direta
- Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer - Administração Direta
- Secretaria Executiva de Apoio aos Municípios - Administração Direta
- Secretaria Executiva de Recursos Hídricos e Energéticos - Administração Direta.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

O principal objetivo desta auditoria foi avaliar as ações da política urbana no Estado de Pernambuco, abordando as dimensões de eficácia e equidade, no tocante às preferências alocativas do Estado.

Para a verificação desses aspectos, a abordagem do trabalho envolveu três questões de auditoria:

Questão 1 (Execução Orçamentária): Em que medida a execução orçamentária do Estado no biênio 2016-2017, na área de política urbana, minimiza a carência por infraestrutura urbana do Estado?

Questão 2 (Transferências de Recursos): Em que medida o financiamento estadual para os investimentos municipais em política urbana atende as necessidades da população.

Questão 3 (Escritório de Projetos): Em que medida a implantação do Escritório de Projetos (EP) contribui para a melhoria da gestão urbana dos municípios pernambucanos?

1.4. Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos utilizados para colher as informações que auxiliaram o processo de auditoria foram:

- Pesquisa documental e bibliográfica;
- Estudo da legislação específica;
- *Download* e análise dos dados do Plano Plurianual do Estado (PPA);



- *Download* e análise da Execução Orçamentária do Estado (cfe. Portal da Transparência do Estado de Pernambuco);
- *Download* e análise dos dados do IBEU (Índice de Bem-Estar Urbano, do INCT/CNPQ);
- *Download* e análise dos dados do IVS-IU (Índice de Vulnerabilidade Social, componente Infraestrutura Urbana, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA);
- Três entrevistas não-estruturadas com o Secretário das Cidades do Estado (Francisco Antônio Souza Papaléo), e sua equipe executiva;
- Entrevista não-estruturada com o Secretario Executivo de Apoio aos Municípios do Estado / SEPLAG (Adilson Gomes da Silva Filho);
- Entrevista semiestruturada com a Gerente Geral do Escritório de Projetos / SEPLAG, Andrea Maria Chaves da Silveira, e representantes da gestão do FEM e do Escritório de Projetos;
- Vinte e seis entrevistas semi-estruturadas com ex-prefeitos, atuais prefeitos, e equipes gestoras de municípios de diversas regiões de desenvolvimento do Estado, quais sejam (em ordem alfabética):

- Araçoiaba
- Barra de Guabiraba
- Cabo de Santo Agostinho
- Cabrobó
- Casinhas
- Glória do Goitá
- Ibimirim
- Itaquitinga
- Petrolina
- Triunfo

A fim de permitir participação espontânea, e prestação de informações sobre sua percepção de aspectos relevantes a esta avaliação, foi assegurada, aos entrevistados dos municípios da amostra, a confidencialidade das informações prestadas. Tanto na pesquisa acadêmica como na avaliação de políticas públicas, a confidencialidade é usada como instrumento para minimizar nos participantes a sensação de risco em função do conteúdo de suas declarações. Por isso, as informações obtidas junto aos municípios visitados são, neste relatório, identificados não por nome, UG, ou código IBGE, mas apenas por letras do alfabeto hebraico. Os nomes dos participantes, nos municípios, estão omitidos.

A seleção dos municípios se deu pela construção de uma amostra intencional composta por dez municípios das três mesorregiões do Estado, e de diferentes perfis de desenvolvimento urbano. A partir da posição de cada um dos municípios pernambucanos nos *rankings* do Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), do Índice de Vulnerabilidade Social (especialmente em seu componente de Infraestrutura Urbana dos municípios, o IVS-IU), e do índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-m), elaborou-se uma expectativa quanto ao perfil da demanda, da adequação da infra-estrutura disponível as necessidades da população, e da qualidade dos serviços urbanos disponíveis no local.³ Foi resguardada a participação na amostra apenas de municípios que já receberam recursos do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal. Além disso, informações sobre a gestão local da política urbana dos municípios foram coletadas junto ao Conselho Estadual das Cidades

³ A composição e a finalidade desses índices serão explicadas na seção 3.1.1. deste relatório.



(Concidades-PE), com a finalidade de se obter, para cada uma das cidades, uma *proxy* do nível de estruturação do controle social sobre a ação das gestões municipais.

1.4.1 Procedimento de identificação e demarcação do objeto de análise:

O campo da política urbana - definido pela confluência de investimentos e de normas originárias da União, dos Estados e dos Municípios nos campos de regularização fundiária, planejamento territorial, habitação e saneamento ambiental, além do complexo constituído por “trânsito, transporte e mobilidade urbana” – está contemplado, nos termos do Plano Plurianual do Estado de Pernambuco – PPA (Lei 15.703/2015), por um conjunto de despesas de competência estadual que se destina a materializar o que legislação - sabidamente as Leis Complementares 49/2003 e 141/2009 e o Decreto Estadual 38.402/2012 - estabelece como modelo estratégico e operacional para a gestão da política urbana⁴.

Nesse contexto, quis o legislador estadual que a responsabilidade legal pelo esforço de planejamento, coordenação e - ao menos no tocante ao abastecimento de água e aos serviços de esgotamento sanitário - da execução da política urbana no Estado, fosse da Secretaria de Planejamento e Gestão, conforme previsto em Lei:

XIII - Secretaria de Planejamento e Gestão: **planejar, desenvolver e acompanhar ações que visem ao desenvolvimento territorial, econômico e social do Estado de Pernambuco; coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual; coordenar a descentralização das ações governamentais; coordenar o planejamento regional e metropolitano; normatizar os procedimentos relativos ao processo de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária do Estado; coordenar o processo de elaboração das diretrizes orçamentárias e os orçamentos estaduais; coordenar a gestão estratégica do Governo, desenvolver e aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do Governo do Estado; coordenar, conjuntamente com a Secretaria da Fazenda, o processo de captação e aplicação de recursos, promovendo o relacionamento do Governo com organizações nacionais e internacionais de financiamento; promover parcerias com os municípios, apoiando-os tecnicamente na elaboração de projetos e ações que contribuam com o desenvolvimento das cidades, oferecendo suporte técnico aos entes municipais para identificação de oportunidades de financiamento; formular e executar as políticas estaduais de recursos hídricos e de saneamento; coordenar o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco - SIGRH; implantar e consolidar os instrumentos da política estadual de recursos hídricos; promover a gestão integrada, racional e participativa dos recursos hídricos no Estado; promover a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado; exercer a gestão dos fundos destinados aos recursos hídricos e ao saneamento; propor, coordenar, gerenciar e executar estudos, pesquisas, programas, projetos, obras e serviços atinentes aos recursos hídricos e saneamento; captar recursos para ações nas áreas de recursos hídricos e saneamento; promover a alocação negociada da água; e regular o uso da água, no âmbito dos recursos hídricos estaduais e dos federais nos termos em que lhe forem delegados; realizar monitoramento hidrometeorológico e previsões de tempo e clima no Estado.**

(Lei Estadual nº 16.069/2017, Art. 1º)

Em face da existência de ações com conteúdo de política urbana além da própria SEPLAG, mas também outras secretarias, e mesmo entidades da administração indireta do Estado, a auditoria houve por bem analisar o conjunto da dos dados disponíveis para a

⁴ O Decreto Estadual 38.402/2012 estabelece o regulamento da Secretaria das Cidades, órgão cujas competências têm domínio conexo com a SEPLAG, e cuja atuação no planejamento, execução a avaliação dos resultados da política urbana do Estado também foi avaliada em auditoria, nos termos do processo TC 1723337-9.



despesa realizada desde o início da vigência da Lei 15.703, de 21 de dezembro de 2015, que estabelece o PPA pernambucano para o período 2016-2019. Naquele instrumento, o poder público estadual concebeu um conjunto de trezentas e sessenta e seis (366) subações que, no seu contexto de planejamento, apresentam conteúdo de política urbana, e se encontram distribuídas ao longo do território. Tais subações integram sessenta e três (63) ações que as organizam em finalidades mais gerais dos quatro domínios de política urbana⁵. A lista de ações vai apresentada abaixo:

Quadro 01: Relação das ações governamentais com conteúdo de política urbana, a partir da análise do PPA 2016-2019.

Código da ação	Descrição
0147	Operacionalização, Implementação e Adequação dos Instrumentos de Gestão do Uso e Ocupação do Solo;
0346	Encargos da Dívida Interna Oriundos de Entidades Incorporadas;
0349	Gestão de Pessoal Oriundo de Entidades Incorporadas à PERPART;
0350	Gestão das Obrigações Remanescentes de Entidades Incorporadas à PERPART;
0560	Apoio à Implantação e Implementação de Projetos na Área de Recursos Hídricos;
0727	Apoio Operacional ao PROMETROPOLE;
0732	Implantação de Infraestrutura Supra Local;
1270	Gestão das Operações Remanescentes dos Empreendimentos Imobiliários da Extinta COHAB;
1313	Ampliação e Melhoria do Sistema de Bilhetagem Eletrônica para os Usuários do STPP/RMR;
1594	Gerenciamento do Fundo Estadual de Regularização Fundiária;
1896	Execução de Obras de Infraestrutura de Transportes em Municípios;
2196	Ampliação da Infraestrutura para o Lazer e Incentivo ao Turismo;
2239	Gestão de Risco em Áreas de Morro e Alagado;
2327	Regularização Fundiária e Oferta de Lotes Urbanos com Interesse Social;
2531	Apoio à Implantação de Projetos Integrados de Intervenção Urbanística e Social;
2859	Estruturação Urbana em Áreas de Morro e Alagado;
2904	Formulação e Promoção da Política de Regularização Fundiária;
2905	Formulação e promoção da Política Habitacional do Estado;
3040	Implantação de Sinalização Vertical, Horizontal e Semafórica em Município Conveniado;
3043	Serviços de Engenharia de Tráfego;
3340	Saneamento para Todos - Ampliação da Cobertura dos Serviços e Eficiência da Coleta e Tratamento do Esgotamento Sanitário - COMPESA;
3343	Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água - COMPESA;
3346	Campanhas de Educação de Combate ao Desperdício de Água;
3484	Manutenção das Estações e Trens dos Sistemas Metrô e Diesel;
3485	Melhoria do Sistema de Segurança do Metrô;
3486	Implantação de Trens de Vizinhança;
4004	Acompanhamento das Obras Federais no Estado;
4039	Água para Todos - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na Área Rural e Comunidades Difusas;
4040	Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água;
4048	Ampliação da Cobertura da Rede de Academias das Cidades;
4058	Ampliação da Oferta de Habitação de Interesse Social;
4104	Construção, Reforma e Ampliação dos Terminais Rodoviários Intermunicipais;
4131	Implantação de Corredores Viários e Radial;
4133	Melhoria do Transporte Público;
4154	Fomento e Apoio ao Conselho Estadual das Cidades;
4181	Implantação do Projeto de Prevenção e Redução dos Efeitos das Catástrofes Naturais e Enxurradas;
4198	Inversões em Participação Societária da Compesa - Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água;
4202	Inversões em Participação Societária da Compesa - Saneamento para Todos - Ampliação da Cobertura dos Serviços e Eficiência da Coleta e Tratamento do Esgotamento Sanitário;

⁵ Os quatro domínios de política urbana constam, mediante constituição dos Comitês Técnicos do Concidades/Nacional, dos termos do Decreto Federal nº 5.790/06, quais sejam: a regularização fundiária e a gestão do solo urbano, a habitação, o saneamento ambiental, e a tríade “trânsito - mobilidade - transporte urbano”.



Código da ação	Descrição
4218	Melhoria da Circulação nas Vias Urbanas;
4228	Melhoria da Operação e Manutenção dos Terminais Rodoviários Intermunicipais;
4235	Melhoria no Sistema de Transporte Público de Passageiros na RMR;
4300	Execução de Obras de Infraestrutura e de Urbanização;
4301	Pesquisa e Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social;
4336	Requalificação da Ilha de Deus;
4340	Requalificação dos Espaços e Equipamentos Públicos;
4343	Saneamento para Todos - Ampliação da Cobertura dos Serviços e Eficiência da Coleta e Tratamento do Esgotamento Sanitário;
4434	Promoção e Apoio à Governança Metropolitana;
4441	Elaboração do Novo Sistema de Transporte Intermunicipal - STIP;
4483	Formulação e Implantação do Plano Estadual de Gestão de Resíduos Sólidos;
4485	Implantação do Projeto Estadual de Reciclagem - RECICLA - PE;
4627	Apoio à Implantação de Planos de Trabalho Municipais de Investimentos em Áreas Estratégicas;
4666	Regularização Fundiária em Áreas Ocupadas pela População de Baixa Renda - PMIL - Programa Meu Imóvel Legal;
4677	Implementação de Ações Educativas e de Marketing;
4678	Manutenção da Central de Atendimento aos Clientes do STPP/RMR;
4679	Realização de Pesquisas Operacionais para Melhoria do STPP/RMR;
4680	Reforma de Terminais de Integração e Miniterminais;
4681	Manutenção e Operacionalização dos Terminais e Miniterminais;
4682	Implantação de BRT nos Corredores Norte - Sul e Leste - Oeste do STPP / RMR;
4683	Elaboração de Projetos para Navegabilidade no Rio Capibaribe;
4685	Subsídio às Empresas Operadoras do STPP / RMR;
4686	Implementação do Sistema Inteligente de Monitoramento da Operação - SIMOP;
4693	Implantação do Sistema de Controle da Bilhetagem Eletrônica - SCBE;
4702	Serviços da Dívida do CTM.

No mesmo esforço de reconstituir a estratégia alocativa do Estado, foi mister reconhecer a agregação desse elenco de ações em um conjunto de vinte programas, a saber:

Quadro 02: Relação dos programas que abarcam ações com conteúdo de política urbana, a partir da análise do PPA 2016-2019.

Código – Nome do Programa	Objetivo do Programa (cfe. PPA)
0130 - Planejamento e Gestão Metropolitana	Realizar a gestão e o controle do uso e ocupação do solo urbano , de forma compartilhada, transparente e eficiente, adequada à realidade social das cidades, de modo a subsidiar a elaboração de planos programas e projetos de desenvolvimento local/metropolitano, bem como promover a articulação e integração da gestão metropolitana.
0132 - Melhoria Operacional do Sistema Metroviário	Oferecer aos usuários do Metrô um serviço de transporte rápido e confortável e proporcionar maior segurança nas suas instalações.
0134 - Reativação de Trens de Passageiros de Médio Percurso	Resgatar os benefícios proporcionados pelo sistema ferroviário através da reativação de linhas de médio percurso.
0146 - Administração das Ações Remanescentes de Entidades Incorporadas à PERPART	Administrar, créditos, direitos e obrigações remanescentes de entidades incorporadas (entre outras, da Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco - COHAB).
0190 – Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda na RMR - PROMETRÓPOLE	Urbanizar áreas de baixa renda na RMR por meio de ações integradas de infraestrutura física e social, melhorando as condições de habitabilidade e da qualidade ambiental.



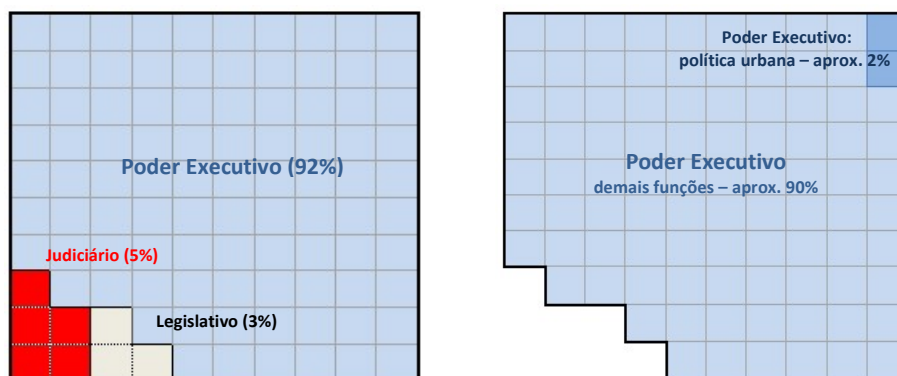
0268 - Desenvolvimento de Infraestrutura em Municípios e no Distrito de Fernando de Noronha	Promover a execução de ações de transporte voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e cultural do Estado.
0318 - Promoção de Regularização Fundiária	Coordenar e implementar as ações da política de regularização fundiária .
0461 - Viva o Morro	Recuperar áreas suscetíveis à ocorrência de acidentes, corrigindo situações de risco com obras de estabilização de encosta, instalando um processo de estruturação urbana das áreas de morro ocupadas com assentamentos precários e dotar as administrações municipais de meios técnicos e recursos financeiros para capacitação e aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão de risco.
0657 - Melhoria da Circulação do Tráfego	Planejar, implantar, controlar e avaliar as ações de engenharia de tráfego urbano do Estado em conjunto com os municípios conveniados que delegaram a gestão de trânsito ao Estado, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.
0752 - Implantação do Novo Sistema Intermunicipal de Transporte Coletivo de Passageiros	Dotar o Estado de um novo sistema de transporte intermunicipal de passageiros universalizado, garantindo a mobilidade entre as Regiões de Desenvolvimento do Estado.
0912 - Ampliação do Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário	Ampliar o acesso hídrico e a universalização do saneamento, garantindo abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo território do Estado.
1029 - Melhoria da Habitabilidade	Apoiar as ações nas áreas de habitação, trânsito, transportes, lazer, cultura e saneamento ambiental , para atender a demanda desses serviços nos territórios estratégicos e pólos de desenvolvimento.
1031 - Melhoria da Mobilidade Urbana	Tornar eficiente a infraestrutura da mobilidade da Região Metropolitana do Recife.
1038 - Melhoria na Gestão dos Resíduos Sólidos	Prover condições suficientes e adequadas à destinação dos resíduos sólidos , contribuindo para melhoria da saúde pública e proteção do meio ambiente e para geração de atividades produtivas, no contexto do desenvolvimento sustentável.
1058 - Redução dos Efeitos das Catástrofes Naturais e Enxurradas	Desenvolver projetos estruturantes de prevenção a eventos naturais de efeitos críticos, cheias e secas, a sustentabilidade hídrica , revitalização de bacias hidrográficas e a viabilização da transposição do Rio São Francisco.
1060 - Regularização Fundiária e Oferta de Lotes Urbanizados	Promover a regularização fundiária em áreas de ocupação desordenada e identificar, adquirir e ofertar terras urbanizadas para programas habitacionais , evitando a ocupação desordenada e a degradação ambiental.
1076 - Gestão dos Resíduos Sólidos e desenvolvimento do s Arranjos Produtivos	Implementar a gestão dos resíduos sólidos , através da criação de instrumentos e processos, que contribuam para a proteção do meio ambiente e para geração de atividades produtivas.
1078 - Juntos por Pernambuco - Fortalecimento do Desenvolvimento Municipal em Áreas Estratégicas Através do FEM	Promover o desenvolvimento municipal nas áreas estratégicas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade, mediante ações integradas das administrações públicas estadual e municipal, através do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM
1085 – Programa de Comunicação com os Usuários do STPP / RMR	Dotar a gestão do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife de instrumentos de comunicação modernos e eficientes que possibilitem aos cidadãos o controle social, uma maior compreensão e mais fácil utilização do STPP/RMR, com a implantação de mais serviços via web e com maior agilidade nas respostas as suas demandas.
1086 - Operacionalização do Sistema de Transportes Público de Passageiros - STTP/RMR	Desenvolver ações para funcionamento e manutenção dos terminais, miniterminais, estações do BRT e das embarcações buscando atender as necessidades de segurança e conforto do usuário.

Quando da análise dos aspectos orçamentários e financeiros dessas ações - resguardado o intervalo dos dezoito primeiros meses do período regido pelo PPA - foi



possível extrair uma base de dados correspondente a 137.335 notas de empenho a partir do universo de mais de 700 mil empenhos disponibilizados no Portal da Transparência do Estado. Pela análise dessa base de dados, tem-se que dos valores empenhados no orçamento geral do Estado no período de referência (57,7 bilhões de reais), 4,7 bilhões correspondem a transferências a outros poderes: 3,0 bilhões (aprox. 5%) ao Judiciário, e 1,7 (aprox. 3%) ao Legislativo. Dos 53 bilhões restantes, reservados ao conjunto de despesas do Poder Executivo, aprox. 1,1 bilhão (pouco menos que 2% do total) foi destinado a ações com conteúdo de política urbana, como se vê nos gráficos 01 e 02, a seguir.

Gráficos 01 e 02: Distribuição dos valores empenhados no Orçamento Geral do Estado (OGE), a partir das bases de dados do Portal da Transparência, entre janeiro de 2016 e junho de 2017. À esquerda, a repartição entre os poderes; à direita, o detalhamento do Poder Executivo ilustra que cerca de 2% do total do OGE reportam a ações com conteúdo de política urbana.

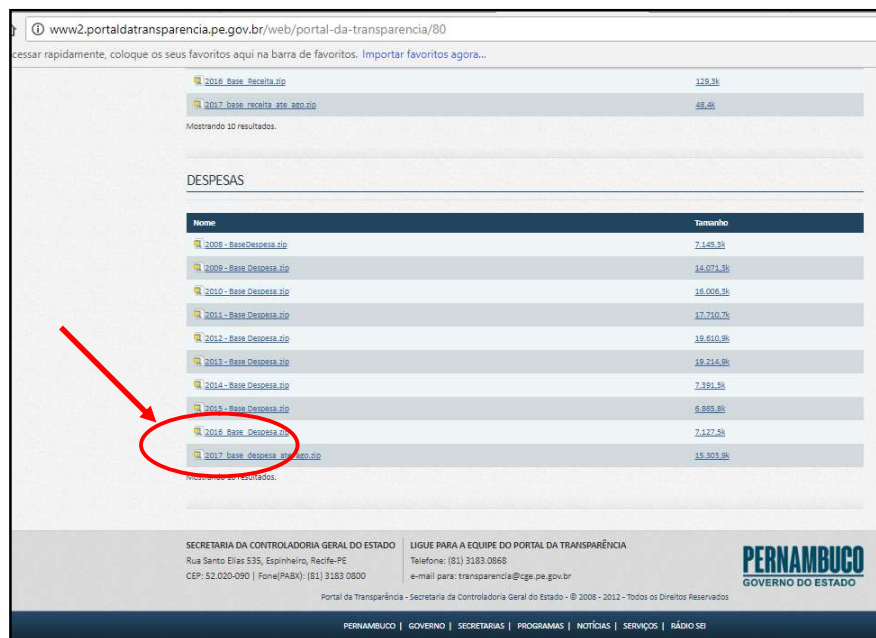


A partir da base de dados utilizada é possível verificar que seis das vinte entidades selecionadas não executaram qualquer despesa para as rubricas selecionadas pela auditoria, no período de referência. Foram elas:

- Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM
- Companhia de Trens Metropolitanos de Pernambuco – COPERTRENS
- Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal – EPTI
- Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS
- Secretaria de Habitação - Administração Direta
- Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer - Administração Direta.



Figura 01: Detalhe da tela de *download* dos arquivos de despesa no Portal da Transparência do Estado, de onde foram extraídos os dados utilizados na confecção deste documento. Juntos e descompactados, os arquivos somam 411Mb



Das quatorze entidades restantes, três tiveram suas despesas computadas como parte da despesa de outras entidades, sendo o caso da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos e Energéticos - SERH, e da Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA, cujas despesas foram registradas como despesas da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico – SDEC, e do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, que foi registrado como despesa da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Vê-se também que as liquidações e pagamentos corresponderam a aproximadamente setenta e sete (77,2%) e setenta e um (70,9%) por cento do total empenhado. A tabela e o gráfico abaixo detalham a execução orçamentário-financeira dessas entidades:



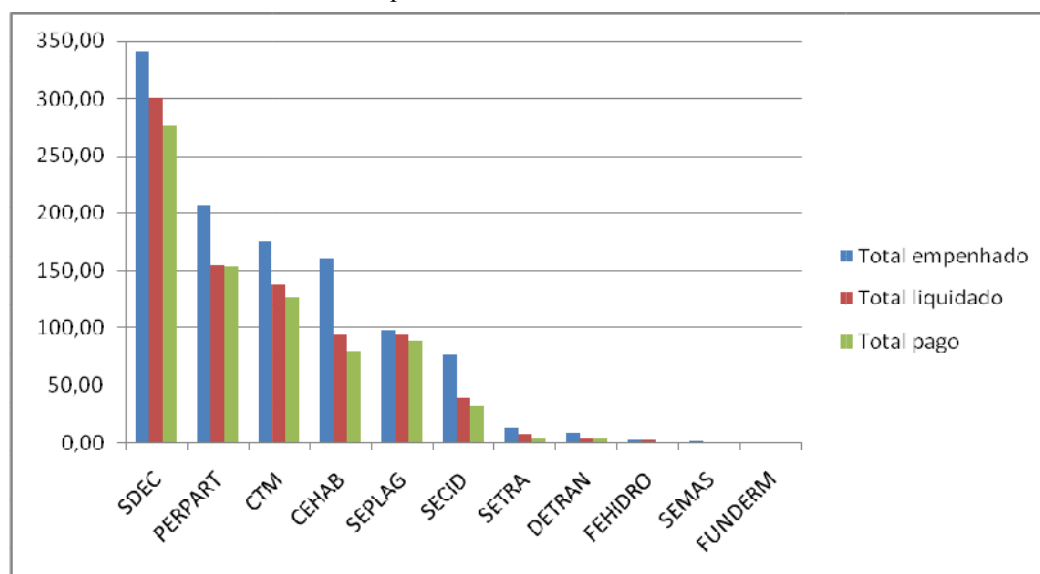
Tabela 01: Despesa com ações de política urbana, de jan-2016 a jun-2017. Valores em milhões de reais.

Órgão / Entidade	Execução Orçamentária (valor empenhado)	Execução Orçamentária (valor liquidado)	Execução Financeira (valor pago)
SDEC	340,82	300,16	276,20
PERPART	207,49	154,57	153,16
CTM	176,60	137,70	126,79
CEHAB	160,20	94,98	80,51
SEPLAG	97,69	94,34	88,58
SECID	76,20	39,70	32,23
SETRA	12,07	8,03	5,05
DETRAN	8,69	4,35	4,35
FEHIDRO	2,59	2,59	0,90
SEMAS	1,26	0,62	0,39
FUNDERM	0,13	0,13	0,00
TOTAL	1.083,76	837,19	768,16
% em relação ao total empenhado	100,0%	77,2%	70,9%

Fonte: Portal da Transparência do Estado – SEPLAG

Na tabela acima, vê-se que as cinco unidades gestoras com valores empenhados mais relevantes – a saber: SDEC, PERPART, CTM, CEHAB e SEPLAG – são responsáveis por mais de 90% da despesa com política urbana no Estado, emitindo empenhos num valor total de 982,8 milhões de reais, no período considerado.

Gráfico 03: Despesa com ações de política urbana, jan-2016 a jun-2017. Valores empenhados pelas seis entidades com despesa mais expressiva – SDEC, PERPART, CTM, CEHAB, SEPLAG e SECID – correspondem a 97,7% do total.





Do ponto de vista da distribuição dos recursos entre os programas e ações, temos que a maior despesa do Estado foi realizada pela SDEC com a ação “4198: Inversões em Participação Societária da Compesa - Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água”, do programa 0912 - Ampliação do Acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário; esse item corresponde sozinho a praticamente 18% do total dos recursos analisados. Na sequência, correspondendo a aproximadamente 14% do total, está a ação “4300: Execução de Obras de Infraestrutura e de Urbanização”, do programa “1029 - Melhoria da Habitabilidade”, que esteve sob a competência da Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB.

Sob a mesma ótica, as ações 349 e 346, respectivamente “Gestão de Pessoal Oriundo de Entidades Incorporadas à PERPART” e “Encargos da Dívida Interna Oriundos de Entidades Incorporadas”, ambas vinculadas ao programa “0146 - Administração das Ações Remanescentes de Entidades Incorporadas à PERPART”, remetem ao funcionamento da extinta Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco, e corresponde a nada menos que 19% do montante total analisado⁶. Na esteira da SEPLAG, por fim, os valores da ação “4627: Apoio à Implantação de Planos de Trabalho Municipais de Investimentos em Áreas Estratégicas”, do programa “1078 - Juntos por Pernambuco - Fortalecimento do Desenvolvimento Municipal em Áreas Estratégicas Através do FEM”, corresponde a 8,5% do total analisado nesta auditoria.

Tabela 02: Distribuição da despesa entre ações e programas, valores em milhões de reais.

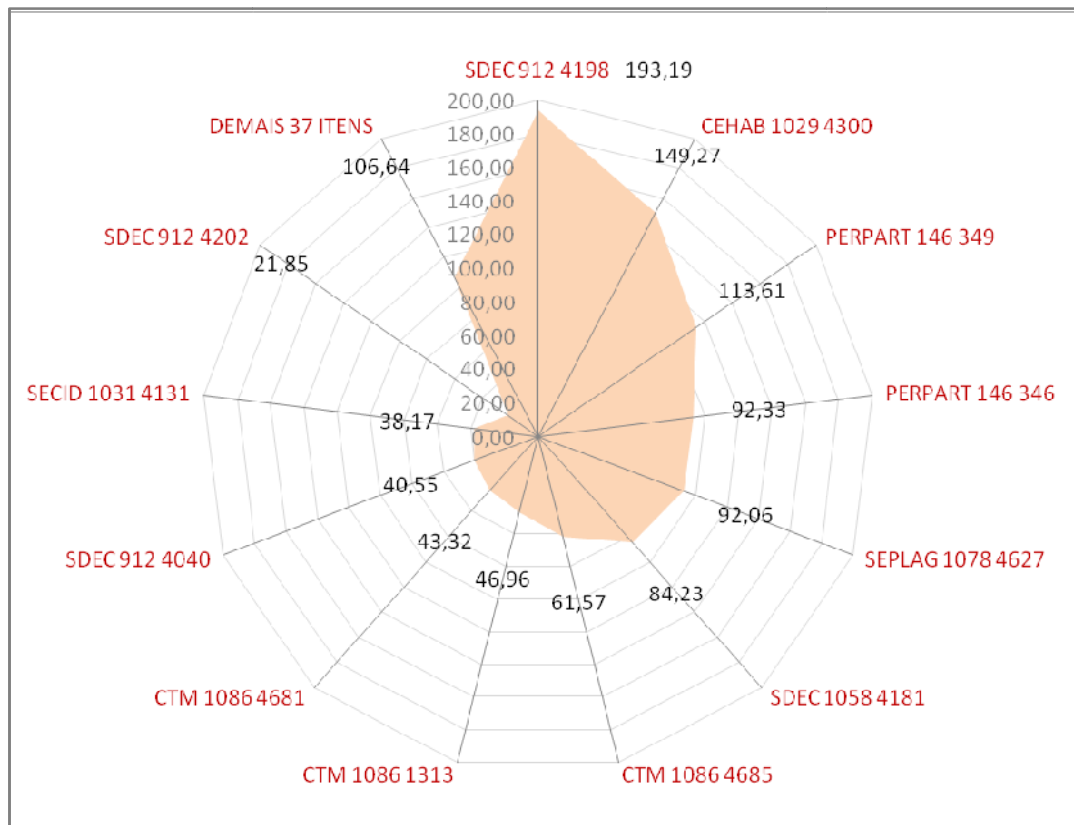
Órgão / Entidade	Programa	Ação	Valor Empenhado	Percentual Acumulado
SDEC	912	4198	193,19	17,8%
CEHAB	1029	4300	149,27	31,6%
PERPART	146	349	113,61	42,1%
PERPART	146	346	92,33	50,6%
SEPLAG	1078	4627	92,06	59,1%
SDEC	1058	4181	84,23	66,9%
CTM	1086	4685	61,57	72,5%
CTM	1086	1313	46,96	76,9%
CTM	1086	4681	43,32	80,9%
SDEC	912	4040	40,55	84,6%
SECID	1031	4131	38,17	88,1%
SDEC	912	4202	21,85	90,2%
Somatório dos demais 37 itens:			106,64	9,8%
TOTAL			1.083,76	100,0%

Fonte: Portal da Transparência do Estado – SEPLAG.

⁶ No caso específico da PERPART, o conteúdo da ação 349 (113,6 milhões de reais) corresponde ao grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”; para que a monta do recurso não introduzisse um vies na análise do padrão alocativo de recursos ao longo do território, ele foi classificado pela auditoria como “Despesa Difusa do Estado”, conforme explicitado no capítulo 3.1.1., deste trabalho.



Gráfico 04: Radar da despesa com ações de política urbana, jan-2016 a jun-2017. Distribuição entre programas e ações, com visível excentricidade destacando o peso da ação 4198 do total de gastos, e a importância da Compesa.



O esforço de demarcação do objeto da auditoria serviu-se também da classificação funcional da despesa. Considerando-se que a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao governo, e a subfunção traz o nível de detalhamento imediatamente posterior, representando a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções, foi organizado uma tabela a distribuição da despesa, nos termos da díade Função-subfunção, conforme segue:



Tabela 03: Distribuição da despesa em funções e subfunções orçamentárias, valores em milhões de reais.

Função - Subfunção	Valor Empenhado	Percentual Acumulado
Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos	222,25	20,51%
Saneamento - Recursos Hídricos	213,99	40,25%
Habitação - Infra-Estrutura Urbana	149,27	54,03%
Administração - Administração Geral	115,16	64,65%
Encargos Especiais - Serviço da Dívida Interna	92,33	73,17%
Administração - Transferências	92,06	81,67%
Gestão Ambiental - Recursos Hídricos	86,82	89,68%
Saneamento - Saneamento Básico Urbano	40,73	93,44%
Urbanismo - Infra-Estrutura Urbana	22,51	95,51%
Transporte - Transporte Rodoviário	20,77	97,43%
Urbanismo - Serviços Urbanos	12,54	98,59%
Habitação - Habitação Urbana	10,93	99,60%
Gestão Ambiental - Controle Ambiental	1,26	99,71%
Urbanismo - Desporto Comunitário	1,26	99,83%
Saneamento - Outros Encargos Especiais	1,05	99,92%
Saneamento - Saneamento Básico Rural ⁷	0,82	100,00%

Fonte: Portal da Transparência do Estado – SEPLAG.

Importante perceber que os três itens mais representativos da tabela (a saber: “Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos”, “Saneamento - Recursos Hídricos” e “Habitação - Infra-Estrutura Urbana”, respectivamente) em um conjunto de vinte e três itens, concentram mais da metade da despesa (54,03%); enquanto seis itens não realizaram despesa alguma até a data de referência, e as outras doze unidades de classificação listadas respondem pelos 55% restantes, vê-se clara ênfase do gasto público nessas três funções que integram a política.

⁷ Apesar de as ações da subfunção “Saneamento Básico Rural” conceitualmente não integrarem a política urbana, a baixa expressividade relativa do somatório de seus valores (menos de 0,08% da despesa total considerada), e o fato de integrarem a função “Saneamento Básico”, explica a decisão de mantê-las no escopo.

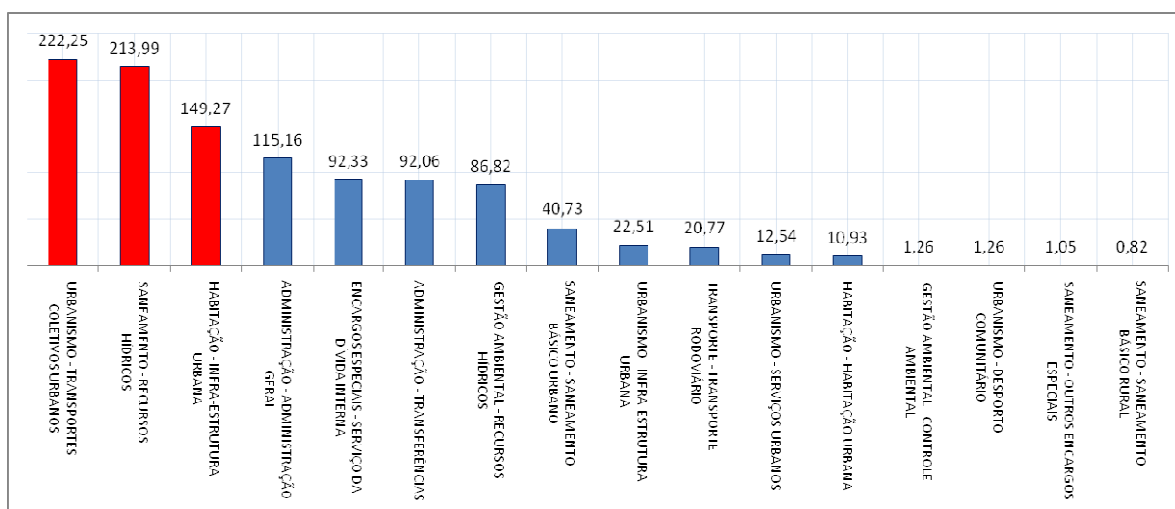


Figura 02: Embarque ônibus da RMR na Av. Agamenon Magalhães, em Recife, julho de 2017.



Autoria: Paulo Almeida/ Folha de Pernambuco. Disponível em http://bit.ly/embarque_agamenom

Gráfico 05: Barras indicando a distribuição da despesa entre funções e subfunções, com concentração das despesas nos três primeiros itens.



O destaque da função “Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos” na distribuição relativa dos gastos ressalta a importância de se analisar qualitativamente sua composição. Os dados revelam que uma fração maior que a quarta parte da despesa em “Urbanismo – Transportes Coletivos Urbanos” (27,7%, ou mais precisamente R\$ 61.565.822,60) foi destinada à ação nº 4685, de Subsídio às Empresas Operadoras do STPP/RMR. Tal valor corresponde a quase 6% do gasto total na política urbana do Estado.

Considerando especificamente esse item, a grande variedade de experiências e modelos de subsídios ao funcionamento do sistema de transporte público no Brasil e no mundo, a centralidade do serviço de transporte público para a sociedade em geral – e, em particular para a população em condição de vulnerabilidade social, quais sejam os



desempregados, trabalhadores de baixa renda sem carteira assinada, etc. -, e a necessidade de vincular a concessão dos benefícios a critérios de eficiência e de promoção de equidade na prestação dos serviços, faz-se conveniente o TCE-PE avaliar a estratégia de estadual de concessão de subsídio aos operadores do STPP-RMR a fim de verificar em que medida o gasto público realizado para subsidiar os custos operacionais das empresas tem redundado em melhoria na qualidade dos serviços.

Gráfico 06: Barras representam a composição da despesa da função “Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos”, por Ação. Em vermelho, a barra correspondente à principal ação da mais representativa função da política urbana do Estado, no período: “4685: Subsídio às Empresas Operadoras do STPP/RMR”, ação correspondente a 61,6 milhões de reais.

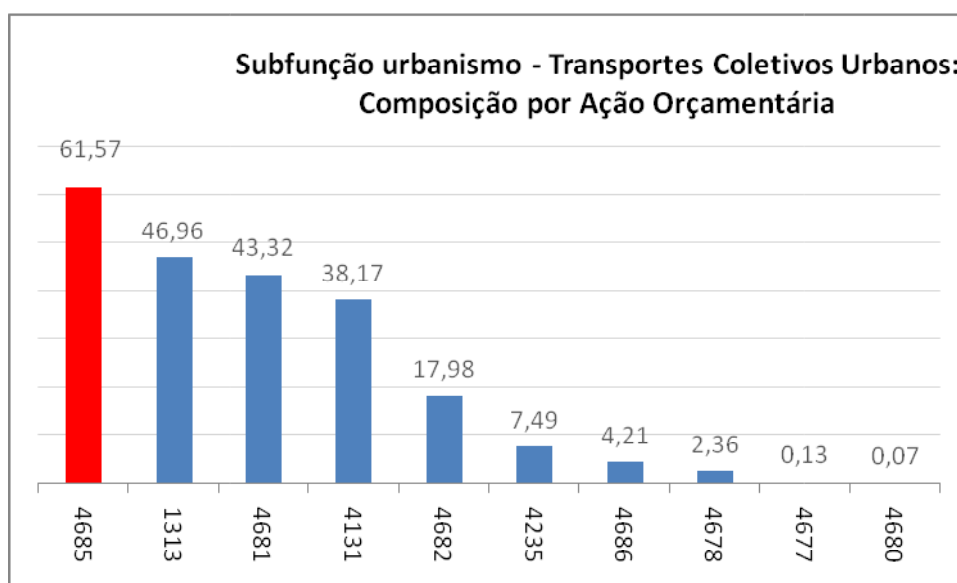
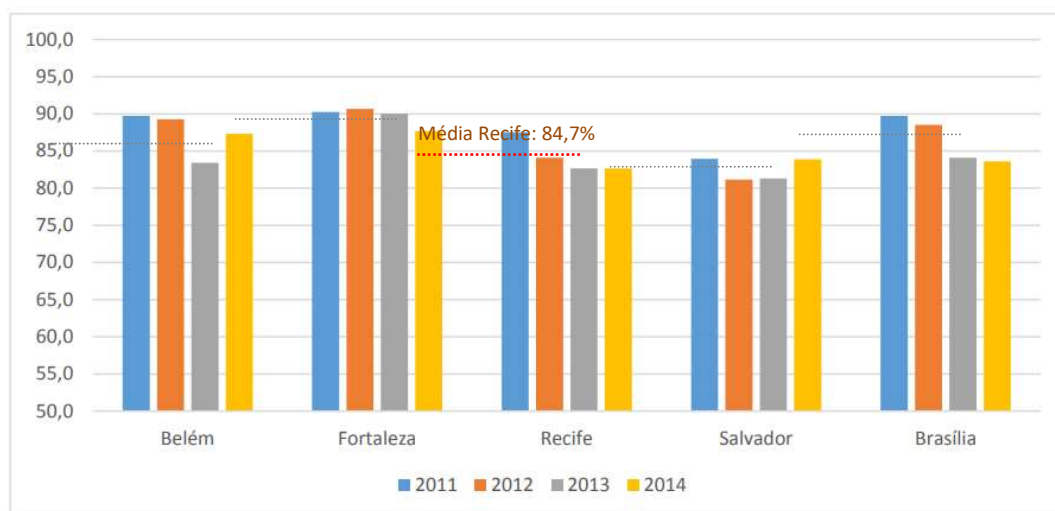


Gráfico 07: Barras representam o percentual de pessoas que gastam, no máximo, uma hora diária no deslocamento de casa para o trabalho. A média da R.M. do Recife só é, em média, mais alta que a de Salvador entre capitais de porte semelhante, mas apresentou tendência de queda no quadriênio analisado.



Fonte: INCT/Observatório das Metrópoles.



Em face do relatado acima, tem-se, em resumo, que:

- 1 – O campo da política urbana define-se, conforme regulação de norma federal e a tradição da literatura técnica, pela confluência de quatro campos de políticas setoriais: “uso e ocupação do solo, planejamento territorial e regularização fundiária”, “habitação”, “saneamento ambiental”, e “trânsito, transporte e mobilidade urbana”;
- 2 – Pela lei, a responsabilidade de articulação das diversas ações de política urbana no Estado está atribuída à SEPLAG, embora outros órgãos e entidades tenham competências ínsitas ou correlatas à sua execução. Consultada sobre a forma com que essa competência é factualmente exercida, a SEPLAG posicionou-se informando que essa competência é exercida por uma entidade a ela subordinada (CONDEPE-FIDEM), e pela SECID. Também consultada sobre a questão, a SECID não se posicionou;
- 3 – No relatório do PPA, o governo estadual elenca o conjunto de trezentas e sessenta e seis (366) subações que, no seu contexto de planejamento, apresentam conteúdo de política urbana, e cuja previsão de implantação está geograficamente distribuída ao longo do território pernambucano. Tais subações são concebidas como parte de sessenta e três (63) ações, as quais estão, por sua vez, agrupadas em vinte programas. Tal estrutura, complexa e ramificada, certamente demanda um eficiente sistema de coordenação e gerenciamento;
- 4 – Os vinte programas são geridos por vinte entidades da administração estadual. Dentre essas entidades, seis são secretarias de Estado, havendo duas secretarias executivas a elas ligadas: Secretaria das Cidades, Secretaria de Habitação, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Secretaria de Planejamento e Gestão (que tem em sua estrutura as Secretarias Executivas de Apoio aos Municípios e de Recursos Hídricos e Energéticos), Secretaria de Transportes e, por fim, Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer;
- 5 – Foram emitidos 137.335 documentos de empenho para essas ações, totalizando cifras superiores a um bilhão de reais (precisamente, R\$ 1.083.756.616,25); desse montante, os empenhos emitidos pela SEPLAG (FEM, SERH e Compesa, principalmente)⁸; SAD/PERPART, SECID (CTM, principalmente), SEHAB/CEHAB correspondem a mais de 97% do total;
- 6 – Concentram aproximadamente 55% do volume total de recursos as seguintes funções (e subfunções): Urbanismo (Transportes Coletivos Urbanos); Saneamento (Recursos Hídricos) e Habitação (Infra-Estrutura Urbana);
- 7 – Levantamento preliminar de indicadores de mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife apontam, no último quadriênio, para a deterioração da qualidade de vida urbana da população, fazendo oportuno o acompanhamento específico, pelos órgãos de controle, das ações de política pública para o setor.

⁸ Durante o período da despesa sob avaliação, SERH e Compesa estavam vinculados à SDEC, sendo transferidas à competência da SEPLAG apenas em 16 de junho de 2017, por força da Lei Estadual 16.069/2017.



Figura 03: Lançamento esgoto sem tratamento na praia de Boa Viagem. Recife, outubro de 2016.



Disponível em [//bit.ly/esgoto_2ºjardim](http://bit.ly/esgoto_2ºjardim), acesso em setembro/2017.

Em face do que se expôs acima, a equipe recomenda:

- i* – Que o auditado elabore um Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, ou documento equivalente, a fim de estabelecer o conjunto de princípios, diretrizes e objetivos norteadores dos investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como para promover o desenvolvimento fundiário e imobiliário nas áreas urbanas, ao longo do território pernambucano. Considerando os termos do Pacto Federativo, é necessário que o documento estabeleça claramente o diagnóstico, as ações, os objetivos, as metas e os responsáveis, seja por cada uma das ações e também pelo gerenciamento integrado, no âmbito do governo Estadual, da Política Urbana do Estado;
- ii* – Que o Plano retromencionado seja desenvolvido pelo auditado com vistas à implementação do Plano de Ação que sucederá esta auditoria, nos termos do Art. 2º, VI, da resolução TC 21/2015;
- iii* – Que o TCE-PE instaure procedimento especial para avaliar a estratégia estadual de concessão de subsídio aos operadores do STPP-RMR, verificando a aderência entre o gasto público realizado para subsidiar os custos operacionais das empresas do setor e a qualidade dos serviços ofertados à população;
- iv* – Que o TCE-PE determine auditoria de desempenho no sistema de mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife.

Na próxima seção, apresenta-se o critério de auditoria considerado, e um panorama do Estado de Pernambuco.



CAPÍTULO 2 – VISÃO GERAL DA POLÍTICA URBANA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

2.1. A política urbana brasileira e a organização federativa

A análise da política urbana estadual requer uma contextualização, sendo conveniente pontuar que no século XX, especialmente a partir da 2ª Guerra Mundial, acelerou-se a modernização econômica do país. Com a concentração da força de trabalho ao redor das indústrias, ocorreu a urbanização e a consequente “metropolização” das principais cidades do país, mediante migração da população rural. De fato, se em 1940 os moradores das áreas rurais representavam 68% da população nacional, os dados do Censo Demográfico de 2010 já fornecem um cenário invertido, com mais de 80% dos brasileiros vivendo em localidades com mais de 20mil habitantes. Dois terços desse percentual mora em nove áreas metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Fortaleza, Belém, Brasília e, para nosso especial interesse, Recife.

Em números redondos, o cenário urbano brasileiro revela 165 milhões de pessoas vivendo em cidades; 110 milhões em apenas nove centros metropolitanos, e aproximadamente quatro milhões na Região Metropolitana do Recife. Em contraste com esses números, a instalação de infraestrutura material e o provimento de serviços básicos permanecem aquém das necessidades desse contingente humano, gerando pressão antrópica sobre as cidades em função da insuficiência da infra-estrutura habitacional, do abastecimento de água e saneamento básico (inclusive limpeza de logradouros, coleta e manejo dos resíduos), da mobilidade urbana (seja na implantação de vias de acesso e corredores de veículos, seja na operação de sistemas de transporte coletivo), e do gerenciamento e da regulação do uso do solo urbano. Além dos custos econômicos diretos - relativos ao provisionamento de bens e serviços - há também custos sociais decorrentes desse desequilíbrio que se traduzem na qualidade de vida da população: problemas de trânsito e congestionamentos, poluição (do ar, do solo e da água), doenças, enchentes, deslizamentos de barreiras, etc.

O problema também pode ser medido pela expansão de favelas, de loteamentos clandestinos e invasões; pela deterioração do ambiente construído e seus registros histórico-culturais; pelo surgimento de enclaves de miséria em meio a regiões ricas das cidades; e, também, a desagregação do tecido social, para qual o aumento da violência é um dos indicadores mais fluentes⁹.

⁹ FLORISSI (2009) elenca e analisa grupos de indicadores que podem ser empregados na aferição da sustentabilidade das cidades. Seu trabalho foi consultado no planejamento desta avaliação.



Figura 04: Inundação no Canal do Fragoso. Olinda, junho de 2016. Anônimo.



Disponível em [//bit.ly/fragoso2016](http://bit.ly/fragoso2016), acesso em julho/2017

A busca por critérios-padrão de auditoria precisa considerar, no panorama da política brasileira de desenvolvimento urbano, as particularidades do arranjo federativo do país, em especial a relação firmada entre o nível estadual da Federação, e os municípios a ele vinculados. De fato, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o mapa institucional brasileiro sofreu transformações relevantes, ocorridas especialmente no tocante ao provimento de bens e serviços públicos, o que se deu pela transferência de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo.

Naquele momento, quando já havia claramente um país urbano, pela primeira vez uma Carta Magna estabeleceu competências aos entes federativos no tocante aos projetos de desenvolvimento das cidades. Naquele instrumento, governos subnacionais ampliaram suas prerrogativas de tributação, e também foram beneficiados com a intensificação das transferências de recursos da União e dos Estados, tudo ao lado da ampliação de seu âmbito de competências político-administrativas, adquirindo legalmente capacidade de agenda em muitos aspectos da política urbana. De fato, Municípios foram alçados a uma condição de destaque na efetivação das iniciativas de desenvolvimento social e econômico no âmbito da federação - o que pode, em grande medida, ser explicado por variáveis conjunturais, ligadas ao contexto histórico do país¹⁰ - mas isso não implicou um fortalecimento dos instrumentos que permitam analisar o papel do nível estadual na condução dessas políticas.

¹⁰ ANDRADE (2007) destaca que a luta pela redemocratização foi articulada com a movimentação dos grupos de pressão, no Brasil, em favor do municipalismo e da descentralização administrativa.



Figura 05: Favela do Pocotó, construída sobre a laje do túnel Augusto Lucena, na Imbiribeira. Recife, setembro de 2017.

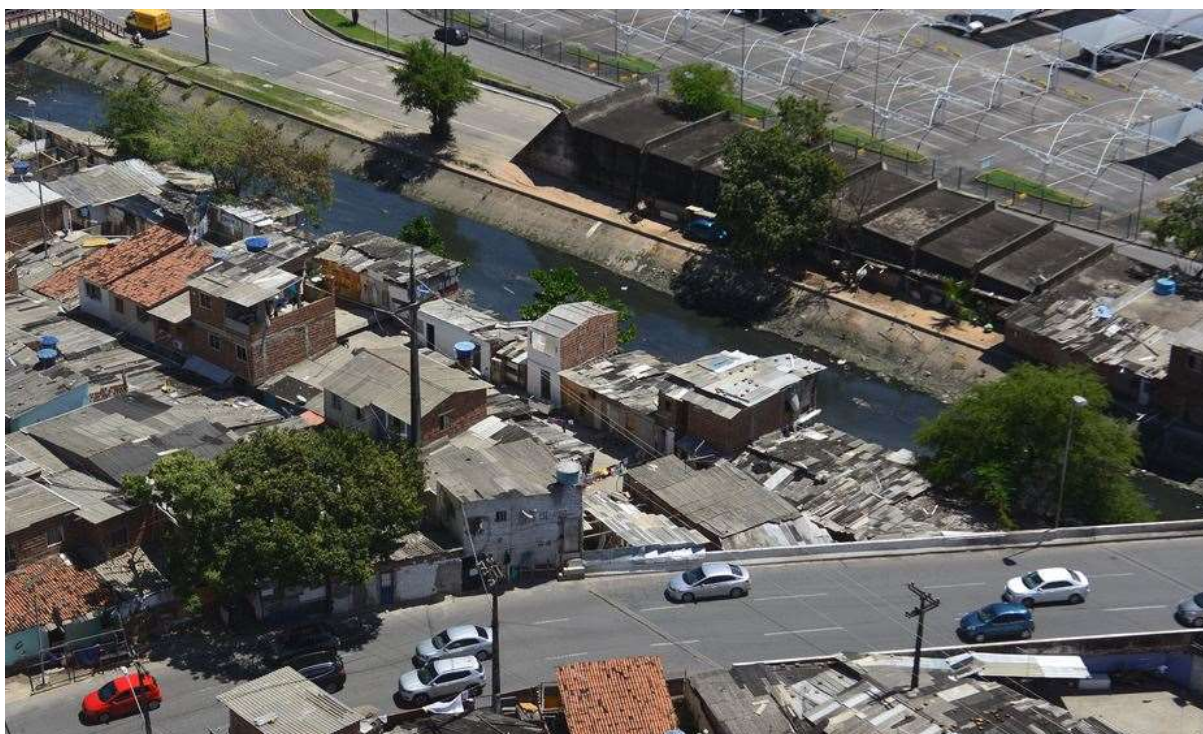


Foto de Rafael Furtado, disponível em bit.ly/pocotó2017, acesso em setembro de 2017.

Ora, essa lacuna de instrumentos técnicos que permitam avaliar a atuação estadual nas políticas de desenvolvimento urbano talvez se justifique pela própria natureza das competências definidas na CF/88, e que integram um sistema que combina atribuições exclusivas e privativas com atribuições comuns e concorrentes. SILVA (2016) afirma que o princípio geral que norteia a repartição de tais competências – entendidas como a capacidade de emitir decisões – entre os entes governamentais é o da predominância do interesse, o que constitui um aspecto problemático frente à dificuldade de se distinguir o que é interesse geral ou nacional de interesse regional ou local, por exemplo. Esse aspecto é ainda mais relevante quando se atém às competências dos governos estaduais – a Constituição enumerou os poderes da União e os poderes definidos indicativamente para os municípios, restando ao governo estadual ‘o que sobra’, ou os poderes remanescentes.

A CF estabeleceu, em seu artigo 23, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Como competência privativa cabe ao governo estadual a exploração, direta ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, ¶2, C.F. 88), sendo-lhes facultado instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, com interesses em comum (art. 25, § 3º). Neste sentido, a Constituição Estadual de 1989 (Art. 18, § único, inciso X) previu que Lei Complementar seria o instrumento apropriado para estabelecer, em Pernambuco, regiões metropolitanas ou administrativas,



aglomerações urbanas e micro regiões, para fins de planejamento e desenvolvimento regionais¹¹.

Essa nova distribuição de competências gerou uma dificuldade para o marco legal da atuação em relação à gestão do território e ao desenvolvimento urbano, sobretudo porque “a municipalização de várias políticas públicas [...] retirou os governos estaduais da execução direta de vários serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta ao governo local” (cfe. ABRUCIO e GAETANI, 2006), e tal novo conjunto de tarefas, a se julgar pela variedade de resultados decorrente da ação de diferentes Estados, não está sendo desempenhado de maneira equânime e eficiente na federação.

O capítulo “Política Urbana” da CF (Art. 182, § 1º) estabelece que “o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. O Estatuto da Cidade/EC (Lei nº 10.257, de julho de 2001), por sua vez, dispõe a democracia como um valor a ser promovido, prevendo que o governo dos assuntos da cidade deva ser exercido como “*gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*”¹². Em nenhum dos casos, contudo, é indicado o rol de ações que o governo do Estado deve executar em apoio aos municípios, ou mesmo no caso de os municípios não cumprirem com seu papel.

“(…)

- eu mesma fui à Conferência Estadual [das Cidades, edição de 2013], participei, o prefeito também foi, mas organizar um Conselho das Cidades aqui são outros quinhentos. Aqui está cheio de conselho, tem conselho para tudo aqui: Conselho de Merenda, de Saúde... mas o povo mesmo, a população, não quer ter compromisso com a cidade (...). Em município pequeno, eles acham que a obrigação de tudo é só da prefeitura. Aí você organiza um conselho, sabe quem vem para reunião? O mesmo pessoal que já está na Câmara, que é irmão de vereador da oposição, que é dono de laboratório [de análises clínicas] que quer que a gente deixe de mandar paciente para a UPAC, porque ele está tendo prejuízo. Tem outra que é gente que não se elegeu para vereadora, mas se acha no direito de ser diretora de escola; outro, quer trabalhar no gabinete, acha que tem direito a emprego na prefeitura porque tinha votado com a gente. Ninguém está preocupado mesmo com uma boa gestão urbana, ninguém está preocupado isso de longo prazo. Todo mundo é no [interesse] particular; no aqui, e no agora. (...)

Então, a gente até tentou, mas não deu certo. A ideia de conselho local é até boa, mas se o governo do Estado não ajudar a organizar, e participar mesmo, fiscalizando, e mandar o município manter o conselho funcionando mesmo, e não ter só de nome, essa coisa de fachada que tem por aí, não vai dar certo.

(...)”

Fonte: Entrevista com ex-secretária Municipal Planejamento (gestão 2013-16). Município de Het (n), maio de 2017.

Em função do texto constitucional, contudo, surge outra dificuldade advinda do descompasso na distribuição de fins e meios de execução da política urbana: os Estados-Membros, detentores de boa parte dos recursos para investimento em política urbana, passaram a ter competência residual no conjunto de atribuições ali estabelecidas. Os municípios do país – em sua grande maioria, frágeis tanto de um ponto de vista econômico

¹¹ Esse é o sentido também do que é estipulado nos Art. 144 a 148 da Constituição Estadual de 1988.

¹² Art. 2º, inc. II, Lei nº 10.257/01.



como institucional –, por sua vez, passaram a ser responsáveis pela maior parte das ações de desenvolvimento urbano, inclusive no tocante promoção da participação e do controle social.

Nesse sentido, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) foi instituído em 2004, e estabeleceu diretrizes para a participação da sociedade civil organizada no nível decisório federal, tanto nas funções de formulação como de controle das políticas urbanas. Com composição, estruturação, competências e funcionamento estabelecidos pelo Decreto Presidencial nº 5.031, de 02 de abril de 2004, o modelo do ConCidades foi reproduzido nas outras esferas da federação, de modo que Estados e Municípios detêm – ou deveriam deter, em função dos diplomas legais vigentes – seus próprios conselhos instituídos. Em Pernambuco, foi estabelecido o Conselho Estadual das Cidades (ConCidades-PE) pela Lei Estadual nº 13.490/2008, tendo por finalidade expressa (Art. 3º):

- V - promover a cooperação entre os entes do Governo Estadual, inclusive o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, os Governos Municipais e a sociedade civil na formulação e execução da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano;
- VI - incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais e do Distrito Estadual de Fernando de Noronha;
- (...)
- X - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando a fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
- XI - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do Orçamento Anual e do Plano Plurianual do Governo Estadual no que concerne às políticas de desenvolvimento urbano;
- XII - propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais, estaduais e municipais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano.

Com o propósito de concluir as ideias apresentadas na seção 2.1, pode-se destacar que:

1. Em que pese o arranjo institucional brasileiro enfatizar as atribuições da União e dos Municípios nas políticas de desenvolvimento urbano, o Governo de Pernambuco tem uma política própria, prevista na Constituição Estadual de 1989 e na legislação pernambucana, e a realiza por meio de ações orientadas às quatro dimensões descritas no Decreto Federal nº 5.790/06¹³ (quais sejam a gestão do solo urbano, a habitação, o saneamento ambiental, e a mobilidade e transporte urbano), nas doze Regiões de Desenvolvimento do Estado¹⁴;
2. Além de realizar investimentos e executar diretamente outras despesas visando o desenvolvimento das cidades, o governo estadual também financia planos de trabalho dos municípios, mediante transferências de recursos. O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (FEM), instrumento estabelecido por meio da Lei Estadual nº 14.921/13, e com o propósito de “*apoiar os municípios pernambucanos na implantação de projetos que contribuam para o*

¹³ Instrumento que regulamenta as deliberações da 1ª Conferência Nacional das Cidades, e estabelece as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

¹⁴ São objetivos estratégicos do Governo do Estado, conforme PPA 2016-2019: 1) Gestão dos resíduos sólidos e desenvolvimento dos arranjos produtivos; 2) Melhoria na gestão dos resíduos sólidos; 3) Regularização e reorganização fundiária; 4) Implantação do novo sistema intermunicipal de transporte coletivo de passageiros; 5) Melhoria da habitabilidade; 6) Melhoria da mobilidade urbana; 7) Operacionalização do sistema de transportes público de passageiros - STTP/RMR e 8) Ampliação do acesso à água e esgotamento sanitário. Todos esses objetivos se materializam mediante ações de política urbana.



desenvolvimento municipal e permitam a retomada da realização de investimentos cuja execução foi comprometida pelo momento de fragilidade das finanças municipais”, é o principal instrumento. Embora não seja função exclusiva do FEM financiar projetos de infra-estrutura urbana, aproximadamente três quartos do total dos recursos repassados pelo se destinaram a obras de desenvolvimento urbano¹⁵.

3. A promoção da gestão participativa no âmbito da política urbana, objeto do EC e da Lei Estadual nº 13.490/2008, é conduzida pelo governo estadual através da organização das Conferências Estaduais e do incentivo à realização das Conferências Municipais, a partir das quais se estruturam os Conselhos Municipais das Cidades. A atuação da Secretaria Estadual das Cidades/SECID, na qual está sediado o ConCidades-PE, portanto, tem função essencial não somente como Unidade Gestora encarregada de investimentos em equipamentos urbanos, mas notadamente como instrumento estadual de fomento e articulação da sociedade civil pernambucana na formulação e execução de sua política urbana, seja no âmbito estadual, seja no âmbito municipal.

Em face do que se expôs aqui, a equipe recomenda:

- v – Que a realização das Conferências Estaduais das Cidades, em face de sua importância na política urbana, seja assegurada pela execução orçamentária do Estado;
- vi – Que a realização das Conferências Municipais das Cidades, eventos concebidos para assegurar o caráter democrático e participativo da política urbana em nível local, seja estimulada e monitorada pela SEPLAG, dado que do sucesso dessas iniciativas impacta os objetivos no PPA estadual no tocante à participação, transparência, e controle social do investimento público;
- vii – Que a SEPLAG apoie os municípios pernambucanos na geração de receitas próprias para o financiamento de sua política urbana, nos termos previstos no Estatuto das Cidades.

2.2. O planejamento da política urbana nos documentos públicos do Estado

Revelando o objetivo de planejar o desenvolvimento no longo prazo, o governo do Estado publicou em 2013 o documento “Projeto Pernambuco 2035”¹⁶, que se propõe a ser a minuta de um plano estratégico o qual articula em cinco eixos de política pública (a saber: Educação e Conhecimento, Instituições de Qualidade, Prosperidade, Coesão Social e Territorial, e Qualidade de Vida), um total de quarenta e sete projetos.

Como visão de futuro, o Plano propõe que:

¹⁵ Processo TC 16100217-1

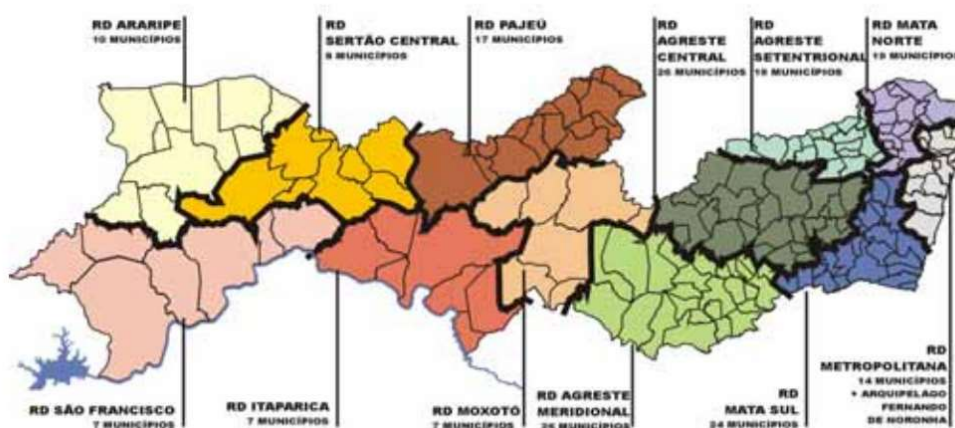
¹⁶ SEPLAG (2013)



“Pernambuco estará entre os cinco melhores estados do Brasil para se viver, empreender e prosperar. (...) será cada vez mais um lugar próspero com qualidade de vida e baixa desigualdade social e territorial. Com economia competitiva e integrada nacional e internacionalmente, instituições sólidas e confiáveis, governos inovadores e gestão eficiente, sustentado por uma sociedade ativa, participativa e inovadora.” (p. 46)

O PPA 2016-2019 repete os termos do Plano Estratégico, e transforma em lei o desiderato de alçar o Estado a uma posição entre as cinco melhores UF do Brasil para se viver, empreender e prosperar. Reafirma a concepção de cinco pilares centrais de desenvolvimento (ou eixos estratégicos) para os quais converge a ação governamental - cuja articulação e interação de resultados, cujo monitoramento está sob competência direta da SEPLAG - e que operam para obtenção do futuro desejado para Pernambuco (cfe. p. 32, PPA).

Figura 06: Localização das regiões de desenvolvimento de Pernambuco.



Fonte: Condepe/FIDEM

Importante considerar que o aumento na qualidade de vida é objetivo de longo prazo do Governo Estadual, e que essa qualidade se materializa na realização dos objetivos combinados e complementares de sustentabilidade ambiental, saúde, segurança pública e defesa social, habitabilidade, mobilidade e conectividade entre as pessoas, com o propósito de proporcionar à população conforto e vida segura e saudável, o PPA houve por bem alçar à condição de pilar estratégico do governo a “Coesão Social e Territorial”, que se traduz na persecução da igualdade de oportunidades entre os todos os pernambucanos, via redução da pobreza e das desigualdades sociais, relações políticas e sociais de tolerância, e via integração do território em termos econômicos e de qualidade de vida (p. 34, ibdem)¹⁷.

Nesse diapasão, o plano estratégico apresenta o propósito de redução da desigualdade social sob o ponto de vista da desigualdade de renda, enfatizando a meta de reduzir o índice de Gini dos 0,5 atuais para 0,45 em 2035, refletindo uma diminuição da desigualdade social.

¹⁷ Vide Relatório do PE 2035 (p. 5 e ss.)



Gráfico 08: Variação no Índice de Gini em Pernambuco. Série Histórica 1996-2014, e metas para 2030 e 2035.



Fonte: Seplag.

A hipótese operacional assumida no documento é que haverá rápido crescimento da economia, que se somará ao baixo crescimento da população economicamente ativa, pressionando o aumento dos salários e, portanto, a redução das desigualdades. Tal processo será – espera-se - acompanhado pela agregação de capital humano ao mercado via melhoria da educação pública e da qualificação profissional, reduzindo as desigualdades de oportunidade entre os indivíduos e entre as regiões de desenvolvimento do Estado.

No tocante ao campo da política urbana, o texto propõe que, em funções das ações de médio e longo prazos do Governo, em 2035,

“Pernambuco contará com mobilidade eficiente baseada na oferta ampla e de qualidade do transporte público de massa nas grandes e médias cidades, e com uma logística integrada e eficiente no transporte, assim como amplo acesso ao saneamento adequado e reduzido déficit habitacional, ampliando significativamente a qualidade de vida e elevando a competitividade da economia.”

Figura 07: Construção de casas populares em Tabira, RD-05 (Pajeú), dezembro de 2015. Execução das obras pela Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), com recursos do programa federal “Minha Casa Minha Vida”, como parte da componente habitacional da política urbana estadual.



Fonte: PETCE 51.332/15.



Assim, do ponto de vista da componente habitacional da política urbana, o documento almeja melhores condições de habitabilidade via redução do déficit habitacional para menos da metade daquele divulgado em 2013 (de 8,1%, na data de referência, para 3,6%, em 2035), o que pretende ser obtido via ampliação dos investimentos públicos e privados em infraestrutura social e serviços públicos e gestão ambiental e urbana. O documento estima que o déficit decline algo em torno de 1,6% a.a. no primeiro quinquênio (2014-2018), e que o processo se acelere entre 2015 e 2020, acompanhando a melhoria da renda e a maturação das políticas sociais, chegando a 2035 pouco abaixo dos 4,8% atuais do Rio Grande do Sul, estado que apresenta o menor déficit do Brasil.

Gráfico 09: O indicador mede o percentual de domicílios particulares permanentes e improvisados que possam ser classificados como, pelo menos, uma das seguintes categorias: “habitações precárias”, “coabitação familiar”, “ônus excessivo com aluguel” ou “adensamento excessivo em domicílios locados”.



Fonte: Seplag-PE.

Gráfico 10: De acordo com a Síntese de Indicadores do IBGE, o indicador mede o percentual de domicílios com escoadouros ligados à rede-geral ou fossa séptica, servidos de água proveniente de rede geral de abastecimento e com destino do lixo coletado diretamente ou indiretamente pelos serviços de limpeza.



Fonte: Seplag-PE.



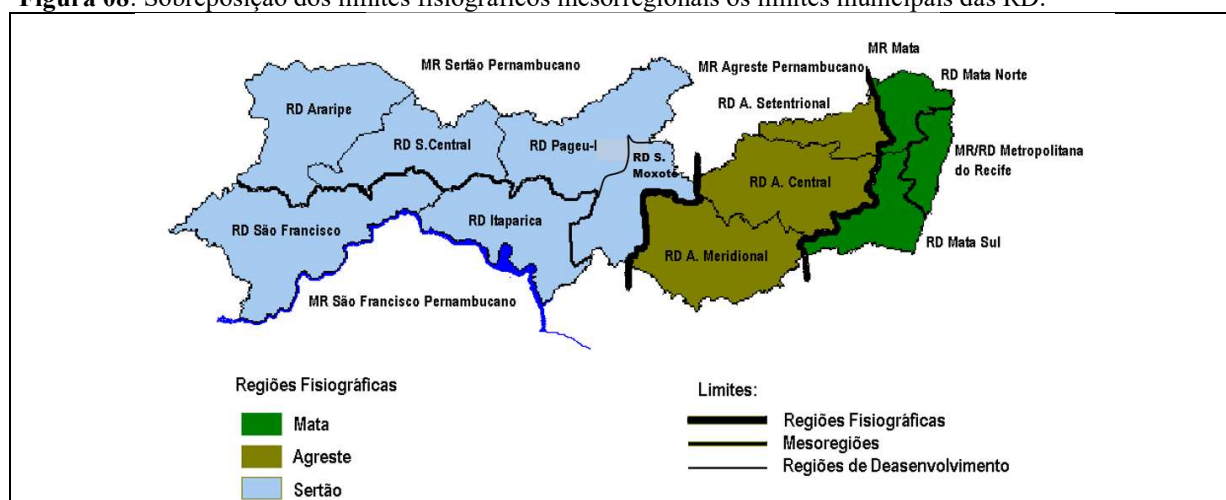
2.2.1. Gestão do território e planejamento integrado

Havendo objetivos no PPA mensuráveis por indicadores sociais e econômicos, a auditoria decidiu por avaliar a aderência estratégica entre as escolhas alocativas do governo e a realidade socioeconômica, e para isso buscou métricas comparáveis. Sabe-se que, do ponto de vista da gestão do território, o documento do Governo pretende uma distribuição mais equilibrada da atividade econômica e dos indicadores sociais entre as diversas Regiões de Desenvolvimento (RD) do Estado; tal objetivo pretende-se alcançar via fortalecimento das mesorregiões, microrregiões e municípios do interior. A mesma concepção estruturou o desenho deste trabalho desta avaliação, e isso se reflete na eleição e análise, pela equipe de auditoria, dos indicadores de desenvolvimento urbano, conforme se vê na seção 3.1.1. deste relatório.

De acordo com estudo do Observatório das Metrópoles a partir dos dados do último Censo Demográfico (BITOUN *et al*, 2013), o estado de Pernambuco pode ser apresentado a partir de três Mesorregiões (Mata, Agreste e Sertão) que estão legalmente divididas, para fins de planejamento, em doze Regiões de Desenvolvimento (figura 08).

Sob o ponto de vista da concentração populacional – a qual implica diretamente, seja em termos quantitativos como qualitativos, incremento nos investimentos e na gestão de serviços urbanos - a RD 12 (Metropolitana do Recife), é a mais relevante do Estado, pois inclui a RMR e o Território Estadual de Fernando de Noronha¹⁸. Também se destaca naquele relatório a RD do Sertão do São Francisco, o qual contém parte da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) Petrolina – Juazeiro, circunscrição territorial interestadual que foi institucionalizada pela Lei Complementar Federal nº 113/01, e regulamentada pelo Decreto Federal no 4366/02. Abrange quatro municípios de Pernambuco (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó) e quatro municípios baianos (Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá). Em Pernambuco, a RIDE reunia, em 2016, 435 mil habitantes.

Figura 08: Sobreposição dos limites fisiográficos mesorregionais os limites municipais das RD.



Fonte: BITOUN *et al* (2013).

¹⁸ A especificidade de Fernando de Noronha, único distrito estadual do Brasil, separado da capital do Estado por 545km de oceano, e sediado em uma ilha sensível e vulnerável do ponto de vista ambiental, demanda do governo do Estado um trato diferenciado na gestão urbana do Território. Não sendo municipais, e estando submetidos diretamente à gestão estadual, cada um dos habitantes da Ilha foi destinatário de doze vezes mais recursos estaduais, para política urbana, que a média de seus concidadãos pernambucanos, habitantes do continente.



Já nos dados do Censo, disponíveis ao Governo do estado no tempo da elaboração tanto do Relatório PE 2035 como do PPA 2016-19, via-se que os investimentos públicos e o funcionamento dos arranjos produtivos locais alavancaram o crescimento populacional de alguns municípios em níveis bem superiores às médias mesorregionais, enquanto outras localidades permanecem praticamente estagnadas, dada sua base econômica rural, de baixa produtividade. O relatório classifica entre as áreas mais dinâmicas do Estado o Perímetro Irrigado do Sertão do São Francisco - que teve forte crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) entre 2001 e 2010, com uma taxa média de crescimento anual de 7,2% a.a; as regiões do Agreste Central e Setentrional - que são especialmente beneficiadas pelo pólo industrial de confecções; e também a região do Sertão Central e (menos intensamente) do Sertão do Moxotó – impactadas pelas obras da Transposição do rio São Francisco, e da ferrovia Transnordestina.

Os dados do Censo sinalizaram ao Governo Estadual, então, uma leve tendência a interiorização do desenvolvimento econômico, tendência essa que se mantém ainda hoje consistente no que diz respeito à RD do São Francisco. Nos outros dois casos - Sertão Central/Moxotó e Agreste Central/Setentrional - a tendência foi negativamente impactada, esmacendo pelos efeitos gerais da crise econômica nacional, e também em função de fatores locais, como a conclusão (ou da redução no ritmo) das obras do Sertão, ou o encarecimento da produção industrial no Agreste, em função da escassez de água¹⁹. Tal dinâmica, vê-se, não chegou a desconfigurar a forte centralidade econômica, demográfica e urbana que ainda é exercida pela Região Metropolitana do Recife.

Para este trabalho convém, então, em face dos documentos do planejamento do Estado, apresentar as características sociais e econômicas de cada RD, buscando identificar as que seriam suas demandas específicas. Pela ordem, registre-se que a RD-01 corresponde à microrregião de Itaparica, sendo composta por sete municípios ribeirinhos ao Rio São Francisco, de modo que a região é diretamente dependente da água do rio. Na região, a população se concentra na zona rural, sendo praticada, com irrigação, intensa atividade agrícola às margens do lago formado para geração de energia na usina hidrelétrica de Itaparica, da Chesf. Alguma expressão tem a pecuária extensiva, principalmente nas áreas rurais, mas são pouco relevantes, quando em comparação com as outras regiões do Estado, a indústria e o comércio. A Lei nº 15.703/ 2015 (que traz o Plano Plurianual para o período 2016-2019) apresenta o seguinte diagnóstico da região:

¹⁹ A escassez de água no Estado e o funcionamento do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos em contexto de crise foi avaliado no processo TC 16015257-2, sob a Relatoria do Conselheiro Dirceu Rodolfo.



Figuras 09 e 10: RD-01, Itaparica. O lançamento de esgoto doméstico diretamente nos cursos d'água compromete seu uso múltiplo, como lazer e recreação. À esquerda, registro da periferia da sede municipal de Jatobá, em novembro de 2016; a água que recebe o esgoto é usada, entre outras atividades, para regar a lavoura e mesmo para consumo humano, na zona rural (foto disponível em [//bit.ly/esgoto-jatoba_RD01](http://bit.ly/esgoto-jatoba_RD01)). À direita, em outro ponto do lago, fim de semana em Petrolândia, em março de 2014 (disponível em [//bit.ly/orla-petrolandia_RD01](http://bit.ly/orla-petrolandia_RD01)).



Fotos de Assis Ramalho, acesso em outubro de 2017.

“Localizada no Centro Oeste de Pernambuco, limita-se com os Estados da Bahia e de Alagoas e com as RDs do Sertão Central, Sertão do São Francisco, Sertão do Pajeú e Sertão do Moxotó. Tem área de 9.508,656 km² e concentração populacional de 14,11 hab/km². Formada por 07 municípios: Belém de São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Jatobá, Itacuruba, Tacaratu e Petrolândia, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, tinha uma população de 134.212 hab, que representava 1,53 % da população do Estado. A população urbana era 77.140 hab e a rural 57.072 hab. Os municípios mais populosos são Petrolândia (32.492 hab), Floresta (29.285 hab) e Tacaratu (22.068 hab). Cinco dos sete municípios são banhados pelo rio São Francisco, o que possibilita o uso da irrigação. O clima é o semiárido, com temperatura média anual acima dos 25°C, chuvas escassas e mal distribuídas. A vegetação é caracterizada pelas caducifólias, cactáceas, bromeliáceas e xerófilas. A economia da região tem como base a atividade da caprinovinocultura e agricultura irrigada. Além dessas, a piscicultura e o ecoturismo. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 1.566.040 e o PIB *per capita* (R\$) 11.441. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,486 e em 2010 atingiu 0,617, inferior ao do estado (0,673). Entre os maiores índices estão Jatobá (0,645), Belém de São Francisco (0,642) e Floresta (0,626).” (p. 38)



Figura 11: Pavimentação de rua em Subúrbio de Petrolândia, RD-01 (Itaparica), 2014.



Foto de Jair Ferraz, disponível em: [//bit.ly/petrolandia_RD01](https://bit.ly/petrolandia_RD01). Acesso em setembro de 2017.

A Região de Desenvolvimento do São Francisco Pernambucano (RD-02)²⁰ segue o curso do rio no território pernambucano a partir da divisa com o estado do Piauí, até a RD-01. Petrolina é o município mais populoso dessa região, possui importante porto fluvial e um aeroporto internacional, e se integra ao município de Juazeiro, na Bahia. A cidade, que conta ainda com universidades e diversos órgãos públicos, está no centro da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina e Juazeiro (RIDE Petrolina-Juazeiro), unidade criada por Lei Federal para coordenar ações do pólo agroindustrial, financeiro e comercial ali sediado, e que abriga hoje mais de 800 mil habitantes²¹.

²⁰ Nesta região, foram visitados durante a auditoria os municípios de Cabrobó e Petrolina.

²¹ Cfe. Lei Complementar nº 113/2001, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp113.htm



Figura 12: Centro da cidade de Petrolina, RD-02 (São Francisco), março de 2013. Cidades de médio e grande porte do interior do Estado padecem de problemas relativos ao trânsito e à mobilidade urbana.



Fonte: Rádio Rural de Petrolina - divulgação. Disponível em: [//bit.ly/trânsito-petrolina_RD02](http://bit.ly/trânsito-petrolina_RD02). Acesso em outubro de 2017.

A respeito da RD-02, registra o diagnóstico do PPA (p. 40):

Localizada no Extremo Sudoeste de Pernambuco, limita-se com os Estados da Bahia e Piauí e com as Regiões do Sertão Central, Sertão de Itaparica e Sertão do Araripe. Tem área de 14.652,680 km² e concentração populacional de 29,67 hab/km². Formada por 07 municípios: Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, sendo que os quatro fazem parte da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento - RIDE do Pólo Petrolina/Juazeiro, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população de 434.713 hab, que representa 4,94% da população do Estado. A população urbana era 280.787 hab e a rural 153.926 hab. Os municípios mais populosos são Petrolina (293.962), Santa Maria da Boa Vista (39.435) e Cabrobó (30.873). A Região é cortada pelas bacias hidrográficas dos rios Pontal, Garças, Brígida e Terra Nova. Seu clima é semiárido com altas temperaturas, e a precipitação pluviométrica anual varia de 350 e 550 mm. A vegetação predominante é de caatinga hiperxerófila com espécies que vão de arbustiva à arbórea de pequeno porte. A economia da região tem como base a agricultura irrigada, destacando-se a uva, o melão, a manga, a cebola e o tomate, entre outros, além da vitivinicultura. Merece destaque, também, o comércio, os serviços (logística, gastronomia), cultura e artesanato. A região conta ainda com o Aeroporto Internacional de Cargas. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 4.933.196 e o PIB *per capita* (R\$) 10.992. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,537 e em 2010 atingiu 0,671, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Petrolina (0,697), Cabrobó (0,623) e Orocó (0,610).

A Região de Desenvolvimento do Araripe (RD-03) é formada por dez municípios, com principal centro urbano em Arapina, e nos quais a principal atividade econômica é a extração e o processamento de gesso, cuja produção corresponde a 95% do gesso consumido em todo o Brasil. De acordo com relatório desenvolvido pelo Instituto Agrônomo de Pernambuco - IPA (2014), a atividade na região se beneficia da localização estratégica, entre os estados de Pernambuco, Ceará e Piauí, e da reserva de mineral com potencial de extração para um período superior a cem anos, apesar de sua crescente utilização. Ainda de acordo com



o documento, no ano de referência de 2014 eram extraídas 2,8 milhões de toneladas/ano, e havia mais de 600 empresas envolvidas na atividade gesseira, sendo gerados cerca de 12 mil empregos diretos, e 64 mil indiretos. Como registra o levantamento apresentado no PPA:

“Situada na Extremidade Noroeste de Pernambuco, limita-se com os Estados do Ceará e Piauí e com as RDs do Sertão Central e Sertão do São Francisco. Tem área de 11.547,941 km² e concentração populacional de 26,64 hab/km². Formada por 10 municípios: Araripina, Bodocó, Exu, Granito, Ipubi, Moreilândia, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena e Trindade, onde de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população 307.642 hab, que representava 3,50% da população do Estado. A população urbana era de 165.062 hab e a rural 142.580 hab. Os municípios mais populosos são Araripina (77.302 hab), Ouricuri (64.358 hab) e Exu (31.636 hab). A Região é cortada pelas bacias hidrográficas dos rios Brígida, Garças e Terra Nova. Seu clima é semiárido com temperaturas médias anuais de 25° C. e precipitação pluviométrica anual que varia de 450 e 600 mm. Há ocorrência de áreas de altitude, que variam de 850 a 1.000 m, a exemplo da Chapada do Araripe, onde predominam temperaturas amenas e precipitações pluviométricas mais elevadas. A vegetação da Região é a caatinga hipoxerófila de porte arbóreo arbustivo e, nas áreas de maiores altitudes, a floresta tropical. A economia da região tem como base a extração e beneficiamento da gipsita, possuindo a maior reserva do Brasil. Destaca-se, ainda, indústria de calcinação e pré-moldados. Na agropecuária destacam-se o sorgo, mandioca, a caprinocultura e a bovinocultura de leite. Merece destaque, ainda, a apicultura, tendo Araripina como maior produtor do Brasil, além do turismo, nas encostas da Chapada do Araripe. A construção civil e a área de serviços e comércio são outros destaques. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 1.808.060 e o PIB *per capita* (R\$) 5.793. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,421 e em 2010 atingiu 0,579, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Araripina (0,602), Moreilândia (0,600), Granito (0,595) e Trindade (0,595).”

Figura 13: Periferia da cidade de Santa Filomena, RD-03 (Araripe), dezembro de 2014.



Fonte: Portal NE10. Disponível em: http://bit.ly/santa-filomena_RD03. Acesso em outubro de 2017.

A Região de Desenvolvimento Sertão Central (RD – 04) se localiza na região central do Estado, e tem como principal centro urbano a cidade de Salgueiro, que é cortada horizontalmente pela BR-232 e verticalmente pela BR-116, e constitui passagem para cargas e pessoas que transitam do Norte e Nordeste para as outras regiões do país. Sua economia é baseada na pecuária extensiva e agricultura de subsistência. Sobre a região, registra o diagnóstico do Estado:



Figuras 14 e 15: Periferia (à esquerda) e subúrbio da cidade de Salgueiro, RD-04 (Sertão Central), 2016. Logradouros beneficiados pelo FEM-2013.



Fonte: Processo TC 16100217-1 e Google Maps (acesso em outubro de 2017). A ausência de vegetação permanente é um indicio de degradação do espaço urbano, e compromete a qualidade de vida da população.

“Localizada no Noroeste de Pernambuco, limita-se com os Estados do Ceará e da Paraíba e com as RDs do Sertão do Pajeú, Sertão de Itaparica, Sertão do São Francisco e Sertão do Araripe. Tem área de 9.121,14 km² e concentração populacional de 18,9 hab/km². Formada por 08 municípios: Cedro, Mirandiba, Parnamirim, Salgueiro, São José do Belmonte, Serrita, Terra Nova e Verdejante, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, tinha uma população de 171.307 hab, que representava 1,95% da população do Estado. A população urbana era 97.752 hab e a rural 73.555 hab. Os municípios mais populosos são: Salgueiro (56.629 hab), São José do Belmonte (32.617 hab) e Parnamirim (20.224 hab). A região é cortada pela bacia hidrográfica do rio Brígida, Terra Nova e Pajeú. O clima é o semiárido, com temperatura média anual de 26°C, chuvas escassas com precipitação pluviométrica variando entre 392 a 795 mm. Paisagem natural caracterizada pelo bioma caatinga, onde são marcantes os cactos e as bromélias. A economia da região tem como base o turismo e a agropecuária - com destaque para a atividade da caprinovinocultura -, comércio e serviços, além da apicultura e do turismo. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 1.273.266 e o PIB *per capita* (R\$) 7.350. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,474 e em 2010 atingiu 0,627, inferior ao do estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Salgueiro (0,669), São José do Belmonte (0,610) e Verdejante (0,605).”

A Região de Desenvolvimento do Sertão do Pajeú, ao norte do estado de Pernambuco²², tem na atividade comercial sua principal atividade econômica, seguida pela agropecuária, e pelo turismo, especialmente no brejo de altitude de Triunfo e Santa Cruz da Baixa Verde. A intermitência do Rio Pajeú - que dá nome à região, e atravessa seus municípios - torna a escassez de água um grande desafio de planejamento e gestão urbana/ambiental. A cidade mais populosa é Serra Talhada, seguida de Afogados da Ingazeira, São José do Egito e Tabira.

²² Nesta região foi visitado o município de Triunfo.



Figura 16: Esgoto a céu aberto no bairro da Cagepe, em Serra Talhada, RD-05 (Pajeú), fevereiro de 2017.



Foto de Alejandro García. Disponível em: [//bit.ly/serra-talhada_RD05](https://bit.ly/serra-talhada_RD05). Acesso em outubro de 2017.

Figura 17: Entorno do posto de saúde do Bairro da Cagepe, em Serra Talhada, registrado na figura 16, acima. Linha tracejada na imagem aérea indica a trajetória do esgoto por aproximadamente 300m, até o Rio Pajeú.

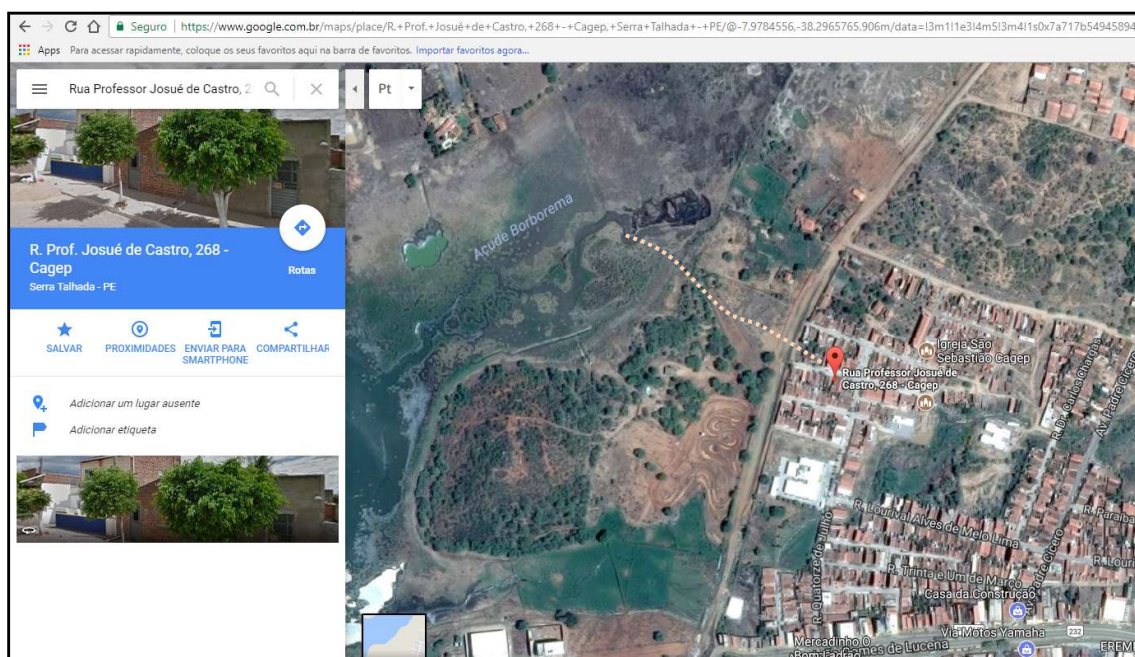


Foto de Alejandro García / projeção do Google Maps. Disponível em: [//bit.ly/serra-talhada_RD05](https://bit.ly/serra-talhada_RD05). Acesso em outubro de 2017.



Sobre a região, registra o PPA do Estado:

Localizada no Centro Norte de Pernambuco, limita-se com o Estado da Paraíba e com as RDs do Sertão Central, Sertão de Itaparica e Sertão do Moxotó. Tem área de 8.769,896 km² e concentração populacional de 35,87 hab/km². Formada por 17 municípios: Afogados da Ingazeira, Brejinho, Calumbí, Carnaíba, Flores, Igaracé, Ingazeira, Itapetim, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Triunfo e Tuparetama, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, tinha uma população de 314.603 hab, que representava 3,58% da população do Estado. A população urbana era 199.726 hab e a rural 114.877 hab. Os municípios mais populosos são: Serra Talhada (79.232 hab), Afogados da Ingazeira (35.088 hab) e São José do Egito (31.829 hab). A região é cortada pela bacia hidrográfica dos rios Pajeú, Moxotó e Ipanema. O clima é o semiárido, com temperatura média anual de 27°C e chuvas escassas com precipitação pluviométrica variando entre 350 e 600 mm. Na RD, destaca-se o Brejo de Altitude, localizado na Serra da Baixa Verde, onde se localiza o município de Triunfo, chegando à altitude de 1.100 m. A economia da região tem como base o turismo e a agropecuária, estando a atividade da caprinovinocultura presente em todos os municípios. Outras atividades que se destacam na região são a construção civil, administração pública e comércio. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 2.254.628 e o PIB *per capita* (R\$) 7.108. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,481 e em 2010 atingiu 0,626, inferior ao do estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Triunfo (0,670), Serra Talhada (0,661) e Afogados da Ingazeira (0,657).

A Região de Desenvolvimento do Moxotó (RD-07)²³ é formada por sete municípios, e tem como principal centro urbano e econômico a cidade de Arcoverde, que é um importante centro comercial, educacional, de saúde e ainda abriga escritórios regionais de diversas entidades estatais - inclusive do próprio TCE-PE. No conjunto, a região possui os mais críticos indicadores sociais do Estado: não obstante o pólo de Arcoverde, e alguma temporária pujança no mercado de trabalho em função de obras hídricas e ferroviárias em Custódia, tanto a população, o comércio e os governos locais são visivelmente dependentes de recursos produzidos em outras regiões.

²³ Nesta Região foi visitado o município de Ibimirim.



Figura 18: Infográfico da RD-06 (Moxotó) disponível no PPA, p. 47. 76% do PIB da região vêm do setor terciário, e mais da metade desse volume, da Administração Pública.

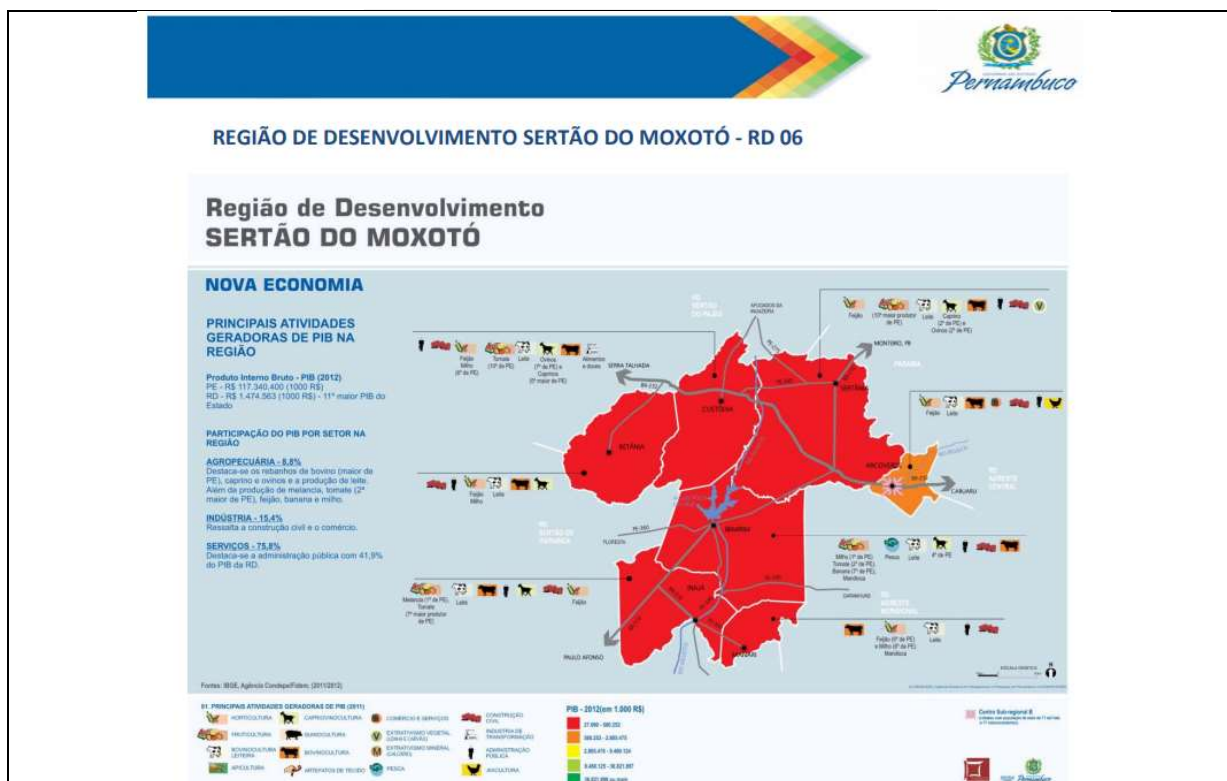


Figura 19: Acesso à cidade de Manari a partir da Rodovia PE-300. RD-06 (Moxotó), agosto de 2017.



Fonte: JC online. Disponível em: [//bit.ly/manari_RD06](http://bit.ly/manari_RD06). Acesso em outubro de 2017.

Sobre a região, considera o PPA (p. 47-48):

Localizada no Centro de Pernambuco, limita-se com os Estados da Paraíba e de Alagoas e com as RDs Agreste Central, Agreste Meridional, Sertão do Pajeú e Sertão de Itaparica. Tem área de 9.045,45 km² e concentração populacional de 23,91 hab/km². Formada por 07 municípios: Arcoverde, Betânia, Custódia, Ibimirim, Inajá,



Manari e Sertânia, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, tinha uma população de 212.556 hab, que representava 2,42% da população do Estado. A população urbana era 133.324 hab e a rural 79.232 hab. Os municípios mais populosos são Arcoverde (68.793 hab), Custódia (33.855 hab) e Sertânia (33.787 hab). A região é cortada pela bacia hidrográfica dos rios Moxotó, Ipanema, Ipojuca e Pajeú. O clima é o semiárido, com temperaturas elevadas, chuvas escassas e mal distribuídas e vegetação xerófila. A economia da região tem como base a caprinovinocultura, a agricultura e os serviços. Outras atividades que se destacam na região são o artesanato e a apicultura. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 1.474.563 e o PIB *per capita* (R\$) 6.805. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,476 e em 2010 atingiu 0,603, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Arcoverde (0,667), Sertânia (0,613) e Custódia (0,594).

Figuras 20 e 21: Totem de auto-atendimento do sistema de zona azul, em Arcoverde (à direita), e avenida principal de Ibimirim, com detalhe para o pavimento danificado.



Fotos de março de 2016. Fonte: Prefeitura de Arcoverde / Itamar França. Disponível em: [//bit.ly/parquímetro_arcverde](http://bit.ly/parquímetro_arcverde), acesso em outubro de 2017.

A Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional (RD-07) está no centro da bacia leiteira do Estado, tendo destaque aí a pecuária para produção de laticínios, e para corte. A atividade econômica depende do comércio e da prestação de serviços, concentrados em Garanhuns, que também é um pólo educacional e turístico importante na região. Sobre o Agreste Meridional, estabelece o PPA do Estado (p. 49):



Figura 22: Pavimentação de rua em paralelepípedos em Bom Conselho, RD-07 (Agreste Meridional), julho de 2016.



Fonte: Tiago Padilha / Prefeitura Municipal. Disponível em: bit.ly/bom-conselho_RD07. Acesso em outubro de 2017.

Localizada no Sudeste de Pernambuco, limita-se com o Estado de Alagoas e com as RDs Mata Sul, Agreste Central e Sertão do Moxotó. Tem área de 10.756,46 km² e concentração populacional de 58,92 hab/km². Formada por 26 municípios: Águas Belas, Angelim, Bom Conselho, Brejão, Buíque, Caetés, Calçado, Canhotinho, Capoeiras, Correntes, Garanhuns, Iati, Itaíba, Jucatí, Jupí, Jurema, Lagoa do Ouro, Lajedo, Palmeirina, Paranatama, Pedra, Saloá, São João, Terezinha, Tupanatinga e Venturosa, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população de 641.727 hab, que representava 7,30% da população do Estado. A população urbana era de 370.818 hab e a rural 270.909 hab. Os municípios mais populosos são: Garanhuns (129.408 hab), Buíque (52.105 hab), Bom Conselho (45.503 hab) e Águas Belas (40.235 hab). A região é cortada pelas bacias hidrográficas do Mundaú, do Ipanema, do Una e do Moxotó. Seu clima é semiárido, com índices de chuvas anuais que variam de 500 a 1.000 mm. Nas áreas mais elevadas, ocorre o clima tropical de altitude, com precipitações pluviométricas variando 900 a 1.300 mm e temperaturas mais amenas, em média 20° C. A vegetação da região nas áreas de brejo é do tipo florestal e nas áreas semiáridas é do tipo caatinga hipoxerófila de porte arbóreo arbustivo. A economia da região tem como base a pecuária bovina, especialmente leiteira, e no turismo. Destacam-se, ainda, a construção civil, administração pública, indústria de transformação, comércio e serviços. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 4.490.103 e o PIB *per capita* (R\$) 6.916. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,426 e em 2010 atingiu 0,576, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Garanhuns (0,664), Lajedo (0,661) e Venturosa (0,592).



Figuras 23 e 24: O planejamento do uso e da ocupação do solo minimiza a incidência de problemas como o avanço das “voçorocas” - erosões do solo em função da degradação da vegetação em barreiras e áreas íngremes, normalmente para a construção irregular de moradias. O problema é comum em cidades populosas em áreas de planalto, como Garanhuns (RD-07). Em outra frente, promovendo a regularização de lotes destinados à componente habitacional da política urbana, o Governo de Pernambuco mantém o programa “Meu Imóvel Legal” desde 2013²⁴.



Fonte: Folha de Pernambuco, julho de 2017 / PERPART. Disponível em: [//bit.ly/voçoroca-garanhuns_RD07](http://bit.ly/voçoroca-garanhuns_RD07). Acesso em outubro de 2017.

A Região de Desenvolvimento do Agreste Central (RD-08) tem em Caruaru sua maior cidade, sendo a RD com maiores níveis de urbanização fora da capital; seus principais acessos rodoviários encontram-se na intercessão das BR-232 e BR-104, em Caruaru, que cumpre o papel de grande centro de conectividade e pólo de serviços da região.

Conta com mais de um pólo industrial, tem intensa atividade comercial e amplo leque de serviços disponíveis, sendo praticada diversificada agricultura – limitada apenas pela irregularidade na distribuição de água na região²⁵. Além de Caruaru, que também é um pólo turístico, destacam-se na região as cidades de Gravatá, Belo Jardim e Pesqueira.

A região se caracteriza pela definição progressiva de uma rede de demanda e oferta por serviços públicos definida pelo desenvolvimento demográfico, econômico e social materializado pela centralidade de Caruaru como espaço de integração das cidades circunvizinhas, levando ao que muitos analistas apontam ser a metropolização da mancha urbana do agreste. A RD-08 já reflete fortemente tal expansão, e apresenta hoje problemas de gestão urbana típicos das áreas conurbadas anexas à grandes capitais do país.

Caruaru está física, política e economicamente no centro de um “campo gravitacional” estabelecido entre pela relação entre municípios de médio e pequeno porte da RD-08 e de outras regiões contíguas, como o Agreste Meridional, o Agreste Setentrional, as Zona da Mata Norte e Sul, o Sertão do Moxotó, e cidades próximas dos Estados da Paraíba e Alagoas, que integram com Caruaru seus centros populacionais, suas aglomerações comerciais e atividades industriais, fazendo a capacidade de atração da “Capital do Agreste” extrapolar os limites

²⁴ Sobre o programa “Meu Imóvel legal”, a PERPART detalhou as ações previstas no PPA e na página http://www.perpart.pe.gov.br/?page_id=2188 mediante ofício registrado no PETCE 36.594/17 (fl. 272 e ss., dos autos).

²⁵ Nesta Região, foi visitado o município de Barra de Guabiraba.



territoriais dos municípios com ela limítrofes, o que finda por gerar pressão sobre a rede de serviços urbanos do município. A agenda de feiras livres no município, os negócios do Pólo de Confeções do Agreste, a rede de serviços educacionais e de saúde disponíveis no centro urbano e no entorno da cidade, pressiona o trânsito e o sistema de transporte público de passageiros, tanto os formais quanto os informais. A atratividade demográfica do município, do mesmo modo, faz acentuar a demanda por habitações de interesse social, por redes abastecimento de água e saneamento ambiental (esgotos e coleta de resíduos urbanos), e intensifica a necessidade de instrumentos efetivos para controle de uso e ocupação do solo. Sensível a esse cenário, inclusive, deliberou o TCE instaurar auditoria especial para avaliar a política urbana do município, conforme os termos do processo 1729460-5.

Figuras 25 e 26: Acúmulo de lixo urbano nos afluentes do Rio Ipojuca (junho/2017), e depósito de resíduos de construção civil no entorno da feira do Parque 18 de maio (abril/2017), em Caruaru.



Fonte: Geison Flávio ([//bit.ly/caruaru-lixo_RD08](https://bit.ly/caruaru-lixo_RD08)) e Prefeitura Municipal ([//bit.ly/caruaru-metralha_RD08](https://bit.ly/caruaru-metralha_RD08)). Acesso em outubro de 2017.

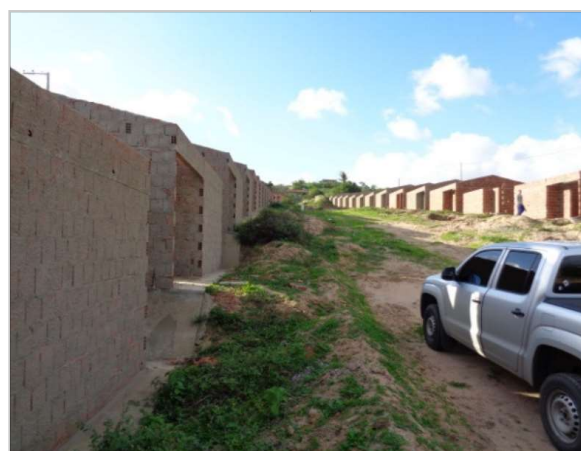
Sobre a região, estabelece o planejamento do governo estadual (PPA, p. 52):

Situada ao Leste de Pernambuco, limita-se com o Estado da Paraíba e com as Regiões da Mata Sul, Agreste Setentrional, Agreste Meridional e Sertão Moxotó. Tem área de 10.103,53 km² e concentração populacional de 103,85 hab/km². Formada por 26 municípios: Agrestina, Alagoinha, Altinho, Barra de Guabiraba, Belo Jardim, Bezerros, Bonito, Brejo da Madre de Deus, Cachoeirinha, Camocim de São Félix, Caruaru, Cupira, Gravatá, Ibirajuba, Jataúba, Lagoa dos Gatos, Panelas, Pesqueira, Poção, Riacho das Almas, Sairé, Sanharó, São Bento do Uma, São Caetano, São Joaquim do Monte e Tacaimbó, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população de 1.048.968 hab, que representava 11,92% da população do Estado. A população urbana era de 807.285 hab e a rural 241.683 hab. Os municípios mais populosos são: Caruaru (314.912 hab), Gravatá (76.458 hab), Belo Jardim (72.432 hab) e Pesqueira (62.931 hab). A região é cortada pelas bacias hidrográficas do Ipojuca, Una e Capibaribe. Seu clima é semiárido com precipitação pluviométrica anual que varia de 450 e 600 mm. Há ocorrência de áreas de brejos de altitude, onde predominam temperaturas amenas e precipitações pluviométricas mais elevadas, em torno de 700 mm a 1000 mm. A vegetação da região é a caatinga hipoxerófila de porte arbóreo arbustivo e, nas áreas de brejo, a floresta tropical. A economia da região tem como base a indústria de transformação/confeções, hortifruticultura, avicultura, comércio, pecuária de leite, turismo, artesanato, construção civil, rendas e bordados. Seus atrativos naturais e culturais são o Povoado de Cimbres (Pesqueira), Festas Juninas, Bacamarteiros, Bandas de Pifanos e Renascença. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 9.085.770 e o PIB *per capita* (R\$) 8.524. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,479 e em 2010 atingiu 0,622, inferior ao do Estado (0,673) Entre os maiores índices estão: Caruaru (0,677), Gravatá (0,634) e Belo Jardim (0,629).



A Região de Desenvolvimento do Agreste Setentrional (RD – 09)²⁶ é caracterizada pela predominância de municípios agrícolas rurais, sendo os principais centros urbanos Santa Cruz do Capibaribe, Surubim e Toritama. Santa Cruz do Capibaribe e Toritama passaram por rápido processo de urbanização nas últimas décadas, em virtude do desenvolvimento da indústria de confecções, enquanto Surubim é um pólo comercial tradicional do interior do Estado.

Figuras 27 e 28: Construção de casas populares em Orobó (à esquerda) e Casinhas, RD-09 (Agreste Setentrional), pela CEHAB-PE, com recursos do PMCMV, junho de 2015. A implantação de conjuntos habitacionais em lugares isolados, a médias e grandes distâncias do centro urbano de referência, aumenta o tempo de deslocamento da população ao local de trabalho, bem como em sua busca por serviços básicos.



Fonte: PETCE 31.254/2015.

No cenário local, destacam-se ainda as cidades de Limoeiro, que é um centro comercial e de serviços, e Taquaritinga do norte, que tem apelo turístico em função do microclima. Em geral, ao longo da região, agricultura praticada é de subsistência, e a pecuária mista e de corte. Estabelece, sobre a região, o PPA (p. 53):

Situada ao Nordeste de Pernambuco, limita-se com o Estado da Paraíba e com as Regiões da Mata Norte, Mata Sul e Agreste Central. Tem área de 3.535,934 km² e concentração populacional de 148,91 hab/km². Formada por 19 municípios: Bom Jardim, Casinhas, Cumaru, Feira Nova, Frei Miguelinho, João Alfredo, Limoeiro, Machados, Orobó, Passira, Salgadinho, Santa Cruz do Capibaribe, Santa Maria do Cambucá, São Vicente Férrer, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama, Vertente do Lério e Vertentes, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população de 526.905 hab, que representava 5,99% da população do Estado. A população urbana era 348.860 hab e a rural 178.045 hab. Os municípios mais populosos são: Santa Cruz do Capibaribe (87.582 hab), Surubim (58.515 hab) e Limoeiro (55.439 hab). A região é cortada pela bacia hidrográfica do Rio Capibaribe. Na região, registra-se a presença de fontes térmicas e hidrominerais. O clima é o semiárido, com temperatura média de 25°C. O volume de chuvas varia entre 450 mm a 600 mm. A vegetação é a caatinga de porte arbóreo-arbustiva. A economia da região tem como base a agropecuária, indústria de transformação/confecções, hortifruticultura, avicultura, comércio, serviços, turismo e artesanato. Seus atrativos naturais e culturais são os sítios históricos e arqueológicos, as belezas naturais, bordados e frivolité. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 3.624.032 e o PIB *per capita* (R\$) 6.732. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,468 e em 2010 atingiu 0,615, inferior ao do estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Limoeiro (0,663), Surubim (0,635) e Toritama (0,618).

²⁶ Para esta Região foi visitado o município de Casinhas. Aqui, o texto-base do PPA omite o município de Santa Maria do Cambucá na relação dos municípios desta RD. Após verificação no Banco de Dados do Estado (cfe. http://www.bde.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=798&Cod=1), inserimos.



A Região de Desenvolvimento Mata Sul – (RD -10) é composta por 24 municípios de duas microrregiões distintas, a Mata Meridional e Microrregião de Vitória de Santo Antão. A Mata Meridional Pernambucana é composta por 21 municípios, e se caracteriza pelo cultivo de cana-de-açúcar, bem como pelo litoral que abriga algumas das mais belas praias do Estado, como Carneiros, Guadalupe e São José da Coroa Grande. Tem como principal cidade Palmares, que influencia toda microrregião com seus quase 60 mil habitantes e com seu centro comercial. Escada e Palmares são os municípios mais populosos.

Figura 29: Lixão de Palmares, RD-11 (Mata Sul), setembro de 2017.



Fonte: Portal PE10, disponível em: [//bit.ly/palmares_RD10](http://bit.ly/palmares_RD10). Acesso em outubro de 2017.

Ainda na RD-11, a Microrregião da Vitória de Santo Antão se localiza a oeste da Região Metropolitana do Recife, e é formada por cinco municípios; sua densidade demográfica é de 187,09 habitantes por km², mais que o dobro da média estadual. Vitória de Santo Antão, importante centro comercial do interior pernambucano, fica a cerca de 42km da capital, e também depende do cultivo de cana-de-açúcar da região, não obstante a recente implantação de instalações industriais no município e em seu entorno.



Figuras 30 e 31: Pavimentação de ruas em Vitória de Santo Antão, RD-10 (Mata Sul), com recursos do FEM, abril de 2016. Devido a falhas no controle da aprovação dos PTM, o serviço de calçamento foi realizado à revelia do planejamento de acessibilidade.



Fonte: Processo TC 16100217-1.

Situada ao Sudeste de Pernambuco, limita-se com o Estado de Alagoas, com o Oceano Atlântico e com a Regiões Metropolitana, Mata Norte, Agreste Setentrional, Agreste Meridional e Agreste Central. Tem área de 5.182.934 km² e concentração populacional de 141,55 hab/km². Formada por 24 municípios: Água Preta, Amaraji, Barreiros, Belém de Maria, Catende, Chã Grande, Cortez, Escada, Gameleira, Jaqueira, Joaquim Nabuco, Maraial, Palmares, Pombos, Primavera, Quipapá, Ribeirão, Rio Formoso, São Benedito do Sul, Sirinhaém, São José da Coroa Grande, Tamandaré, Vitória de Santo Antão e Xexéu, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população 733.447 hab, que representa 8,34% da população do Estado. A população urbana era 538.347 hab e a rural 195.100 hab. Os municípios mais populosos são: Vitória de Santo Antão (129.974 hab), Escada (63.517 hab) e Palmares (59.526 hab). A região é cortada pelas bacias hidrográficas do Ipojuca, Sirinhaém e Una. Seu clima é tropical quente e úmido, com temperatura média anual de 24°C. Apresenta chuvas mais abundantes do que nas porções norte e vegetação mais exuberante. Ressalta-se o fato da cobertura vegetal da floresta atlântica ter sido fortemente suprimida no processo de ocupação histórica, contribuindo para degradação da biodiversidade dessa Região. Nos dias atuais, a mineração desordenada de argilas e areia vem provocando erosão e assoreamento de corpos d'água. A economia da região tem como base a agroindústria sucroalcooleira e o turismo na área litorânea. No setor industrial destaca-se a indústria de transformação com a produção de alimentos, bebidas e de minerais não metálicos. Nos serviços, o destaque é para o setor público, serviços imobiliários e o comércio. Na agropecuária da região, merece destaque o município de Vitória de Santo Antão, por apresentar a maior produção de hortaliças do Estado. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 4.490.103 e o PIB *per capita* (R\$) 6.916. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,426 e em 2010 atingiu 0,576, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Escada (0,632), Palmares (0,622) e Rio Formoso (0,613).

Um problema ambiental com rebatimento nas demandas urbanas da RD-10, principalmente na microrregião da Mata Meridional, é a recorrência de inundações, que com regularidade têm infligido danos àqueles municípios. Em 2010, enchentes atingiram 68 municípios pernambucanos, e com isso praticamente toda a RD-10, comprometendo com gravidade a sua infraestrutura instalada, em um episódio com perda de vidas e prejuízos materiais. Em 2017, enquanto se realizavam entrevistas desta auditoria, fortes chuvas demandaram do governo estadual a decretação do estado de calamidade em 15 municípios da região dado o volume dos estragos, principalmente os municípios que ficam nos cursos dos Rios Una e Amaraji.

“A destruição é impressionante, e o Governo do Estado designou cada secretaria para ficar responsável por uma área atingida; aqui na SECID nós ficamos com o município de Cortês, e estamos fazendo tudo o necessário para aliviar o sofrimento da população, e evitar que a tragédia seja ainda maior.”

(Fonte: Entrevista com o Secretário das Cidades em 16/06/2017)



A Região de Desenvolvimento da Mata Norte (RD – 11) dezoito municípios, e corresponde à microrregião da Mata Setentrional. Suas cidades mais importantes e populosas são Goiana, Carpina, Timbaúba e Paudalho, e sua principal atividade econômica é o cultivo e processamento da cana de açúcar, com algum destaque para outras atividades industriais. Praticar-se a agricultura de subsistência²⁷.

Figuras 32 e 33: Acúmulo de esgoto em via pública no balneário de Ponta de Pedras, em Goiana (à esquerda, disponível em [//bit.ly/ponta-de-pedras_RD11](http://bit.ly/ponta-de-pedras_RD11)) e residência multifamiliar improvisada em pleno lixo de Timbaúba ([//bit.ly/lixão-timbaúba_RD11](http://bit.ly/lixão-timbaúba_RD11)). Apesar de ter sido destino de importantes investimentos nos últimos anos, a Mata Norte (RD 11) apresenta baixo nível de desenvolvimento urbano em relação às outras regiões do Estado.



Fotos de Ceça Belmiro (junho/16) e Ramos Silva (outubro/16), respectivamente. Acesso em outubro de 2017.

Sobre a região, destaca o PPA do Estado:

Situada na extremidade nordeste de Pernambuco, limita-se com o Estado da Paraíba, com o Oceano Atlântico e com as Regiões Metropolitana, Mata Sul e Agreste Setentrional. Tem área de 3.219,376 km² e concentração populacional de 179,33 hab/km². Formada por 19 municípios: Aliança, Buenos Aires, Camutanga, Carpina, Chã de Alegria, Condado, Ferreiros, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Lagoa do Carro, Lagoa de Itaenga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba, Tracunhaém e Vicência, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população 577.191 hab, que representa 6,56% da população do Estado. A população urbana era 441.303 hab e a rural 135.888 hab. Os municípios mais populosos são: Goiana (75.644 hab), Carpina (74.858 hab) e Timbaúba (53.825 hab). A região é cortada pelas bacias hidrográficas do Goiana e Capibaribe. Seu clima é tropical quente e úmido. Apresenta precipitação média anual entre 800 mm e 2.000 mm. Formação vegetal que corresponde à floresta atlântica. A economia da região tem como base a agroindústria sucroalcooleira e o turismo na área litorânea. No setor industrial, vem se transformando num pólo pujante dentro da economia estadual, através da implantação de plantas industriais de alto nível tecnológico como a Hemobrás (uma das âncoras do pólo farmacológico) e o Pólo Automotivo capitaneado pela Fiat Chrysler Automobiles (FCA). Destaca-se, ainda, a indústria de transformação, com a produção de alimentos, papel e cimento. Nos serviços, o destaque é para o setor público, serviços imobiliários e o comércio. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 4.731.081 e o PIB *per capita* (R\$) 8.121. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,480 e em 2010 atingiu 0,627, inferior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Carpina (0,680), Nazaré da Mata (0,662) e Paudalho (0,639).

²⁷ Nesta RD foram visitados os municípios de Glória do Goitá e Itaquitinga.



A Região de Desenvolvimento Econômico 12 corresponde à Região Metropolitana do Recife (RMR), também referida por Grande Recife, é o principal centro urbano do Estado. Criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº. 14/73, a Região Metropolitana (RM) do Recife é composta por 14 municípios e possui área de 2.774 km².

De acordo com os resultados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD/IPEA/FJP, 2014), a RD-12 possuía, quando da aplicação dos questionários do último Censo Demográfico, um grau de urbanização de 97%, e abrigava mais de 40% da população estadual. Por sua vez, a população de Recife equivale a aproximadamente 45% da população metropolitana. A taxa de crescimento da população da RM do Recife, entre 2000 e 2010, foi de 1,01% ao ano.

A RMR é a maior região metropolitana do Norte-Nordeste, e a terceira área metropolitana mais densamente habitada do país, superada apenas por São Paulo e Rio de Janeiro. De acordo com as estimativas do IBGE para o TCU (2016), a RMR abriga hoje aproximadamente 4 milhões de pessoas nos seus 14 municípios e no distrito estadual de Fernando de Noronha, oficialmente vinculado à RD-12. Conta com sedes regionais e nacionais de diversas empresas e entidades, tem consolidada rede de serviços e plantas industriais de diversos segmentos. Conta com dois aeroportos (Noronha e Recife), sendo um deles um aeroporto internacional, três portos oceânicos (Porto do Recife, Suape e Santo Antônio), faculdades e universidades, museus, hospitais, e consolidada rede hoteleira.

Figura 34: Terminal de Integração José Faustino dos Santos, Cabo de Santo Agostinho, RD-12 (Metropolitana do Recife), janeiro de 2017.



Fonte: Romário Barbosa/Google Maps, disponível em: http://bit.ly/integração-cabo_RD12. Acesso em outubro de 2017.



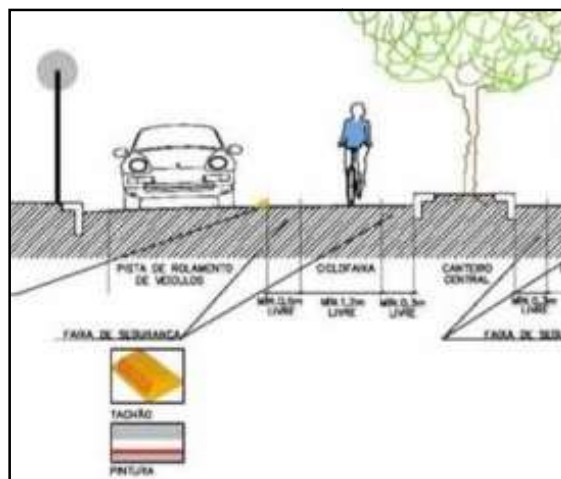
Figuras 35 e 36: Calçadas inacessíveis nos bairros de Candeias (esquerda) e Piedade, em Jaboatão dos Guararapes, RD-12, em fotos de fevereiro de 2013. Estudo técnico da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados (LAMOUNIER, 2015) assegura que a qualidade das calçadas é um dos principais parâmetros para se medir o desenvolvimento urbano de uma cidade.



Disponível em [//bit.ly/calçadas-jaboatão_RD12](http://bit.ly/calçadas-jaboatão_RD12). Acesso em outubro de 2017.

Recife é o aglomerado urbano mais rico do Norte-Nordeste quando se considera a correção do PIB *per capita* pela paridade do poder de compra (PPC, um método alternativo à taxa de câmbio para se calcular o poder de compra em dois mercados distintos), sendo também a quinta metrópole mais rica do Brasil.

Figuras 37 e 38: Operação de ciclofaixa na Zona Norte do Recife (maio de 2016) e detalhe de projeto de ciclofaixa unidirecional separada por canteiro central, conforme Plano Diretor Ciclovitário da Região Metropolitana do Recife (2015).



Fonte: SkyscraperCity (disponível em [//bit.ly/ciclofaixa-recife_RD12](http://bit.ly/ciclofaixa-recife_RD12)) e SETUR-PE (PETCE 30645/2017).



Ainda segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano, há forte disparidade entre as cidades da RMR: enquanto Recife possui um IDH de 0,772, que é considerado alto, Araçoiaba, município de 18 mil habitantes, registra um índice de apenas 0,592. Diz o PPA-2016 (p. 59) sobre a RD-12:

Situada na extremidade leste de Pernambuco, limita-se com o Oceano Atlântico e com as Regiões da Mata Norte e Mata Sul. Tem área de 2.787,469 km² e concentração populacional de 1.324,92 hab/km². Formada por 14 municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata, onde, de acordo com o censo do IBGE-2010, vivia uma população 3.693.177 hab, que representava 41,98% da população do Estado. A população urbana era 3.591.806 hab e a rural 101.371 hab. Os municípios mais populosos são: Recife (1.537.704 hab), Jaboatão (644.620 hab) e Olinda (377.779 hab). A região é cortada pelas bacias hidrográficas dos rios Beberibe, Capibaribe, Botafogo e Pirapama. Seu clima é tropical litorâneo quente e úmido. Temperatura média anual de 25°C. Apresenta precipitação média anual, no Recife, de 2.450 mm. Na área urbanizada (mais a leste da região) encontram-se os estuários, formando uma planície circundada por morros e tabuleiros. Nas áreas mais a oeste, destacam-se remanescentes da mata atlântica e mananciais. A região é o centro econômico do Estado. As atividades ligadas aos serviços modernos e à indústria de transformação são as mais importantes da região, além da administração pública. Destacam-se ainda, com relevância, os pólos médico, educacional e de tecnologia da informação - com o porto digital. Outro destaque são as atividades turísticas e culturais. Uma economia dinâmica, devido, sobretudo, ao incremento das atividades no Complexo Industrial Portuário de Suape, principalmente as ligadas ao segmento de petróleo, gás, offshore e naval. Possui dois portos - do Recife e o de Suape -, e o Aeroporto Internacional dos Guararapes Gilberto Freyre. Em 2012 o PIB (1.000 R\$) foi 75.933.066 e o PIB *per capita* (R\$) 20.267. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 2000 era 0,631 e em 2010 atingiu 0,737, superior ao do Estado (0,673). Entre os maiores índices estão: Recife (0,772), Olinda (0,735) e Paulista (0,732).

Figuras 39 e 40: RD-12, Região Metropolitana do Recife. Falhas na limpeza das vias e no recolhimento de lixo se somam aos problemas de gerenciamento dos cursos d'água urbanos, agravando a degradação ambiental nas cidades. Nas fotos, o canal do Arruda, ao lado da favela de Saramandaia (Zona Norte do Recife, foto de outubro de 2017), é o corredor pelo qual o esgoto e o lixo chegam à praia de Del Chifres, em Olinda. Fonte: Portal G1.



Disponível em [//bit.ly/canal-arruda_RD12](http://bit.ly/canal-arruda_RD12), acesso em outubro de 2017.

O Atlas revela também que as áreas de maior IDH-m concentram-se na faixa litorânea de diversos municípios (p. 81), bem como na área central do Recife e na região de Aldeia, em Camaragibe. Na outra extremidade, os valores mais baixos de IDH-m são encontrados nas áreas localizadas nas áreas mais periféricas da RM do Recife, dispersas por diversos municípios²⁸.

²⁸ Contraste na qualidade de vida nas cidades não visíveis ao longo do território estadual, e mesmo dentro dos municípios. Na capa deste trabalho, a imagem de satélite obtida no Google Earth registra a Rua Córrego do Bartolomeu, ao centro, que liga a Avenida Norte ao bairro da Bomba do Hemetério, e separa o Alto José do Pinho (à direita) do Morro da Conceição. Zona



De acordo com relatório que analisa a qualidade de vida nas cidades da RD-12 (BITOUN *et al.*, 2014), os valores baixos e muito baixos para a qualidade de vida são o traço geral da RMR, o que expressa, primeiramente, a dificuldade técnica de representar na escala das áreas de ponderação diversidade de configurações sociais locais, que surgem por iniciativa dos próprios ocupantes do espaço; por exemplo, no estuário do Pina, há a flagrante miséria das moradias em palafitas, ao lado da operação de um dos mais luxuosos espaços de compras da capital. Tal diferenciação funcional, complexa e desafiadora do ponto de vista gestão urbana, demanda diagnóstico fino das unidades de planejamento, em face da falha do espaço público como elemento de construção da solidariedade social. A persistência da situação atesta tanto a inevitabilidade do desafio para os governos atuais e futuros, bem como a baixa efetividade das ações realizadas até aqui.

Somente em Recife e Olinda, onde são maiores as densidades populacionais, há uma diversidade notável nos indicadores de bem-estar urbano, conforme explicitado na seção 3.1.1. deste relatório. Na capital, parte do centro e do seu prolongamento para oeste, na margem esquerda do Rio Capibaribe (Graças, Jaqueira, Casa Forte), tem-se valores superiores a 0,801 e 0,701; nesses locais têm-se concentrado, nos últimos 50 anos, investimentos do mercado imobiliário que substitui a configuração residencial originária da segunda década do século XIX (casas e sobrados, em meio a amplos jardins), por condomínios verticais.

Na zona sul, a partir da orla, os mesmos índices são alcançados no bairro de Boa Viagem, onde os primeiros loteamentos de casas praieiras foram, na mesma época, cedendo espaço a espigões residenciais. Em Olinda, a orla (Bairro Novo, Casa Caiada, Jardim Atlântico) concentra os imóveis residenciais mais caros do município, destacam-se também por apresentar os valores mais elevados de desenvolvimento humano. Nos demais municípios, valores acima de 0,701 são ainda mais raros: a orla de Candeias, em Jaboatão dos Guararapes, a cidade de Ipojuca, o centro comercial de Paulista e o bairro de Paratibe, em Paulista.

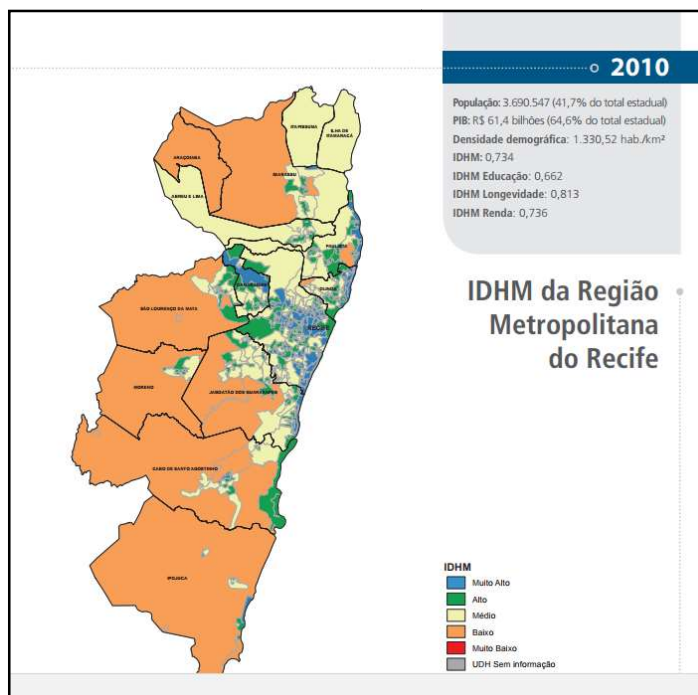


Figura 41: Mapa da RMR, indicando concentração dos mais altos IDHM, por extrato censitário, na faixa litorânea, na região centro-norte da capital, e na área de Aldeia, Camarajibe. Fonte: PNUD, 2014.

Como resumo do ponto 2.2, tem-se que:

Norte do Recife, setembro de 2017. Destaque para a intensa concentração de construções, ruelas estreitas, baixa cobertura vegetal e nenhum parque ou praça.



- 1 – Assim como o Brasil é um país urbano, os dados do Censo 2010 revelam que o Estado de Pernambuco tem composição populacional semelhante ao restante do país, com quatro em cada cinco habitantes vivendo em cidades; isso implica necessidades específicas que o governo precisa atender, seja pelo provisionamento direto de bens e serviços, seja pela regulação dos múltiplos mercados ligados ao setor;
- 2 – O ordenamento jurídico brasileiro estabelece competências para os três níveis da federação no tocante à política urbana, sendo a maior parte das atribuições conferidas à esfera municipal; a onda de municipalização de políticas públicas, instaurada após a promulgação da CF-88, tirou dos governos estaduais a responsabilidade pela execução direta de ações locais de política urbana, mas lhes conferiu o difícil papel de coordenação, financiamento suplementar, fomento e/ou de ação conjunta com os governos locais;
- 3 – O governo do Estado de Pernambuco definiu, em seu plano de desenvolvimento de médio (PPA 2016-19) e longo prazos (Relatório PE 2035), cinco eixos de política pública em torno dos quais se estruturam 47 projetos. Três dos cinco eixos têm conteúdo direto de política urbana: “Prosperidade”, “Coesão Social e Territorial”, e “Qualidade de Vida”. A articulação e interação de resultados de cada um dos projetos, bem como o monitoramento da sua execução, está sob competência direta da SEPLAG, que é a unidade jurisdicionada do TCE-PE na qual foi instaurada este Processo;
- 4 – A grande diversidade regional do Estado é reconhecida pelo Governo, e impõe a necessidade de articulação, pela própria gestão estadual, do enfrentamento local de problemas com o planejamento global e integrado das ações. A dificuldade generalizada no acesso a serviços e equipamentos urbanos combina-se à grande desigualdade social e econômica entre as localidades, os municípios e as regiões do Estado, compondo um quadro que declaradamente está no foco das atenções do governo; podem, então, ser avaliadas as ações na medida em que o executivo estadual elege sua estratégia e suas prioridades para o enfrentamento do problema.
- 5 – São propósitos desta auditoria, assim, tanto destacar experiências exitosas do gestor estadual em face dos seus múltiplos desafios, bem contribuir para um diagnóstico de oportunidades de melhoria, que possa subsidiar a correção de rumos pelo governo do Estado.

2.3. Eficiência, equidade e focalização das ações

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco integra o conjunto de órgãos de controle externo, brasileiros e estrangeiros, que tem sistematicamente investido na adequação de seus procedimentos à resposta das crescentes, e cada vez mais complexas, demandas da sociedade. Assim, desde 2001 o TCE realiza auditorias de desempenho nas ações dos governos, avaliando aspectos de eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, visando potencializar os benefícios gerados, pelos gastos públicos, à população.



Segundo o Grupo de Trabalho sobre Avaliação de Programa da *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI (2010)²⁹, a avaliação de programas públicos visa a aferir a qualidade da ação do governo a partir da eficiência operacional de suas políticas (aqui circunscritas aos aspectos técnicos da oferta e utilização de bens e serviços), e do impacto sobre a vida da população afetada³⁰.

Figuras 42 a 45: Na ordem do ciclo trigonométrico, construção de pórticos e totens na BR-232, em Moreno, RD-12 (RMR), dezembro de 2017. Embora o município esteja entre os 10 piores do Estado em qualidade de vida urbana, conforme evidenciado ao longo do item 3.1.1. deste relatório, esses equipamentos em concreto armado foram concebidos pela Secretaria de Turismo do Estado, financiados com repasses do Governo Federal, e estiveram inconclusos ao longo de todo o ano de 2017, até a presente data. No termo de referência da licitação, o custo estimado da obra é superior a 800 mil reais.



Fonte: Márcio Santana / equipe de auditoria.

Para analisar como são traduzidos os princípios de equidade e eficiência nos objetivos das políticas governamentais, COHEN&FRANCO (2008) distinguem tais políticas em três tipos, conforme sua finalidade seja o investimento em capital humano, a promoção de uma determinada atividade econômica, ou a assistência social. No nosso caso, a política urbana do Estado articula aos menos duas das três classes de política propostas pelos autores, havendo tanto o objetivo de prover a população de condições para uma vida digna (assistência social), como também o propósito de elevação geral da produtividade, mediante investimentos em infraestrutura para a diversificação da atividade econômica (promoção econômica), de modo que a política urbana de Pernambuco pode ser avaliada tanto pelos critérios-princípio de promoção da equidade como pelo de busca de eficiência. Além do mais, sói considerar que o

²⁹Em Public Policy and Program Evaluation (1997, p. 20), Evert Vedung assume que a atividade de avaliação instrumentaliza o policy feedback, isto é, instaura as condições técnicas do controle social. Isso nos permite afirmar que a prática de avaliação externa, em ambientes de baixa accountability, converte-se, ela própria, no fator essencial desse controle, uma vez que a baixa accountability é usualmente relacionada com o baixo nível de organização da sociedade civil.

³⁰INTOSAI – Working Group on Program Evaluation, Program Evaluation for SAI's – A Primer, Paris, 2010. p. 17



aumento da atividade econômica no Estado e a elevação do padrão de vida da população dos municípios mais vulneráveis - e dos setores mais vulneráveis dentro de cada município - quando associados à acumulação de capital humano, constituem elemento fundamental à concepção de desenvolvimento integrado, adotada tanto do Plano Estratégico Pernambuco 2035, como no PPA 2016-19, do Estado.

A ênfase da avaliação no critério-princípio de equidade implica considerar exitosa a política que promova satisfação das necessidades básicas da população, priorizando-as segundo seus graus de urgência relativa³¹. Por serem de especial interesse as ações que visem a melhoria dos indicadores relacionados à moradia, saneamento ambiental e abastecimento de água, mobilidade urbana, e uso e ocupação do solo, seria, em tese, plausível supor que a equalização da oferta nos municípios em que esses indicadores estivessem mais prejudicados, a começar pelos aglomerados subnormais³² desses municípios, elidiria o Estado da responsabilidade de administrar as outras demandas da população pernambucana.

De qualquer modo, o critério-princípio a se considerar em uma política complexa e multissetorial como a política das cidades não se restringe à eventual dramaticidade dos casos, mas também leva em conta a generalidade da classe de problemas no conjunto do território (por exemplo: na dificuldade com a gestão do lixo urbano, onipresente nas RD do Estado) e representatividade de cada problema em seu respectivo segmento (ilustrativamente, insuficiência e desatualização de informações cadastrais dos imóveis urbanos). Desse modo, e reconhecendo que tanto equidade como eficiência estão diretamente associadas na agenda governamental, a auditoria optou por tomar os documentos de planejamento do Estado como referência, e procedeu com a verificação da aderência entre a despesa em política urbana e os objetivos ali declarados, considerando como referência para o gasto com PU todo o conjunto de ações que materializam os seus objetivos. Nesse sentido, análise agregada da política como se empreende nesta auditoria, soma esforços com a iniciativa tradicional de controle do TCE-PE - focando a execução da despesa em cada uma das ações/subações dos projetos - mas também se presta a fornecer um panorama mais amplo acerca das dificuldades enfrentadas pela gestão, o que subsidia a proposição de mediadas para melhoria da gestão.

Nesse sentido, ao considerar o propósito geral do governo de Pernambuco em promover equidade de oportunidades entre os cidadãos pernambucanos, a auditoria buscou subsídios para avaliar a alocação diferencial dos recursos ao longo do território, e viu que há largo suporte na literatura para a estratégia oficialmente assumida pelo Governo. Em nível internacional, a redução de desigualdades entre cidadãos ao longo do território de três países durante os anos 1990,³³ foi avaliada pelo Banco Mundial, que documentou melhoras substanciais no impacto de políticas espacialmente focalizadas, havendo sentido prático em investir na criação de infraestrutura urbana em locais periféricos do desenvolvimento econômico, já que a simples presença da infraestrutura básica – água, saneamento, eletricidade, vias pavimentadas - potencializa a instalação de novos investimentos, os quais de outra maneira não ocorreriam. Ainda que diferentes sejam as realidades político institucionais

³¹ A distinção entre critério-princípio e critério-padrão é enunciada no anexo único a este texto.

³² Os aglomerados subnormais são mais conhecidos em nosso Estado como favelas, mas também são exemplos os assentamentos urbanos e as palafitas. Para o IBGE (2010), é aglomerado subnormal o conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: a) irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou b) carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

³³ Baker e Grosh (1994), relataram as experiências da Venezuela, México e Jamaica.



dos locais beneficiados, o planejamento prévio das intervenções, aliado à criação de condicionalidades à concessão do crédito, e à *accountability* na execução dos projetos, figuraram ser o grande diferencial entre a chance de êxito ou fracasso da política.

“Os conselhos são importantes, mas para funcionar têm que levar em conta o interesse dos participantes. Não dá para cair um conselho de para-quedas, a Administração dizer que vai criar um, e pronto. Se não, não funciona, ninguém nem comparece. Aqui mesmo já havia um conselho de desenvolvimento urbano instalado, principalmente por causa do pessoal da associação comercial, das pousadas. Foi esse pessoal que comprou logo a ideia, porque eles viram um sentido em participar.

(...)

Outra coisa é que o conselho precisa ter o poder de propor, e de vetar um projeto do prefeito. Se não for para ter poder, ninguém sai de suas atividades para vir aqui... essa é a diferença entre os conselhos que funcionam e os que não funcionam.

(...)

No município que não tiver uma atividade que puxe o povo para participar, eu não vejo outro jeito senão o Governo do Estado trabalhar mesmo com a população.”

Fonte: Entrevista com Secretária Municipal de Administração, gestão 2017-20. Município de Thet (v), maio de 2017.

Em outro documento da mesma instituição³⁴, consultores advogam que a articulação da focalização geográfica com o planejamento integrado – ou seja: do reconhecimento das condições do ambiente de política com a regulação da intervenção – pode minimizar, ao fim do processo, grandes desigualdades no nível bem-estar de diferentes municípios de um mesmo Estado, ou de localidades de um mesmo município. Ora, os autores negam haver qualquer evidência em favor da hipótese de que a sensível desigualdade entre áreas fisiograficamente análogas – por exemplo, entre a Reserva do Paiva e o bairro da Curcurana, ambas no Cabo de Santo Agostinho – decorram apenas das características dos indivíduos que aí habitam, e não das características gerais do meio socioeconômico, e das regras de ocupação do espaço que vinculam as escolhas de indivíduos, empresas, e poder público.

Nesse sentido específico, a focalização - via alocação diferencial de recursos - pode contribuir para melhoria da estratégia de instrumentos como o PPA, dado que a qualidade do diagnóstico – basicamente, da identificação do problema e da população-alvo – facilita a concepção de medidas diferenciadas e específicas para a política, aumentando suas chances de sucesso.

A focalização das ações articula as dimensões de equidade e eficiência no uso dos recursos escassos, pois potencializa o impacto produzido ao alocar preferencialmente os recursos para gerar resultados para uso da população de maior risco relativo. Assim, o mapeamento do quadro geral de carência por infraestrutura urbana no Estado, com a identificação das regiões que concentram simultaneamente a população de pessoas pobres e a escassez de meios para suprir suas necessidades, corresponde a uma tarefa fundamental, mas insuficiente para promover tanto a equidade como a eficiência no gasto com política urbana³⁵. Seria necessário, a partir do correto levantamento das informações, vincular o planejamento

³⁴ RAVALLION & WODON, 1999.

³⁵ Destacam COHEN&FRANCO (2008) que os pobres são, por definição, os detentores das maiores necessidades básicas não atendidas e, nessa mesma medida, constituem uma demanda potencial; ao mesmo tempo que são os maiores interessados nos investimentos, são, ao mesmo tempo, a parcela da população que tem mais dificuldade em transformar sua necessidade em uma demanda real, dado que estão excluídos do mercado (demanda econômica) e não podem demandar o Estado porque a atomização que os caracteriza dilui a sua capacidade de pressão (demanda política).



das ações à priorização diferencial dos beneficiários, visando contemplar primeiro aqueles que dependem exclusivamente do provimento público direto dos bens e serviços³⁶.

Organizando as iniciativas governamentais em tipos, é possível identificar a compatibilidade entre as ações do governo e as finalidades precípuas a que elas se destinam: seja a redução da desigualdade, seja a melhoria do sistema econômico. De acordo com o seminal trabalho de Theodor Lowi (1972, apud Graças-Rua & Romanini, 2013), é possível classificar os programas governamentais em quatro grupos, cada um desses grupos correspondendo ao tipo de função que o Estado exerce quando da sua implementação. São eles:

³⁶ Com efeito, Amartya Sen (apud ALBRECHT *et al*, 2017) afirma que diminuir as desigualdades entre os indivíduos pressupõe reconhecer que há uma variedade de características subjetivas (idade, sexo, propensão a doenças, etc.) e objetivas (patrimônio disponível ao indivíduo, ambientes naturais e sociais, etc.) que interferem em sua capacidade realizarem as escolhas típicas de uma sociedade justa e democrática. A promoção da equidade, portanto, é a ampliação da capacidade dos indivíduos em realizarem as suas escolhas, o que pode se dar pela garantia universal de um leque de recursos a serem disponibilizados a todos, complementada por outro conjunto de bens e serviços oferecidos diferencialmente àqueles em condição de desvantagem relative.



Quadro 03: Aplicação da tipologia de Lowi (1972) à política urbana de Pernambuco, nos termos do PPA 2016-19.

Tipo de Política	Caracterização	Marco Legal	Exemplo <i>in casu</i>
Distributiva	Aloca bens ou serviços a frações mais ou menos amplas da sociedade – sejam pessoas com determinado perfil sócio-econômico, regiões de desenvolvimento, municípios, etc. - empregando recursos provenientes da coletividade como um todo.	Lei Estadual 15.703/2015 (PPA)	No PPA 2016-19, as ações “4198: Água para Todos - Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água”, e “4300: Execução de Obras de Infraestrutura e de Urbanização”, que correspondem juntas por 32% da despesa total no período, e que foram custeadas com recursos de convênios e de operações de crédito a fundo perdido.
Redistributiva	Distribui bens ou serviços a segmentos específicos da população, usando recursos oriundos de outros grupos específicos.	Est. das Cidades (Lei 10.257/01)	Não há ações, entre os programas identificados no PPA, com caráter evidentemente redistributivo. Seria um exemplo o estímulo à geração de receitas municipais, para investimento em projetos de desenvolvimento urbano, a partir de arrecadação sobre atividade imobiliária (outorga onerosa), nos termos dos Art. 26 e 31 do Estatuto das Cidades.
Regulatória	Estabelece obrigações, vedações e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades. Podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência.	Lei Estadual nº 14.921/13, Decreto e portarias estabelecendo das regras do FEM para os municípios.	A Lei Estadual 14.921/13, mais o conjunto de decretos e portarias normatizando o FEM, estabelece um conjunto de regras para a liberação habilitação e rapasse das parcelas do FEM aos municípios, sejam exemplos a decisão do valor como cota-parte do FPM, ou o condicionamento da aprovação das contas da execução dos PTM do ano anterior como requisito habilitatório para o ano corrente.
Constitutiva	Consolida as regras de funcionamento das instituições, esclarecendo procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as políticas públicas.	Est. das Cidades (Lei 10.257/01), Decreto Federal nº 5.790/06 (PNDU), Lei Estadual 13.490/08 (Concidades-PE).	Organização da função de controle e participação social, no planejamento, execução e controle da política urbana.

Uma das características do modelo de Lowi é considerar que cada tipo de política tem um nível de tensão de implementação específico, a ele associado; em geral, ações de perfil distributivo são acompanhados de menos conflito entre as partes interessadas – e, conseqüentemente, de pressão sobre o governo – que as políticas de caráter redistributivo, ou as iniciativas regulatórias ou constitutivas que interfiram no caráter diferencial da alocação de recursos. Em outras palavras, é previsível que governos optem sempre que possível promover por políticas distributivas, em que pese nem sempre a solução distributiva - que beneficia satisfatoriamente todos os potenciais beneficiários, e evita a oposição daqueles que seriam fatalmente preteridos, em caso de uma regra restritiva - ser uma solução viável, ou minimamente eficiente do ponto de vista econômico.



Ora, já se considerou neste documento que o processo de redemocratização do Brasil foi acompanhado, também, de forte movimento em favor da descentralização do poder político, o que se deu transferência de autonomia do poder central às instâncias locais de governo. Parte do argumento em favor da municipalização, hoje regra na cartela de políticas sociais do Brasil, é o de que governos locais seriam mais sensíveis às demandas efetivas da população, que o saldo líquido desse processo seria a melhoria na administração pública e, por fim, o que empoderamento das prefeituras implicaria redução nas desigualdades entre as localidades brasileiras, e entre as pessoas que nelas habitam.

A forma federativa de governo pressupõe, de fato, certo grau de autonomia aos entes subnacionais – estados e municípios - de modo a possibilitar sua autodeterminação e a eleição de prioridades locais, simplificando o volume de rotinas e procedimentos gerenciais que seriam demandados pela administração central; isso é especialmente plausível quando se considera um país de dimensões continentais. Tais elementos redundaram, na agenda administrativa brasileira, em um arranjo particular de descentralização fiscal, no qual governos municipais assumem papel de destaque no provimento de serviços públicos locais, e tendem a demandar a transferência de recursos dos entes superiores – do Estados-membros e, principalmente, da União.³⁷

Uma justificativa para a existência de mecanismos de transferência de recursos aos municípios é o fato que conjunto de ações a serem por eles encampadas implicam, via de regra, despesas superiores à capacidade de arrecadação local. Com efeito, sendo a maior parte da arrecadação realizada por entes governamentais superiores – sejam a Fazenda Estadual ou o Fisco Nacional – em bases arrecadatórias locais, as transferências visam a recompor a capacidade de gastos dos entes subnacionais; para o exercício de 2016, informa o Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)³⁸, quatro em cinco municípios do país tem mais de 80% de suas receitas oriundas de transferências, mormente da União.

Ora, apesar de os governos locais terem aumentado sua capacidade fiscal a partir de medidas recentes no quadro institucional brasileiro – por exemplo, a Lei Complementar 101/2000 - tal processo não ocorreu de forma homogênea entre os municípios do país, e em grande medida isso se deve ao fato de que as principais fontes de tributação dos municípios têm origem em fenômenos tipicamente urbanos, como o Imposto sobre Serviços – ISS, o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, tributos esses que têm maior potencial de arrecadação nos médios e grandes municípios, mas pouca base tributável em municípios de pequeno porte, com predominância da atividade rural, nos quais o patrimônio imobiliário urbano é proporcionalmente menos representativo que nas grandes cidades, e o setor de serviços menos expressivo³⁹.

De um modo geral, pode-se esperar que o potencial de arrecadação de impostos siga o nível de desenvolvimento e de atividade econômica local, não surpreendendo que a capacidade de atuação das prefeituras de Pernambuco esteja desigualmente distribuída, e estruturalmente limitada pela ausência de capacidade técnica local; a ausência de infraestrutura urbana nesses

³⁷Nesse sentido, admite-se o entendimento de que ações governamentais garantem as regras que viabilizam o próprio funcionamento do mercado – via concessão de incentivos, ou criação de restrições - adequando as preferências distributivas às necessidades identificadas no processo de planejamento.

³⁸BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (2017). Disponível em [//bit.ly/tesouro-nacional_BSPN2016](http://bit.ly/tesouro-nacional_BSPN2016). Acesso em 02 de outubro de 2017.

³⁹A tabulação dos dados do Censo 2010 para os municípios de Pernambuco mostra que metade dos municípios do Estado têm proporção de, pelo menos, 38% dos habitantes vivendo em zonas rurais.



locais opera como índice da falta de atrativos à fixação da população, de modo que a acentuada diferença entre as localidades intensifica a desigualdade de oportunidades aos cidadãos que nelas habitam. Entre as soluções possíveis a esse tipo de problema figura a solução política fiscal “redistributiva” entre esferas de governo⁴⁰.

“A concentração de recursos na União e nos Estados só tem se agravado ao longo dos anos, e isso sufocou os municípios como um todo, especialmente os pequenos municípios, que ficaram sem meios para honrar os compromissos que tem de honrar, e ainda por cima fazer os investimentos em obras, e prestar todos os serviços de que a população precisa. Se não fosse o FEM, tudo iria estar muito pior...”

(Fonte: Entrevista com o Secretário Executivo Estadual de Apoio aos Municípios, em 11/04/2017)

No complexo sistema de transferências aos municípios existente no país, o governo de Pernambuco buscou, em face da Lei de criação do FEM (Lei Estadual 14.921/2013), modelo na regra de partilha Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o qual visa, em conformidade os princípios elencados no artigo 170 da CF/88, a redução das desigualdades sociais e econômicas entre os municípios brasileiros. Esta ferramenta de redistribuição utilizada pelo governo federal proporciona recursos para que as prefeituras consigam produzir grande parte dos bens e serviços necessários ao atendimento das necessidades locais.

No caso do FPM, tem-se uma transferência constitucional da União aos municípios, sendo constituído por 24,5% da arrecadação do Imposto de Renda – IR, e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Ora, o valor transferido pela União a cada um dos municípios brasileiros é definido a partir de três fatores (GOUVEA *et al*, 2007):

- 10% são distribuídos às capitais estaduais conforme coeficientes que consideram a população e o inverso da renda *per capita* do respectivo estado.
- 86,4% são distribuídos aos municípios do interior do país, de acordo com coeficientes definidos por faixa populacional no Decreto-Lei 1881/81.
- 3,6% são destinados à Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuída entre os municípios do interior do país com coeficiente igual a 4,0 até 1998, e 3,8 a partir de 1999. O recurso da reserva é um complemento aos valores recebidos conforme o item anterior, e a distribuição ocorre de acordo com coeficientes que consideram a população e o inverso da renda *per capita* do respectivo estado.

Pela configuração vigente desde 1981 para divisão dos recursos, portanto, há uma intenção redistributiva – nos termos propostos pela taxonomia de Lowi – pela atribuição de fatores que privilegiam os municípios pequenos e do interior na percepção de fundos que são recolhidos, majoritariamente, nas grandes cidades e nos centros que concentram a atividade econômica; de fato, nos três casos, a participação de cada município é dada pela divisão do seu próprio coeficiente pela soma dos coeficientes dos municípios brasileiros integrantes de cada faixa, sendo o fator renda considerado apenas para médias e grandes cidades, incluídas todas as capitais estaduais. Por outro lado, e de acordo estudo apresentado em MONASTERIO (2013), para municípios abaixo de 142.633 habitantes, a cota-parte do FPM tem a população residente como único critério de distribuição, com coeficientes de participação estabelecidos apenas por faixas de população, sendo que a amplitude das faixas e o fato de os coeficientes não aumentam na mesma proporção do aumento das faixas de população, e isso ocasiona uma grande diferença entre os municípios dentro de uma mesma faixa, quando calculado o FPM *per capita*, o que

⁴⁰ COSTA et al (2012) enfatizam que, nessa modalidade de transferências, as áreas social ou economicamente mais frágeis recebem montantes maiores, via inclusão de uma fator de benefício no cálculo da repartição – por exemplo, a diminuta população ou, o baixo IDH. Outra alternativa para lidar com questões de desigualdades seria a adoção de políticas explícitas de incentivo ao desenvolvimento de localidades ou regiões específicas, como foi o caso da criação Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) pelo governo federal nos anos 1950, ou do PROMATA, pelo Estado de Pernambuco, nos anos 1990.



prejudica os municípios que estiverem próximos ao limite superior de cada faixa, e beneficia os que estiverem próximos ao limite inferior⁴¹.

Nesse sentido, o critério de repartição definido por Decreto-Lei em vigente no país há 37 anos - bem antes da CF/88, e consequentemente da inclusão do princípio da eficiência da Administração Pública – faz o número de habitantes influenciar *distributivamente* o rateio da maior parte dos recursos do FPM (que é destinada aos municípios com até 142 mil habitantes, e do interior), principalmente porque não há qualquer cláusula de desempenho no critério de repartição.

Ora, é documentada a tendência de municípios maiores receberem menores valores *per capita* de FPM, em que pese haver diferenças na capacidade fiscal e de gestão dos recursos oriundos de fundos de apoio ao desenvolvimento, como o FEM, que não segue unicamente o critério populacional. Do mesmo modo, a simples atualização das faixas ou dos coeficiente de transferências do Estado e da União para os municípios, por si só, não representa garantia que as transferências para municípios menores beneficiem os seus as famílias mais carentes de cada município, uma vez que reduzir disparidades entre municípios não é a mesma coisa que focalizar na redução das desigualdades dentro dos municípios⁴².

De acordo com FARINA et al (2008), o efeito de transferências baseadas na lógica do FPM sobre a expansão do gasto público municipal – principalmente o gasto do dissociado da melhora na qualidade ou no volume de serviços disponíveis à população mais carente - é maior do que se houvesse um aumento proporcional na renda privada via expansão da atividade econômica, com consequente tributação local, a qual desse azo à elevação nas receitas municipais⁴³.

Faixa Populacional	Coefficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Tabela 04: Coeficiente de participação dos municípios brasileiros para definição da cota-parte do FPM, conforme faixa-populacional. Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981.

Somem-se a isso as evidências organizadas por ARVATE&MATTOS (2014) que demonstram a inequívoca associação ($p < 0,001$) entre o volume de recursos *per capita*, oriundo de transferências legais, e repassados pelo Governo Federal aos municípios, e a

⁴¹ O mais grave, como obstáculo à promoção da equidade entre municípios, é que as dezessete classes populacionais do FPM – e consequente, do FEM - são discretas, isto é: definidas por faixas populacionais que contém municípios bastante heterogêneos entre si. Especialmente em cidades pequenas, com base tributária limitada e dependentes do FPM, são consideráveis os incentivos financeiros para que as prefeituras almejem enquadramento na faixa imediatamente superior ao seu tamanho atual.

⁴² Destaque-se que tanto o FPM quanto a quota-parte do ICMS são transferências incondicionais e sem contrapartida. O FEM, por sua vez, condiciona a elegibilidade para o próximo edital do FEM à conclusão dos PTM do ano corrente, e nisso o Estado pretende uma solução regulatória a um problema distributivo, o que tende a tornar o sistema mais complexo, mas não necessariamente mais eficiente.

⁴³ Para os autores, o fenômeno se chama “Flypaper Effect”, indicando que o gasto segue automaticamente o aumento da receita, o que não significa melhoria na qualidade do gasto.

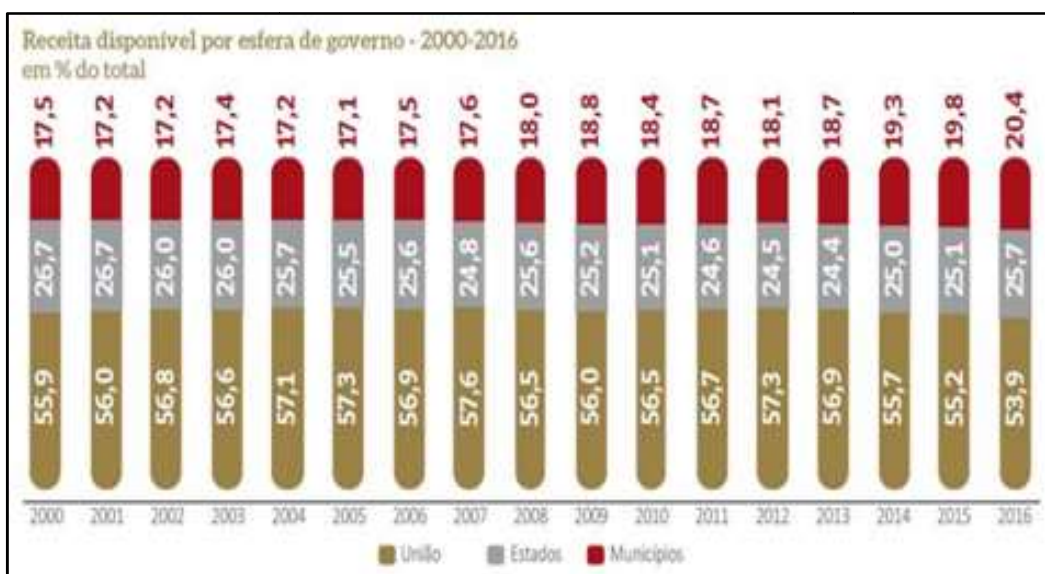


eficiência desses mesmos municípios na estruturação de sua capacidade fiscal, e na entrega de serviços de qualidade à população.

Analisando os recursos disponíveis aos municípios brasileiros via Fundo de Participação, GASPARINI&MIRANDA (2011) procuraram avaliar a eficiência alocativa levando em conta tanto o objetivo constitucional de promover o equilíbrio entre municípios do país – traduzido no propósito de assegurar autonomia ao governo local para promover as políticas de sua competência – como o nível-padrão de eficiência das gestões municipais. Pela medição do desempenho na arrecadação de receitas próprias, e na capacidade de provisão de serviços públicos, viu-se que municípios de Pernambuco apresentam persistente ineficiência fiscal, o que implica um padrão de insuficiência de recursos em relação ao volume de referência de serviços a serem ofertados à população. Nesse caso, reproduzir o modelo de transferências baseado no número de habitantes, sem levar em conta o esforço fiscal, ou o desempenho da gestão dos recursos já disponíveis, implica potencializar o risco da perda de recursos sem resolução das finalidades últimas a que se destina.

Por último, convém destacar a tabulação dos dados organizados por FERNANDES (2017), que trabalhando com os dados disponibilizados no portal Sisweb, do Tesouro Nacional, destacou que as transferências aos municípios têm, nos últimos anos, crescido ano a ano em patamares bem acima da inflação do período. Mais que isso: apesar do senso comum sugerir que os municípios ainda padecem da mais absoluta incapacidade financeira, as receitas disponíveis a esse nível da federação vem crescendo consistentemente, apesar de algumas oscilações, ao longo dos últimos dezessete anos, saindo de 17,5% no início da série (em 2000) para 20,4% do total das receitas públicas disponíveis no país (em 2016). Movimento contrário foi percebido, inclusive, na União e no Estado, que tiveram sua participação reduzida ao longo do período.

Gráfico 11: Série histórica 2000-2016, com distribuição proporcional das receitas públicas nacionais, por nível da Federação.



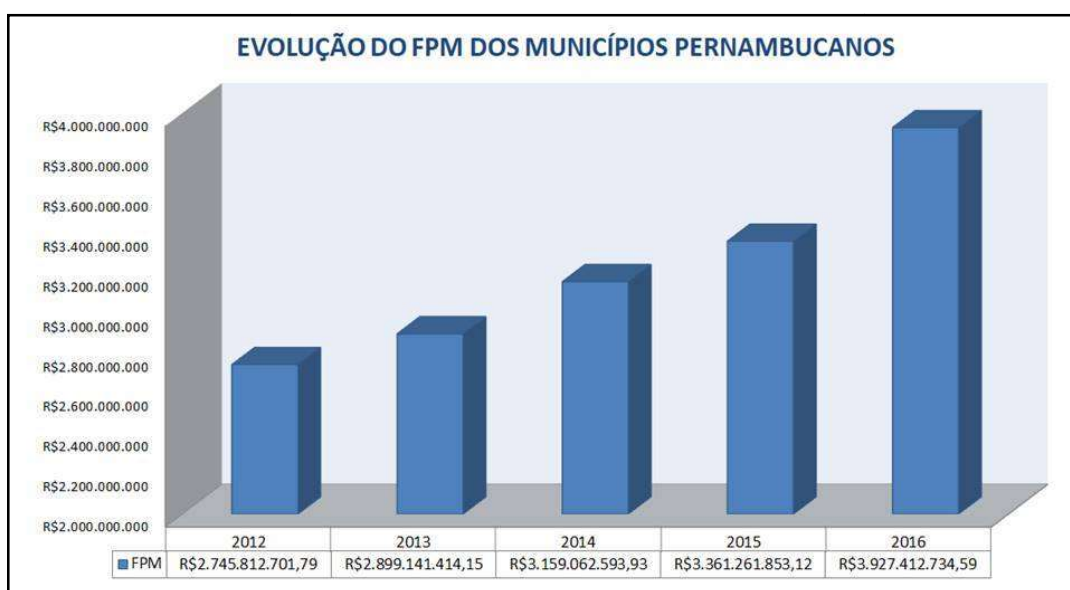
Fonte: FERNANDES (2017).

Assim sendo, os números parecem relativizar o argumento que foi usado em favor da ampliação da política distributiva - e universal - dos recursos estaduais para uso dos



municípios, redundando na criação do FEM em 2013. Ao longo dos anos, foi o Estado, e não os municípios, que perderam participação no total de recursos. Segundo o autor, boa parte do problema relativo à escassez de recursos para investimentos municipais poderia ser mitigado pela geração de receitas tributárias próprias, conforme a determinação contida na Lei Complementar n.º 101/2000, que estabelece como requisito essencial à responsabilidade na gestão fiscal a arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Gráfico 12: Evolução do FPM transferido aos municípios pernambucanos no contexto de criação e operação do FEM (2012-2016). Observe-se que o crescimento nominal foi superior a 44% no período, e que o crescimento real (descontado a inflação) foi superior a 9%, em que pese a percepção de agravamento da escassez de recursos nas prefeituras, e o contexto real de crise econômica.



Fonte: FERNANDES (2017).

O autor do trabalho ressalta ainda, para os municípios, dois dispositivos legais recentes que ampliaram a disponibilidade de recursos nos municípios. O primeiro deles, a promulgação da Emenda Constitucional n.º 084/2014, disciplina transferências incondicionais e sem qualquer contrapartida dos governos locais, pois aumenta a parcela do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), passando a corresponder a 24,5% da arrecadação daqueles impostos federais já em 2015⁴⁴. O outro dispositivo, a Lei Complementar n.º 157/2016, reforma o Imposto Sobre os Serviços (ISS) e amplia a base de arrecadação para municípios pequenos, que não sediam empresas de prestação de serviços, mas os contrata em municípios maiores.

Com um cenário favorável ao aumento progressivo das receitas municipais, com o fortalecimento da capacidade orçamentária e financeira das prefeituras, cabe ao Governo do Estado ajustar sua estratégia de apoio aos municípios, estimulando a geração de receitas próprias, e ajustando sua política de transferências voluntárias aos governos locais para melhor realizar as suas (do Estado) próprias metas de médio e longo prazos, cujos indicadores

⁴⁴ Até a EC 84/2014, o percentual era da 22,5 do IR e do IPI.



são estabelecidos na Lei Estadual 15.703/2015, e demais instrumentos estaduais de planejamento.

Como resumo do ponto 2.3, tem-se que:

- 1 – Na avaliação de uma política pública, os critérios-princípio de eficiência e equidade podem ser utilizados para aferição de sua qualidade. Tal utilização é especialmente recomendada quando, como no caso do Governo do Estado de Pernambuco, o próprio promotor da política afirma empregar esses critérios no planejamento de suas ações;
- 2 – As ações destinadas ao desenvolvimento urbano do Estado podem ser promovidas mediante realização de despesas contraídas pelo próprio governo estadual, ou mediante transferências realizadas aos municípios; a estratégia do governo do Estado integra ambas as possibilidades;
- 3 – A concepção focalizada das ações de desenvolvimento urbano, pensadas de maneira integrada no conjunto do orçamento, pode articular as dimensões de equidade e eficiência na aplicação dos recursos, potencializando seu impacto. Ações deliberadamente concebidas para gerar preferencialmente benefícios para a população de maior risco relativo, tendem a assumir um perfil redistributivo; políticas redistributivas, por sua vez, tendem a demandar mais negociação e maior assertividade da instância que promove a política em relação aos *stakeholders*, quando em comparação com as políticas simplesmente distributivas;
- 4 – É sedição que a maior parte dos pequenos municípios, e não apenas eles, dependem de transferências intergovernamentais para investir; também se sabe que os municípios menores tendem a receber mais recursos *per capita*, via transferências, que os municípios maiores, e isso constitui o caráter “redistributivo” do financiamento da política urbana no país;
- 5 – O volume de recursos públicos disponíveis aos municípios pernambucanos teve expressivo crescimento líquido ao longo do último quadriênio, acima da inflação acumulada no período. Ao mesmo tempo, a participação do nível estadual no conjunto de receitas públicas, encolheu;
- 6 – O modelo de transferências incondicionadas, baseadas no *rationale* do FPM, ampliam as desigualdades fiscais entre municípios semelhantes. Além disso, já foi documentada relação inversa entre o desempenho na entrega de serviços públicos aos cidadãos e o volume *per capita* de recursos transferidos ao município;
- 7 – Não foi encontrada na literatura evidência de que iniciativas de financiamento do desenvolvimento local baseadas na concepção distributiva do FPM reduzam diferenças sociais ou econômicas entre as regiões do Estado, nem entre os municípios em cada RD, e tampouco entre os indivíduos e famílias dentro de cada um dos municípios beneficiados.



Nesse sentido, a equipe recomenda:

- viii* – Que no Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, ou documento equivalente a ser desenvolvido pelo auditado, o governo estadual evidencie, mediante indicadores de resultado, o caráter redistributivo dos objetivos de sua política urbana;
- ix* – Que o Governo do Estado empregue, já a partir do próximo projeto de Lei de Revisão do PPA e em todos os instrumentos de planejamento doravante, indicadores de resultado que indiquem clara e precisamente os produtos das ações de governo. Tal expediente facilitará sua aferição e análise pela a própria equipe da SEPLAG (que acompanhará sua execução), e possibilitará aos órgãos de controle, entidades da sociedade civil e (principalmente) ao cidadão comum, acompanhar a evolução da política, via Portal da Transparência do Estado ou instrumento equivalente;
- x* – Que, em face de potenciais distorções de justiça fiscal, e do comprometimento da eficiência na geração de bens e serviços públicos pelos municípios, a SEPLAG reavalie a decisão de repartição dos recursos do FEM a partir do modelo do FPM.



CAPÍTULO 3 – RESULTADOS DA AUDITORIA

Neste capítulo, descrevem-se falhas identificadas ao longo do processo de auditoria, que vêm a comprometer os resultados da política urbana no Estado de Pernambuco.

3.1. Achados

3.1.1. A alocação de recursos orçamentários do Estado, no biênio 2016-2017, nas ações de política urbana, não foi pautada pelos indicadores de vulnerabilidade urbana dos municípios.

Meritória é a iniciativa do governo do Estado, via Secretaria de Planejamento e Gestão, de disponibilizar para consulta pública, *online*, uma compilação de indicadores do Estado de Pernambuco com informações socioeconômicas, financeiras, ambientais e de infraestrutura⁴⁵. De acordo com anúncio na própria página da SEPLAG, “o objetivo é dar transparência aos resultados das ações da gestão estadual. O sistema será feito em módulos, que serão incrementados e atualizados continuamente”⁴⁶.

Em que pese sua potencialidade como instrumento *accountability*, a base de dados ali disponibilizada padece pelo baixo grau de detalhamento das informações, sendo agregadas no nível do Estado (ou, eventualmente, das RD, mas só para alguns indicadores específicos), não tendo estratificação ao nível dos municípios, o que seria necessário à verificação de sua variação ao longo do território. Ora, tanto para o planejamento e execução das ações da política de interesse deste trabalho, como para seu acompanhamento e avaliação, é fundamental aferir o grau de compatibilidade entre o padrão de despesas estaduais e as métricas de desenvolvimento urbano.

Pela necessidade de se encontrar parâmetros de mensuração do desenvolvimento urbano ao longo do território pernambucano, então, optou a auditoria por analisar o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), sendo resguardados o Índice de Vulnerabilidade Social (especialmente em seu componente de Infraestrutura Urbana dos municípios, o IVS-IU)⁴⁷, e o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-m), ambos publicados pelo IPEA, como variáveis de controle.

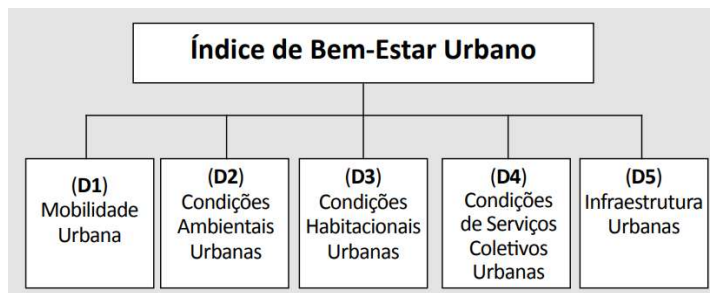
⁴⁵ O sistema de informações organizado pela SEPLAG está disponível para consulta em http://bi.seplag.pe.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc2.htm?document=aplicacoes_seplag%2FSEDMG.qvw&host=QVS%40w2k8qlikview&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em 21.jul.2017.

⁴⁶ Conforme notícia no blog do Governo do Estado. Disponível em <http://www.pe.gov.br/b/12791>, acesso em 07.ago.2017.

⁴⁷ O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é um índice sintético que reúne indicadores do bloco de vulnerabilidade social do Atlas de Desenvolvimento Humano, organizado pelo IPEA, os quais servem de suporte para a identificação das situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território, de modo a orientar gestores públicos municipais, estaduais e federais para o desenho de políticas públicas mais sintonizadas com as carências e necessidades presentes nesses territórios. Três dimensões o compõem: i) Infraestrutura Urbana; ii) Capital Humano; e iii) Renda e Trabalho representam três grandes conjuntos de ativos, cuja posse ou privação determina as condições de bem-estar das populações nas sociedades contemporâneas. Neste trabalho foi preterido em favor do IBEU por ser menos completo que o índice do Observatório das Metrópoles.



Figura 46: Estruturação do IBEU.



Fonte: RIBEIRO&RIBEIRO (2016).

3.1.1.1. Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)

Desenvolvido pelo Observatório das Metrópoles⁴⁸, o IBEU concebe o bem-estar da população residente em áreas urbanas como um conjunto de condições materiais de vida, a serem proporcionadas pela cidade e utilizadas de forma coletiva. De acordo com essa concepção, a vida urbana se constitui e realiza como experiência compartilhada de sujeitos que usufruem coletivamente de um mesmo espaço, ainda que essa experiência possa ser materializada mediante escolhas e hábitos individuais⁴⁹; nesse sentido o IBEU, traz uma métrica adequada para o conceito de “desenvolvimento urbano” ao quantificar múltiplas variáveis podem limitar (ou ampliar) a prerrogativa de escolha dos indivíduos, influenciando diretamente seu bem-estar cotidiano.

Como o IDH-m, o IBEU presta atenção às desigualdades territoriais, descendo ao nível dos municípios⁵⁰; dele difere e o complementa, contudo, ao buscar a mensuração de aspectos situacionais da vida das pessoas, e não apenas as oportunidades e capacidades dos indivíduos no longo prazo. Tal recurso permite aferir a aderência entre a ação dos governos – dos municípios ou, no caso de interesse, do Estado de Pernambuco - e a necessidade experiencial dos cidadãos, subsidiando, conseqüentemente, a identificação dos achados de auditoria.

Analiticamente, o índice traz cinco dimensões relativas ao desenvolvimento urbano das cidades. A primeira dessas dimensões, a mobilidade urbana (D.1) é concebida a partir do indicador do tempo de deslocamento casa-trabalho da população, e sua medida é considerada neste trabalho apenas para fins de controle⁵¹. Para seu cálculo, utiliza-se a proporção de pessoas ocupadas que trabalham fora do domicílio e retornam para casa diariamente gastando até uma hora no trajeto. Para os técnicos do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) que desenvolveram o índice (RIBEIRO&RIBEIRO, 2016), a utilização de apenas um único indicador na composição dessa dimensão decorre da não-existência, no censo demográfico, de outras variáveis que reflitam as condições de mobilidade nas cidades.

⁴⁸ Entidade sem fins lucrativos ligada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Vide <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/#>.

⁴⁹ Para exemplificar, MENEZES&POSSAMAI (2015) registram que a condição e a capacidade de deslocamento cotidiano dos indivíduos nas cidades, mesmo que seja feito em veículo próprio, dependem da infraestrutura provida e da quantidade de deslocamentos em seu conjunto.

⁵⁰ Os dados utilizados na composição do IBEU advêm do Censo Demográfico de 2010, do IBGE.

⁵¹ A tabulação dos dados do Censo 2010 pela equipe revela que metade dos municípios do Estado tem até 38% da sua população vivendo na zona rural, e isso implica não usar transporte urbano para se deslocar de casa ao trabalho.

Embora o indicador se apresente como uma boa *proxy* das condições de deslocamento na cidade, a tabulação dos dados do Censo 2010 pela equipe revelam que metade dos municípios do Estado tem quatro de cada dez habitantes nas suas zonas rurais, o que implica, para boa parte da população, não usar transporte urbano – seja coletivo, seja individual - para se deslocar de casa ao trabalho.

Tabela 05: Apresentação dos valores do IBEU – D.1 / Mobilidade Urbana para municípios de Pernambuco e do resto do Brasil.

Localidade	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Frequência
Outras UF	0,009	0,939	1,000	0,061	5380
Pernambuco	0,518	0,922	1,000	0,067	185

Figura 47: Tronco Recife- Coqueiral, do Metrô do Recife, com a Estação Coqueiral e seus ramais Coqueiral-Jaboatão (à esquerda, abaixo) e Coqueiral-Camaragibe (à esquerda, acima), na Zona Oeste da capital. No PPA do Estado, o programa “0132 - Melhoria Operacional do Sistema Metroviário” tem por objetivo: “oferecer aos usuários do Metrô um serviço de transporte rápido e confortável e proporcionar maior segurança nas suas instalações.”



Fonte: Skyscraper.



Mais relevante para a mensuração das condições de desenvolvimento urbano neste trabalho é a dimensão relativa às condições ambientais urbanas (D.2), formada por três indicadores: arborização, ausência de esgoto a céu aberto e de lixo acumulado no entorno dos domicílios, os quais refletem, em grande medida, a dimensão ambiental referida à vida nas cidades. O indicador de arborização no entorno dos domicílios é obtido a partir da proporção de pessoas que moram em imóveis cujo entorno possui arborização, medida que considera tanto a vegetação existente na face de quadra onde os domicílios estão localizados quanto na face confrontante ou no canteiro central do logradouro. O indicador de esgoto a céu aberto mede a proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui esgoto a céu aberto, sendo considerado esgoto a céu aberto tanto na face onde se localizam os domicílios quanto na sua face confrontante. Quanto ao lixo acumulado no entorno dos domicílios, o IBEU mede a proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui lixo.

Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) - Região Metropolitana de Recife - 2010

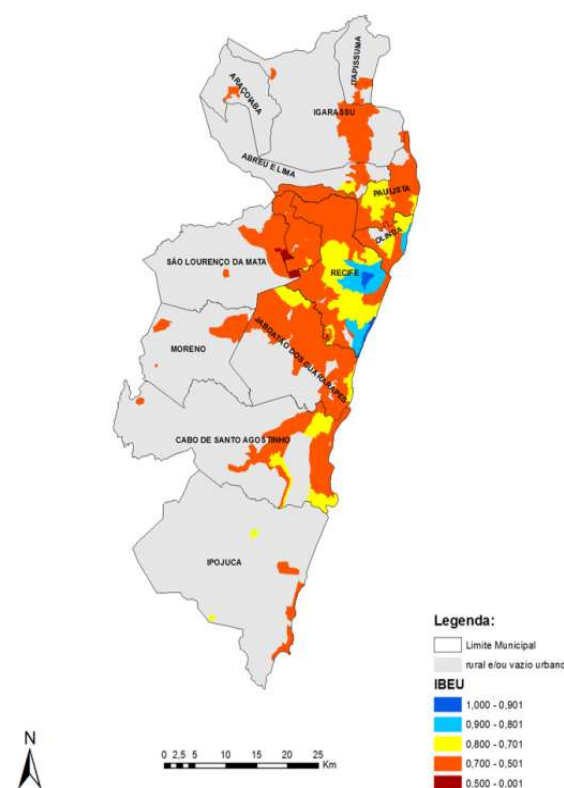


Figura 48: Distribuição do IBEU na Região Metropolitana do Recife. O melhor resultado está nos bairros de Jaqueira, Parnamirim e Casa Forte (Recife), enquanto o pior resultado está em Cosme Damião e Timbi, entre Camarajibe e São Lourenço.

Tabela 06: Apresentação dos valores do IBEU – D2 / Condições Ambientais Urbanas, agregado por municípios de Pernambuco e do resto do Brasil

Localidade	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Frequência
Outras UF	0,242	0,838	1,000	0,131	5380
Pernambuco	0,455	0,793	0,980	0,107	185

Quanto ao indicador sintético D.2, vê-se que os municípios de Pernambuco encontram em situação pior que o restante dos municípios do país, o que é incompatível tanto com a visão de futuro do Estado, nos termos da Estratégia de Desenvolvimento – Pernambuco 2035, como os próprios termos do PPA, que estabelecem para o quadriênio que:

“O objetivo é universalizar o acesso dos pernambucanos à água e ao esgotamento sanitário para seus usos residencial e comercial” (p. 27)

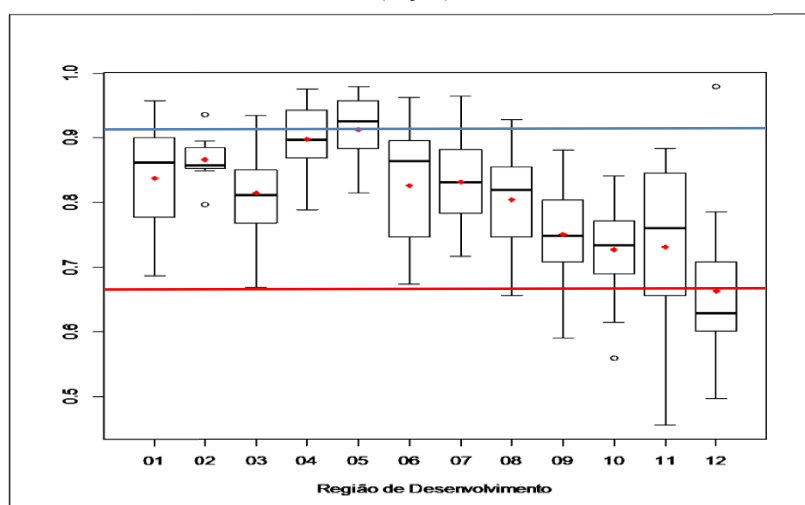
“O objetivo tem base no fortalecimento da política ambiental, tanto de preservação de áreas, como de geração de energia limpa e de tratamento de resíduos sólidos, atrelando o crescimento econômico ao desenvolvimento social e ambiental, de forma equilibrada e sustentável.” (p. 75)



Tabela 07: Apresentação dos valores do IBEU – D2 / Condições Ambientais Urbanas dos municípios de Pernambuco, estratificado por Região de Desenvolvimento.

Região de Desenvolvimento	Mínimo	Média	Mediana	Máximo	Desvio Padrão	Frequência
RD 01 - Sertão de Itaparica	0,687	0,837	0,861	0,958	0,098	7
RD 02 - Sertão do São Francisco	0,797	0,866	0,858	0,936	0,043	7
RD 03 - Sertão do Araripe	0,669	0,814	0,812	0,934	0,077	10
RD 04 - Sertão Central	0,788	0,898	0,897	0,976	0,059	8
RD 05 - Sertão do Pajeú	0,815	0,913	0,926	0,979	0,050	17
RD 06 - Sertão do Moxotó	0,673	0,826	0,864	0,962	0,105	7
RD 07 - Agreste Meridional	0,717	0,832	0,831	0,964	0,064	26
RD 08 - Agreste Central	0,656	0,804	0,819	0,928	0,073	26
RD 09 - Agreste Setentrional	0,590	0,751	0,749	0,881	0,081	19
RD 10 - Mata Sul	0,559	0,727	0,734	0,841	0,065	24
RD 11 - Mata Norte	0,455	0,731	0,760	0,883	0,130	19
RD 12 - Região Metropolitana	0,497	0,663	0,629	0,980	0,115	15

Gráfico 13: Distribuição IBEU – D2 / Condições Ambientais Urbanas dos municípios de Pernambuco, estratificado por Região de Desenvolvimento. A linha vermelha marca o desempenho médio da RD-12 (Metropolitana do Recife), enquanto a linha azul marca a RD-05 (Pajeú)



Vê-se pela tabela e pelo gráfico, acima, que a realidade do Estado é profundamente desigual no tocante às condições ambientais urbanas; enquanto a média dos municípios da região com melhor desempenho, o Pajeú, é de 0,913, a Região Metropolitana tem desempenho de 0,663. Igualmente grave é perceber que dentro da própria RMR a desigualdade registra indicadores que oscilam de 0,497 (Araçoiaba) a 0,785 (Recife)⁵². Tal cenário faz plausível a expectativa de que os municípios e regiões do território que apresentam piores indicadores recebam algum tratamento específico, do Estado, para

⁵² Excetuou-se, para efeitos de análise, o caso de Fernando de Noronha (IBEU D2= 0,979) em função das especificidades urbanas da Vila dos Remédios.



minimizar o problema - seja por investimentos diretos ou outras ações de iniciativa do governo estadual, seja pelo apoio e incentivo a ações municipais com esse foco.

A medida referente às condições habitacionais urbanas (D.3), por sua vez, é composta por quatro indicadores, a saber: população em aglomerado subnormal⁵³, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro e material das paredes dos domicílios. Os indicadores dessa dimensão foram selecionados a partir da compreensão das condições dos domicílios, bem como de suas características, que podem favorecer direta ou indiretamente o bem-estar urbano.

Ao lado do indicador da proporção de pessoas vivendo em aglomerado subnormal na área de ponderação do Censo – cujos valores são obtidos a partir da base de setores censitários de aglomerado subnormal, divulgado pelo IBGE, a dimensão também leva em conta o indicador de densidade domiciliar, que é construído a partir da razão entre número de pessoas no domicílio e número de dormitórios. O IBEU toma como densidade domiciliar adequada a ocupação de até 2 pessoas por dormitório, por domicílio.

A dimensão 3 do IBEU incorpora a relação morador/banheiro, sendo considerado adequado o imóvel que possui até quatro pessoas por banheiro. Do ponto de vista da qualidade das construções, o indicador avalia o material das paredes dos domicílios, considerando como adequado o domicílio cujas paredes externas são do tipo de alvenaria com revestimento, ou de madeira apropriada para construção (aparelhada); neste caso, é considerada adequada a proporção de pessoas que estão em domicílios com material das paredes adequado. Por fim, no tocante ao tipo de domicílio, considerou-se como adequados apenas os domicílios dos tipos casa, casa de vila ou condomínio ou apartamento, sendo excluídas da classificação a habitação em casa de cômodo, cortiço ou “cabeça de porco”⁵⁴, tenda, cabana ou barraca, dentro de estabelecimento comercial ou industrial, em vagão, trailer, gruta, caverna ou assemelhados.

Tabela 08: Apresentação dos valores do IBEU – D3 / Condições Habitacionais Urbanas para municípios de Pernambuco e do resto do Brasil

Localidade	Mínimo	Média	Máximo	Desvio Padrão	Frequência
Outras UF	0,459	0,858	0,990	0,072	5380
Pernambuco	0,602	0,840	0,917	0,042	185

Quanto à dimensão D.3 do IBEU, vê-se que também aqui a média dos municípios de Pernambuco se encontra em situação pior que a do restante dos municípios do país, o que é incompatível tanto com a visão de futuro do Estado, nos termos da Estratégia de Desenvolvimento – Pernambuco 2035, como os próprios termos do PPA, que estabelecem para o quadriênio que:

⁵³ Por aglomerado subnormal o IBGE entende o conjunto de unidades habitacionais sem título de propriedade e pelo menos uma das características a seguir: irregularidade das vias de circulação, do tamanho e da forma dos lotes ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública).

⁵⁴ Tipo de cortiço comum nos séculos XIX e XX, originalmente construídas por imigrantes portugueses pobres, as construções precárias eram formadas por dezenas de quartos pequenos, sem cozinha, com banheiros e tanques coletivos; considerado o precursor da favela, esse tipo precário de moradia foi retratado pelo romancista Aluísio Azevedo no seu célebre “O Cortiço”, publicado em 1890.



“O Governo apoiará as ações nas áreas de habitação, trânsito, transportes, lazer, cultura e saneamento ambiental, para atender a demanda desses serviços nos territórios estratégicos e pólos de desenvolvimento (...). Nesse mesmo contexto foi elaborado o projeto para reduzir o déficit habitacional e as moradias inadequadas do Estado, prevendo a execução de obras de infraestrutura e construção de unidades habitacionais por meio da operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida e do PAC-PE.” (p. 91)

A dimensão do “atendimento de serviços coletivos urbanos” (D.4) é formada pelo atendimento de água, de coleta de esgoto, de energia e de coleta de lixo, sendo considerado adequado o atendimento por rede geral nos dois primeiros casos. No caso da energia elétrica, quando essa vem de companhias distribuidoras, e há instalado o medidor de consumo, ou de outras fontes. No que diz respeito ao recolhimento do lixo, é adequado quando o lixo é coletado diretamente por serviço de limpeza ou colocado em caçamba de descarte.

Tal dimensão concebida em função desses quatro indicadores pelo fato de que expressam serviços públicos essenciais à realização do tipo de vida comum das cidades, independente de ser ofertado por empresas públicas ou por empresas privadas através de concessão pública.

Tabela 09: Apresentação dos valores do IBEU – D4 / Atendimento de serviços coletivos urbanos para municípios de Pernambuco e do resto do Brasil

<i>Localidade</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Média</i>	<i>Mediana</i>	<i>3º Quartil</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Frequência</i>
Outras UF	0,263	0,714	0,657	0,892	1,000	0,175	5380
Pernambuco	0,429	0,771	0,792	0,873	0,960	0,123	185

Vê-se que, nessa dimensão, os municípios do Estado de Pernambuco encontram-se com média acima da média dos outros municípios do país, mas com a mesma média bastante inferior ao terceiro quartil da distribuição nacional (0,892), mostrando que os municípios de Pernambuco estão muito distantes do objetivo expresso no PPA, que estabelece, com o Plano Estratégico, que

“Pernambuco estará entre os cinco melhores estados do Brasil para se viver, empreender e prosperar, o que se expressa em cinco pilares centrais do desenvolvimento – ou cinco eixos estratégicos – cuja articulação e interação de resultados constroem o futuro desejado para Pernambuco pelos pernambucanos: Educação e Conhecimento, Instituições de Qualidade, **Qualidade de vida**, Prosperidade e **Coesão Social e Territorial**.” (p.32)

sendo necessário alinhar desde já as ações do Governo com o propósito de colocar a média das unidades territoriais pernambucanas acima da posição 1360º dos melhores municípios do país no indicador (posição que equivale ao percentil 75%, ou terceiro quartil, do *ranking* nacional de municípios).

Por fim, a dimensão de infraestrutura urbana (IBEU-D5) engloba sete indicadores, que consistem na proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui: (a) iluminação pública, (b) pavimentação, (c) calçada, (d) meio-fio/guia, (e) bueiro, (f) rampa para cadeirantes e (g) identificação de logradouro. Essas proporções expressam condições elementares de infraestrutura na cidade, de modo a possibilitar melhores condições qualidade



de vida para os cidadãos, estando relacionados à acessibilidade, salubridade e outros aspectos do bem-estar urbano.

Para a composição do indicador da D.5, a medida de iluminação pública corresponde à proporção de pessoas que vivem em locais cujo entorno possui iluminação do espaço coletivo, considerando a face de quadra ou a face de quadra confrontante de onde se localizam os domicílios. O indicador de pavimentação – atividade que identifica a maioria dos Planos de Trabalho dos municípios contemplados pelo FEM - corresponde à proporção de pessoas que moram em imóvel cujo logradouro possui pavimentação (asfalto, cimento, paralelepípedo etc.). O indicador de calçada, por sua vez, corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio cuja face do logradouro onde se localiza o domicílio possui calçada. Como na medida de pavimentação, por sua vez, o indicador de meio-fio corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio cuja face do logradouro onde se localiza o domicílio possui meio-fio.

Ainda cumpre identificar os indicadores de bueiro, ou boca de lobo, como a proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno - face ou a face confrontante dos domicílios - possui bueiro para drenar águas pluviais. O indicador de rampa para cadeirantes corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio cuja face do logradouro onde se localiza o domicílio possui rampa para dar acesso às pessoas que utilizam cadeiras de rodas. Por fim, o indicador de logradouros corresponde à proporção de pessoas que moram em domicílio onde o logradouro possui identificação.

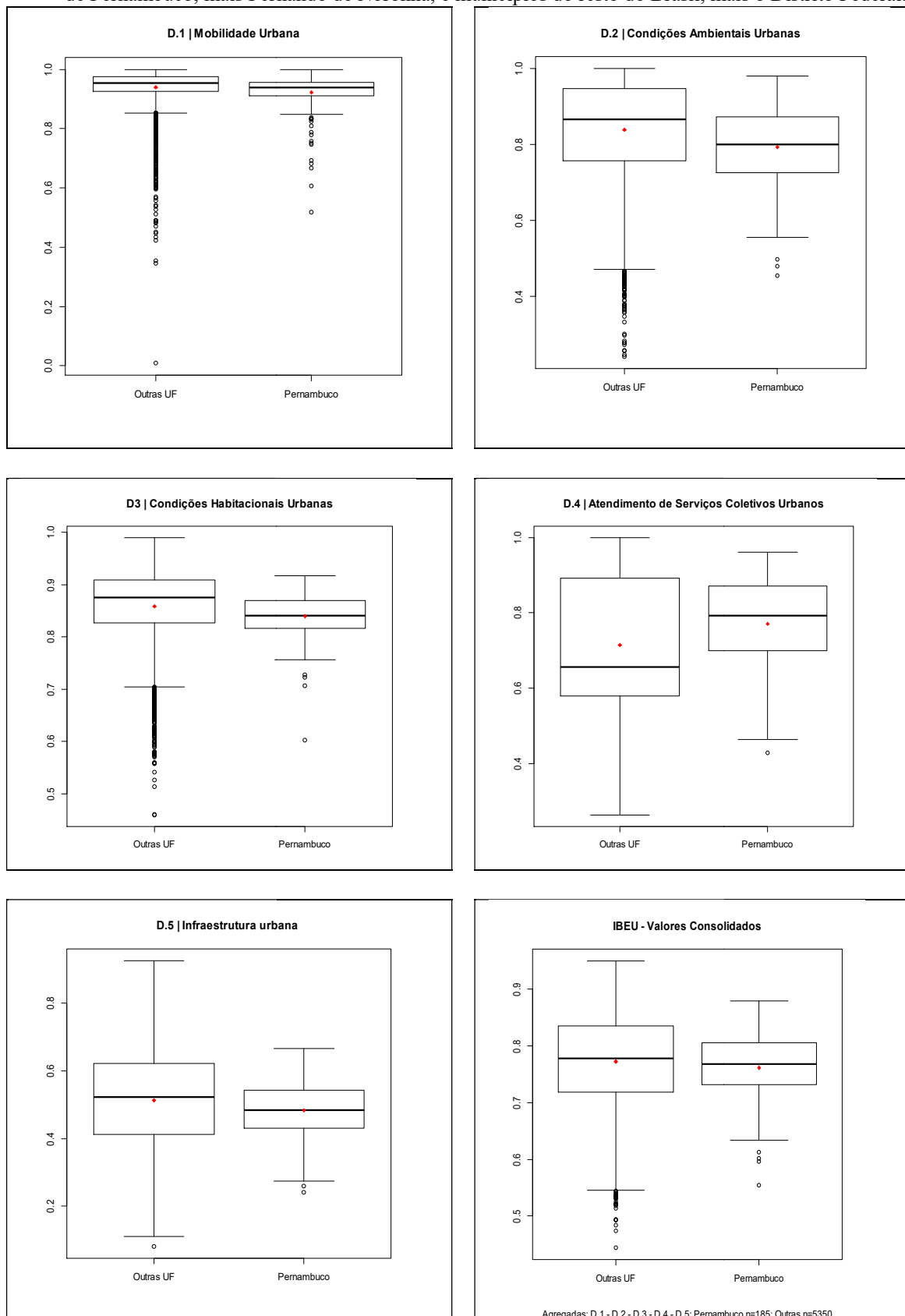
Tabela 10: Apresentação dos valores do IBEU –D5 / infraestrutura urbana, para municípios de Pernambuco e do resto do Brasil

<i>Localidade</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Média</i>	<i>Mediana</i>	<i>3º Quartil</i>	<i>Máximo</i>	<i>Desvio Padrão</i>	<i>Frequência</i>
Outras UF	0,081	0,513	0,522	0,622	0,926	0,143	5380
Pernambuco	0,242	0,484	0,485	0,543	0,666	0,082	185

As medidas do indicador D.5 trazem um cenário preocupante para a condição dos municípios do Estado, pois se vê que os municípios de Pernambuco encontram-se, em geral, em situação visivelmente pior que o restante dos municípios do país. Além das médias comparativas serem mais baixas, tal distância entre as medidas se aprofunda quando se compara o percentil 75% dos dois grupos, quando a diferença vai a doze centésimos de ponto (0,622 a medida nacional, contra 0,543 a medida pernambucana), colocando o Estado num patamar bem inferior ao referencial da federação.



Gráficos 14 a 19: Resumo - da esquerda para a direita, e de cima para baixo; caixas representando a distribuição das cinco dimensões do IBEU, além do índice consolidado para o Estado; comparativo entre municípios de Pernambuco, mais Fernando de Noronha, e municípios do resto do Brasil, mais o Distrito Federal.





3.1.1.2. Análise de aderência das estatísticas urbanas às preferências alocativas da gestão estadual.

Considerando tanto a divisão regional do território como os indicadores socioeconômicos do Estado, é possível constatar que a alocação dos recursos não acompanhou o mapa geral da carência por infraestrutura ao longo do território⁵⁵. Para aferição da alocação nominal do montante de recursos em cada uma das unidades territoriais - quais sejam os municípios e o distrito estadual de Fernando de Noronha – a auditoria serviu-se da indicação de alocação nas leis orçamentárias, notadamente o PPA 2016-19 (Lei 15.703/15) e sua revisão para 2017 (Lei nº 15.978/16). Desse modo, o valor total empenhado entre 01/01/2016 e 30/06/2017 (que totaliza 1,08 bilhão de reais), foi distribuído a partir de sua classificação legal em Programas, Ações e Subações entre os municípios beneficiários de cada uma das despesas, sendo adotado o seguinte procedimento de organização:

- (a) IDENTIFICAÇÃO DA DESPESA DIRETAMENTE REALIZADA NO MUNICÍPIO, EXCETO FEM: Para esse fim, foi considerada alocação (e/ou transferência) para o município aquela aplicação cuja indicação de localidade consta de lei orçamentária estadual, com rubrica de programa/ação/subação com conteúdo de Política Urbana, e cujo montante foi verificado a partir da base de dados extraída do Portal da Transparência, exceto FEM.

Figuras 49 e 50: A disponibilidade de áreas públicas para lazer e prática de atividade ao ar livre é fundamental para a qualidade do espaço urbano, sendo um exemplo o Parque da Jaqueira, zona norte do Recife, mantido pela prefeitura da capital desde 1985 (foto de agosto de 2016). O governo do Estado empenhou, no período de referência da auditoria, 1,25 milhão de reais para implantação e manutenção de Academias da Cidade nos municípios de Itambé (RD-11), Água Preta (RD-10), Agrestina (RD-08) e Panelas (foto à direita de maio de 2015, disponível em [//bit.ly/academia-panelas_RD08](http://bit.ly/academia-panelas_RD08)).



Fontes: TripAdvisor e Guilherme Amarino, respectivamente.

- (b) IDENTIFICAÇÃO DO TOTAL DE TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO, REALIZADAS VIA FEM: Foi computado o total de empenhos emitidos a crédito da prefeitura municipal, via ação 4627 (Apoio à implantação de planos de trabalho municipais de investimentos em Áreas Estratégicas), do Programa 1078 (Juntos por Pernambuco - fortalecimento do desenvolvimento municipal em áreas estratégicas através do FEM).

⁵⁵ O texto do PPA é omissivo quanto a ações de política urbana na região do Moxotó – Ibimirim incluso; no conjunto dos municípios visitados, tampouco há ações previstas para Triunfo, Casinhas, Araçoiaba ou Cabrobó.



- (c) IDENTIFICAÇÃO DA COTA-PARTE MUNICIPAL REFERENTE À DESPESA DIFUSA DO ESTADO: Foi calculada a cota-parte de cada município mediante o rateio, proporcional à sua população, do valor total da execução orçamentária de ação/subação com conteúdo de Política Urbana, mas sem indicação explícita do município ou da Região de Desenvolvimento de destino.
- (d) IDENTIFICAÇÃO DE COTA-PARTE DE DESPESA REALIZADA NA RD: Foi considerada aqui alocação na Região de Desenvolvimento aquela aplicação cuja indicação de localidade menciona a RD e não o município, com rubrica de programa/ação/subação com conteúdo de Política Urbana. Rateio uniforme, entre os municípios da Região de Desenvolvimento em que o município se localiza, do valor total da execução orçamentária de ação/subação.
- (e) DESPESA TOTAL NA LOCALIDADE ($e = a + b + c + d$): Somatória das quatro componentes da despesa pública com conteúdo de Política Urbana no município.

Identificada a despesa total no município, foi calculada a DESPESA *PER CAPITA* (i) em cada localidade. Para tanto, foi calculado o quociente da despesa total na localidade pela população estimada, em 2016, pelo IBGE, para a localidade⁵⁶.

$$i = \frac{e}{pop_{(2016)}}$$

Tabela 11: Cálculo da despesa *per capita* para, exemplarmente, apenas os dez municípios visitados durante a auditoria. População em milhares de habitantes. Salvo na coluna corresponde à despesa *per capita*, os outros valores de despesa da tabela estão expressos em milhões de reais.

Nome do município	RD	População estimada (2016)	Componentes da Despesa				Despesa total	Despesa <i>per capita</i>
			Despesa direta	Despesa FEM	Despesa difusa	Despesa RD		
Araçoiaba	12	20,0	0,00	0,18	0,63	13,80	14,61	R\$ 729,05
Cabrobó	02	33,6	0,00	0,20	1,05	1,72	2,98	R\$ 88,82
Casinhas	09	14,2	0,00	0,32	0,45	0,00	0,76	R\$ 53,61
Glória do Goitá	11	30,3	2,52	0,32	0,95	0,65	4,43	R\$ 146,23
Ibimirim	06	28,8	0,00	0,23	0,91	0,00	1,14	R\$ 39,53
Itaquitinga	11	16,8	0,00	0,53	0,53	0,65	1,70	R\$ 101,33
Petrolina	02	337,7	22,77	0,96	10,62	1,72	36,07	R\$ 106,82
Triunfo	05	15,2	0,00	0,49	0,48	0,00	0,97	R\$ 63,86
Barra de Guabiraba	08	14,1	0,00	0,12	0,44	1,23	1,79	R\$ 127,05
Cabo de Santo Agostinho	12	202,6	13,09	1,95	6,37	13,80	35,21	R\$ 173,78

A equipe procedeu, então, o teste de hipótese de que a alocação de recursos do Estado nos municípios seguiria a razão inversa da distribuição das carências urbanas ao longo dos territórios, sendo maior nos municípios mais carentes, e regressivamente distribuído até aquelas localidades nas quais a infraestrutura urbana estivesse mais bem estabelecida e plenamente disponível à população.

⁵⁶ Conforme cálculo do IBGE para o TCU, ano-base de 2016, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=297868>.

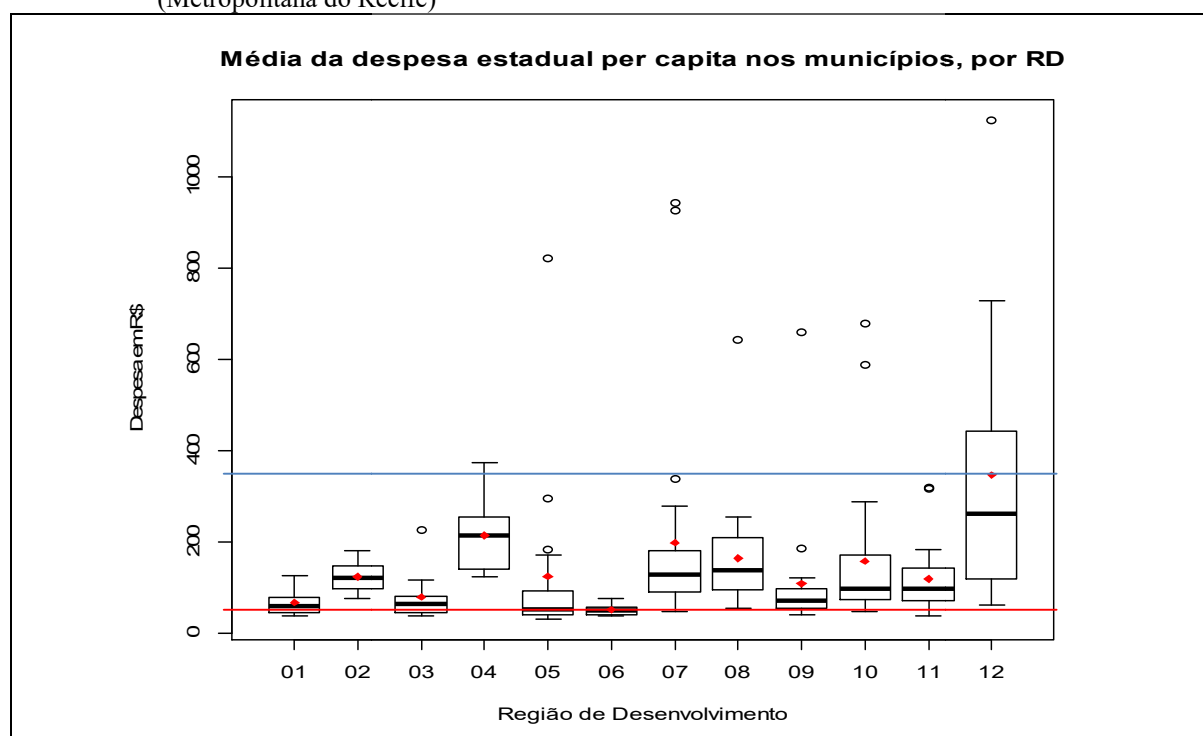


Do procedimento, foi possível verificar a assimetria da distribuição média dos recursos entre as regiões, sendo a alocação por habitante da Região Metropolitana do Recife quase sete vezes maior que aquela da Região do Moxotó; ora, essas regiões encontram-se nas posições extremas da distribuição do IDH-m, sendo o indicador da RMR (0,737) o mais alto entre as regiões do Estado, e expressivamente superior ao registrado na região sertaneja (0,603), que é precisamente a que apresenta o mais baixo escore do índice.

Tabela 12: Despesa *per capita* média por RD dos municípios de Pernambuco; cálculo exclui o distrito de Fernando de Noronha.

Região de Desenvolvimento	Mínimo	Média	Mediana	Máximo	Desvio Padrão	Frequência
RD 01 - Sertão de Itaparica	38,50	68,48	61,63	126,38	31,09	7
RD 02 - Sertão do São Francisco	76,49	124,89	121,16	182,59	38,58	7
RD 03 - Sertão do Araripe	38,77	80,00	65,31	226,62	56,72	10
RD 04 - Sertão Central	124,75	215,31	214,83	374,31	84,57	8
RD 05 - Sertão do Pajeú	31,44	125,39	53,24	822,53	193,20	17
RD 06 - Sertão do Moxotó	38,98	52,54	50,41	77,39	14,02	7
RD 07 - Agreste Meridional	48,93	198,99	128,96	941,96	227,54	26
RD 08 - Agreste Central	54,95	164,93	139,04	642,68	114,58	26
RD 09 - Agreste Setentrional	40,40	109,25	72,57	660,84	138,20	19
RD 10 - Mata Sul	47,40	159,06	97,42	678,51	158,18	24
RD 11 - Mata Norte	39,33	120,06	97,87	318,66	79,71	19
RD 12 - Região Metropolitana*	63,05	347,56	263,18	1124,72	302,63	14

Gráfico 20: Resumo - caixas representam a distribuição da despesa média *per capita*, por município, nas Regiões de Desenvolvimento do Estado, exceto Fernando de Noronha. A linha vermelha marca o desempenho médio da RD-06 (Moxotó), enquanto a linha azul marca a RD-12 (Metropolitana do Recife)





Quadro 04: Relação, em ordem alfabética, das unidades territoriais de Pernambuco que correspondem às 5% primeiras e 5% últimas posições (à esquerda, *top-10* e à direita, *bottom-10*, respectivamente), no ranking do Estado, em oito indicadores selecionados.

MÉTRICA	5% melhores	5% piores
IBEU - D1	Saloá - Jataúba - Santa Cruz do Capibaribe - Brejinho - Taquaritinga do Norte - Solidão - Jucati - Toritama - Paratama - Fernando de Noronha	São Lourenço da Mata - Moreno - Abreu e Lima - Paulista - Camaragibe - Jaboatão dos Guararapes - Itapissuma - Igarassu - Araçoiaba - Ilha de Itamaracá
IBEU - D2	Solidão - Iguaraci - Itacuruba - Brejinho - Santa Cruz da Baixa Verde - Betânia - Paratama - Cedro - Tuparetama - Fernando de Noronha	Condado - Lagoa do Carro - Araçoiaba - São Lourenço da Mata - Escada - Moreno - Machados - Goiana - Ipojuca - Jaboatão dos Guararapes
IBEU - D3	Vertente do Lério - Surubim - Brejinho - Riacho das Almas - Itapetim - Custódia - João Alfredo - Tuparetama - Frei Miguelinho - São José do Egito	Fernando de Noronha - Araçoiaba - Cabo de Santo Agostinho - Maraial - Água Preta - Mirandiba - Ilha de Itamaracá - Belém de São Francisco - Correntes - Tamandaré
IBEU - D4	Bonito - Brejinho - Cupira - São Joaquim do Monte - Lagoa do Ouro - Santa Maria da Boa Vista - Jurema - Cedro - Itacuruba - São José do Egito	Vertente do Lério - Araçoiaba - Condado - Ilha de Itamaracá - Paratama - Lagoa do Carro - São José da Coroa Grande - Tamandaré - Itaquitinga - Manari
IBEU - D5	Orobó - Lagoa do Ouro - Jucati - Sanharó - Petrolândia - Cupira - Recife - Quixaba - Ferreiros - Tuparetama	Ilha de Itamaracá - Tamandaré - Itacuruba - Inajá - São José da Coroa Grande - Araçoiaba - Taquaritinga do Norte - Ibimirim - Sirinhaém - Águas Belas
IBEU - CONSOLIDADO	Itapetim - Sanharó - Santa Cruz da Baixa Verde - Carnaíba - São José do Egito - Jucati - Brejinho - Cupira - Cedro - Tuparetama	Araçoiaba - São Lourenço da Mata - Ilha de Itamaracá - Condado - Igarassu - Moreno - Maraial - Lagoa do Carro - Jaboatão dos Guararapes - Camaragibe
IDH-m	Abreu e Lima - Carpina - Cabo de Santo Agostinho - Camaragibe - Petrolina - Jaboatão dos Guararapes - Paulista - Olinda - Recife - Fernando de Noronha	Manari - Itaíba - Jurema - Tupanatinga - Inajá - Caetés - Águas Belas - Lagoa do Ouro - Buíque - Iati
IVS-IU	Fernando de Noronha - Orocó - Santa Cruz do Capibaribe - Caruaru - Tuparetama - Toritama - Camocim de São Félix - Salgueiro - Belo Jardim - São José do Egito	Manari - Aliança - Igarassu - Moreno - Tupanatinga - São Lourenço da Mata - Inajá - Paudalho - Itaquitinga - Araçoiaba

Do quadro 04, acima, vê-se que os municípios de Brejinho e Tuparetama (cinco ocorrências), São José do Egito (4), Cedro, Cupira e Jucati (3), além do distrito de Fernando de Noronha (4 ocorrências), são as localidades mais frequentes na relação das 10 melhores posições, para cada indicador. Posicionam-se, então, numa condição favorável na lista de localidades do Estado.

Em outra lista, a das localidades mais frequentes nas últimas posições, contudo, aparecem Araçoiaba (7 ocorrências), Ilha de Itamaracá, Moreno e São Lourenço da Mata (4 ocorrências), e Condado, Igarassu, Inajá, Jaboatão dos Guararapes, Lagoa do Carro, Manari e Tamandaré (3 ocorrências, cada). Pela análise conjunta dos indicadores e da posição geral dos municípios nesta relação, esses onze municípios encontram-se na condição de maior vulnerabilidade da população em termos de infraestrutura urbana, sendo de se esperar que



recebam especial atenção do Estado em termos de focalização investimento em políticas públicas.

Quando, contudo, é verificada a lista dos destinatários de recursos estaduais, consideradas as despesas *per capita* (i), as localidades de Amaraji, Araçoiaba, Brejão, Fernando de Noronha, Ilha de Itamaracá, Ingazeira, Itapissuma, Jaqueira, Jupi, Moreno, Paelas, São Vicente Ferrer. Excluído da análise o distrito de Fernando de Noronha⁵⁷, vê-se coincidência em ambas as listas – dos onze mais vulneráveis e dos onze que mais receberam recursos *per capita* – de apenas três municípios: Araçoiaba, Itamaracá e Moreno, tendo oito municípios recebido montantes diversos daquele sugerido por sua posição no ranking de vulnerabilidade.

Quadro 05: Matriz cruzada de variáveis correspondentes à condição de vulnerabilidade urbana do município, e da condição de principal destinatário, em valores *per capita*, de recursos estaduais para política urbana.

		MAIS VULNERABILIDADE?	
		SIM	NÃO
MAIS RECURSOS?	SIM	(ACERTO) Araçoiaba Ilha de Itamaracá Moreno	(ERRO DO TIPO II) Amaraji Brejão Ingazeira Itapissuma Jaqueira Jupi Paelas São Vicente Ferrer
	NÃO	(ERRO DO TIPO I) Condado Igarassu Inajá Jaboatão dos Guararapes Lagoa do Carro Manari São Lourenço da Mata Tamandaré	(ACERTO) *Todas as outras 166 localidades *

Ora, considerando que a condição de vulnerabilidade urbana da localidade deveria ser um dos critérios para alocação de recursos, é possível classificar como falha de focalização as situações de vazamento (ou *erro do tipo II*, que consiste em privilegiar com recursos localidades que, em função da condição de relativo conforto de seus indicadores urbanos, não são prioritários), e/ou de exclusão (ou erro de cobertura, ou ainda *erro do tipo I*) que consiste em não priorizar, na alocação de recursos, localidades que, de fato, são prioritárias, deixando-as fora do foco da ação governamental.

Pelo quadro 05, acima, o Estado focalizou corretamente a ação em três de onze municípios, o que corresponde a uma eficácia de 27% no atendimento de localidades que são prioritárias em face da situação de gravidade de seus indicadores urbanos; essa proporção na eficácia pode ser ajustada intensificação da execução orçamentária de programas e ações

⁵⁷ A especificidade do território ultramarino é explicada na seção 2.2.1, acima.



destinadas a esses municípios, cujos indicadores sinalizam uma condição de maior vulnerabilidade urbana.

Para corroborar o achado, a equipe procedeu com o teste de correlação de Pearson para a hipótese de que não há relação entre o grau de vulnerabilidade urbana das 185 unidades territoriais do Estado (municípios, mais Fernando de Noronha) e as despesas *per capita* para cada uma dessas unidades (*i*). O teste se dá pelo cálculo de um coeficiente que mede a intensidade e a direção da associação entre duas medidas de interesse (no caso, um indicador de vulnerabilidade e um indicador de despesa), de modo que seu valor pode variar de -1 a 1. O sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento (se os fatores considerados estão diretamente ou inversamente relacionados), e o valor mede a força da relação.

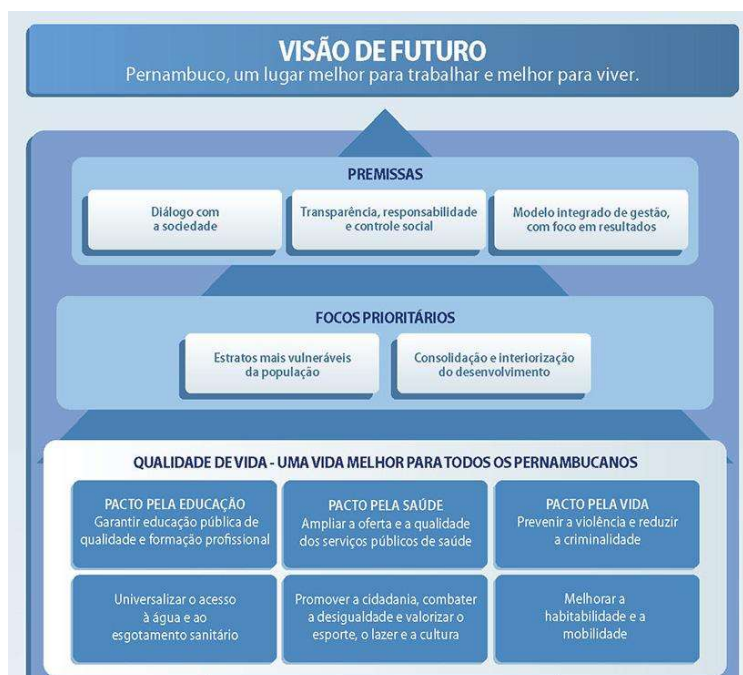


Figura 51: Detalhe do Mapa da Estratégia de Governo, conforme PPA (p. 67) destaque para os focos prioritários na população mais vulnerável e no desenvolvimento dos municípios do interior do Estado.

Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma medida pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra, enquanto que uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre fenômenos. Para os testes realizados nesta auditoria, correlações iguais ou acima de 0,70 (ou abaixo de -0,70) foram consideradas fortes, enquanto as correlações abaixo de 0,30 (mas iguais ou maiores de que -0,30) foram consideradas fracas. Correlações entre 0,30 (-0,30) e 0,70(-0,70) foram consideradas de intensidade média⁵⁸.

⁵⁸ Conforme WOOLDRIDGE (2007). Foi também adotado para os testes o valor de $p < 0,05$. Em termos práticos, o valor de p representa a chance da associação medida entre as variáveis ser devida ao acaso ou a outros fatores que não às variáveis que estão sendo consideradas, de modo que correlações maiores que 5% fazem a auditoria admitir que qualquer associação por ventura medida no teste pode não se dever à decisão governamental de priorizar os municípios conforme seu grau de vulnerabilidade.



Tabela 13: Coeficiente de correlação de Pearson entre a despesa *per capita* (*i*) e as variáveis que medem o grau de desenvolvimento urbano das localidades de Pernambuco.

Métrica considerada	r de Pearson	p_valor
População Estimada (2016)	-0,057	0,44
IBEU-D1 Mobilidade	-0,243	0,00
IBEU-D2 Condições Ambientais	-0,164	0,03
IBEU-D3 Condições Habitacionais	-0,103	0,16
IBEU-D4 Serviços Coletivos	-0,108	0,15
IBEU-D5 Infraestrutura Urbana	-0,070	0,34
IBEU-consolidado	-0,193	0,01
IVS - consolidado	0,100	0,18
IVS Infraestrutura Urbana	0,146	0,05
IVS Capital Humano	-0,019	0,80
IVS Renda E Trabalho	0,073	0,33
IDH-m (2010)	0,010	0,90
Renda <i>Per capita</i> (2010)	-0,028	0,70

Do teste, vê-se que nenhuma das associações se mostrou média ou forte: o mais expressivo coeficiente de correlação foi $r=-0,243$ ($p<0,05$), ainda uma correlação fraca, foi verificado entre a variável *i* e IBEU-D1 (mobilidade urbana), provavelmente explicada pelo grande número de municípios de pequeno porte, ou com expressiva população rural. Em todos os outros testes, $r<0,200$, o que corrobora a afirmação, pela equipe de auditoria, de que a alocação de recursos estaduais para a política urbana, nos primeiros dezoito meses do período sob avaliação, não seguiu a distribuição dos indicadores de vulnerabilidade urbana ao longo do território.

A fim de resumir o ponto 3.1.1, acima, tem-se que:

- 1 – A base de dados socioeconômicos disponibilizada *online* no serviço de Business Intelligence (BI) da SEPLAG é insuficiente tanto para a avaliação das preferências alocativas como para o acompanhamento da execução das despesas realizadas pelo governo estadual, pois não tem atualização nem detalhamento necessários à avaliação qualitativa das ações; para minimizar o problema, a equipe usou dados secundários de bases públicas;
- 2 – A auditoria elaborou uma expectativa de investimentos em infra-estrutura a partir do perfil da demanda, da adequação da infra-estrutura disponível às necessidades da população, e da qualidade dos serviços urbanos disponíveis no local; para tanto, usou o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), o Índice de Vulnerabilidade Social (especialmente em seu componente de Infraestrutura Urbana dos municípios, o IVS-IU), e o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-m);
- 3 – Considerando os indicadores do IBEU, a situação média dos municípios de Pernambuco é, em geral, pior que a situação média do restante dos municípios do país. Em algumas dimensões específicas, como as dimensões D.2, D.3 e D.5, bastante pior que a média nacional;



- 4 – O governo estadual não tem seguido o mapa da vulnerabilidade urbana na sua execução orçamentária; há diversos municípios que apresentam grave carência por infraestrutura e não são priorizados nos investimentos (Erro do Tipo I), ao mesmo tempo em que há municípios que não seriam prioritários, mas que recebem mais investimentos (Erro do Tipo II).
- 5 – Um teste de correlação de Pearson demonstra que não associação entre as preferências alocativas do Estado e a gravidade do problema urbano, entre os municípios.

Em função de tudo que foi enunciado acima, recomenda-se:

- xi* – Que a SEPLAG melhore a transparência e a acessibilidade na informação empregada no planejamento das ações de política urbana, disponibilizando ao público base de dados que permita ao público, além do monitoramento da execução orçamentária, a identificação das preferências alocativas com atualização e detalhamento necessários à avaliação qualitativa das ações;
- xii* – Que os instrumentos de planejamento da gestão sejam dotados de dispositivos que evidenciem a relação entre a despesa prevista e indicadores de demanda que justifiquem, à luz de critérios claramente estabelecidos, os investimentos pretendidos;
- xiii* – Que os próximos orçamentos anuais considerem o cenário apresentado por indicadores de desenvolvimento urbano de domínio público, os quais já apontam para a gravidade da situação estadual em termos de escassez de arborização nas cidades, esgoto a céu aberto, lixo acumulado no entorno dos domicílios (D.2); escassez quantitativa e qualitativa de moradias (D.3); iluminação pública, pavimentação, calçadas, acessibilidade e identificação dos logradouros (D.5, do IBEU);
- xiv* – Que a SEPLAG apoie a regularização cadastral dos imóveis urbanos, ao longo do território estadual, bem como o desenvolvimento dos marcos regulatórios municipais (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas, etc.).



3.1.2. A transferência de recursos aos municípios, via FEM, é insuficiente na promoção do desenvolvimento municipal nas áreas estratégicas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade.

Consoante o objetivo estratégico do governo apresentado no PPA 2016-19, a criação do FEM foi antecedida de um processo de negociação do Governo com a Associação Municipalista de Pernambuco – Amupe, e seu anúncio, de acordo com os dados apresentados em LOPES NETO (2015, p. 8), ocorreu em contexto de vulnerabilidade financeira dos municípios pernambucanos, em função de medidas de restrição de transferências federais ora adotadas.

Figura 52: Evento do projeto “Juntos por Pernambuco” em 21 de fevereiro de 2013, reunindo Governo do Estado, AMUPE e governos municipais. Na ocasião, foi lançado o FEM e anunciada a possibilidade de se contar com seus recursos para financiar obras e projetos de desenvolvimento local.



Fonte: Governo do Estado. Disponível em [//bit.ly/todos-por-pernambuco](http://bit.ly/todos-por-pernambuco)

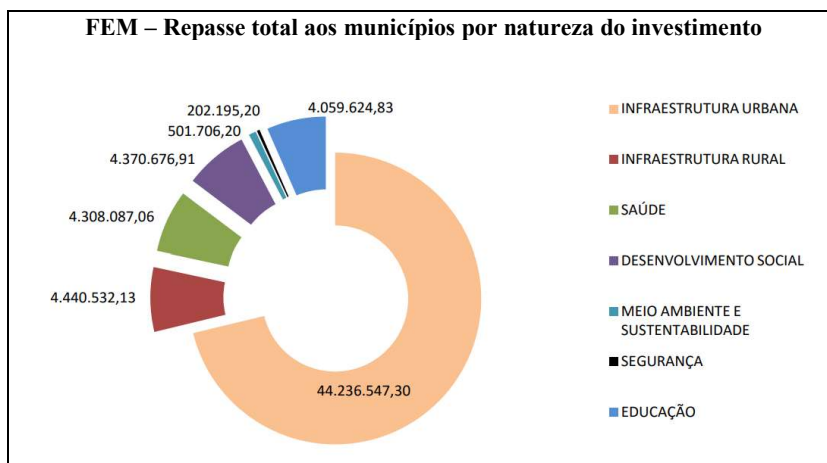
Durante o “Encontro Governo do Estado e Prefeituras - Integração das Políticas Públicas (Juntos por Pernambuco)”, realizado nos dias 21 e 22 de fevereiro de 2013, em Gravatá, o governo estadual enfatizou que a criação do FEM representaria um passo no sentido da revisão do pacto federativo, e de repartição mais favorável, do ponto de vista dos governos locais, dos recursos tributários obtidos pelos níveis estadual e federal de governo (LOPES NETO, 2015).

O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, anunciado no evento, é um fundo público instituído pela Lei nº 14.921, de 11 de março de 2013, cujo art. 1º o caracteriza como mecanismo de natureza financeira e contábil, com prazo indeterminado de duração, com a finalidade de apoiar investimentos municipais nas áreas de infraestrutura urbana, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade. Desde o primeiro ano de seu funcionamento, contudo, os recursos do fundo



foram investidos basicamente em obras de infraestrutura urbana, e dentre essas, nas obras de pavimentação de logradouros em paralelepípedos.

Gráfico 21: Valores totais liberados para os planos de trabalho municipais (PTM) em 2015. Aproximadamente 70% dos valores se destinaram a investimentos em infraestrutura urbana.



Fonte: Relatório Processo TC 1610001-0, p. 100.

A lei de criação foi regulamentada pelo Decreto nº 39.200, de 18 de março de 2013⁵⁹, o qual estabeleceu como valor máximo a ser repassado ao Fundo Municipal o equivalente à cota média mensal do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios no exercício fiscal anterior. Desse modo, sob o argumento de manter a isonomia entre os municípios e de compensar a frustração de receitas federais - sejam as oriundas da redução das transferências constitucionais, sejam as decorrentes do contingenciamento de transferências voluntárias – o decreto estadual ampliou os problemas de assimetria gerados pelo modelo do FPM entre os municípios.

§ 3º - O valor máximo a ser repassado deve ser o equivalente à cota mensal do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM no exercício fiscal anterior, podendo ainda, ser acrescido de aporte de recursos de créditos orçamentários decorrentes de cotas parlamentares ao Orçamento Fiscal do Estado, cuja liberação obedecerá à mesma proporção e periodicidade de que trata o § 2º.

(Decreto 39.200/2013, § 3º)

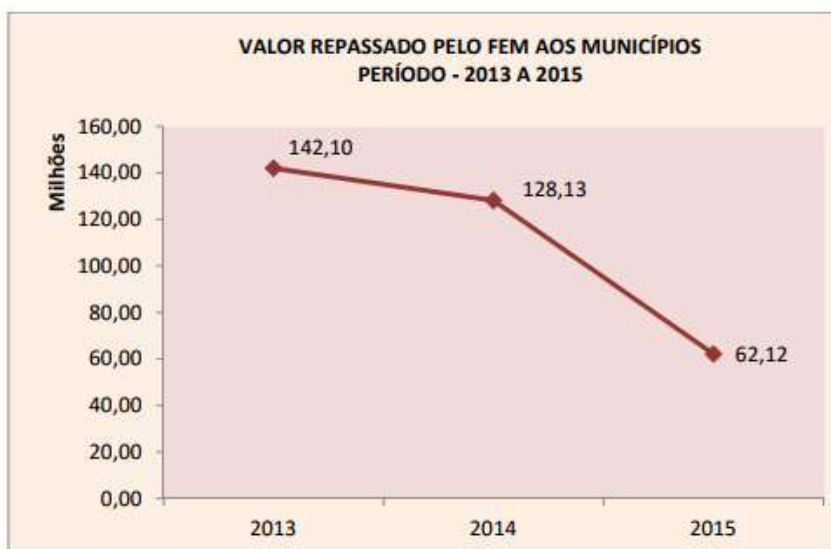
A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG é o órgão gestor do FEM, conforme disposto no artigo 6º da Lei nº 14.921, de 11 de março de 2013. Os municípios que desejarem receber recursos do FEM devem apresentar junto à SEPLAG seus Planos de Trabalho Municipais de Investimento (PTM), conforme previsto no art. 4º do decreto nº 39.200/2013. Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento, conforme previsto no Art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º do decreto nº 39.200/2013.

⁵⁹ A Lei 14.921/2013 foi regulamentada pelo Decreto Nº 39.200, de 18 de março de 2013; este último, por sua vez, sofreu alterações com os Decretos Estaduais nº 40.651, de 24 de abril de 2014, Decreto Nº 41.479, de 12 de fevereiro de 2015, Decreto Nº 41.564, de 23 de março de 2015 e Decreto Nº 43.366, de 3 de Agosto de 2016.



Em 2015 o FEM repassou, para 159 dos 184 municípios do estado, pouco mais de sessenta e dois milhões de reais. O gráfico a seguir demonstra os valores repassados aos municípios pelo FEM no período de 2013 a 2015.

Gráfico 22: Evolução no volume de repasses, com redução progressiva no valor repassado pelo FEM aos municípios. Relatório do processo TC nº 16100001-0, p.99.



Vê-se que em 2013 foram repassados R\$ 142,10 milhões para um total de 182 municípios do Estado, e em 2014, R\$ 128,13 milhões foram repassados a 183 municípios.

Para o exercício de 2016, foi possível observar o empenhamento de R\$ 71,4 milhões para a ação 4627 (Apoio à Implantação de Planos de Trabalho Municipais de Investimentos em Áreas Estratégicas), do programa 1078 (Juntos por Pernambuco – Fortalecimento do Desenvolvimento Municipal em Áreas Estratégicas Através do FEM); tal valor corresponde a um acréscimo de 15% em relação a 2015.

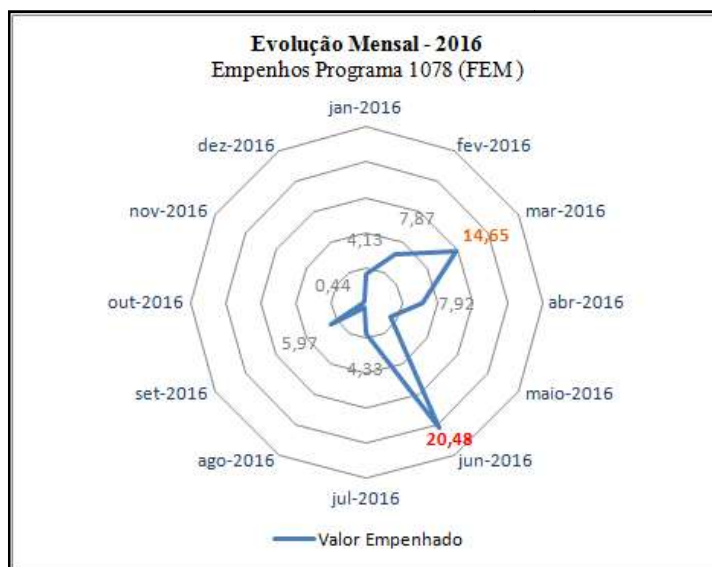


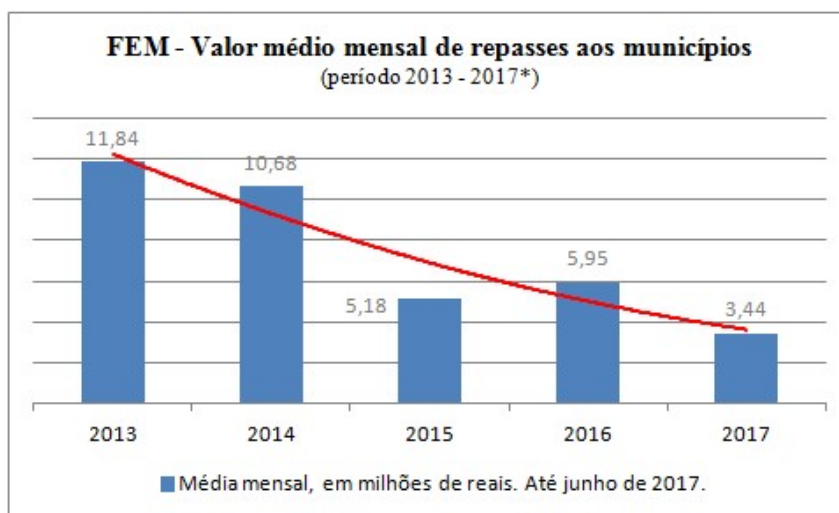
Gráfico 23: Evolução no volume de repasses mês a mês para o exercício Financeiro de 2016. Vê-se concentração dos empenhos em março e junho. Valores em milhões de reais.

A base de dados do Portal da Transparência, utilizada na análise desta equipe de auditoria, não apresenta as datas de empenho dos lançamentos para o exercício de 2017; é



possível, contudo, comparar a movimentação do exercício corrente mês a mês e verificar que, em termos de médias mensais até junho de 2017, o FEM apresenta uma tendência de declínio ano a ano, o que finda por reduzir sua importância relativa como meio de promoção do desenvolvimento local em geral, e urbano em particular.

Gráfico 24: Progressiva redução nas transferências médias, via FEM, do Governo Estadual aos municípios pernambucanos; quatro anos após a primeira edição do FEM (2013), os repasses médios nominais correspondem, em 2017, a pouco menos de 30% daquele montante médio inaugural, o que representa um declínio de mais de 70% no valor das transferências. Como ainda não foram lançados editais para financiamento de PTM para os anos 2016 ou 2017, os repasses dos dois últimos anos são apenas liberação de saldo de edições anteriores.



A lógica dos repasses das parcelas do FEM aos municípios já foi descrita em outro processo desta Casa, quando a auditoria teve por objetivos:

“(...) verificar a conformidade da referida prestação [de contas do FEM, exercício 2015] com a Resolução TC nº 23/2015; e analisar os controles exercidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, gestora do FEM, bem como pelas Secretarias diretamente ligadas às áreas contempladas pelos recursos do fundo.”

Fonte: Relatório do Processo TC nº 16100217-1, p. 3.

Já naquele documento, a equipe técnica do TCE registrou que os atrasos na equipe do governo do Estado, em sua tarefa de avaliar a prestação de contas dos Planos de Trabalho Municipais (PTM) e liberar o município para receber os repasses do Edital do FEM correspondente ao exercício subsequente, tem comprometido não apenas a realização dos investimentos pelos municípios, mas a própria credibilidade do FEM junto aos governos municipais:

“a gente [prefeitura municipal] se organiza para cumprir prazos, tudo direitinho, mas já sabe como funcionam as coisas; não adianta você encaminhar tudo no prazo porque quem manda é o governo [do Estado], é o Estado



quem diz quanto cada um vai receber, pois é ele quem aprova as prestações de contas de uns, mas o processo não anda nas prestações de contas dos outros. Aqui mesmo é um caso.

(...)

Veja: eu estou dizendo não é que o FEM seja ruim, mas o Estado não libera as prestações de contas porque está sem dinheiro para liberar as parcelas do FEM 2014 para todo mundo. Quem dirá de começar o FEM de 2015, ou de lançar o FEM de 2016? Libera então para quem ele quer...”

Fonte: Entrevista com o Prefeito Municipal de Dálet (τ), maio de 2017.

Ora, no fluxo de execução de um PTM, disciplinado pela legislação, a SEPLAG atua na aprovação do, através do CEAM, na formalização do Termo de Adesão, no gerenciamento do repasse das parcelas devidas aos PTM aprovados e na comunicação com os Municípios sobre todos os assuntos afetos à execução dos PTM. Por sua vez, a Secretaria finalística promove a pré-análise do PTM antes da sua aprovação, realiza a vistoria das obras para autorizar, quando necessário, à SEPLAG a proceder a liberação das parcelas previstas para o PTM, realiza a análise das prestações de contas e emite parecer conclusivo que deve ser remetido ao CEAM para aprovação.

Dá ser fundamental, para correta compreensão do problema, sublinhar a regra constante do artigo 2º, §2, do Decreto 39.200/13: ano a ano, o dispositivo condiciona o depósito da primeira parcela do FEM para o ano fiscal em curso à apresentação da prestação de contas do repasse dos recursos do ano fiscal imediatamente anterior, de modo que, para habilitar a receber recursos de 2014, o município precisaria ter regularizado toda a prestação de contas de 2013, bem como para habilitar para o edital de 2015, o município precisaria ter aprovado todas as prestações de contas de 2014. Como há, além das dificuldades técnicas dos municípios em administrar a gestão das obras, dificuldades operacionais das secretarias estaduais encarregadas em realizar a aprovação das contas, boa parte dos municípios do Estado quedou-se inelegível para financiar os seus planos de trabalho, gerando frustração de expectativa nas administrações municipais, e ineficácia do Fundo em relação aos seus próprios objetivos.

“quando o prefeito chegou da reunião com o governador e disse para a gente que estava tudo encaminhado, que ia ter esse dinheiro, a gente não acreditou, mas o dinheiro chegou. E a gente já sabia que era dinheiro para os calçamentos, porque o povo quer sua rua calçada, e porque é obra ligeira de fazer. Quando o dinheiro sai, o serviço tem que sair ligeiro, porque o rapaz do FEM já tinha explicado que tinha que entregar a obra pronta para poder receber o dinheiro do ano seguinte. Aí foi o problema, a empresa não terminou a obra, o dono [da empreiteira] teve uns problemas e não terminou a obra, e a gente teve de procurar outra empresa para terminar. Aí a gente já tinha perdido o prazo, e tudo. (...) olhe, a gente estava resolvendo tudo, mas foi de um jeito que quase que Fulano [o prefeito] perdia a eleição no ano passado, por causa de um problema que ele não criou”.

Fonte: Entrevista com membro do Secretariado Municipal em Zayin (τ), maio de 2017.

Ora, ao se adotar a classificação de políticas apresentada no quadro 03, retromencionado, vê-se que os Decretos 39.200/13, 40.651/14, 41.479/15, 41.564/15 e 43.366/16, de iniciativa, lavra e sanção do próprio Poder Executivo, enquadram-se como instrumento de híbrido de Política Constitutiva e de Regulatória, e que findaram por ter um caráter distributivo. Constitutiva por serem o instrumento definidor das condições que orientam a formulação e implementação das demais políticas municipais: com efeito, decretos



e instruções normativas do FEM estabelecem as condições em que as iniciativas de “revisão do pacto federativo” – de repartição dos recursos tributários de Estado - na prática, dar-se-ão. Pelo nível de detalhamento e seu caráter operacional, foi o conjunto de Decretos, e não a lei estadual, que findou por estabelecer o quanto cada município, e em que condições, receberia quanto do valor máximo que lhe poderia ser, em tese, disponibilizado.

Também a normatização infralegal tem um caráter regulatório: estabelece unilateralmente as obrigações, interdições e condições por meio das quais estão (ou não) os municípios elegíveis para receberem as transferências. Em meio à multiplicidade de demandas dos municípios, o Governo Estadual optou por um sistema decisório concentrado, no qual tanto os instrumentos normativos (a exemplo da emissão de novos decretos, que revoguem ou atualizem os anteriores) como os mecanismos operacionais (por exemplo, a aprovação da prestação de contas de um PTM, condicionada à atuação da Secretarias Estaduais Finalísticas) dependem unicamente de atos de ofício do poder executivo. Esse modelo, ao que se pode depreender da percepção dos agentes municipais, não corrobora a proposta inicial de integração de políticas estaduais e municipais, de repactuação federativa, e de apoio institucional aos municípios.

Figura 53: Modelo de gestão do estado de Pernambuco, conforme PPA, p. 64. De acordo com a lei do PPA, o período 2015 a 2018 corresponde à etapa de disseminação do modelo, com intensificação do apoio aos municípios. Contudo, o Estado vem progressivamente reduzindo os repasses (vide Gráfico 24) e limitando a capacidade decisória dos municípios, pela criação de dispositivos que condicionam as finalidades das aplicações e condições de elegibilidade dos municípios.



Por fim, as consequências distributivas: sem decidir quais prioridades de equidade deveriam ser contempladas, nem assumir a condução técnica dos planos de investimento nos municípios, o saldo líquido da ação do Estado está sendo a restrição no acesso aos recursos pelas prefeituras que apresentam baixa capacidade técnica, mas que, não raro, abrigam a população mais carente. Também se induz um tipo-padrão de Plano de Trabalho Municipal: a pavimentação de ruas em paralelepípedos, sem a respectiva construção de rede coletora ou destino final de esgoto, posto que seja o calçamento uma intervenção simples e rápida de executar, e que ainda costuma trazer retornos eleitorais aos prefeitos, embora não seja necessariamente o tipo de investimento mais necessário à realidade de cada município, individualmente considerado.



“A gestão do FEM é complicada, mesmo para nós que temos uma estrutura bem montada para a parte de obras, e também para a nossa secretaria de governo. Imagine para os municípios mais atrasados, onde ninguém quer trabalhar? Tem mesmo é que contratar consultoria, o que é um gasto a mais. (...)”

O pior de tudo é o Estado ter suspenso as liberações das parcelas (...). Nosso município está todo regular com o FEM, nossa prestação de contas foi feita e protocolada, o próprio TCE já aprovou, então não tem razão para o pessoal da Secretaria das Cidades não liberar. O deputado Cicrano de Tal, que é amigo nosso, já explicou que não é por acaso, o Estado tomou a decisão de não liberar agora, que deve segurar ainda uns meses por causa do calendário; ano que vem deve ter liberação (...).”

Fonte: Entrevista com atual Prefeito Municipal (2017-20), ex-secretário municipal (2014-16). Município de Thet (v), maio de 2017.

A fim de resumir o ponto 3.1.2, apresentado acima, registra-se que:

- 1 – O valor dos repasses médio dos repasses do FEM tem se reduzido ano a ano, sendo o montante mensal hoje (2017) apenas 30% do montante inicial (2013); tal redução nos recursos tem sido acompanhada de redução de expectativa quanto à sua disponibilidade, de parte dos governos locais. A redução de expectativa redundou por comprometer a relação de confiança, entre Estado e Municípios, buscada pela componente “Apoio aos Municípios”, do modelo de gestão;
- 2 – Boa parte dos municípios pernambucanos apresenta baixa capacidade técnica, e isso representa um sério desafio ao desenvolvimento e execução dos PTM no prazo estabelecido pela legislação. Como resultado disso, muitas prefeituras utilizaram os recursos do FEM, preferencialmente, em obras de pavimentação – que são relativamente mais rápidas, e simples de executar – ainda que não fossem as intervenções mais relevantes para o município. Mesmo assim, não conseguindo concluir as obras e aprovar as respectivas prestações de contas, um número progressivo de municípios ficou incapacitado, ano a ano, de apresentar novos projetos em face dos editais FEM 2014 e 2015;
- 3 – Atrasos na aprovação dos PTM pelas secretarias estaduais finalísticas, as mesmas encarregadas da sua pré-análise, antes da sua aprovação, impedem a adesão dos municípios aos novos editais do Fundo e, consequentemente, a recepção e aplicação dos recursos. Ora: além das dificuldades existentes nos municípios, há também dificuldades engendradas na administração estadual que dificultam ou impedem o cumprimento do fluxo previsto;
- 4 – A regulação infralegal das rotinas que disciplinam o acesso dos municípios aos recursos do FEM – em especial no Decreto 39.200/13 - então, findou por definir uma das questões clássicas do campo das políticas públicas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz⁶⁰. Uma das repercussões dessa regra sobre as parte das equipes gestoras municipais foi a percepção de que o governo estadual usou o decreto para administrar a sua própria redução de receitas – ocorrida principalmente em 2015 e 2016, em face da crise econômica nacional – e para “selecionar” as prefeituras que seriam beneficiadas; essa percepção, efeito colateral da medida regulatória, pode prejudicar o ambiente

⁶⁰ Cf. LASSWELL, 2011.



de confiança e parceria federativa, o qual é declaradamente buscado com a criação e operação do FEM.

Em face do que se apresenta aqui, recomenda-se:

- xv – Que a SEPLAG apoie a função de planejamento no ciclo de gestão municipal, de modo a minimizar o efeito de retenção, observado em municípios que não conseguem se habilitar para as recentes edições do FEM e função de dificuldades para planejar, e consequentemente executar os seus PTM;
- xvi – Que, em face da decisão governamental do Estado em executar investimentos nas cidades em parceria com os municípios, a SEPLAG promova a capacidade técnica dos municípios no tocante à gestão dos seus respectivos PTM;
- xvii – Que a SEPLAG corrija o fluxo de prestação e julgamento das contas dos PTM, evitando retenção de processos sob responsabilidade do governo estadual que redundem em prejuízo aos municípios;
- xviii – Que o TCE-PE verifique o cumprimento, pelo jurisdicionado, das deliberações do Processo TC 16100217-1, e encaminhe as providências cabíveis.

3.1.3. Incipiente utilização do Escritório de Projetos pelos municípios.

Em que pese o mérito da iniciativa de criação do EP, conforme relatado na seção 3.2 deste relatório, a análise da base de dados da execução orçamentária do Estado, contudo, revela que há um lapso entre o anúncio oficial, de dez milhões de reais para custeio da elaboração de projetos já no Edital de 2015, e os valores despendidos até junho de 2017, dois anos depois: como a base de dados de 2015 não revela execução, orçamentária ou financeira com esta finalidade, e pouco menos de 840 mil reais foram empenhados em 2016 e, finalmente, apenas 40 mil reais até junho de 2017, tem-se que menos de 9% do total inicialmente previsto foi executado⁶¹.

[o EP] É uma boa intenção, não é?, mas resultado mesmo a gente não viu nenhum até agora. O Consórcio [de municípios, do qual participa] aprovou um financiamento, mas não viu ainda um real desse dinheiro. Enquanto isso não é empenhado, as obras do aterro sanitário não têm nem previsão de começar, e a gente fica com as mãos atadas para ir a Brasília buscar recurso para construir, e o Ministério Público fica em cima da gente. Por enquanto, o nosso lixo e o lixo das cidades aqui vizinhas vai tudo para o lixão. Tem comunidade que joga mesmo no leito do rio.

Fonte: Entrevista com Prefeito Municipal, gestão 2017-20. Município de Thet (v), maio de 2017.

O “Edital para Seleção de Propostas”, lançado pelo EP/SEPLAG, atraiu propostas individuais de 102 municípios (58% dos municípios do Estado), além de 15 consórcios municipais. O documento estabelece em seu item 12, um fluxo para liberação das parcelas, que prevê o escalonamento das liberações de recursos para as propostas que foram aprovadas.

⁶¹ No mesmo sentido, a resposta ao Ofício TCE NAE/GEAP nº 045/2017, encaminhada a esta equipe pelo auditado mediante PETCE 34.842/2017, apresenta 30/06/2016 como primeira data de pagamento pelos projetos submetidos e aprovados.



Para os municípios ou consórcios que pretendiam contratar todo o projeto, a regra para os repasses segue apresentada abaixo:

- a) 1ª parcela (20% do valor financiado) a ser repassada a partir de 30 dias após assinatura do termo de adesão, mediante a apresentação do contrato com a empresa executora do projeto de engenharia;
- b) 2ª parcela (40% do valor financiado) mediante apresentação do projeto básico;
- c) 3ª parcela (40% do valor financiado) após aprovação da prestação de contas da 2ª parcela e mediante apresentação do projeto executivo.

Fonte: Edital EP/SEPLAG. Item 12.3.

Os proponentes que já dispunham de projeto básico, e que queriam financiar apenas o projeto executivo, seguiam uma regra semelhante:

- a) 1ª parcela (20% do valor financiado) a ser repassada a partir de 30 dias, mediante a apresentação do projeto básico;
- b) 2ª parcela (80% do valor financiado) mediante apresentação do projeto executivo.

Fonte: Edital EP/SEPLAG. Item 12.5.

Assim como relatado no tocante à liberação das parcelas do FEM – contingenciadas, segundo as equipes das prefeituras, no momento em que os municípios mais precisavam de sua liberação para honrar compromissos com empreiteiras e fornecedores – a incipiente execução orçamentária dos repasses para financiamento de Projetos, impacta negativamente o objetivo do Edital - destinado a apoiar a execução de projetos de infra-estrutura, nos municípios, com recursos estaduais - e mesmo o objetivo mais geral da estratégia do Governo, que é de apoiar os municípios.

Quando analisou o *status* da execução dos repasses, a auditoria obteve da SEPLAG, com atualização de maio do corrente, os seguintes dados:

Tabela 14: Execução dos financiamentos de projetos pelo EP, posição de maio de 2017. A coluna “Valor” indica o somatório dos valores das propostas que se encontram na situação descrita na primeira coluna.

Situação da proposta	Valor	Quantidade de propostas
1 - Aguardando assinatura do termo	R\$ 3.349.405,72	10
2 - Aguardando contrato	R\$ 2.756.737,25	16
3 - Aguardando liberação de pagamento da 1ª parcela	R\$ 485.818,81	03
4 - Aguardando documentação para posterior pagamento da 1ª parcela	R\$ 80.000,02	01
5 - Aguardando projeto básico	R\$ 2.149.516,54	12
6 - Aguardando liberação de pagamento da 2ª parcela	R\$ 600.000,00	03
7 - Aguardando prestação de contas	R\$ 678.617,86	04

Fonte: SEPLAG

Importante perceber que há 26 propostas de um total de 49 (ou seja 54% do total de propostas, que corresponde a 61% do valor total do Edital) que se encontravam, em maio de 2017, na mesma situação de 2015, ou seja: ou “1 - Aguardando assinatura do termo” ou “2 - Aguardando contrato”; isso configura uma baixa execução dos financiamentos, quando se considera a necessidade de projetos pelos municípios, encarregados constitucionalmente de boa parte da política urbana realizada no Estado de Pernambuco.



Para entender a razão pela qual o termo de adesão não foi assinado, ou o contrato com a empresa que desenvolveria os projetos não foi firmado, pelas prefeituras, foi necessário buscar essa informação junto a gestores municipais na gestão 2013-2016:

“Projeto é importante, mas em ano de eleição, com todo mundo querendo terminar as obras que já começou, ou começar outras que já conseguiu o dinheiro para fazer, nenhum prefeito vai atrás de um negócio que não é prioridade para aquele ano. Não é que a gente não quer fazer, entendeu?”

(...)

Demorou demais o governo do Estado liberar o dinheiro para os projetos, a verdade é essa, e deixar para pagar em 2016 é coisa de quem não entende do jeito que as coisas funcionam. Na prática, foi o mesmo que não querer pagar.”

Fonte: Entrevista com ex-prefeito Municipal, gestão 2013-16. (gestão 2013-16). Município de Het (n), maio de 2017.

“A gente só pôde mesmo ir atrás no começo deste ano [2017]. Ano passado, não tinha como, estava tudo muito indefinido... para ter uma ideia, a gente quase perdeu [a eleição].

(...) vocês no TCE sabem que a gente [os municípios] precisa de dinheiro para fazer qualquer obra, não é? O recurso do FPM é para pagar a folha, e não sobra recurso para investir; ou tem um recurso de fora, do Estado ou de uma emenda [parlamentar], ou não vai ter investimento. Então a gente precisa, na prática, é ter uma boa relação com os deputados, que tem trabalhado junto com quem tem a chave do cofre, ou a gente não consegue fazer.

(...) consegui pouco mais de trinta mil [para financiamento de projeto], é uma ajuda, mas não resolve o meu problema. Para mim, sinceramente, o melhor era Estado ouvir os municípios, saber o que cada um precisa, e cuidar de desenvolver os projetos, e já entregar pronto. Esse é um custo alto, e os municípios não têm como arcar”

Fonte: Entrevista com Prefeito Municipal. Município de Vav (1), junho de 2017.

“Não adianta o edital prever prazos para eles liberarem os recursos, porque eles [o Estado] só vão fazer os repasses quando eles acharem conveniente, e da forma que quiserem. Nós aqui [no município] assinamos o contrato, aprontamos o projeto básico, apresentamos da SEPLAG, e nada. Ficamos inadimplentes com a consultoria que prestou o serviço até a parcela ser liberada, isso mais de seis meses depois da entrega do serviço deles.

(...)

E eu vou fazer o que? [em relação a atrasos nos repasses]. Acionar o Estado na justiça? Não é assim que as coisas funcionam, infelizmente. O município é a parte mais frágil nessa relação.

Fonte: Entrevista com o Prefeito Municipal de Thet (v), maio de 2017.

Dos fragmentos transcritos acima, e do conteúdo geral das entrevistas, gestores tenderam a afirmar que ao menos parte do problema da baixa demanda dos municípios se deveu ao momento do calendário eleitoral em que os repasses foram realizados, e ao próprio fluxo de gestão do financiamento, pelo Estado.

Outro aspecto a ser registrado, no tocante à operação do Escritório de Projetos, é que as equipes municipais - mormente as que passaram por transição de grupo político com as eleições de 2016 – frequentemente desconhecem seu funcionamento, e os serviços que prestam. Nas entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo desta auditoria, menos da metade dos gestores entrevistados conheciam o Escritório de Projetos; desses, a maioria conhecia o EP porque havia trabalhado durante a apresentação das propostas em 2015 - ou



seja, na gestão anterior. E dentre todos, nenhum gestor municipal afirmou ter sido contactado pela SEPLAG/SEAM durante gestão que se iniciou neste ano, para que tomasse ciência dos serviços disponíveis.

Ora, um dos problemas que tradicionalmente comprometem o sucesso de iniciativas governamentais meritórias é a baixa utilização dos bens e serviços disponibilizados⁶², mesmo que sem custo ou a custo muito baixo, e nesses casos a baixa procura dos beneficiários compromete a eficácia das ações, e consequentemente a eficiência na provisão dos serviços; nesses casos, a solução clássica é promover a demanda por meio de ações complementares, como campanhas de divulgação e sensibilização dos governos locais.

Eu admito que não conheço [o EP], mas pelo que o senhor está me dizendo, é coisa boa. Vou procurar saber, eu conheço o Secretário [SEAM], e vou ver com ele se consigo uns cursos para minha equipe, e uns projetos para a cidade (*sic*).

(...)

Para a gente que é gestor de município pequeno tudo é muito mais difícil, e toda ajuda que o governo oferecer é bem vinda. Bem-vinda, não, necessária! Só não sei é porque o Estado não chama os novos gestores, e explica tudo direitinho, o que tem e o que não tem, como o TCE faz. O TCE mesmo: faz uma reunião, enche aquele auditório de vocês lá, e tem palestra, tem tudo, com gente muito competente. Todo mundo que faz política tem suas obrigações, não é? Só que o governo [do Estado] não está cumprindo a dele...

Fonte: Entrevista com Prefeito Municipal, gestão 2017-20. Município de Yod ('), junho de 2017.

A fim de resumir o ponto 3.1.3, apresentado acima, registra-se que:

- 1 – O Edital de financiamento de projetos recebeu proposta de 58% dos municípios do Estado em sua primeira edição, o que significa que aproximadamente quatro entre dez municípios deixaram de apresentar propostas;
- 2 – O ritmo de execução da ação de financiamento dos projetos municipais, via EP, está aquém das expectativas de seus usuários: apenas 9% do total de dez milhões de reais, valor previsto no item 3.2 do Edital de março de 2015, havia efetivamente sido executados até junho de 2017;
- 3 – Parte do problema pode ser atribuído a ações que não foram realizadas pelos proponentes, como a falta de assinatura do termo de adesão, ou a não apresentação do contrato com a empresa que desenvolverá o projeto; de qualquer forma, o resultado dessa conjunção de fatores é que os projetos não são desenvolvidos, e tampouco executados, comprometendo o fluxo de implementação da política;
- 4 – Embora o item 12 do Edital de março de 2015 e o Complemento do Edital, de janeiro de 2016, disponibilizado pela equipe gestora do EP em resposta ao Ofício TCE NAE/GEAP nº 045/2017, estabeleça um cronograma para liberação das parcelas, informações colhidas nos municípios asseveram que esses prazos não foram cumpridos; verificada a base de dados da Execução Orçamentária do Estado, vê-se que, de fato, não há lançamentos para a subação

⁶² Para fins exemplificativos, há o problema da subutilização de bibliotecas públicas, não raro bem equipadas, e também a permanência de práticas sexuais arriscadas em virtude da não-utilização de preservativos, muito embora sua distribuição gratuita seja assegurada pelas autoridades sanitárias.



1150 da ação 4627 entre 29 de junho e 12 de dezembro de 2016, o que representa um lapso de mais de seis meses entre a assinatura do termo de adesão e o início dos repasses, constituindo atraso em relação ao prazo previsto nos itens 12.3 do Edital;

- 5 – Dentre os municípios consultados, não há registro de campanha de divulgação da existência ou dos serviços prestados pelo EP, o que pode comprometer a demanda e a utilização desses serviços, pelos municípios, sendo mais acentuado o risco de retenção de demanda naqueles municípios menores, e que passaram por mudança de equipe em 2017.

Em face do que se apresenta aqui, recomenda-se:

- xix* – Que a SEPLAG divulgue, junto aos governos e a sociedade civil dos municípios, a existência do EP - seus objetivos, organização e serviços disponíveis - destacando a possibilidade de financiamento de projetos para prefeituras e consórcios municipais;
- xx* – Que a SEPLAG estimule a apresentação de propostas, pelos potenciais beneficiários, nos próximos editais de financiamento;
- xxi* – Que os próximos editais contenham cláusula que estabeleça o prazo de vigência para o contrato de repasse, estabelecendo o lapso temporal para o qual a gestão municipal deverá se organizar para receber e aplicar o recurso;
- xxii* – Que a SEPLAG realize busca ativa, junto a proponentes e signatários dos Termos de Adesão do Edital de março de 2015, promovendo assim a execução do orçamento reservado para a contratação de projetos;
- xxiii* – Que a SEPLAG articule o lançamento dos seus Editais de Financiamento com o ciclo de gestão municipal, avaliando, do PPA 2018-2021 e subsequentes, o momento mais favorável para publicar a convocatória, resguardando – com vistas ao sucesso da ação - a dinâmica político-administrativa dos governos locais;
- xxiv* – Que a SEPLAG evite atrasos no repasse de recursos, para financiamento da contratação de projetos, aos municípios.

3.2. Boa Prática – Criação do escritório de Projetos (EP)

Embora seja pacificado que a disponibilidade de projetos para obras e serviços públicos em infraestrutura seja, além de uma exigência legal, um fator de racionalidade e economia na obtenção do produto almejado, seu custo de elaboração e desenvolvimento é um item relevante no valor total do empreendimento, sendo comuns, especificamente para obras de arquitetura, percentuais que oscilam de 2 a 15% do total de recursos aplicados quando da



finalização da obra⁶³. Desse modo, a iniciativa de disponibilizar projetos aos municípios pode facilitar não apenas a execução do investimento, mas a própria obtenção dos recursos mediante convênios com o governo federal, ou empréstimos junto a instituições financeiras.

Em março de 2015, o governo do Estado criou o Escritório de Projetos (EP) por meio do Decreto nº 41.565/15, publicado no dia 23 daquele mês, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento de projetos, seja pelo seu financiamento, seja pela formação de profissionais para atuar junto à captação de recursos.

Art. 1º: Fica criado o Escritório de Projetos na estrutura organizacional da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco, vinculado à Secretaria Executiva de Apoio aos Municípios - SEAM, com a atribuição de apoiar e financiar a elaboração de projetos municipais nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente e sustentabilidade e promover programas de apoio à capacitação, gestão de conhecimento, recursos e convênios, bem como auxiliar na captação de recursos e convênios visando a integração e regionalização das ações.

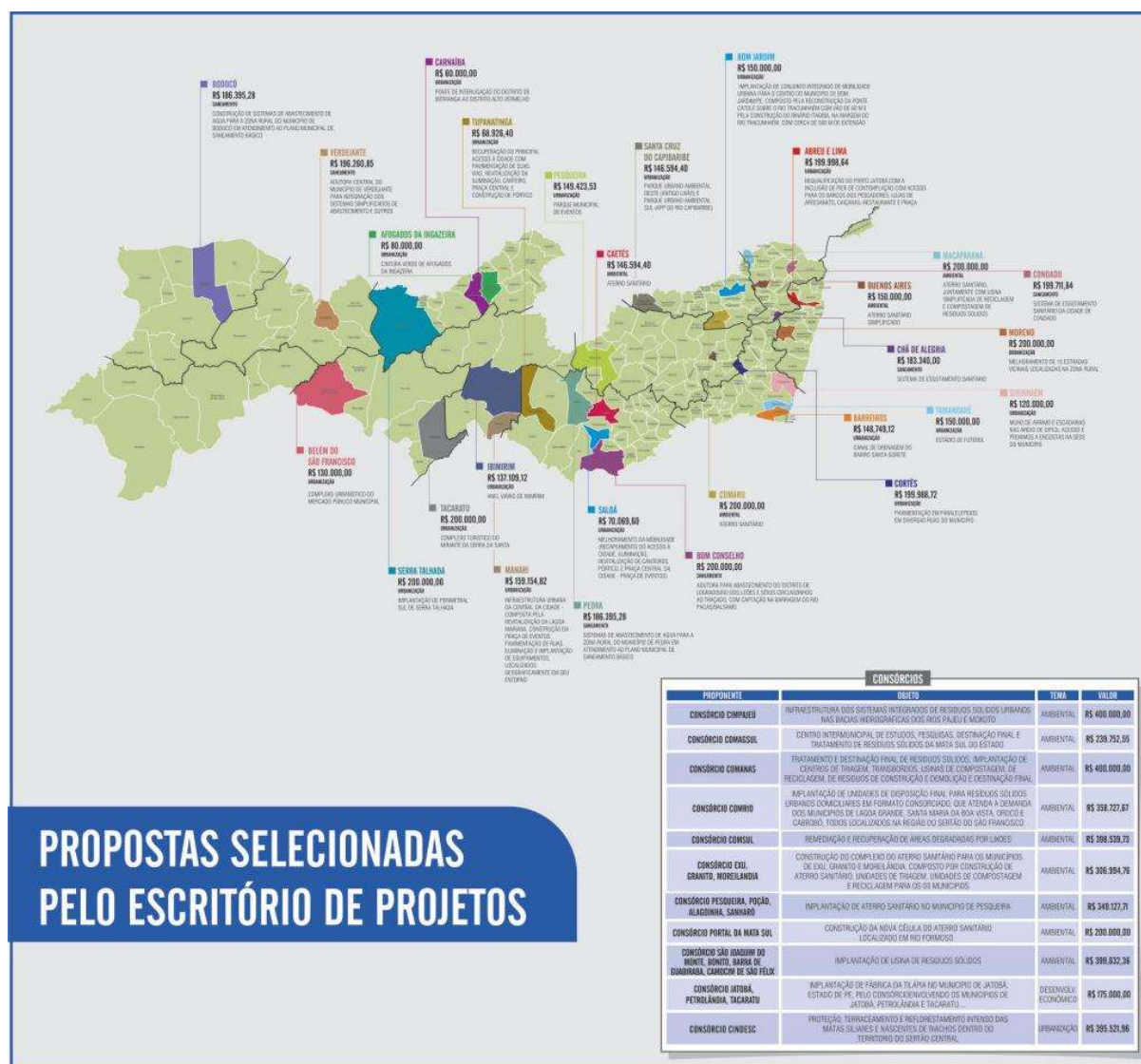
De acordo com o site do governo do Estado, o EP funciona no âmbito da SEAM e seu objetivo é apoiar as prefeituras na captação e administração de recursos e convênios, na promoção de capacitações técnicas, no gerenciamento e fiscalização de obras, na prestação de contas e na criação de material técnico como modelos de editais de licitação e termos de referência⁶⁴.

⁶³ No caso do Edital lançado pelo EP/SEPLAG em março de 2015, o valor médio das 49 propostas aprovadas foi de R\$ 206 mil, o que corresponderá, caso se observe o intervalo de 2 a 15% do total investido, a realizações cujo valor individual oscila entre 1,4 e 10,3 bilhões de reais.

⁶⁴ Site da LAI



Figura 54: Sumário das propostas aprovadas para financiamento com recursos do Escritório de Projetos, conforme edital publicado em março de 2015.



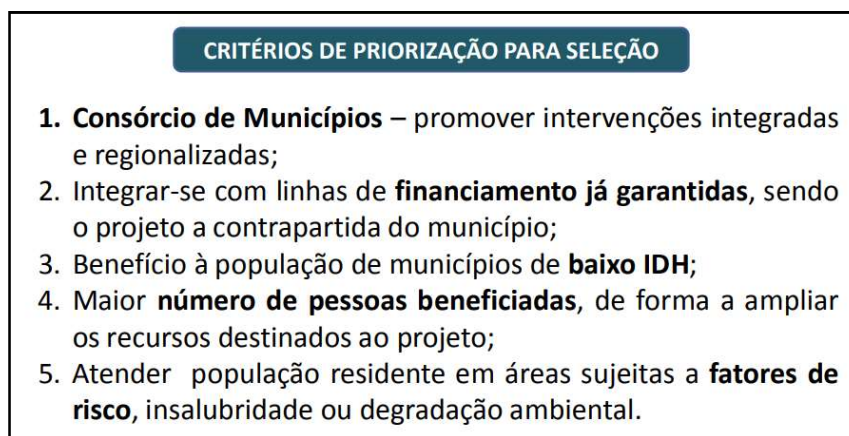
Fonte: SEPLAG. Disponível em http://bit.ly/propostas-aprovadas_EP2015. Acesso em dezembro de 2017.

De acordo com a informação disponibilizada na página da Seplag⁶⁵, o Escritório de Projetos (EP) recebeu 110 propostas no edital de 2015. O valor total solicitado pelas prefeituras pernambucanas para o financiamento da elaboração de projetos de engenharia foi de R\$ 20,9 milhões, mais que o dobro do total disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, onde funciona o EP, para os municípios neste ano. Do total de propostas, 13 foram apresentadas por consórcios.

⁶⁵ Cfe. matéria na página da SEPLAG, disponível em <http://www.pe.gov.br/mobile/blog/2015/06/02/escritorio-de-projetos-recebeu-110-propostas/>.

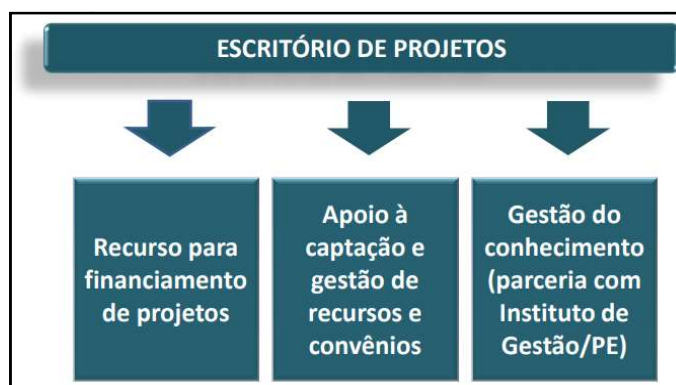


Figura 55: Pelo edital publicado em março de 2015, são cinco os critérios para pontuação das propostas de financiamento de projetos, contemplando as dimensões e eficiência e equidade. Apresentação disponível no site da AMUPE. Vide [//bit.ly/apresentação_EP](https://bit.ly/apresentação_EP). Acesso em setembro/2107.



Além de financiar a elaboração de projetos, o Escritório foi criado também para orientar a captação de recursos e capacitar gestores municipais, sendo seu objetivo prestar consultoria e auxiliar os municípios na identificação de fontes de recursos e na formulação de projetos.

Figura 56: Serviços oferecidos pelo Escritório de Projetos, conforme apresentação disponível no site da AMUPE. Vide [//bit.ly/apresentação_EP](https://bit.ly/apresentação_EP). Acesso em setembro/2107.



Com pouco de mais de dois anos de existência, o Escritório de Projetos é uma iniciativa aprovada pelos gestores locais entrevistados, a única a receber a aprovação unânime dos atores que o conheciam. Abaixo, fragmentos de relatos positivos concedidos à equipe de auditoria:

“A iniciativa foi excelente, porque a gente não tem equipe da prefeitura para fazer os projetos, tem que contratar, e muitas vezes a gente perde os prazos com isso. A gente escuta que tem um recurso para isso ou aquilo, mas sem o projeto pronto, não consegue trazer o recurso. Projeto é caro, é um gasto, e só o fato de preparar antes, de deixar tudo certinho, já facilita demais.”



Fonte: Entrevista com o secretário de Infraestrutura de Vav (1), junho de 2017.

“Está tudo muito recente, e a gente não viu ainda o recurso para as propostas aprovadas, mas vai ser uma ajuda muito importante, quando o dinheiro chegar.”

Fonte: Entrevista com o Prefeito Municipal de Thet (10), maio de 2017.

“Era uma demanda antiga dos municípios, principalmente os menores, que dependem quase que exclusivamente de repasses para poder investir. Penso que o governo do Estado acertou ao criar esse Escritório, e espero que dê certo.”

Fonte: Entrevista com assessor da Secretaria de Planejamento. Município de Guimel (11), junho de 2017.

Sobre esse ponto, em resumo, pode-se destacar que:

- 1 – O alto custo com o desenvolvimento ou contratação de projetos é um desafio adicional à gestão da política urbana nos municípios – em especial para os municípios mais dependentes de transferências de recursos para investir - de modo que o apoio a essa etapa dos investimentos está em consonância com as diretrizes gerais do PPA do Estado;
- 2 – A iniciativa de capacitar de servidores públicos para a captação de recursos é compatível com a configuração federativa do país, e pode mitigar a alegada escassez de recursos para o custeio da política urbana;
- 3 – Os critérios para aprovação das propostas levam em consideração a necessidade do proponente (o IDH do município, o perfil sócio-ambiental da área beneficiada, e o número de habitantes no local), sua personalidade jurídica (a apresentação de propostas por consórcios é estimulada), e a utilização de recursos já assegurados por linhas de crédito, o que é importante na integração da eficiência e a equidade no planejamento da ação governamental.

Em face do que se apresenta aqui, recomenda-se:

- xxv – Que o TCE-PE instaure procedimento especial para avaliar o funcionamento do EP, apresentando diagnóstico das componentes “Apoio à captação de Recursos” e “Gestão do Conhecimento”, cuja natureza extrapola o escopo desta auditoria, mas que têm importância fulcral no aperfeiçoamento da gestão dos municípios.



CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR

Por meio do Ofício TC/NAE Nº 290/2017, datado de 22/12/2017, foi encaminhada a versão preliminar deste relatório ao Secretário de Planejamento e Gestão, Sr. Márcio Stefanni Monteiro Moraes, solicitando o pronunciamento do gestor sobre os resultados da Avaliação da Política Urbana do Estado de Pernambuco. Em resposta final, o Secretário enviou os comentários acerca da avaliação realizada, por meio do Ofício 113/2018 GS, foi protocolado neste TCE no dia 26/02/2018 (PETCE nº 9187/2018) (fls. 439 a 457).

A seguir, a análise dos comentários realizados pelo gestor, que respondeu em relação às recomendações apresentadas ao longo do relatório.

Quanto às recomendações *i* e *ii* (fls. 440 e 441), o gestor afirmou que está em fase de licitação um anteprojeto de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMR, cujo produto deverá ser elaborado em 08 meses a partir da data de sua assinatura; também afirma que serão tratados, em fase posterior, os aglomerados urbanos de Caruaru, Salgueiro e Petrolina.

Quanto às recomendações *v*, *vi* e *vii* (fls. 441 a 443), o gestor reconheceu que o Conselho Estadual das Cidades é um importante instrumento de política urbana, e que são envidados esforços para assegurar a realização das Conferências Estaduais das Cidades. Reconhece que a execução orçamentária do Concidades em 2015 e 2016 foi inferior à metade da dotação autorizada pela SEPLAG, e que por isso o orçamento para o exercício de 2017 sofreu redução; de qualquer modo, destaca que já houve incremento orçamentário para o ano de 2018 em relação a 2017. Pondera também o gestor que o Estado tem transferido recursos aos municípios via FEM e transferências voluntárias, e que também apoia os municípios disponibilizando capacitações no Centro de Formação dos Servidores e Empregados Públicos do Estado de Pernambuco (CEFOSPE).

No que diz respeito especificamente às recomendações *viii*, *ix* e *x* (fls. 443 a 445), o gestor afirma que o Estado de Pernambuco adota indicadores próprios, mas que empreenderá esforços para que sejam explicitados, na Revisão do Plano Plurianual para o exercício 2019, “indicadores de impacto” dos objetivos estratégicos do Estado por meio da adaptação de sistemas e processos afins. Também considera que o FEM tem passado por ajustes no passar dos anos, e que pode, quando de uma nova edição do FEM, avaliar novos critérios/parâmetros.

Sobre as recomendações *xi* e *xii* (fls. 445 a 447), o gestor enfatiza as iniciativas do CONDEPE-FIDEM para disponibilizar dados ao público em geral, muito embora admita que não dispõe, ele mesmo, de todas as informações em nível de estratificação municipal, e que tampouco dispõe delas, por uma série de razões, os municípios. Reclama da ausência, no Relatório de Auditoria, de menção ao Sistema Base de Dados do Estado – BDE, disponível para consulta, e ressalta que o serviço representa um esforço no sentido de promover a transparência e a acessibilidade na informação no planejamento das ações. Comenta que alterações nos códigos da programação orçamentária do PPA demandam adaptação do sistema e-Fisco, o que é um procedimento complexo; de qualquer modo, a Secretaria de Planejamento e Gestão empreenderá esforços para que sejam explicitados, na Revisão do Plano Plurianual para o exercício 2019, indicadores de impacto dos Objetivos Estratégicos via adaptação de sistemas e processos afins.



Ainda sobre as recomendações *xiii* e *xiv* (fls. 447 e 448), o gestor julgou oportuno pontuar que indicadores de desenvolvimento urbano remetem a temas complexos, e que nem todas as mudanças sociais (positivas ou negativas) são causadas pela ação do Estado; mesmo assim, reitera que adaptará sistemas e processos afins para que sejam explicitados os indicadores de impacto dos Objetivos Estratégicos, na Revisão do Plano Plurianual para o exercício 2019. Também afirma que a Agência Condepe/Fidem presta apoio aos Municípios na elaboração e revisão de seus Planos Diretores, bem como outros instrumentos de Política Urbana (Lei de Uso e Ocupação do Solo, etc.), e que a regularização cadastral de imóveis urbanos é atribuição dos municípios.

Sobre as recomendações *xv* a *xviii* (fls. 449 a 452), o gestor entendeu oportuno mencionar as razões de criação do FEM e reproduzir alguns dos dispositivos que regulam seu funcionamento, enfatizando que houve crise econômica no país e mudança em muitas administrações municipais, e argumentando que, tudo junto, isso definiu o atraso na execução dos objetos dos PTM.

No tocante às recomendações *xix* a *xxiv*, por fim, o gestor destacou a importância e o caráter inovador do Escritório de Projetos no quadro da gestão estadual (fls. 452 a 456), descrevendo o processo de implantação do escritório, inclusive detalhando as etapas da implantação e as ações envidadas até aqui.

Os comentários elaborados pelo gestor, e incorporados ao processo conforme paginação indicada, trazem os devidos esclarecimentos quanto às considerações presentes no relatório, e acrescem informação às análises apontadas no Relatório, sem contestar os resultados da avaliação. Ficam mantidos, assim, os resultados da auditoria.



CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO

A auditoria objetivou avaliar as ações da política urbana no Estado de Pernambuco, abordando as dimensões de eficácia e equidade, no tocante às preferências alocativas do Estado de Pernambuco.

Na realização deste trabalho optou-se por subdividir a análise em três questões fundamentais. A primeira enfocou a Execução Orçamentária do Estado, investigando em que medida a execução orçamentária do Estado no biênio 2016-2017, na área de política urbana, minimiza a carência por infraestrutura urbana do Estado; a segunda, tratando das Transferências de Recursos, perguntou em que medida o financiamento estadual para os investimentos municipais em política urbana atende as necessidades da população. A terceira, por fim, dedicada ao funcionamento do Escritório de Projetos (EP), tratou de aferir em que medida a implantação do (EP) contribui para a melhoria da gestão urbana dos municípios pernambucanos.

Em meio aos achados de auditoria, a equipe técnica destaca que Governo Estadual não tem seguido o mapa da vulnerabilidade urbana como critério para priorização na execução orçamentária, havendo localidades com evidente carência de infraestrutura que não são priorizadas nos investimentos, bem como municípios que não seriam prioritários, mas que recebem um volume maior de investimentos per capita. Também se verificaram atrasos na aprovação das prestações de contas dos Planos de Trabalho Municipal, pelas secretarias estaduais finalísticas, as mesmas encarregadas da sua pré-análise, impedindo a adesão dos municípios aos novos editais do Fundo e, conseqüentemente, a recepção e aplicação dos recursos. Ademais, cabe também destaque para o fato de que o ritmo de execução da ação de financiamento dos projetos municipais, via Escritório de Projetos, está aquém das disposições regimentais, tendo apenas 9% (nove por cento) do total de recursos previstos para aplicação em 2015 sido executados até junho de 2017. Em face destes problemas, e de tudo o mais que se relatou no documento, a equipe recomenda a adoção das medidas revertidas em deliberação, conforme **Capítulo 6 - Propostas de Encaminhamento**, a seguir.

Os resultados esperados por esta auditoria remetem-se à melhoria na gestão pública, mediante cumprimento das recomendações emitidas para uma melhor eficácia e equidade nas ações relacionadas à política urbana estadual, permitindo a efetivação dos valores e diretrizes constantes não apenas da legislação setorial específica, mas dos próprios instrumentos de planejamento do Estado. Para isso, é fundamental que a SEPLAG promova o equacionamento nas prioridades da execução orçamentária, incluso nos aspectos relativos à transferência de recursos aos municípios e no funcionamento do Escritório de Projetos.



CAPÍTULO 6 – PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir com o gerenciamento da Política Urbana do Estado de Pernambuco é proposto o encaminhamento das deliberações que seguem.

Recomenda-se à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG):

1. Que o auditado elabore um Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, ou documento equivalente, a fim de estabelecer o conjunto de princípios, diretrizes e objetivos norteadores dos investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como para promover o desenvolvimento fundiário e imobiliário nas áreas urbanas, ao longo do território pernambucano. Considerando os termos do Pacto Federativo, é necessário que o documento estabeleça claramente o diagnóstico, as ações, os objetivos, as metas e os responsáveis, seja por cada uma das ações e também pelo gerenciamento integrado, no âmbito do governo Estadual, da Política Urbana do Estado;
2. Que o Plano retromencionado seja desenvolvido pelo auditado com vistas à implementação do Plano de Ação que sucederá esta auditoria, nos termos do Art. 2º, VI, da resolução TC 21/2015;
3. Que a realização das Conferências Estaduais das Cidades, em face de sua importância na política urbana, seja assegurada pela execução orçamentária do Estado;
4. Que a realização das Conferências Municipais das Cidades, eventos concebidos para assegurar o caráter democrático e participativo da política urbana em nível local, seja estimulada e monitorada pela SEPLAG, dado que do sucesso dessas iniciativas impacta os objetivos no PPA estadual no tocante à participação, transparência, e controle social do investimento público;
5. Que a SEPLAG apoie os municípios pernambucanos na geração de receitas próprias para o financiamento de sua política urbana, nos termos previstos no Estatuto das Cidades;
6. Que no Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano, ou documento equivalente a ser desenvolvido pelo auditado, o governo estadual evidencie, mediante indicadores de resultado, o caráter redistributivo dos objetivos de sua política urbana;
7. Que o Governo do Estado empregue, já a partir do próximo projeto de Lei de Revisão do PPA e em todos os instrumentos de planejamento doravante, indicadores de resultado que indiquem clara e precisamente os produtos das ações de governo. Tal expediente facilitará sua aferição e análise pela a própria equipe da SEPLAG (que acompanhará sua execução), e possibilitará aos órgãos de controle, entidades da sociedade civil e (principalmente) ao cidadão comum, acompanhar a evolução da política, via Portal da Transparência do Estado ou instrumento equivalente;
8. Que, em face de potenciais distorções de justiça fiscal, e do comprometimento da eficiência na geração de bens e serviços públicos pelos municípios, a SEPLAG reavalie a decisão de repartição dos recursos do FEM a partir do modelo do FPM;
9. Que a SEPLAG melhore a transparência e a acessibilidade na informação empregada no planejamento das ações de política urbana, disponibilizando ao público base de dados que permita ao público, além do monitoramento da execução orçamentária, a identificação das preferências alocativas com atualização e detalhamento necessários à avaliação qualitativa das ações;



10. Que os instrumentos de planejamento da gestão sejam dotados de dispositivos que evidenciem a relação entre a despesa prevista e indicadores de demanda que justifiquem, à luz de critérios claramente estabelecidos, os investimentos pretendidos;
11. Que os próximos orçamentos anuais considerem o cenário apresentado por indicadores de desenvolvimento urbano de domínio público, os quais já apontam para a gravidade da situação estadual em termos de escassez de arborização nas cidades, esgoto a céu aberto, lixo acumulado no entorno dos domicílios (D.2); escassez quantitativa e qualitativa de moradias (D.3); iluminação pública, pavimentação, calçadas, acessibilidade e identificação dos logradouros (D.5, do IBEU);
12. Que a SEPLAG apoie a regularização cadastral dos imóveis urbanos, ao longo do território estadual, bem como o desenvolvimento dos marcos regulatórios municipais (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Código de Posturas, etc.);
13. Que a SEPLAG apoie a função de planejamento no ciclo de gestão municipal, de modo a minimizar o efeito de retenção, observado em municípios que não conseguem se habilitar para as recentes edições do FEM e função de dificuldades para planejar, e conseqüentemente executar os seus PTM;
14. Que, em face da decisão governamental do Estado em executar investimentos nas cidades em parceria com os municípios, a SEPLAG promova a capacidade técnica dos municípios no tocante à gestão dos seus respectivos PTM;
15. Que a SEPLAG corrija o fluxo de prestação e julgamento das contas dos PTM, evitando retenção de processos sob responsabilidade do governo estadual que redundem em prejuízo aos municípios;
16. Que a SEPLAG divulgue, junto aos governos e a sociedade civil dos municípios, a existência do EP - seus objetivos, organização e serviços disponíveis - destacando a possibilidade de financiamento de projetos para prefeituras e consórcios municipais;
17. Que a SEPLAG estimule a apresentação de propostas, pelos potenciais beneficiários, nos próximos editais de financiamento;
18. Que os próximos editais contenham cláusula que estabeleça o prazo de vigência para o contrato de repasse, estabelecendo o lapso temporal para o qual a gestão municipal deverá se organizar para receber e aplicar o recurso;
19. Que a SEPLAG realize busca ativa, junto a proponentes e signatários dos Termos de Adesão do Edital de março de 2015, promovendo assim a execução do orçamento reservado para a contratação de projetos;
20. Que a SEPLAG articule o lançamento dos seus Editais de Financiamento com o ciclo de gestão municipal, avaliando, do PPA 2018-2021 e subsequentes, o momento mais favorável para publicar a convocatória, resguardando – com vistas ao sucesso da ação - a dinâmica político-administrativa dos governos locais;
21. Que a SEPLAG evite atrasos no repasse de recursos, para financiamento da contratação de projetos, aos municípios.

Ainda:

Determina-se à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado (SEPLAG):



- Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, conforme artigo 14 da Resolução TC nº 21/2015, o Plano de Ação contendo as ações, o cronograma e os responsáveis pela implementação das recomendações acima elencadas, com o objetivo de solucionar ou minimizar as deficiências identificadas nesta auditoria, conforme Anexo II da Resolução acima;
- Remeter a este Tribunal de Contas, anualmente, relatório de execução do Plano de Ação, conforme artigo 17 da Resolução TC nº 21/2015 e seu Anexo III.

Determina-se à Diretoria de Plenário deste Tribunal:

- Encaminhar este processo ao Núcleo de Auditorias Especializadas.

Determina-se à Coordenação de Controle Externo deste Tribunal:

- Instaurar procedimento de auditoria na concessão de subsídio aos operadores do STPP-RMR, verificando a aderência entre o gasto público realizado para subsidiar os custos operacionais das empresas do setor e a qualidade dos serviços ofertados à população;
- Instaurar procedimento especial, na modalidade de Auditoria de Desempenho, para avaliar o sistema de mobilidade urbana na Região Metropolitana do Recife;
- Monitorar o cumprimento, pelo jurisdicionado, das deliberações do Processo TC 16100217-1, e encaminhe as providências cabíveis.

Determina-se ao Núcleo de Auditorias Especializadas deste Tribunal:

- Encaminhar cópia da decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado, conforme disposto no inciso I do artigo 13 da Resolução TC nº 21/2015, bem como cópia da referida resolução.

Recife, 06 de junho de 2018.

Arthur Leandro Alves Silva

Analista de Controle Externo – Mat.0971
(Coordenador da Equipe)

João Antônio Robalinho Ferraz

Analista de Controle Externo – Mat.1000
(Gerente da Geap)



ANEXO - Os critérios de auditoria e a auditoria operacional

A auditoria operacional tem-se tornado uma tendência crescente, senão a tendência central, das atividades de controle governamental em nível internacional. Da mesma forma, geralmente sob o rol de atividades atribuídas à auditoria interna, terminou por ser incorporada plenamente ao cotidiano da empresa privada.

O foco nas questões metodológicas em qualquer das modalidades da auditoria justificar-se-ia de per si ao considerarmos que nelas o seguimento rigoroso de métodos e padrões de trabalho é pressuposto de viabilidade da obtenção de conclusões e chega a ser condição essencial para caracterizar a devida diligência profissional do auditor.

Mais útil torna-se o debruçar-se sobre as questões de método na auditoria operacional quando se sabe que, nesta vertente, a prática é recente, o conhecimento é novo, muitas vezes de caráter precário ou experimental, e não colheu ainda os frutos da longa sedimentação permitida pelas décadas de prática profissional da auditoria financeira e contábil.

Para uma discussão metodológica, convém em primeiro lugar demarcar os próprios limites do conceito de auditoria operacional, através de uma definição abrangente, que propomos por corresponder à prática adotada no setor público de muitos países e por assemelhar-se ao conceito usual deste tipo de auditoria na empresa privada.

Assim, a auditoria operacional pode ser definida como sendo a modalidade de auditoria que tem por objetivo examinar a ação da entidade ou atividade auditada quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, examinando para tanto:

- a) como a entidade adquire, protege e utiliza seus recursos;
- b) as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
- c) o cumprimento das metas previstas e
- d) a obediência aos dispositivos legais aplicáveis aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da gestão.

A auditoria operacional pretende assim, como regra, avaliar (e não só descrever) múltiplas dimensões da entidade auditada. O primeiro passo para planejar uma auditoria é, naturalmente, definir cuidadosamente o seu objetivo, especificando que aspecto ou aspectos da entidade serão examinados. A tradução destes aspectos da realidade em enunciados, definindo-os qualitativa e/ou quantitativamente em sua estrutura lógica e em seus valores esperados ou desejáveis, representa a construção de critérios de auditoria.

Crítérios são, portanto, padrões contra os quais se poderá contrastar a adequação do desempenho do ente auditado ou, o que é o mesmo, parâmetros em relação aos quais os achados são medidos para obtenção de uma opinião sobre o desempenho atingido. Podem ser selecionados de várias fontes, de acordo com o juízo profissional do auditor. Na área pública, pela sua própria natureza, sua fonte primária é o ordenamento legal e regulamentar.



Podem também ser buscados nos padrões técnicos da área profissional auditada, no desempenho histórico do ente auditado, no desempenho de entidades semelhantes, em práticas gerenciais ou operacionais aceitas pelo auditado como aplicáveis, nos objetivos fixados ao ente auditado por ele próprio ou pelo poder público correspondente e nos termos de contratos que vinculem o auditado.

É importante identificar a dupla natureza do critério de auditoria como “critério-princípio” e “critério-padrão”. A primeira natureza é a especificação de uma parte da realidade auditada, seus contornos lógicos. Este conceito, sob o nome genérico de “indicadores” e algum viés quantitativo, tem vasta aplicação no trabalho científico *strictu sensu* voltado para as políticas públicas. Kells define-o como “sistemas de elementos quantificáveis ou relações numéricas para medir certos aspectos dos inputs das entidades públicas, de seu funcionamento e dos resultados”.

A segunda natureza, já estritamente vinculada à postura epistemológica do conhecimento auditorial, representa a definição de um valor, que contém a posição normativa oriunda da equipe auditora, ou de outra fonte com autoridade para defini-la, acerca do que seria desejável ou esperado para os resultados da ação auditada.

Os critérios de auditoria são fixados então como parte indissociável do planejamento dos trabalhos auditoriais, ao final do qual devem estar suficientemente precisos e detalhados para que possam desempenhar os papéis de:

- a) arcabouço conceitual básico, facilitando a comunicação entre as equipes auditoras e o ente auditado e permitindo que a metodologia adotada seja conhecida de forma inequívoca pelo próprio auditado;
- b) delimitação da extensão da auditoria, tornando palpáveis seus objetivos e facilitando que todos aqueles vinculados ao trabalho tenham uma visão clara da natureza estimada das conclusões;
- c) orientação para a coleta de dados, indicando como obter evidências significativas e os métodos a serem empregados para coleta e análise de dados;
- d) parâmetros balizadores das conclusões e recomendações da auditoria.

A vinculação da construção de critérios à própria essência da auditoria operacional é tal que os critérios são o próprio ponto de partida lógico das conclusões da auditoria. Na prática, a existência ou possibilidade de divergências significativas sobre os critérios empregados, dentro da equipe auditora ou mesmo com o ente auditado, lança sérias dúvidas quanto à possibilidade de realização de uma auditoria. As constatações que poderão gerar a auditoria estruturam-se logicamente da forma critério-condição-causa-efeito, ou seja:

- a) critério, especificando qualitativa e/ou quantitativamente um aspecto esperado ou desejável da realidade a ser auditada;
- b) condição verificada quanto à situação real da dimensão definida pelo critério;
- c) causa provável de eventuais divergências significativas entre critério e condição, com análise de efeito (nexo de causalidade) entre a causa apontada e a discrepância observada.

Ainda que nosso objeto seja a auditoria operacional, devemos fazer uma breve referência à aplicabilidade do conceito de critérios também à auditoria financeira. Isto porque a percepção relativa à construção de critérios na auditoria operacional ver-se-ia reforçada pela



constatação de que, ao largo de sua mais que centenária evolução, a auditoria financeira ou contábil igualmente aplica o recurso metodológico de construir ou importar padrões contra os quais contrastar seu objeto de exame.

Se a observarmos desde um ponto de vista estritamente teórico, a auditoria financeira examina a contabilidade e o sistema de controle interno da empresa com o objetivo de avaliar se a escrita contábil expressa a imagem fiel do patrimônio, da situação financeira e o resultado das operações da entidade, de acordo com princípios de contabilidade geralmente aceitos e com a legislação vigente, aplicados uniformemente em relação ao exercício anterior.

Ou seja, comparam-se as contas escrituradas à realidade factual, de acordo com os princípios de contabilidade geralmente aceitos e com a legislação. Embora não tenha de construí-los, o auditor financeiro tem nestes dois parâmetros um leque de critérios consolidado e homogêneo que pode aplicar com segurança em praticamente todas as avaliações a seu cargo, sobretudo em relação com aqueles aspectos da prática contábil nos quais é necessária a aplicação de um juízo subjetivo.

As referências técnicas oficiais em distintos países são igualmente precisas ao reiterar a utilização obrigatória dos princípios contábeis geralmente aceitos (e padrões fixados na legislação). A necessidade de construir ou escolher explicitamente, em cada trabalho individual, critérios de auditoria para serem contrastados com os dados financeiros é evidenciada pelo padrão internacional para qualquer auditoria financeira que tenha objetivos distintos da clássica opinião geral sobre o conjunto de demonstrativos contábeis.

Em conclusão, a construção e o emprego de critérios de auditoria na modalidade operacional permitem formular em termos concretos e factíveis os objetivos de uma auditoria e vincular com precisão estes objetivos com os meios a utilizar (modelagem, coleta e análise dos dados). Permitem ainda que a auditoria operacional tire proveito de fundamentos metodológicos já amplamente consolidados pela auditoria financeira. Com esse fecundo diálogo entre ambas as modalidades ampliam-se os limites possíveis da promoção da accountability em relação à ação do ente público ou privado, missão essencial da auditoria.

[...]

Fonte:

BITTENCOURT, Fernando M. R. (2000). Os Critérios de Auditoria e a Auditoria Operacional.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. L.; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados. Brasília: Consad /Fundap, pp.21-80, 2006.
- ALBRECHT, Cristina A. M. *et al.* O conceito de equidade na produção científica em saúde: uma revisão. Saude Soc. [online]. Vol.26, n.1, pp.115-128, 2017.
- ANDRADE, Luís A. G. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: CINTRA, A. O.; AVELAR, L. (orgs.) Sistema político brasileiro: uma introdução. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.
- ARVATE, Paulo; MATTOS, Enlinson. Efficiency in tax collection: evidence from Brazilian municipalities. 2014. Working Paper available from https://www.researchgate.net/publication/228427563_Efficiency_in_tax_collection_evidence_from_Brazilian_municipalities. Acesso em 31 de outubro de 2017.
- BAKER, Judy; GROSH, Margaret. Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction. World Development, 22(7):983-995. 1994.
- BITOUN, Jan *et al.* Bem-estar urbano na Região Metropolitana do Recife: Como as múltiplas iniciativas privadas atuam frente à mediocridade das ações públicas no contexto de uma sociedade muito desigual. Brasília: Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, 2014. Disponível em http://www.ocpf.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Ibeu_recife.pdf. Consulta em 16 de setembro de 2017.
- BITOUN, Jan *et al.* Mercado de trabalho e estrutura social na Região Metropolitana do Recife: observações a partir das PNADs 2001-2008. In: BITOUN, J; MIRANDA, L.I.B.; LYRA, M. R.S.B.. (Org.). Mercado de trabalho e estrutura social na Região Metropolitana do Recife: observações a partir das PNADs 2001-2008. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/Letra Capital, 2013.
- BITTENCOURT, Fernando. Os critérios de auditoria e a auditoria operacional. Revista do TCU, Brasília, 31, 83, jan./mar. 2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14 de 08/06/1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=540719>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.
- _____. Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1881.htm>. Acesso em 19 de setembro de 2017.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 de março de 2017
- _____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.



_____. Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 14 de fevereiro de 2017.

_____. Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp113.htm>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

_____. Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002. Regulamenta a Lei Complementar no 113, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4366.htm>. Acesso em 12 de setembro de 2017.

_____. Decreto 5.790, de 25 de Maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.html>. Acesso em 17 de março de 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm>. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

_____. Lei complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp157.htm>. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Avaliação de Projetos Sociais. 8ª Ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2010.

COSTA, Rodolfo F. R.; GASPARINI, Carlos E. ; SAMPAIO, Luciano M. B. FPM e Equidade de Serviços Públicos: um estudo para os municípios nordestinos. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste. v. 43, n. 3, 2012.

FARINA, Milton C.; GOUVÊA, Maria A.; VARELA, Patrícia S. Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. São Paulo: Organizações em Contexto, v. 4, n. 8, p. 1–23, 2008.

FERNANDES, Rogério A. Dados contradizem discurso dos prefeitos de que houve queda na arrecadação. Portal Contas Públicas, publicado em 28-11-2017. Disponível em:



<http://contaspublicas.org/2017/11/dados-contradizem-discurso-dos-prefeitos-de-que-houve-queda-na-arrecadacao/>. Acesso em 02 de dezembro de 2017.

FLORISSI, Elena. Desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobresistemas de indicadores de sustentabilidade urbana. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife: UFPE, 2009.

GASPARINI, Carlos E.; MIRANDA, Rogério. B. Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. Brasília: Planejamento e políticas públicas, n. 36, p. 311–349, 2011.

GOUVÊA, Maria et al. Avaliação de indicadores socioeconômicos de municípios paulistas com o uso da análise discriminante. Porto Alegre: Análise, v. 18, n. 1, p. 78-97, Jan./Jun., 2007.

GRAÇAS-RUA, Maria; ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas. Brasília: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP); e-book. Disponível em http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf. Brasília, 2014.

LAMOUNIER, Ludimila. Acessibilidade em Calçadas – Relatório Técnico. Câmara dos Deputados: Brasília, 2015. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/25180>. Acesso em 18 de agosto de 2017.

LASSWELL, Harold. Politics: who gets what, when, how. New York: Literary Licensing, 2011.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, 32: 298-310, 1972.

MENEZES, Daiane B.; POSSAMAI, Ana J. Desenvolvimento humano e bem-estar urbano nas regiões metropolitanas brasileiras: um novo índice sintético. Porto Alegre: FEE, 2015 (Texto de Discussão).

MORRIS, Saul S.; OLINTO, Pedro; FLORES, Rafael. Consultancy to Support the Design and Evaluation of Bolsa-Alimentação, [S.l.]: IFPRI, Final Report. September - 2001.

LOPES NETO, Noel Teixeira; ANTONOVZ, Tatiane. Fundos Públicos do Estado de Pernambuco: O Caso do Fundo Estadual de Apoio ao desenvolvimento Municipal – FEM. s/d, mimeo.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco, de 5 de Outubro de 1989. Disponível em: http://www.pe.gov.br/resources/files/modules/files/files_105_201111171514476bd8.pdf. Acesso em 14 de março de 2017

_____. Lei nº 13.490, de 1º de julho de 2008. Cria o Conselho Estadual das Cidades do Estado de Pernambuco - ConCidades-PE, e dá outras providências. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4172&tipo=TEXTUALIZADO>. Acesso em 22 de abril de 2017.

_____. Decreto nº 34.547, de 29 de janeiro de 2010. Regulamenta a Lei nº 13.490, de 01 de julho de 2008, e alteração, que cria Conselho Estadual das Cidades do Estado de Pernambuco – ConCidades-PE. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=34547&complemento=0&ano=2010&tipo=&url=>. Acesso em 22 de abril de 2017.



_____. Decreto 38.402, de 2 de Julho de 2012. Aprova o Regulamento da Secretaria das Cidades, e dá outras providências. Disponível em <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=16753&tipo=TEXTTOORIGINAL>>. Acesso em 18 de abril de 2017.

_____. Lei 14.921, de 11 de Março de 2013. Institui o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1170&tipo=TEXTTOATUALIZADO>> . Acesso em 21 de julho de 2017.

_____. Decreto nº 39.200, de 18 de março de 2013. Regulamenta a Lei nº 14.921, de 11 de março de 2013, que dispõe sobre o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4913&tipo=TEXTTOATUALIZADO>>. Acesso em 18 de junho de 2017.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. Pernambuco 2035 – Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo, 2013. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pe2035/2035-o-projeto-pernambuco-2035>>. Acesso em: 17 de maio de 2017.

_____. Instituto Agrônomo de Pernambuco - IPA. Pólo Gesseiro do Araripe: Potencialidades, Problemas e Soluções – Relatório de Simpósio: Recife, 12 a 14 de agosto de 2014 (mimeo).

_____. Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1908&tipo=TEXTTOATUALIZADO>>. Acesso em 18 de junho de 2017.

_____. Lei 15.703 de 21 de Dezembro de 2015. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o art. 124, § 1º, inciso II, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.secti.pe.gov.br/wp-content/uploads/leis/p5/Lei%20Estadual%2015.703-2015%20-%20Plano%20Plurianual%20do%20Estado%20-%20PPA.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2017.

_____. Lei nº 15.978, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o art. 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008, sobre a revisão do Plano Plurianual 2016-2019, exercício 2017. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=15978&complemento=0&ano=2016&tipo=&url=>>>. Acesso em 05 de março de 2017.

_____. Lei nº 16.069, de 15 de junho de 2017. Altera a Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16069&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=>>>. Acesso em 09 de julho de 2017.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras. Brasília - DF: PNUD, IPEA, FJP, 2014.



120p. Disponível em
http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_rm_pt.pdf. Acesso em 14 de abril de 2017.

RAVALLION, Martin; WODON, Quentin. Poor Areas or Only Poor People? Journal of Regional Science 39(4): 689-711, 1999.

RIBEIRO, Marcelo G. & RIBEIRO, Luiz C. Q. (org). IBEU Municipal - Índice de Bem-estar Urbano dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro: INCT, 2016. Disponível em http://observatoriodasmetrolopoles.net/images/abook_file/ibeumunicipal_final.pdf. Acesso em 21 de junho de 2017.

SILVA, Arthur L. A. Análise de políticas municipais de habitação e urbanismo: policy, eficiência e controle externo na esfera municipal. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Recife: UFPE, 2004.

SILVA, José A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SKOUFIAS, Emmanuel. Progressa and its impacts on the human capital and welfare of households in rural Mexico: a synthesis of the results of an evaluation by IFPRI. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2001.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Introductory Econometrics: a modern approach. New York: Thomson, 2007.