

Capacitação e informação

8

Novembro de 2004

**Ministério
das Cidades**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES

OLÍVIO DUTRA
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO
Secretária-Executiva

JORGE HEREDA
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb

APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infra-estrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais.

Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.

Paralelamente a todas essas ações, iniciamos um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações. Neste sentido, foi desencadeado o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Em consonância com o Conselho das Cidades, formado por 71 titulares que espelham a diversidade de segmentos da sociedade civil, foram elaboradas as propostas de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial e a PNDU.

Como mais uma etapa da construção da política de desenvolvimento, apresentamos uma série de publicações, denominada Cadernos MCidades, para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Em uma primeira etapa estão sendo editados os títulos: *PNDU; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação.*

Com essas publicações, convidamos todos a fazer uma reflexão, dentro do nosso objetivo, de forma democrática e participativa, sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios da justiça social, transformando para melhor a vida dos brasileiros e propiciando as condições para o exercício da cidadania.

Estas propostas deverão alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005. Durante este período, municípios, estados e a sociedade civil estão convidados a participar dessa grande construção democrática que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Olívio Dutra

Ministro de Estado das Cidades

CAPACITAR E INFORMAR PARA A DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL	7
PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES – PNCC	9
CONSTRUIR UMA CIDADE DEMOCRÁTICA	11
REFERÊNCIAS GERAIS	12
ORIENTAÇÕES PARA A AÇÃO	15
PROGRAMAS E AÇÕES	18
A POLÍTICA DE INFORMAÇÕES DAS CIDADES – PIC	57
SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DAS CIDADES – SNIC	61
PRINCIPAIS PROGRAMAS LEGADOS	66
NOVOS SISTEMAS EM FASE DE IMPLANTAÇÃO	80
TEXTOS DE REFERÊNCIA	95
SISTEMAS DE INDICADORES MUNICIPAIS NO BRASIL	97
UM SISTEMA DE INDICADORES PARA O MINISTÉRIO DAS CIDADES	98
O ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA URBANA DAS CIDADES BRASILEIRAS	99
O GOVERNO BRASILEIRO E A TEMÁTICA DO SOFTWARE LIVRE	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
SIGLAS UTILIZADAS	111

CAPACITAR E INFORMAR PARA A DEMOCRACIA E JUSTIÇA SOCIAL

Este caderno apresenta dois elementos fundamentais para a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano: a elaboração e disponibilização de informações e indicadores de qualidade e a capacitação dos agentes intervenientes no processo.

Na Parte I deste documento é apresentado o Programa Nacional de Capacitação das Cidades, que agrega os diferentes programas e ações de capacitação e apoio ao desenvolvimento institucional. Na segunda parte, é apresentada a Política de Informações das Cidades, que orienta o desenvolvimento, a gestão e a integração dos sistemas de informações e indicadores do Ministério das Cidades

Para apoiar a implementação da função social da cidade e a promoção da justiça social nos municípios brasileiros é necessário priorizar a implementação de políticas específicas que apoiem a construção das condições institucionais necessárias. Assim como é essencial realizar ações para organizar informações para apoiar a tomada de decisão, promover a transparência administrativa e o controle social por meio da democratização da informação, é preciso capacitar e formar quadros técnicos das administrações públicas e agentes sociais para a gestão planejada e participativa.

Necessariamente articulados, programas e ações voltados para a organização das informações, produção de indicadores, capacitação de quadros e apoio ao desenvolvimento institucional de órgãos públicos são, também, elementos promotores da integração das políticas setoriais do Ministério, uma vez que definem referências e diretrizes gerais, identificam complementaridades e promovem ações integradas voltadas para órgãos públicos e públicos beneficiários da sua implementação.

A implementação e articulação dessas políticas são conduzidas por dois grupos de trabalho – o Comitê Gestor de Informações e o Grupo de Trabalho de Capacitação. Neste processo, contam com a participação de representantes de todos os setores do Ministério, fundamental para o sucesso da PNDU. No entanto, a implementação destas políticas se dá de forma progressiva, com a adaptação dos programas existentes às novas diretrizes integradas do desenvolvimento urbano e com a criação de novas linhas de atuação do Ministério das Cidades.

A articulação com entidades de ensino e pesquisa, organizações não governamentais, instituições públicas, empresas e técnicos com experiência na área de desenvolvimento urbano e a cooperação com órgãos de governo federal e instituições nacionais e internacionais para o financiamento das atividades são condições fundamentais para a implementação das políticas de informação e capacitação. Várias iniciativas nesse sentido já foram implementadas, como pode ser observado ao longo deste Caderno.

Este Caderno resume os esforços até agora empreendidos nas áreas de Capacitação e de Informações das Cidades e estabelece as diretrizes do programas que certamente devem ser desenvolvidos e aperfeiçoados ao longo da sua implementação, contando com a contribuição de todos os agentes sociais comprometidos com o Direito à Cidade.

Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC



INTRODUÇÃO

A necessidade de aprofundamento do processo democrático torna imprescindível a incorporação de todos os agentes sociais no processo de construção de uma nova política urbana democrática e descentralizada, integrada e eficiente. Nesse contexto, a capacitação de agentes públicos e sociais para as políticas públicas urbanas integradas constitui uma das tarefas mais importantes do Ministério das Cidades no processo de promoção do Direito à Cidade e da inclusão social.

Com o crescimento urbano acelerado dos últimos vinte anos, a necessidade de capacitação técnica, de reestruturação institucional e de construção de sistemas de informação adequados nos municípios brasileiros tornou-se mais evidente. É necessário formar um novo profissional capaz de lidar minimamente com aspectos críticos da contemporaneidade – especialmente no que diz respeito às áreas de concentração da pobreza – e de atuar na promoção da redução das desigualdades sociais e da justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Por outro lado, a aprovação da Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade e as mudanças introduzidas no cotidiano dos municípios pela Lei de Responsabilidade Fiscal tornaram o controle social requisito obrigatório na elaboração de Planos Diretores e de Leis Orçamentárias e trouxeram novas exigências para a estrutura administrativa e capacitação técnica municipal. A implementação de uma gestão pública que seja ao mesmo tempo democrática e eficiente é o novo desafio a ser enfrentado, especialmente no que diz respeito à aplicação das diretrizes e dos instrumentos constantes no Estatuto da Cidade.

Certamente, nos últimos anos, houve administrações públicas municipais que se

destacaram pela adequada definição de prioridades na distribuição do investimento público e da participação popular na gestão urbana, atuando no sentido de reduzir as desigualdades sociais e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes. O quadro geral, entretanto, não é esse. Seja em função da conjuntura política específica – em que governos e atores sociais contribuem para conformar ambientes específicos que limitam e condicionam a ação –, seja em função de uma estrutura administrativa frágil e da carência de recursos humanos e materiais, na maioria das vezes as administrações públicas não dão às questões locais respostas que promovam a equidade e a justiça social, nem resolvem de forma eficiente questões técnicas que fazem parte de qualquer programa, projeto ou ação de governo.

Com frequência, fragilidades técnico-institucionais impedem as administrações locais de ter acesso a programas e ações de outras esferas de governo. Além disso, os inúmeros programas existentes, com suas múltiplas e complexas exigências, muitas vezes dão origem a superposições de ações e projetos ou tornam obrigatória a contratação de consultorias especializadas. Para a grande maioria dos municípios – principalmente os 4.018 municípios com população inferior a 20.000 habitantes¹ –, as melhorias promovidas estão relacionadas a obras isoladas, selecionadas quase sempre de forma desarticulada com um planejamento adequado.

Em um contexto geral em que predominam programas de capacitação técnica e de desenvolvimento institucional cuja referência principal é a ampliação da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades e que, não raramente, são voltados para atender exclusivamente a critérios de eficácia na

¹ Censo 2000, IBGE.

realização de programas e projetos específicos, é importante que sejam reforçadas outras abordagens e práticas que se orientam para a construção da gestão democrática da cidade, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção da sustentabilidade ambiental. Referimo-nos a abordagens e práticas que incorporam aos programas de capacitação a construção das condições institucionais que permitam a ampliação da participação da população na definição da política urbana, formando técnicos da administração pública, promovendo mudanças institucionais e atuando no sentido de impulsionar a formação de sujeitos sociais capazes de intervir e colaborar no debate sobre política urbana.

Tendo entre seus princípios e eixos de atuação a construção da igualdade e a melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras, o Ministério das Cidades, por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, promove, coordena e apóia programas de desenvolvimento institucional e de capacitação técnica que tenham como objetivo não apenas atender requisitos de eficácia e eficiência na execução de programas e projetos, mas, principalmente, colaborar na construção de uma cidade democrática e com justiça social.

O documento

Este documento consolida as referências gerais e orientações do Programa Nacional de Capacitação das Cidades – PNCC para atividades coordenadas pelos diferentes setores do Ministério das Cidades, apresenta programas e ações em curso e define prioridades e perspectivas para o ano de 2005.

Os itens *Referências Gerais* e *Orientações para a Ação* – observam os marcos estabelecidos pela *1ª Conferência Nacional das Cidades*

e refletem o acúmulo do debate promovido pelo Ministério das Cidades. O item *Programas e Ações* – apresenta as principais linhas de atuação do Ministério voltadas para capacitação e desenvolvimento institucional em andamento, define prioridades e apresenta novas ações e programas previstos, abordando, quando relevante, as formas de continuidade de programas existentes.

REFERÊNCIAS GERAIS

Este item consolida e apresenta de forma sintética os objetivos e diretrizes do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e delimita o escopo da política de capacitação do Ministério, estabelecendo linhas de atuação, definindo as áreas temáticas relevantes e o público a quem se destinam as atividades relacionadas.

As estratégias e prioridades do PNCC serão tratadas nos itens *Orientações para a ação* e *Programas e ações para 2005*.

Objetivo geral

Capacitar agentes públicos e sociais para a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano e desenvolver ações de apoio ao setor público municipal e estadual para o desenvolvimento institucional e a implementação de sistemas de informação.

Objetivos específicos

- Elaborar e executar uma política de capacitação comprometida com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, considerando o acúmulo das práticas desenvolvidas em experiências democráticas e populares de gestão da cidade;
- articular ações e experiências de capacitação, promovidas por agentes técnicos e

sociais, compatíveis com as diretrizes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

- potencializar a ação de quadros técnicos públicos e agentes sociais;
- disseminar a implantação dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade e apoiar a sua regulamentação de acordo com os princípios de redução das desigualdades e da promoção da justiça social e da sustentabilidade ambiental;
- estimular a ampla participação dos agentes sociais;
- apoiar e implementar processos de modernização administrativa articulados com a promoção da gestão democrática da cidade;
- promover a implantação e a atualização permanente de sistemas de informação rigorosos, destinados a apoiar as atividades voltadas para o desenvolvimento urbano;
- viabilizar o amplo acesso das administrações públicas e de toda a população aos programas e ações do Ministério das Cidades.

Diretrizes

- Garantir que o escopo da política de capacitação esteja em consonância com as diretrizes, objetivos e metas definidas na política nacional de desenvolvimento urbano;
- incentivar a participação ativa da sociedade em todo o processo, desde a definição de políticas, execução de ações até o monitoramento e avaliação do programa;
- promover a utilização de instrumentos que propiciem a inclusão social no planejamento urbano e na gestão das cidades;
- respeitar a diversidade e as especificidades regional e municipal, as diferenças históricas e os níveis de desenvolvimento político-institucional dos agentes;

O MINISTÉRIO DAS CIDADES, POR MEIO DO PLANO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES, PROMOVE, COORDENA E APOIA PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA QUE TENHAM COMO OBJETIVO NÃO APENAS ATENDER REQUISITOS DE EFICÁCIA E EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS, MAS, PRINCIPALMENTE, COLABORAR NA CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADE DEMOCRÁTICA E COM JUSTIÇA SOCIAL.

- valorizar as formas interativas de capacitação (seminários, debates, oficinas, simpósios, etc.), de modo a estimular a reflexão coletiva sobre o tema e incorporação ativa dos diferentes atores no processo de capacitação;
- articular ações de capacitação com o processo de planejamento, implementação e avaliação de programas e projetos;
- estimular a formação de novos grupos/instituições capacitadoras, nos diversos níveis de governo, nas universidades, organizações não-governamentais e centros de pesquisa, na medida em que se dê a disseminação do programa nacional de capacitação;
- potencializar núcleos regionais de apoio e assistência técnica aos municípios;
- incentivar por meio da capacitação conjunta a formação de instâncias de integração entre municípios (associações microrregionais, consórcios, fóruns, etc);
- incluir nas atividades de capacitação a promoção da modernização e da atualização dos sistemas de informação, cadastros e cartografia;
- contribuir com os esforços locais de captação de recursos financeiros para a implantação dos projetos e ações objeto da capacitação;
- contribuir para o desenvolvimento institucional local visando tornar mais eficaz

- a estrutura administrativa, o conjunto da legislação e o sistema de informações;
- articular os programas e as fontes de recursos disponíveis no âmbito nacional e internacional, com modalidades de apoio e financiamento das ações de capacitação no âmbito do desenvolvimento institucional local;
- integrar as ações de capacitação das Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos e Transporte e Mobilidade Urbana, da Secretaria Executiva do Conselho das Cidades e do Denatran;
- sensibilizar os agentes públicos e sociais para a importância da integração da gestão das políticas de saneamento ambiental, habitação, trânsito, transporte e mobilidade urbana, planejamento territorial e regularização fundiária;
- capacitar os agentes públicos e sociais para exercerem com autonomia as funções de agentes do planejamento, da gestão, da avaliação e do monitoramento da implementação de políticas urbanas;
- compatibilizar os conteúdos dos programas de capacitação com as diretrizes e resoluções do Conselho das Cidades e as demandas dos seus Comitês Técnicos;
- introduzir e difundir os instrumentos legais, conceituais, técnicos e participativos junto aos técnicos de órgãos públicos, agentes promotores, órgãos operadores e atores sociais afetos à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Linhas de atuação

- Apoio ao desenvolvimento institucional e à implantação de sistemas de informação nas administrações públicas;
- Realização de cursos e outras atividades de apoio à formação de quadros técnicos das

- Prefeituras municipais e de órgãos dos governos estaduais e federal;
- Realização de cursos e outras atividades de apoio à formação de agentes sociais e conselheiros do Conselho das Cidades e de conselhos municipais e estaduais afetos à política urbana;
- Promoção do planejamento e da realização de cursos que divulguem experiências de participação e controle social e de metodologias desenvolvidas por instituições com experiência na área;
- Realização de seminários nos quais sejam discutidas as possibilidades e limites de operação de formas de gestão metropolitana ou intermunicipal;
- Prestação de assessoria ao desenvolvimento de planos, programas e ações locais, desde que a atividade se constitua também em promoção da formação das equipes locais;
- Divulgação de experiências bem-sucedidas de gestão municipal, de gestão compartilhada inter-municipal e das formas existentes de gestão de serviços urbanos operados pelos estados;
- Promoção da articulação dos programas e ações federais voltados para o desenvolvimento institucional dos municípios que abranjam as áreas de habitação, saneamento ambiental, legislação urbanística, planejamento do uso e ocupação do solo, regularização fundiária e mobilidade, transporte e trânsito, valorizando as competências de cada órgão e otimizando recursos;
- Realização de atividades necessárias para subsidiar o programa, como a promoção de estudos específicos, publicação de livros e revistas e produção de material de divulgação.

Público

As ações do PNCC serão destinadas basicamente aos seguintes públicos:

- equipes técnicas e dirigentes das administrações públicas dos Municípios, Estados, Distrito Federal e Governo Federal responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação da política urbana;
- agentes sociais, técnicos e políticos envolvidos na elaboração e consolidação da política urbana, especialmente conselheiros do Conselho das Cidades e de conselhos estaduais e municipais afetos à política urbana;
- equipes técnicas prestadoras de assessoria e/ou responsáveis por atividades de capacitação do Ministério das Cidades.

Áreas temáticas

Tendo em vista os objetivos e diretrizes do PNCC e os programas e ações constantes do Plano Plurianual 2004-2007 do Ministério das Cidades, foram elencadas as seguintes áreas temáticas para as atividades de capacitação do PNCC:

- Planos diretores participativos e implementação do Estatuto da Cidade;
- Regularização fundiária sustentável;
- Reabilitação de áreas urbanas centrais;
- Prevenção de riscos em assentamentos precários;
- Urbanização e integração dos assentamentos precários;
- Qualidade e produtividade na produção do ambiente construído;
- Auto-gestão de projetos de produção de moradia;
- Gestão de cooperativas populares para processos de construção da moradia;
- Conselhos, participação e controle social;
- Gestão integrada da mobilidade urbana;

- Plano Diretor de Transporte e Mobilidade;
- Engenharia de tráfego;
- Operação e fiscalização do trânsito;
- Gestão do trânsito;
- Segurança e educação no trânsito;
- Construção de indicadores intra-urbanos;
- Implementação e gestão de sistemas de informações geográficas;
- Implementação, aperfeiçoamento e gestão de cadastros territoriais;
- Operação de programas do Ministério;
- Regulação econômica dos serviços de saneamento ambiental;
- Educação e informação em saneamento ambiental;
- Planos Diretores Municipais de Saneamento;
- Combate ao desperdício de água;
- Drenagem urbana sustentável;
- Gestão integrada e sustentada dos resíduos sólidos urbanos;
- Saneamento rural.

ORIENTAÇÕES PARA A AÇÃO

São as seguintes as orientações para a implementação das ações de capacitação do Ministério das Cidades:

Atuar por meio de instituições comprometidas com as orientações do Programa Nacional de Capacitação das Cidades

As atividades do PNCC devem ser realizadas por meio de instituições com reconhecida capacidade e experiência e que assumam o compromisso com a implementação dos objetivos, princípios e diretrizes definidos pelo Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

É importante incorporar na estratégia de capacitação a diversidade de abordagens

afinadas com a nova política nacional de desenvolvimento urbano e aproveitar a experiência das instituições com atuação na área de capacitação no Brasil, incentivando a criação ou fortalecimento de redes de agentes capazes de colaborar na implementação de uma política que fortaleça a descentralização e contemple a diversidade do país, valorizando as instituições locais e regionais.

Diante desse quadro, o Ministério resolveu implementar um processo de credenciamento de instituições por área temática que se inicia por um processo de seleção que considera a experiência e os currículos dos profissionais das instituições candidatas e se completa com a participação das instituições selecionadas em oficinas conduzidas pelo Ministério das Cidades. Nessas oficinas serão transmitidos e debatidos os conteúdos dos termos de referência específicos preparados pelos órgãos responsáveis pela coordenação dos diferentes projetos. O processo de credenciamento e seu resultado serão divulgados na página do Ministério na internet.

Atuar em cooperação com a Caixa Econômica Federal

A Caixa Econômica Federal – presente em todas regiões e Estados do país – é fundamental para a implementação da nova política nacional de desenvolvimento urbano. Por meio da atuação dos seus técnicos – especialmente os técnicos das gerências de filial de apoio ao desenvolvimento urbano que atuam na operação dos programas do Ministério das Cidades – podem ser difundidos em todo o país e junto aos municípios os novos princípios e diretrizes para a política de desenvolvimento urbano.

Objetivando desenvolver ações conjuntas para a capacitação de agentes públicos e sociais para a implementação da política nacio-

AS ATIVIDADES DO PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DAS CIDADES DEVEM SER REALIZADAS POR MEIO DE INSTITUIÇÕES COM RECONHECIDA CAPACIDADE E EXPERIÊNCIA E QUE ASSUMAM O COMPROMISSO COM A IMPLEMENTAÇÃO DOS OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DEFINIDOS PELO PROGRAMA

nal de desenvolvimento urbano, o Ministério das Cidades e a Caixa celebraram em 17 de dezembro de 2003 um acordo de cooperação técnica que têm orientado inúmeras atividades realizadas em conjunto.

Entre as principais ações realizadas até outubro de 2004 pelo Ministério das Cidades em cooperação com a Caixa destacam-se a realização de cursos para técnicos municipais e técnicos das gerências de filial de apoio ao desenvolvimento urbano da Caixa, oficinas de capacitação de lideranças sociais, seminários de discussão e estruturação do PNCC, teleconferências para exposição e discussão dos manuais dos programas e políticas do Ministério das Cidades, cooperação na elaboração de documento de referência sobre planos diretores no âmbito do PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros e cooperação na realização de publicações de apoio às atividades de capacitação.

Para os próximos anos a agenda de cooperação com a Caixa inclui a implementação de cursos de especialização em planejamento urbano e cursos presenciais de curta duração, educação à distância e oficinas temáticas relacionadas com a implementação e regulamentação municipal do Estatuto da Cidade e a implementação, aperfeiçoamento e gestão de cadastros territoriais.

Priorizar atividades voltadas para técnicos municipais, técnicos da Caixa Econômica Federal e lideranças sociais

O principal público dos cursos e demais atividades do PNCC são os técnicos das administrações públicas municipais, os técnicos das gerências de filial de apoio ao desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal e os atores sociais envolvidos com a implementação da política urbana. Como foi tratado no item anterior, a interação dos técnicos da Caixa com os técnicos municipais os credencia como virtuais multiplicadores das políticas e princípios do Ministério da Cidade em todo o território nacional.

Sempre que a temática permitir, as atividades de capacitação devem ser dirigidas para públicos mistos a fim de promover a interação entre lideranças sociais, técnicos da Caixa e técnicos da administração pública das áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte, mobilidade e trânsito, regularização fundiária e planejamento territorial urbano.

Implementar o Módulo Básico do Programa Nacional de Capacitação das Cidades

As ações de capacitação – especialmente aquelas voltadas para a formação do público prioritário – devem estar articuladas em torno de um conteúdo mínimo comum a ser abordado em todas as linhas de atuação e que constituem o *Módulo Básico do Programa Nacional de Capacitação das Cidades*.

Como consta na *Introdução* e na descrição dos objetivos e diretrizes do PNCC, não se trata de promover uma capacitação supostamente destituída de conteúdo político, mas de impulsionar a formação de sujeitos sociais capazes de intervir no debate sobre a política urbana. O conteúdo do *Módulo Básico*, por-

tanto, deve valorizar as abordagens holísticas e a reflexão crítica sobre as questões urbanas. Para isso é necessário, por um lado, que o *Módulo Básico* contextualize todas as técnicas e políticas objeto de atividades de capacitação dentro de uma visão de desenvolvimento urbano que articula as políticas de saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana, habitação, regularização fundiária e planejamento territorial urbano. Por outro lado, é fundamental que o *Módulo Básico* promova a discussão política das ações do Ministério, utilizando as atividades de capacitação como momentos de debate da política nacional de desenvolvimento urbano.

A orientação básica é que o módulo/ação inicial de toda atividade de capacitação operada ou contratada pelo Ministério tenha como referência o conteúdo definido no *Módulo Básico*, respeitadas as especificidades de cada atividade e de cada tema (ou conjunto de temas) tratado.

As orientações que se seguem têm o objetivo de tornar o *Módulo Básico* flexível o suficiente para se adaptar ao tipo de atividade de capacitação a ser conduzida pelo Ministério, ao mesmo tempo em que busca articular toda e qualquer iniciativa específica de capacitação às referências gerais que orientam a ação do Ministério.

São os seguintes os conteúdos mínimos a serem tratados no Módulo Básico:

- O processo de criação do Ministério das Cidades. O movimento da reforma urbana, o Projeto Moradia e a criação do Ministério das Cidades;
- O processo de participação da sociedade na elaboração e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano. As experiências municipais, as Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades;
- O Estatuto da Cidade. O histórico da aprovação do Estatuto, seu conteúdo e im-

plementação. As diretrizes para a política urbana. A função social da propriedade. A gestão democrática da cidade. O plano diretor segundo o Estatuto da Cidade e a sua importância para a implementação dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária;

- A política urbana e a integração das políticas setoriais: a articulação entre as políticas de habitação, política fundiária, planejamento do uso e ocupação do solo, política de desenvolvimento econômico, política de saneamento ambiental e política de transporte, trânsito e mobilidade urbana. A importância do plano diretor como instrumento de implementação da política urbana;
- Relação entre o conteúdo dos itens acima e o conteúdo específico da atividade de capacitação em questão.

As atividades de capacitação de média ou longa duração têm a seguinte orientação de conteúdo complementar para o Módulo Básico:

- Aprofundamento dos temas tratados no conteúdo mínimo de forma ajustada com o cronograma previsto em cada linha de atuação;
- O processo de urbanização no Brasil. Aspectos demográficos, sociais, econômicos e territoriais. Aspectos do diagnóstico regional e intra-urbano;
- Apresentação dos programas do Ministério das Cidades relacionados à temática específica da atividade de capacitação;
- Pontos de pauta da reunião do Conselho das Cidades. Apresentação do estado da discussão no Conselho: acompanhamento das resoluções e apresentação dos temas em pauta;
- Aspectos críticos da regulamentação do Estatuto da Cidade. Instrumentos de regu-

larização fundiária. Instrumentos de intervenção na reprodução do espaço urbano. Instrumentos para a gestão democrática da cidade. Apresentação de casos de regulamentação municipal dos instrumentos do Estatuto. Exposição de experiências de elaboração de planos diretores;

- A questão federativa. As cidades e a estruturação da região. Consórcios municipais e gestão metropolitana.

Fomentar a articulação interna e externa

Para a implementação da nova política de desenvolvimento urbano, é necessário realizar um movimento integrado dos programas e ações do Ministério das Cidades em torno de ações de capacitação, assim como promover a articulação com instituições que potencializem a implementação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

Essa orientação pode ser sintetizada pelos seguintes itens:

- privilegiar a interlocução e a cooperação com instituições federais e demais instituições de ensino e capacitação;
- formalizar convênios e acordos de cooperação técnica com instituições de capacitação;
- fomentar a inclusão de atividades de capacitação em todos os programas do Ministério;
- utilizar as atividades de capacitação como instâncias privilegiadas de integração das ações do Ministério das Cidades.

PROGRAMAS E AÇÕES

Os programas e ações incluídos no Programa Nacional de Capacitação das Cidades são coordenados por diferentes setores do Ministério das Cidades. Cabe ao Grupo de Trabalho de Capacitação a coordenação da estruturação e implementação do PNCC, o que

abrange desde a definição das referências e orientações gerais até a promoção da articulação das diferentes atividades, o apoio à implementação de ações específicas e a articulação da cooperação com órgãos públicos e instituições nacionais e internacionais de capacitação e apoio ao desenvolvimento institucional.

Outros programas, além dos relacionados a seguir, prevêem ações de capacitação e/ou de apoio a reformas institucionais. Entre eles, podem ser citadas as atividades de capacitação articuladas com a implementação de programas habitacionais do Ministério, em especial os seminários de capacitação para a orientação de cooperativas contempladas pelo Programa de Crédito Solidário² e a qualificação de autoconstrutores e mutirantes no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H³. Foge do objetivo deste documento, contudo, apresentar todos seminários, publicações, oficinas de sensibilização e ações de assessoria e assistência técnica que fazem parte da estratégia de implementação de diversos programas. Serão apresentados apenas os programas e ações do Ministério nos quais a capacitação e/ou o apoio ao desenvolvimento institucional tenha uma relevância especial, seja no que diz respeito ao porte das ações, seja no que se refere

ao aporte de recursos ou à inovação nas temáticas e nas formas de abordagem.

Alguns programas iniciados antes de 2003 e que contam com financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial) têm como referência orientações que enfatizam a necessidade de recuperação dos custos em ações voltadas para a baixa renda e os aspectos gerenciais que garantiriam a eficiência, a eficácia e a sustentabilidade das ações sem, contudo, destacar a necessidade de controle social na prestação de serviços públicos ou a exigência de uma alta dose de subsídio – e, portanto, de uma atuação decisiva do Estado – para que sejam cobertos os déficits em habitação e saneamento ambiental no Brasil.

Há alterações nesses programas, entretanto, que vem se dando de forma gradual e progressiva. Um exemplo expressivo da mudança de enfoque na atual administração pode ser encontrado na mudança estratégica do Programa de Modernização do Setor de Saneamento, que deixou de estar voltado para a promoção da privatização do serviços e passou, ao contrário, a ser um programa de fortalecimento dos prestadores públicos de serviços de saneamento ambiental.

² Coordenado pela Secretaria Nacional de Habitação, o Programa de Crédito Solidário destina recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), a juro zero, para famílias de baixa renda organizadas em cooperativas ou associações habitacionais. O financiamento pode ser utilizado para a compra do terreno, construção de casas, aquisição de material de construção, reforma de prédios e regularização fundiária no local da moradia. O Programa tem dotação orçamentária de R\$ 500 milhões e valor máximo de financiamento de R\$ 20 mil por família e prazo máximo de 240 meses.

³ O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H, também coordenado pela SNH, é voltado para a elevação dos patama-

res da qualidade e produtividade da construção civil, por meio da criação e implantação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial. Entre os diversos Projetos do PBQP-H, cabe destacar aqui o Projeto de Assistência Técnica à Autogestão, que está baseado na participação e na articulação ativa com o setor produtivo, empresas prestadoras de serviços e obras, indústria de materiais e componentes, envolvendo os diversos atores e instituições que de alguma forma podem contribuir para a melhoria desse processo incluindo aí os agentes financeiros e de fomento habitacional, as universidades e centros de pesquisa, órgãos governamentais em seus três níveis, comunidades e ONGs.



1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional.
Goiânia/GO, agosto de 2004

Entre as prioridades do Ministério para 2005 e 2006 destacam-se i) a capacitação de técnicos do setor público e agentes sociais para a elaboração de planos diretores participativos, e ii) o apoio e capacitação dos municípios para a implementação e gestão de cadastros territoriais. Além dessas duas prioridades gerais, outras são definidas segundo os setores do Ministério, consideradas as especificidades das diferentes áreas de atuação.

A seguir são apresentados os principais programas e ações do PNCC e destacadas, quando relevante, as atividades realizadas até outubro de 2004 e as perspectivas para 2005 e 2006.

Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano

Coordenada diretamente pela Secretaria Executiva por meio do Grupo de Trabalho de Capacitação, a ação destina recursos para a estruturação do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e para a realização de atividades incluídas no PNCC e coordenadas por diferentes órgãos do Ministério das Cidades.

Entre as ações de capacitação de municípios e agentes sociais realizadas em 2003 e 2004 destacam-se as atividades de estruturação do PNCC, o apoio a ações de capacitação dos diferentes setores do Ministério, a realização do *Curso de Cadastro Multifinalitário*⁴, como *Instrumento de Política Fiscal e Urbana* e a realização de teleconferências para exposição e discussão dos manuais dos programas e políticas do Ministério das Cidades.

Além da discussão interna e do debate no âmbito do processo da *1ª Conferência Nacional das Cidades*, o Ministério das Cidades promoveu dois momentos de discussão sobre ações de capacitação e desenvolvimento institucional: o *Encontro de Discussão sobre o Programa Nacional de Capacitação das Cidades* e o *1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional*.

Realizado no dia 15 de dezembro de 2003, em Brasília, o *Encontro de Discussão sobre o Programa Nacional de Capacitação das Cidades* foi promovido pelo Ministério das Cidades em

⁴ O Curso Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana foi realizado em Brasília em novembro de 2003 com a cooperação da Caixa Econômica Federal, Lincoln Institute of Land Policy e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Ippur/UFRJ.

colaboração com a Caixa Econômica Federal, o *Lincoln Institute of Land Policy* e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Esse evento reuniu representantes de organizações não-governamentais, universidades, órgãos públicos federais, estaduais, municipais e associações de classe. As discussões então empreendidas tornaram evidente a necessidade de maior aprofundamento acerca de diversos aspectos da experiência brasileira de capacitação de agentes públicos e sociais, especialmente no que se refere à avaliação crítica das práticas de capacitação em políticas públicas urbanas no Brasil.

Em vista disso, foi realizado nos dias 5 e 6 de agosto de 2004, em Goiânia, o *1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional*, em cooperação com a Caixa Econômica Federal e o *Lincoln Institute of Land Policy*. Seus principais objetivos foram: i) aprofundar a discussão sobre a experiência brasileira de capacitação de agentes públicos e sociais e de apoio ao desenvolvimento institucional de órgãos públicos, ii) promover a divulgação junto aos municípios e à sociedade brasileira das experiências de capacitação e apoio ao desenvolvimento institucional e iii) produzir subsídios para as ações do Ministério das Cidades incluídas no Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Os resultados do seminário constam do livro *“Anais do 1º Seminário Nacional de Experiências de Capacitação e Desenvolvimento Institucional”*, publicado em 2004.

Esses dois eventos trouxeram importantes contribuições para a implementação do PNCC e fazem parte de um processo permanente de consulta e debate sobre as políticas de treinamento e formação de recursos humanos e de apoio ao desenvolvimento institucional de administrações públicas.

ENTRE AS PRIORIDADES DO MINISTÉRIO PARA 2005 E 2006 DESTACAM-SE A CAPACITAÇÃO DE TÉCNICOS DO SETOR PÚBLICO E AGENTES SOCIAIS PARA A ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS, E O APOIO E CAPACITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE CADASTROS TERRITORIAIS

Perspectivas

Em 2005 e 2006 será dada continuidade ao processo de fortalecimento e estruturação do PNCC e ao apoio das atividades de capacitação dos diversos órgãos do Ministério, observadas as prioridades do PNCC, que destacam as atividades de capacitação para elaboração de planos diretores – que serão tratadas no próximo item – e para a implementação, gestão e aperfeiçoamento de cadastros territoriais municipais.

A implementação de sistemas de informação e, efetivamente, de cadastros territoriais adequados nos municípios brasileiros é uma condição necessária para o aprimoramento e democratização da formulação de políticas urbanas e para a implementação de muitos dos instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade, principalmente aquelas relacionadas à promoção da ocupação dos vazios urbanos, à distribuição justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, à promoção da regularização fundiária dos assentamentos precários e à recuperação de parcela da valorização imobiliária causada por investimentos do Poder Público.

A estratégia de capacitação de quadros para a implementação, gestão e aperfeiçoamento de cadastros territoriais será conduzida diretamente pela Secretaria Executiva e prevê a cooperação com a Caixa Econômica Federal e o *Lincoln Institute of Land Policy* para a realização das atividades previstas de cre-

denciamento de instituições, capacitação de instrutores, cursos presenciais de curta duração regionalizados para técnicos municipais e educação à distância, além de atividades de sensibilização de dirigentes públicos e publicação de livros e material de apoio.

Programa de capacitação para elaboração de Planos Diretores Participativos e Ações de Regularização Fundiária Sustentável

Coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), o Programa de Capacitação para Elaboração de Planos Diretores Participativos e Ações de Regularização Fundiária Sustentável atua basicamente em duas frentes: (i) junto à sociedade civil, com destaque para os movimentos sociais, buscando potencializar a participação nos processos de discussão e intervenção nas cidades, a fim de garantir que os planos, programas e políticas estejam adequados às verdadeiras necessidades dos habitantes dos municípios; e (ii) junto a agentes públicos, especialmente gestores e técnicos que atuam na política de ordenamento do território, com vistas a difundir uma nova cultura urbana: solidária, justa na distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, democrática e participativa.

Os municípios brasileiros, em sua grande maioria, têm encontrado limitações para trabalhar nos temas relacionados ao planejamento urbano e à regularização fundiária, segundo as inovações introduzidas com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamenta os artigos da Constituição referentes à política urbana. Novos instrumentos foram introduzidos sem que exista ainda uma cultura técnica com experiência na sua aplicação. Além disso, o Estatuto traz uma nova visão de construção coletiva e participativa dos processos de planejamento territorial

e novas práticas de gestão, que estão sendo difundidos por meio da reformulação de programas governamentais relacionados ao desenvolvimento urbano, bem como da criação de novos programas e ações.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

O Plano Diretor está definido na Constituição Federal como o instrumento básico do desenvolvimento e expansão urbana dos municípios. O Estatuto da Cidade estabelece os princípios básicos que devem nortear o Plano Diretor – destacando-se a obrigatoriedade de participação da sociedade no processo de sua elaboração e implementação – e delega a essa lei municipal a definição dos parâmetros para que as propriedades cumpram o princípio da função social.

O Estatuto estabeleceu, também, outubro de 2006 como prazo limite para elaboração ou atualização obrigatórias dos planos diretores dos municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Assim, estima-se que cerca de 1.700 municípios brasileiros tenham que elaborar ou atualizar seus planos diretores municipais até a data estabelecida, com a participação obrigatória da sociedade civil em todo o processo. Também devem elaborar planos diretores, ainda que sem o cumprimento desse prazo, os municípios situados em áreas de especial interesse turístico, bem como aqueles integrantes das áreas de influência de empreendimentos com impacto ambiental e os que queiram implementar quaisquer instrumentos previstos no Estatuto.

Grandes parcelas do território na maioria das cidades brasileiras, especialmente naquelas integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, são fortemente marcadas pela irregularidade, com a presença de

“periferias”, “favelas”, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares e clandestinos, entre outras formas. O Estatuto da Cidade consagrou às populações habitantes dessas áreas, marginalizadas dos processos formais de acesso à terra urbanizada, o direito à moradia e à segurança da posse do local em que vivem.

Os planos diretores devem contemplar diretrizes, instrumentos e ações de regularização fundiária como forma de integração dos assentamentos informais à cidade legal e, conseqüentemente, contribuir para a inclusão social. Por outro lado, a implementação dos processos de regularização fundiária – caracterizados pela diversidade de aspectos envolvidos: sociais, ambientais, jurídicos, urbanísticos e cartorários – deve se dar em constante diálogo com a legislação afeta ao tema e com o plano diretor existente no município, a fim de reforçar o papel deste como orientador da política urbana municipal.

Capacitação de agentes públicos e sociais

A partir da criação do Ministério das Cidades, o Governo Federal confirmou o compromisso de apoiar, por meio de programas específicos, políticas de enfrentamento dos graves problemas do uso e ocupação do solo das cidades brasileiras. Nesse contexto, a SNPU vem implementando ações de apoio aos municípios para elaboração e atualização de planos diretores e para o desenvolvimento de ações e programas de regularização fundiária de assentamentos precários. Simultaneamente, realiza ações de mobilização, sensibilização e capacitação de agentes públicos e sociais para esses processos, com vistas à formulação e à implementação de políticas públicas urbanas integradas, capazes de construir um cenário de cidades socialmente

mais justas e sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental.

Essas ações não se limitam ao repasse de recursos e ao acompanhamento burocrático da sua aplicação, mas, acima de tudo, têm o propósito de apoiar os processos municipais de planejamento e gestão do solo urbano de forma que seus técnicos e atores sociais se apropriem dos novos instrumentos introduzidos pelo Estatuto da Cidade. Assim, a capacitação dos técnicos municipais e dos diferentes atores sociais é uma ação fundamental para a construção de novas práticas e de uma nova cultura de planejamento.

Nesse sentido, destaca-se a publicação, em 2003, do livro *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, que apresenta a nova metodologia de elaboração de planos diretores proposta pelo Ministério das Cidades e a discussão de temas relevantes para esse processo, com vistas a apoiar os municípios nessa importante missão, bem como apoiar as ações de capacitação desenvolvidas pela SNPU.

As principais ações desenvolvidas no âmbito do programa até outubro de 2004 foram: as oficinas regionais e locais de sensibilização e capacitação de técnicos para o plano diretor e o estatuto da cidade; as oficinas de capacitação de lideranças populares para participar dos processos de elaboração e monitoramento de planos diretores e programas de regularização fundiária; os cursos de capacitação de técnicos para elaboração de planos diretores participativos e ações de regularização fundiária; e a oficina de capacitação técnica e institucional dos municípios da baixada santista para ações de regularização Fundiárias. A seguir, cada uma dessas ações será detalhada em suas especificidades.

Oficinas regionais e locais de capacitação e sensibilização de técnicos para o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade

Essas oficinas, realizadas em 2003 e no início de 2004, marcaram o redirecionamento de esforços para a sensibilização e capacitação de técnicos municipais, estaduais e de órgãos federais para a elaboração e acompanhamento de Planos Diretores. O objetivo principal era a requalificação dos programas federais de apoio aos municípios para o planejamento e a gestão urbana e territorial, para além do simples repasse de recursos orçamentários do OGU e seu monitoramento burocrático, em direção ao efetivo estímulo a que os municípios construíssem novas práticas de planejamento e de gestão democrática.

Promovidas pelo MCidades/SNPU sempre em conjunto com governos estaduais e municipais ou com consórcios de municípios, até abril de 2004 foram realizadas 12 oficinas, envolvendo técnicos de prefeituras, de governos estaduais, de instituições parceiras e do governo federal:

1. na região do Cariri, na Paraíba, envolvendo 16 municípios;
2. no Piauí, envolvendo 18 municípios, em parceria com Secretaria das Cidades daquele Estado;
3. no Distrito Federal, em conjunto com o Ministério do Turismo, na qual foram sensibilizados gerentes estaduais do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e do Banco do Nordeste, além de equipes dos municípios e dos estados envolvidos com o Prodetur e com os Bancos do Brasil e do Nordeste;
4. no Maranhão, em conjunto com a Gerência de Desenvolvimento das Cidades e Municípios do governo estadual, na qual foram sensibilizados técnicos de órgãos

- estaduais, de universidades e dos maiores municípios do estado;
5. no Paraná, com o apoio do Governo do Estado (ParanaCidades e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), em que foram envolvidos órgãos públicos afins, universidades e os representantes das 18 associações microrregionais de municípios do Estado do Paraná;
6. em Mariana, Minas Gerais, com vistas à sensibilização de técnicos de municípios que abrigam sítios históricos urbanos de todo o país, contando, também, com a participação de técnicos do Iphan/MinC;
7. no Acre, em parceria com o Governo do Estado, em que foram capacitados técnicos de 13 dos 22 municípios daquele estado;
8. em Minas Gerais, com participação de representantes de 14 municípios integrantes da Associação de Municípios do Lago de Furnas (Alago);
9. em Minas Gerais, quando foram capacitados técnicos e lideranças de 8 municípios do Consórcio dos Municípios do Lago de Três Marias;
10. em Tocantins, com a participação de técnicos de 47 municípios do estado;
11. no Pará, para a integração entre os Planos Diretores Municipais e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163, com a participação de representantes de 7 municípios daquele Estado e um município do Mato Grosso;
12. Em Rondônia, em parceria com a Associação Rondoniense de Municípios, para técnicos e lideranças de 52 municípios.

OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, EM SUA GRANDE MAIORIA, TÊM ENCONTRADO LIMITAÇÕES PARA TRABALHAR OS TEMAS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO URBANO E À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, SEGUNDO AS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS COM A APROVAÇÃO DO ESTATUO DA CIDADE

Oficinas de capacitação de lideranças populares para participar dos processos de elaboração e monitoramento de planos diretores e programas de regularização fundiária

Coordenadas em conjunto pela SNPU e pela Secretaria Executiva do Conselho das Cidades, as oficinas se destinam aos conselheiros e às lideranças de entidades de movimentos sociais das Regiões Metropolitanas. Têm como objetivos a sensibilização da sociedade civil para o enfrentamento dos desafios da implementação do Estatuto da Cidade; a capacitação de multiplicadores, ou seja, de agentes com capacidade de mobilização, de intervenção no território e de difusão das inovações metodológicas propostas; e o debate de estratégias para participação da sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento de Planos Diretores Municipais e de programas de Regularização Fundiária Sustentável.

Para tanto, são trabalhados eixos temáticos relativos à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a partir de uma visão histórica do planejamento urbano no Brasil e suas conseqüências, do ideário da reforma urbana e das inovações representadas pela aprovação do Estatuto da Cidade, pela realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, bem como pela criação do Ministério das Cidades, integrando as políticas de habitação, saneamento, transportes, mobilidade e planejamento

urbano. Além disso, são discutidas as novas diretrizes e a metodologia para a elaboração de Planos Diretores Participativos e para a implementação de programas de regularização fundiária. Finalmente, a partir de uma leitura da realidade da região, discutem-se estratégias de intervenção dos movimentos sociais. As oficinas têm o apoio da Caixa Econômica Federal (Caixa) e são promovidas pelo MCidades em parceria com a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Considerando, ainda, a diversidade regional do país e das cidades brasileiras, são estabelecidas parcerias com institutos acadêmicos e ONGs, promovendo a formação de grupos de trabalho locais, responsáveis pela mobilização dos participantes e pela adequação da metodologia básica à realidade de cada Região Metropolitana.

Até outubro de 2004 foram realizadas seis oficinas, envolvendo cerca de 360 participantes: RM Salvador/BA (3 e 4 de julho); RM Rio de Janeiro/RJ (3 e 4 de julho); RM São Luis/MA (17 e 18 de julho); RM Fortaleza/CE (14 e 15 de agosto); RM Belo Horizonte/MG (27 e 28 de agosto); RM Porto Velho/RO (27 e 28 de agosto), o que envolveu cerca de 360 participantes. Ainda estão programadas mais 16 oficinas até dezembro de 2004.

Cursos de capacitação de técnicos para elaboração de Planos Diretores Participativos e Ações de Regularização Fundiária

Promovidos pelo MCidades/SNPU e pela Caixa Econômica Federal, em parceria com prefeituras e governos estaduais, esses cursos têm como público-alvo os técnicos da

Caixa que fazem o acompanhamento dos projetos financiados pelo governo federal (engenheiros, arquitetos, urbanistas, técnicos sociais e analistas das Gidur e Redur) e técnicos municipais, prioritariamente dos municípios que recebem recursos federais para elaboração de planos diretores e para programas de regularização fundiária. Trata-se de mais de 200 municípios brasileiros, 58 dos quais firmaram contrato com o Ministério para receber recursos do OGU para elaboração ou atualização de seus planos diretores, sendo 8 em 2003 e 50 em 2004. Além disso, três estados (MG, SP e PR) assinaram contrato para receber recursos do OGU para insumo à elaboração de planos diretores, envolvendo outros 173 municípios. Os contratos realizados para implementação de programas e ações de regularização fundiária atendem 42 municípios com recursos do OGU.

Os objetivos que se pretende atingir com a realização dos cursos são: nivelar conhecimentos sobre os instrumentos de planejamento urbano, os princípios da Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade e sobre as diretrizes do MCidades; aprofundar o conhecimento sobre os programas do governo federal, especialmente os produtos, a metodologia, o conteúdo e os instrumentos dos Planos Diretores Participativos e das ações de Regularização Fundiária Sustentável; sensibilizar para a necessidade de atuação de equipes multidisciplinares na elaboração, na análise e no acompanhamento das ações financiadas pelo governo federal; despertar para o surgimento de novas estratégias e formas de atuação, com ênfase na construção de processos de planejamento e gestão urbana que contemplem a participação social, o incremento na capacitação das equipes municipais e as adequações à realidade de cada município; e formar equipes capazes de oferecer apoio técnico aos municípios para a efetivação satis-

fatória das ações previstas nos contratos com o governo federal.

Até outubro de 2004 foi realizado um Curso de Capacitação de Técnicos, em Recife/PE, no período de 2 a 5 de agosto de 2004. Serão realizados mais três cursos até dezembro de 2004.

Oficina de capacitação técnica e institucional dos municípios da Baixada Santista para Ações de Regularização Fundiária

A oficina, realizada no período de 7 a 9 de julho de 2004, teve como objetivos pactuar um processo integrado de regularização fundiária entre as prefeituras que vêm implementando ações concretas nesse sentido e definir diretrizes gerais quanto às responsabilidades dos agentes envolvidos para a continuidade dos processos locais. O público-alvo foram técnicos das prefeituras dos municípios da Baixada Santista conveniados com a União para fins de regularização fundiária; técnicos de órgãos estaduais; integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público; técnicos da Gerência Regional do Patrimônio da União do Estado de São Paulo; membros de entidades representativas das comunidades envolvidas; e representantes das prefeituras de municípios não conveniados.

Os trabalhos transcorridos durante três dias foram assim distribuídos: exposição das experiências locais; discussão dos problemas específicos e comuns; e construção de uma metodologia comum aos municípios para implementação de ações de regularização fundiária. A promoção foi do Ministério das Cidades/SNPU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Patrimônio da União e da Prefeitura de São Vicente, contando com o apoio das Prefeituras de Santos, de Guarujá e de Cubatão.

A oficina teve um caráter experimental e, em razão dos bons resultados alcançados em

termos de mobilização e articulação institucional, a SNPU e a SPU passaram a considerá-la experiência exemplar de capacitação para as demais ações em terras da União.

Plano Diretor: prioridade para 2005

Considerando o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para elaboração ou revisão de planos diretores municipais até 2006, as diretrizes da 1ª Conferência Nacional das Cidades e o início das novas gestões municipais, o plano diretor – instrumento privilegiado de implementação do Estatuto da Cidade – foi eleito como tema prioritário para 2005.

Ressaltando que esse tema não está desvinculado das outras ações desenvolvidas dentro da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – mapeamento e prevenção de riscos e regularização fundiária de assentamentos precários –, deverão ser incrementadas as ações já realizadas, somando-se outras de difusão e sensibilização mais massiva para a elaboração de planos diretores de forma participativa. Está em desenvolvimento, também, um projeto de curso a distância para elaboração de planos diretores participativos e programas de regularização fundiária, com vistas a atingir um público mais ampliado, especialmente os procuradores e promotores do Ministério Público e os legisladores municipais, atores importantes para a efetivação da participação social e para o cumprimento das obrigações municipais com relação à política de desenvolvimento urbano das cidades.

Capacitação de Equipes Municipais para Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários

Coordenada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), essa ação é desenvolvida no âmbito do Programa de

Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

No Brasil, os principais processos associados a desastres naturais são os movimentos de massas e as inundações. Se as inundações causam elevadas perdas materiais e impactos na saúde pública, são os movimentos de massas – escorregamentos, erosões, enxurradas e processos correlatos – que têm causado o maior número de vítimas fatais.

Um levantamento do número de vítimas fatais associadas a processos de escorregamentos de encostas, realizado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, mostra que os acidentes graves relacionados com escorregamentos atingem de forma recorrente um número relativamente pequeno dos 5.561 municípios brasileiros (cerca de 100), num fenômeno que se repete quase todo ano, a cada período chuvoso mais severo.

Se, em princípio, os escorregamentos podem ocorrer em todas as áreas de elevada declividade, observa-se que no Brasil eles atingem com particular gravidade os assentamentos precários – favelas, vilas e loteamentos irregulares – implantados em encostas serranas e morros urbanos. Nesses locais, a natural vulnerabilidade do terreno alia-se à carência de infra-estrutura urbana, aos padrões de ocupação inadequados, à elevada densidade da ocupação e à fragilidade das edificações, potencializando tanto a frequência das ocorrências quanto a magnitude das conseqüências.

A redução dos riscos de desastres naturais é uma atribuição municipal. E de fato, vários municípios situados em regiões tão diversas como a Serra do Mar nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, nos morros de Belo Horizonte ou da região metropolitana de Recife, têm desenvolvido nos últimos 10 ou 15 anos, políticas preventivas que têm conseguido di-

minuir, de forma efetiva, o número de vítimas fatais associadas a escorregamentos.

É necessário apoiar essas políticas bem sucedidas e buscar estendê-las para o conjunto de municípios que apresentam maior vulnerabilidade a escorregamentos. Dessa forma, a ação do Ministério das Cidades busca apoiar tanto os municípios que já desenvolvem programas de gerenciamento de riscos de caráter preventivo – nos quais se pretende potencializar as ações já implantadas, no sentido de aumentar a eficiência dos esforços desenvolvidos – quanto aqueles em que as ações de defesa civil restringem-se a respostas emergenciais a acidentes e que necessitam estabelecer estruturas e equipes capacitadas para implementar uma política de prevenção de riscos.

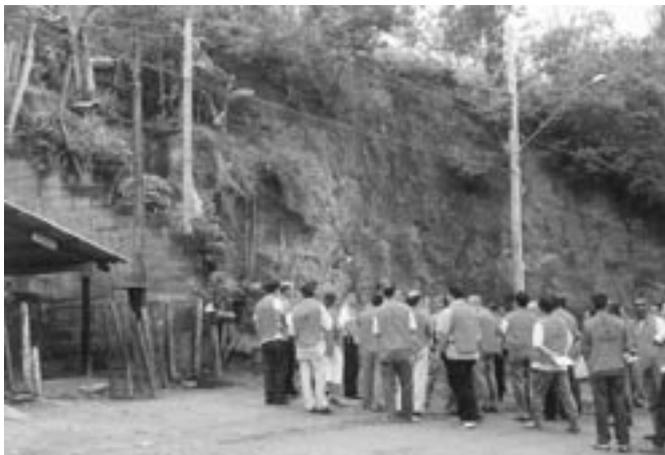
Para atingir esse segundo objetivo, a ação de capacitação na área de prevenção de riscos tem por focos apoiar o intercâmbio direto de experiências entre municípios e fornecer treinamento dirigido especificamente para equipes municipais encarregadas da gestão urbana. Pretende-se com isso integrar essas equipes aos grupos municipais de defesa civil organizados no Sistema Nacional de Defesa Civil, coordenado pela Secretaria Nacional

de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional do governo federal. Além disso, é necessário também buscar estabelecer parcerias com governos estaduais, no sentido de evitar a dispersão de esforços.

A capacitação das equipes municipais envolve a elaboração de cursos descentralizados, apoiados em material e estratégias didáticas elaboradas pelo Ministério das Cidades e em uma rede de instituições regionais (universidades e institutos de pesquisa) capazes de adaptar o material básico para as realidades locais e de implementar os cursos de treinamento; a implementação de uma rede nacional de discussões e divulgação e troca de experiências; a organização de seminários e encontros de discussão; e a produção de material bibliográfico.

As principais ações já implementadas foram a realização de um seminário nacional, em agosto de 2003, para avaliação de experiências municipais de prevenção de riscos; a elaboração do material básico e das estratégias didáticas de capacitação no campo de mapeamento de riscos e das políticas de prevenção; e a implantação de parceria com o Governo do Estado de Pernambuco para a realização de quatro cursos na Região Metropolitana de Recife, que deverão atender 10 municípios. Encontra-se em elaboração um

Capacitação de equipes municipais para prevenção de riscos



convênio com o Governo do Estado de Santa Catarina e a preparação de cursos a distância voltados para a capacitação de equipes municipais.

Programa Habitar Brasil-BID – SubPrograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios

O Programa Habitar Brasil-BID no contexto da Política Nacional de Habitação e de Desenvolvimento Urbano

Para a construção de uma Política Nacional de Habitação democrática, descentralizada, transparente e integrada, torna-se fundamental a participação de todos os agentes públicos e privados, a sociedade organizada, setores técnicos e acadêmicos comprometidos com a sua formulação e implementação, desempenhando de forma ativa o papel que lhes cabe na superação do déficit habitacional brasileiro.

Particularmente a instância municipal adquire hoje um papel fundamental na estratégia de enfrentamento dos desafios colocados pela questão habitacional e urbana, com a urgência que a dimensão do problema requer⁵, tendo em vista ser esse o nível de governo mais próximo da comunidade e dos problemas a serem enfrentados.

⁵ Segundo o estudo da Fundação João Pinheiro, *O déficit habitacional no Brasil*, baseado nos dados do Censo de 2000/IBGE, o déficit quantitativo acumula a necessidade de 6,6 milhões de novas moradias, das quais 5,3 milhões em áreas urbanas. Já o déficit qualitativo por deficiência de infraestrutura atinge 10,2 milhões dos domicílios existentes. Um outra expressão do problema está na expansão do número de domicílios nos chamados assentamentos “subnormais”, que cresceram a uma taxa de 4,18% ao ano, na última década, ou seja, muito acima da taxa média de crescimento dos domicílios, que foi de 2,8% ao ano.

Nesse sentido, conhecidas as dificuldades com que se defrontam os municípios brasileiros, principalmente aqueles menores e de regiões menos desenvolvidas, com a falta de corpos técnicos preparados e estrutura organizacional adequada, uma das questões necessárias para o sucesso da Política Nacional de Habitação é a modernização do aparato institucional-administrativo dos governos locais.

O desenvolvimento institucional e a capacitação dos municípios de forma sustentável, por meio da criação e aprimoramento de mecanismos e práticas de planejamento e gestão, da modernização organizacional, da capacitação técnica de agentes públicos e da atualização do quadro legal-normativo, torna-se, portanto, requisito básico para o sucesso das políticas urbana e habitacional.

O Subprograma Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI/Municípios), componente do Programa Habitar Brasil-BID (HBB), compõe o universo de iniciativas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades e, por sua própria natureza e objetivos, está estreitamente vinculado a este esforço mais amplo de apoio à gestão municipal.

O Habitar Brasil-BID e o Desenvolvimento Institucional de Municípios – caracterização

O Programa Habitar Brasil/BID (HBB) é resultado de um contrato de empréstimo firmado entre a União e o BID em setembro de 1999, com prazo para se estender até março de 2006, pelo qual seriam repassados recursos a municípios e ao governo federal, no valor total de US\$300 milhões, sendo que 60% seriam financiados pelo BID e 40% seriam aportados como contrapartida da União.

Participam do programa a República Federativa do Brasil no papel de mutuária do empréstimo junto ao BID; o Banco Interame-

O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E A CAPACITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE FORMA SUSTENTÁVEL, POR MEIO DA CRIAÇÃO E APRIMORAMENTO DE MECANISMOS E PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, DA MODERNIZAÇÃO ORGANIZACIONAL, DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA DE AGENTES PÚBLICOS E DA ATUALIZAÇÃO DO QUADRO LEGAL-NORMATIVO, TORNA-SE REQUISITO BÁSICO PARA O SUCESSO DAS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL

ricano de Desenvolvimento – BID, mutuante do empréstimo para execução do programa; e o Ministério das Cidades, como órgão gestor central, por meio da Unidade de Coordenação do Programa – UCP. Além disso, participam os Estados, Municípios e o Distrito Federal, como agentes executores e a Caixa Econômica Federal, empresa pública contratada pela União para prestação de serviços de orientação aos agentes e operacionalização do programa.

O Programa HBB, orientado para municípios de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados, foi concebido para atender aos seguintes objetivos gerais:

- a) Contribuir para elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida das famílias de baixa renda, predominantemente na faixa de até três salários mínimos, que residem em assentamentos “subnormais” (favelas, mocambos, palafitas, cortiços, entre outros), localizados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados;
- b) Estimular os governos municipais a desenvolver esforços para atenuar os problemas dessas áreas, tanto nos efeitos como nas causas, inclusive as institucionais, que os originam, e;
- c) Aprofundar o conhecimento setorial dos problemas de habitação e infra-estrutura urbana do país.

Para alcançar esses objetivos, o programa se desenvolve por meio de três componentes:

O componente Fortalecimento do Ministério das Cidades visa ampliar e modernizar a capacidade institucional do MCidades para fortalecer sua capacidade de formulação e gestão de políticas públicas na área de desenvolvimento urbano, por meio da implementação das seguintes atividades:

- preparação ou atualização de instrumentos normativos no âmbito federal;
- melhoramento dos sistemas de informação e estatística setorial;
- fortalecimento da capacidade técnica para a formulação de políticas e normas setoriais;
- estudos, incluindo a avaliação do programa, pesquisas e divulgação de informações setoriais;
- controle e avaliação independente sobre o cumprimento dos processos e normas estabelecidos para o programa.

O segundo componente, Melhoramento de Bairros, opera por intermédio do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais que financia projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco, ocupadas por “sub-habitações”, priorizando o atendimento a famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Os recursos são destinados para execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental. Em cada projeto, a combinação de intervenções será determinada de acordo com suas necessidades específicas, e poderá incluir as seguintes ações:

- a) urbanização da área de intervenção, dotando-as de infra-estrutura e serviços sociais básicos, bem como implementando ações de recuperação e preservação ambiental;
- b) construção de unidades habitacionais e melhorias habitacionais;

- c) regularização fundiária;
- d) acompanhamento sócio-econômico e de desenvolvimento comunitário da população beneficiária do projeto.

E o Desenvolvimento Institucional de Municípios, componente estratégico do HBB, que opera através do Subprograma DI/Municípios, visa fortalecer as condições administrativas e institucionais dos municípios para dotá-los de maior capacidade de atuação no controle e recuperação desses núcleos e na adoção de medidas para evitar novas ocorrências.

Caracterização do DI/Municípios

Embora a maior parte dos recursos do HBB tenham sua destinação vinculada à urbanização de assentamentos, o programa dedicou na sua formulação atenção especial ao desenvolvimento institucional dos municípios, a partir de um diagnóstico segundo o qual as causas da chamada subnormalidade habitacional não estariam circunscritas apenas à questão da insuficiência de renda da população, mas estariam relacionadas às imperfeições da infra-estrutura institucional e administrativa que influenciariam, negativamente, o funcionamento do setor habitacional, devido à insuficiência de recursos humanos, técnicos e administrativos.

Além disso, a justificativa para a adoção do DI chama a atenção para a inadequação do marco normativo, uma vez que boa parte dos municípios adotariam em suas legislações urbanísticas e de licenciamento de obras padrões demasiadamente elevados, inibindo a oferta de terrenos e alternativas habitacionais para as famílias de baixa renda pelo mercado formal. Dificuldades semelhantes estariam presentes também nos processos burocráticos de aprovação de projetos e de reconhecimento da propriedade, dema-

siadamente demorados e onerosos para as famílias mais pobres.

Dentro dessa perspectiva, o Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios, com orçamento previsto de US\$25 milhões, deveria buscar atender aos seguintes objetivos:

- criar ou aperfeiçoar os instrumentos que permitam a regularização dos assentamentos subnormais, nas dimensões urbanística, institucional e ambiental;
- propiciar condições para a ampliação da oferta de habitações de baixo custo;
- adequar os padrões urbanísticos e administrativos às condições sócio-econômicas da população de baixa renda, facilitando que o aumento da oferta habitacional se verifique dentro do marco legal;
- implantar estratégias de controle e desestímulo à ocupação irregular de áreas;
- aperfeiçoar a capacidade técnica das equipes das prefeituras que atuam no setor.

Para alcançar os objetivos propostos, o DI/Municípios repassa recursos para quatro tipos de ações: a) elaboração e implementação de estudos e planos visando ao fortalecimento institucional dos municípios nas áreas habitacional e urbana; b) treinamento de equipes técnicas das prefeituras, especialmente nas áreas de legislação e gestão urbanística e ambiental, cartografia, cadastro técnico, processamento de dados, elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos; c) aquisição de equipamentos, desde que justificada sua necessidade para suporte da equipe municipal responsável pelo projeto, assim como para modernização do setor administrativo, quando houver, responsável pela política habitacional; e d) apoio à implementação de sistemas de informação.

Operacionalização

A estratégia de implementação do HBB prevê que os recursos para urbanização de assentamentos são liberados ao município à medida que avance nas ações de DI, ou seja, só terão direito às obras de urbanização aqueles municípios que desenvolverem o Subprograma DI/Municípios. Entretanto, aqueles que se interessarem somente pelo DI, não terão necessidade de desenvolver projetos de urbanização.

Para operacionalização do subprograma, o município deve constituir uma unidade responsável por sua execução, que receberá o nome de Unidade Executora Municipal – UEM –, e elaborar um Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – Pemas. Esse plano estratégico, o instrumento de planejamento para desenvolvimento institucional, será composto de um formulário com um conjunto de informações que servirão de base para a elaboração de um diagnóstico sobre a situação física e institucional da questão habitacional e urbana e de uma matriz na qual estejam especificados objetivos e metas do município com relação a necessidades de DI, com respectivos indicadores de aferição. Essas metas serão atingidas por ações de DI que poderão ser financiadas pelo Subprograma de Desenvolvimento Institucional de Municípios.

São financiáveis pelo subprograma as seguintes modalidades de ações:

- a) Elaboração e implementação de estudos e planos:
 - política habitacional e urbana;
 - gestão habitacional e urbana;
 - regularização fundiária, urbanística e edilícia;
 - assentamentos precários – caracterização, planos de intervenção, controle de ocupação, estudos para AEIS;
 - modernização da estrutura administrativa;
 - planos diretores e legislação urbanística e etc;

b) Capacitação de equipes técnicas:

- política e gestão urbana e habitacional;
- legislação urbanística e ambiental, Estatuto da Cidade;
- controle urbanístico;
- informática;
- sistemas de informação;
- geoprocessamento e etc;

c) Aquisição de bens e contratação de serviços:

- equipamentos e programas de informática;
- produção gráfica;
- produção de eventos;

d) Sistemas de informação:

- mapeamentos e levantamentos aerofotogramétricos;
- imagens de satélite;
- banco de dados;
- controle urbanístico;
- complementação de cadastros técnicos e multifinalitários;
- cadastros/inventários de assentamentos;
- plantas de valores;
- sistemas de informações geo-referenciados.

Finalmente, vale ressaltar que o DI/Municípios, por meio de suas ações de desenvolvimento institucional, pode oferecer importantes subsídios a algumas das demais políticas a serem implementadas pelo Ministério naqueles municípios que fazem parte do Programa. As ações de mapeamento do território municipal com a utilização de geoprocessamento, o mapeamento e caracterização dos assentamentos subnormais, os planos de regularização fundiária, a elaboração de planos diretores e atualização da legislação urbanística são apenas alguns exemplos das possibilidades de integração do DI/Municípios com outros programas do Ministério, como por exemplo, o programa de urbanização para assentamentos precários, o programa de

apoio à regularização fundiária, de prevenção de áreas de riscos e o programa de apoio à elaboração de planos diretores.

Breve avaliação do Subprograma DI/Municípios

A sintética avaliação que se segue realizada pela Unidade de Coordenação do Programa teve como base o debate produzido no âmbito de seminários com municípios das regiões Nordeste e Sul, o retorno de questionários enviados aos municípios abrangidos pelo DI/Municípios, as atividades típicas de monitoramento e o acúmulo existente no processo de gestão do programa e nas discussões internas no Ministério das Cidades.

Pontos positivos

- As ações relativas a estudos e levantamentos desenvolvidas pela Prefeitura com apoio do subprograma ampliam o conhecimento da realidade municipal, fortalecendo a atividade de planejamento e possibilitando futuras intervenções, tais como regularização fundiária, controle do uso e ocupação do solo e elaboração de plano diretores e planos habitacionais;
- O Pemas apresenta-se como ferramenta que auxilia os municípios no conhecimento e sistematização da sua realidade local;
- O subprograma como um todo provoca uma reflexão por parte dos atores locais sobre a situação institucional dos municípios;
- A implementação do subprograma valoriza a questão urbana/habitacional nas administrações locais, fortalecendo as equipes locais para o desenvolvimento e implementação de políticas urbanas e habitacionais;
- As ações de desenvolvimento institucional financiadas pelo Subprograma contribuem para o fortalecimento municipal, requisito básico para a descentralização da política

nacional para as cidades;

- O caráter multidisciplinar do subprograma contribui para a articulação e integração entre diferentes setores nas prefeituras;
- A capilaridade do agente operador – Caixa – permite a implementação do programa em amplitude nacional.

Pontos negativos

- O desenho operacional-financeiro do programa tem acarretado a descontinuidade no fluxo de recursos, tanto orçamentários quanto financeiros, prejudicando sua implementação;
- A dificuldade em conciliar orçamentos anuais com o tempo para concepção, elaboração e implementação das ações de DI;
- Outros fatores de natureza externa ao Programa, tais como períodos eleitorais a cada dois anos e mudança nos governos locais, também ocasionam a descontinuidade das ações;
- Operacionalização lenta em função da complexidade das ações financiadas e de problemas de adequação do agente operador (Caixa) às características do programa;
- Certa falta de compromisso dos agentes políticos locais com o Subprograma, em função do desconhecimento da importância e das potencialidades do desenvolvimento institucional para os setores urbano-habitacionais das prefeituras;
- Falta de quadros técnicos nas prefeituras para a montagem de equipes dedicadas à implementação do subprograma;
- Baixa articulação entre órgãos municipais envolvidos na formulação de políticas urbanas e habitacionais;
- Falta de profissionais e equipes técnicas, fora dos grandes centros urbanos, para atender às demandas dos municípios para elaboração dos produtos financiáveis pelo DI/Municípios.

Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS

O Programa

O PMSS, um dos principais programas da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, tem como pauta principal o apoio técnico da União aos Estados, Municípios, prestadores e reguladores dos serviços para a formulação de políticas públicas, o estabelecimento de novo marco regulatório e o desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias para os serviços de saneamento ambiental em todo o País. Fundamental, portanto, como instrumento de desenvolvimento e aplicação das diretrizes da nova Política Nacional de Saneamento Ambiental.

Iniciado em 1993, originalmente como um projeto piloto, o PMSS, a partir de 1999, com a renovação do Acordo de Empréstimo junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), transformou-se em um programa permanente do Governo Federal a ser executado em etapas sucessivas. Na versão atual seu horizonte de atuação é o mês de outubro de 2007.

O programa, conforme o seu propósito de apoio às entidades federadas formuladoras das políticas públicas, reguladoras da prestação dos serviços e prestadoras dos serviços de saneamento ambiental, adota como principal instrumento de atuação os financiamentos, sem ônus, para a elaboração de estudos e trabalhos de consultoria técnica especializada para implementação de políticas, reestruturação da prestação dos serviços, desenvolvimento de modelos de financiamento, incluindo estudos tarifários e sobre subsídios, estabelecimento de instrumentos e estruturas de regulação e controle, apoio ao desenvolvimento técnico, capacitação e disseminação, além de estudos e ações de caráter nacional.

Objetivos

São, portanto, objetivos do PMSS:

- Induzir a reforma e a melhoria da eficiência dos prestadores públicos de serviços de saneamento, tornando-os autofinanciáveis e capazes de melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- Induzir e viabilizar a reforma institucional do setor, por meio de novas estruturas de regulação, fiscalização e controle;
- Contribuir para a ampliação da cobertura dos serviços, bem como para o desenvolvimento operacional, a otimização da infraestrutura existente e a implementação de projetos sustentáveis;
- Promover a recuperação e a proteção do meio ambiente em áreas castigadas pela falta de saneamento básico.

Estratégia

A reestruturação dos prestadores públicos de serviços, por meio de sua reforma e modernização; a regulação e o controle público adequados; e a disponibilidade de informações constituem bases importantes para a melhoria da eficiência do setor saneamento, permitindo a preservação do interesse público, a proteção dos usuários e o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, além de viabilizar a comparação consistente de desempenhos entre diferentes operadores.

O alcance dos objetivos mais amplos do programa baseia-se no desenvolvimento de duas grandes diretrizes estratégicas de ação: (i) a modernização do setor; e (ii) a promoção de programas de investimentos. Estas, por sua vez, traduzem-se em duas linhas de ação: (a) reforma institucional e regulação, gerenciamento e promoção; e (b) desenvolvimento operacional e investimento.

O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO TEM COMO PAUTA PRINCIPAL O APOIO TÉCNICO DA UNIÃO AOS ESTADOS, MUNICÍPIOS, PRESTADORES E REGULADORES DOS SERVIÇOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, O ESTABELECIMENTO DE NOVO MARCO REGULATÓRIO E O DESENVOLVIMENTO E DISSEMINAÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS PARA OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AMBIENTAL EM TODO O PAÍS

Beneficiários

A implementação das ações que integram o PMSS beneficia igualmente os prestadores de serviços, assim como os governos estaduais e locais de todo o País. Os primeiros, por meio da elevação dos níveis de eficiência e eficácia que permitirá recuperar o equilíbrio econômico e a ampliação da capacidade de investimento com vistas ao aumento da cobertura e da qualidade dos serviços. Os demais, com a disponibilização de novos instrumentos para o planejamento e o controle dos serviços. Iniciativas essas que deverão contribuir também com avanços significativos para a gestão ambiental e o desenvolvimento urbano.

Assistência técnica

A linha de ação institucional do programa abrange diversas atividades, sendo a principal delas, a assistência técnica a:

- Estados e Municípios interessados em formular políticas de saneamento e desenvolver o planejamento setorial, além de promover o reordenamento institucional e regulatório do setor. Contempla ainda a realização de estudos, pesquisas, capacitação e apoio técnico com vistas à melhoria da eficiência e eficácia na prestação dos serviços.
- Prestadores de serviços que busquem a

melhoria da gestão, a reestruturação administrativa, o aumento da eficiência e a qualidade técnica operacional e o equilíbrio econômico-financeiro.

- Agências Reguladoras empenhadas na capacitação de quadro técnico e na construção de métodos, sistemas e procedimentos regulatórios.

As ações e produtos que constam do Quadro 1 – Atividades do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, foram desenvolvidos ou encontram-se em andamento.

Investimentos

A execução das linhas de ação referentes ao Desenvolvimento Operacional e Investimento é de responsabilidade dos tomadores finais dos empréstimos, ou sejam, os prestadores de serviços de âmbito estadual ou municipal. A responsabilidade por essas linhas é da Caixa Econômica Federal – Caixa, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, sendo que os recursos têm como fontes o Orçamento Geral da União, os prestadores de serviço e o empréstimo contraído junto ao Banco Mundial (BIRD).

Outras ações

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS

O SNIS, uma das principais iniciativas do PMSS, consiste em um amplo banco de dados com diversas informações de caráter operacional, gerencial, financeiro, de balanço contábil e de qualidade dos serviços, sobre a prestação de serviços de água e esgotos. Desde 1995, as informações são atualizadas anualmente com dados de todas as concessionárias estaduais e de uma amostra representativa dos prestadores municipais de saneamento existentes

QUADRO 1 – ATIVIDADES DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO

ACÇÃO OU ATIVIDADE	CONTEÚDO E OBJETIVOS	METODOLOGIA	PÚBLICO-ALVO
Assistência técnica ao Governo do Estado do Amazonas	Diagnóstico técnico-operacional dos serviços de saneamento ambiental, contemplando abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de resíduos sólidos urbanos, em municípios do interior do Estado	Visitas de campo e aplicação de questionário em todos os municípios do interior do Estado	Governo do Estado, Prefeituras Municipais e Companhia de Saneamento do Amazonas – Cosama
Acordo de Cooperação Técnica com o Governo do Estado do Ceará, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece e a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instrumentalização e capacitação da agência ▪ Capacitação de pequenos municípios ▪ Acordo específico de Cooperação Técnica com a Prefeitura de Juazeiro do Norte ▪ Seminário e oficina de trabalho em Juazeiro do Norte 	Assistência técnica por meio da atuação de consultores do PMSS	Governo do Estado, Cagece e Arce
Assistência técnica ao Governo do Estado de Pernambuco	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ diagnosticar e avaliar as condições técnicas e operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado ▪ propor modelos alternativos para a organização e gestão dos serviços ▪ definir os padrões para a operação eficiente dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e as metas de cobertura para alcançar a universalização, e ▪ estimar os custos e receitas associados à operação eficiente do sistema 	Assistência técnica por meio da atuação de consultores do PMSS	Governo do Estado, Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e a agência de regulação de Pernambuco – Arpe
Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério das Cidades, o Governo do Estado de Rondônia e a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – Caerd.	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ diagnosticar e avaliar as condições técnicas e operacionais dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado ▪ propor modelos alternativos para a organização e gestão dos serviços ▪ definir os padrões para a operação eficiente dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e as metas de cobertura para alcançar a universalização e ▪ estimar os custos e receitas associados à operação eficiente do sistema 	Assistência técnica por meio da atuação de empresa de consultoria contratada.	Governo do Estado, Caerd e Municípios do Estado.
Assistência Técnica aos municípios de Jaraguá do Sul, Corupá, Schroeder, Guaramirim e Massaranduba (Bacia Hidrográfica do Rio Itapocu)	Concepção e elaboração dos principais elementos técnicos, econômicos, institucionais e normativos necessários à formulação e estruturação de um prestador microrregional dos serviços de água e esgoto e para a regulação associada desses serviços	Assistência técnica por meio da atuação da Equipe Base e consultores do PMSS	Municípios de Jaraguá do Sul, Corupá, Schroeder, Guaramirim e Massaranduba – SC
Apoio à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Goiás – AGR	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ capacitação técnica e institucional ▪ elaborar instrumentos legais complementares aos existentes ▪ adequar os instrumentos legais existentes ▪ preparar normas e procedimento para as funções regulatórias, inclusive fiscalização e controle ▪ revisar o ajuste tarifário proposto pela Saneamento de Goiás – Saneago 	Assistência técnica por meio da atuação da Equipe Base e consultores do PMSS	AGR e Saneamento de Goiás SA – Saneago

no Brasil. O sistema, hoje uma indispensável série histórica sobre o setor, já publicou oito edições consecutivas do *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos*, referentes aos anos de 1995 a 2002. Em 2004 está sendo lançado o 1º *Diagnóstico sobre o Manejo de Resíduos Sólidos* que a partir da próxima edição será incorporado ao SNIS, ampliando assim seu escopo de observação.

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR

DE SANEAMENTO

Com o objetivo de divulgar estudos e pesquisas relativas ao setor e os resultados relativos às ações em desenvolvimento pelo programa, o PMSS, com a parceria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, criou a *Série Modernização do Setor de Saneamento*. Tal coleção contempla um conjunto de publicações relacionadas aos seguintes temas: institucional, econômico-financeira, regulação, financiamento, avaliação de projetos, classificação e avaliação ambiental e resíduos sólidos e encontra-se disponível na página do programa (www.snis.gov.br).

Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDA

O Programa

O PNCDA compreende medidas que atingem um amplo arco institucional envolvendo a ação coordenada de múltiplos agentes nos três níveis da federação brasileira, além da cooperação, o comprometimento e conscientização do valor de suas propostas pelos usuários e demais agentes sociais e institucionais relacionados com os objetivos do programa. A questão do combate ao desperdício da água no meio urbano se justifica não apenas como recurso natural a ser preservado para as presentes e futuras gerações, mas também em

razão da busca da eficiência do prestador dos serviços de saneamento e no estabelecimento de alternativas ao modelo antigo de aumento da oferta de água. O programa trata das questões desde a sua interface com os recursos hídricos, passando pelo sistema público de abastecimento de água finalizando no sistema predial (interno às residências).

Objetivos

O objetivo geral do PNCDA é promover o uso racional da água de abastecimento público nas cidades brasileiras.

Os objetivos específicos referem-se à definição e implementação de um conjunto de ações e instrumentos tecnológicos, normativos, econômicos e institucionais, os quais concorrem para uma efetiva economia dos volumes de água demandados para consumo nas áreas urbanas.

Vertentes – elementos estratégicos

- Apoio ao desenvolvimento, à transferência e à disseminação de tecnologia;
- Apoio aos planos (regionais / locais) de combate ao desperdício, capacitação e disseminação de tecnologia;
- Articulação com outros programas federais.

Desenvolvimento do Programa

O PNCDA é um programa do Governo Federal instituído em abril de 1997, em atendimento a uma antiga demanda do setor de saneamento no que diz respeito às políticas e programas que visam à conservação e ao uso racional da água de abastecimento público.

Até o presente momento foram concluídas três fases, contemplando ações de desenvolvimento, transferência e disseminação de tecnologias, estabelecimento de página do

programa na Internet (www.cidades.gov.br), experiência piloto de implantação de novas tecnologias e avaliação de resultados na cidade de Juazeiro (BA) e cursos de capacitação para os diversos perfis de profissionais que atuam em empresas prestadoras dos serviços de saneamento.

O PNCDa atua de forma indireta, ou seja, como um indutor nas discussões, elaboração de estudos e documentos técnicos, cursos de capacitação e promoção de eventos que, em última instância, conduzem a ações que efetivamente se retratam em índices de perdas mais baixos e melhoria da eficiência operacional das empresas prestadoras de serviços de saneamento.

Além das parcerias importantes estabelecidas no âmbito do programa por intermédio da assinatura de Protocolos de Cooperação Técnica desde a criação do programa, o PNCDa participou do processo de implementação do GTPA – Grupo de Trabalho sobre Perdas, que foi criado em fins de 2002. O GTPA tem por função primordial o assessoramento à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades no planejamento, implementação e avaliação dos programas, projetos e ações relativas à redução e controle de perdas em sistemas de abastecimento de água, visando ao estabelecimento de diretrizes para a melhoria das políticas públicas do Governo Federal para o setor saneamento, em termos das ações de gerenciamento das perdas.

Em agosto de 2003, a *Oficina de Planejamento do PNCDa*, realizada em Brasília, com a participação de consultores e técnicos do Ministério das Cidades e de instituições parceiras levantou metas de curto, médio e longo prazo, detalhou ações e atividades prioritárias, determinando estratégias de implementação, períodos de realização e agentes envolvidos.

Como fruto do evento acima descrito, foram definidas as diretrizes e atividades das

principais linhas de ações a serem executadas. Durante a execução da fase III do programa, em 2003, e em conformidade com o Projeto de Estratégias de Educação e Comunicação, foram realizados cinco cursos de capacitação em combate ao desperdício de água, com duração de 40 horas aula cada, para uma clientela diversificada (envolvendo os níveis operacional e gerencial) dos prestadores de serviços de abastecimento de água, nas cinco regiões do país. As cidades em que os cursos ocorreram foram São Paulo, Brasília, Belém, Recife e Porto Alegre, e contaram com a presença de 187 pessoas representando 48 prestadores de serviços. O conteúdo dos cursos abrangeu todos os tópicos que integram as diversas séries dos DTAs, bem como eficiência energética em saneamento e uma visita técnica com atividade específica do local. A realização de tais cursos possibilitou que fossem gerados benefícios efetivos, em particular nos locais de realização dos cursos.

Já em 2004 as atividades desenvolvidas estão registradas no Quadro 2 – Atividades do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água – PNCDa, e se inserem basicamente no âmbito da parceria PNCDa/Procel.

Publicações

Os *Documentos técnicos de apoio* podem ser acessados também através da nova página eletrônica do programa na internet (www.cidades.gov.br/pncda/) com interface amigável junto ao usuário. Além das informações técnicas (documentos produzidos pelo PNCDa e demais documentos correlatos), o *site* conta ainda com uma parte de notícias, eventos e campanhas de combate ao desperdício. Esse novo *site* encontra-se plenamente concluído e é permanentemente renovado com informações sobre o combate ao desperdício e redução de perdas de água.

QUADRO 2 – ATIVIDADES DO PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE AO DESPERDÍCIO DE ÁGUA – PNCDA

AÇÃO OU ATIVIDADE	CONTEÚDO E OBJETIVOS	METODOLOGIA	PÚBLICO-ALVO	AGENDA
Seminário “Uso Racional de Energia e Água em Saneamento Ambiental”	Panorama e desafios de eficiência para o saneamento ambiental Oportunidades, benefícios e perspectivas de recursos tecnológicos Programa de Capacitação para Melhoria da Gestão e Eficiência dos Prestadores de Saneamento Ambiental	Presencial Carga horária 8 horas	Dirigentes máximos das empresas prestadoras dos serviços de saneamento	Realização de dois eventos (abril, Recife e agosto, São Paulo) com participação de 30 pessoas em cada um. Está previsto mais um seminário em Brasília
Curso “Combate ao Desperdício de Energia e Água em Saneamento Ambiental”	Eficiência em distribuição de água e gestão de energia e fontes renováveis. Ações administrativas e operacionais e combate a perdas. Avaliação econômica de projetos de eficiência no setor Dimensionamento econômico em saneamento ambiental. Projetos e elaboração de planos de ação	Presencial – 40 horas. Estudos de casos como recurso básico, aulas teóricas complementares, recursos multimídia, <i>softwares</i> específicos Distribuição de apostilas específicas para o curso e 5 publicações	Profissionais com formação técnica que exercem cargo de nível decisório (gerentes) em empresas estaduais/ municipais de saneamento	Três eventos (junho, Maceió; setembro, Belo Horizonte e outubro, Porto Alegre) com a participação de 40 pessoas em cada um. Está previsto ainda um curso voltado para as regiões Norte e Centro-Oeste em Belém

QUADRO 3 – DOCUMENTOS TÉCNICOS DE APOIO AO PNCDA

SÉRIES	CONTEÚDO
Séries A/B – Planejamento e gestão – gerenciamento da demanda	Apresentação do Programa, indicadores de perdas de água, bibliografia, caracterização da demanda, planos regionais/locais de combate ao desperdício de água, campanhas educação pública, racionalização para grandes consumidores, levantamento das necessidades de capacitação técnica dos prestadores no âmbito do PNCDA, estratégias de comunicação e educação
Séries C/D – Conservação de água em sistemas públicos	Recomendações gerais e normas referência, panorama dos sistemas públicos, medidas de redução de perdas – elementos para planejamento, controle pressão, macromedição, micromedição, redução perdas e tratamento do lodo em ETA.
Séries E/F – Conservação de água em sistemas prediais	Caracterização/monitoramento consumo predial, normalização e qualidade de sistemas prediais, tecnologias poupadoras, códigos prática – conservação água em edifícios e em ramais prediais de água em polietileno.

O Quadro 3 – Documentos Técnicos de Apoio ao PNCDA, mostra os documentos já publicados. Profícua também tem se mostrado a intensa cooperação entre o Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA/SNSA/Mcidades) e o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica

na sua vertente do saneamento (Procel-Sane-ar/Eletrabras/MME), que trabalham de modo integrado em novas iniciativas para o melhor uso de água e energia elétrica no setor de saneamento. Os programas PNCDA e PMSS, ambos coordenados pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério

das Cidades, possuem ações em andamento fruto da mencionada parceria, dentre elas ações conjuntas de capacitação, projetos demonstrativos de uso racional de energia elétrica e água em saneamento e capacitação laboratorial. O plano de ação elaborado pelo Procel-Sanear apresenta um conjunto de ações previstas pelo Protocolo de Cooperação Técnica firmado entre o MME/Eletronbras e o MCidades/SNSA em junho de 2004. O leque das ações previstas no plano de ação abrange atividades para mais de um exercício, estando boa parte delas nas fases de planejamento/ implementação.

Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento Integrado para População de Baixa Renda – PAT-Prosanear

O Projeto e seus objetivos

O PAT-Prosanear é uma ação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental que tem como objetivo geral a recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas de forma precária por populações urbanas de baixa renda, nos municípios com mais de 75 mil habitantes ou regiões metropolitanas. Sua atuação fundamental é o apoio à elaboração de planos e projetos de saneamento e urbanização. Nesse sentido, conforme as diferentes realidades locais, financia a elaboração de Projetos de Saneamento Integrado e/ou Planos de Desenvolvimento Local Integrado e, simultaneamente, promove a capacitação técnica e institucional, nos níveis federal, estadual e municipal, para as tarefas de planejamento, implementação e monitoramento dos projetos.

O projeto pretende beneficiar entre 600 mil e 1 milhão de pessoas carentes, é financiado em 85% do seu valor pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o

Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial) e em 15% como contrapartida do Governo Federal e tem como período de vigência os anos de 2000 a 2006. Os planos e projetos podem incluir de forma integrada os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, sistema viário, contenção de encostas, reassentamento de população, além de projetos complementares de equipamentos comunitários, paisagismo e iluminação pública.

Diretrizes

A escolha, definição e conteúdo dos planos e projetos apoiados pelo Prosanear orientam-se pelas seguintes diretrizes: compatibilização das intervenções em saneamento com as demais ações voltadas ao atendimento das populações carentes; políticas tarifárias transparentes e que prevejam a sustentabilidade dos investimentos; adoção de técnicas que promovam ganhos de eficiência e redução de custos; participação da comunidade como mecanismo de controle social; e utilização de tecnologias de baixo custo.

Beneficiários

A área de intervenção do PAT-Prosanear deve estar em municípios com mais de 75 mil habitantes ou que estejam integrados a regiões metropolitanas; ser classificada como aglomerado subnormal pelo IBGE; ter na sua população mais de 60% dos chefes de família com renda mensal inferior a três salários mínimos; e haver na área, pelo menos, 300 domicílios beneficiários.

Outra condição essencial para que a cooperação se efetive reside no fato de que o ente público tomador deve se comprometer em assegurar os recursos para a execução das obras e demais ações planejadas.

Componentes
PLANOS DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

CONTEÚDO E OBJETIVOS	METODOLOGIA	LOCALIDADES BENEFICIADAS
Planejamento urbano nas áreas de intervenção	Apoiar e acompanhar via telefone e meio digital e capacitar <i>in loco</i> todos os beneficiários do programa, durante todas as fases de seleção da consultoria para desenvolvimento dos produtos, assim como nas fases de desenvolvimento dos mesmos.	Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Betim, Ipatinga, Suruí, Paracambi, São Gonçalo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santo André, , São José dos Campos, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Mogi das Cruzes, Mauá, Taboão da Serra, Lauro de Freitas, Salvador, Feira de Santana, Ilhéus, Belém, Campo Grande, Cuiabá, Parnaíba, Vitória, Natal, Rondonópolis, Teresina, Caxias.

PROJETOS DE SANEAMENTO INTEGRADO

CONTEÚDO E OBJETIVOS	METODOLOGIA	LOCALIDADES BENEFICIADAS
Projetos suficientes para dotar as áreas de intervenção de toda a infra-estrutura necessária à recuperação ambiental proposta.	Apoiar e acompanhar via telefone e meio digital e capacitar <i>in loco</i> todos os beneficiários do programa, durante todas as fases de seleção da consultoria para desenvolvimento dos produtos, assim como nas fases de desenvolvimento dos mesmos.	As mesmas

CAPACITAÇÃO E DIVULGAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS BEM SUCEDIDAS

AÇÃO OU ATIVIDADE	CONTEÚDO E OBJETIVOS	METODOLOGIA	PÚBLICO-ALVO
Workshop	Divulgação e seleção dos beneficiários		Unidades de gerenciamento do Projeto, nacional e locais, pessoal técnico da Caixa e do MCidades
Capacitação dos gestores na elaboração dos planos e projetos	Uso dos instrumentos do BIRD nas fases de contratação e fiscalização do PDLI e PSI conforme termos de referência	Palestras, apresentação e estudo de conteúdos e visitas a campo	Unidades locais de gerenciamento do Projeto, pessoal técnico da Caixa e consultores contratados
Assistência técnica para formulação de Sistemas de Indicadores ou Diagnóstico para Desenvolvimento Institucional	Orientação para a formulação de Sistemas de Indicadores Urbanos Municipais e/ou para o Diagnóstico das Necessidades de Desenvolvimento Institucional do Município	Contratar e coordenar consultoria especializada	Municípios beneficiários do PAT-Prosaneer

Capacitação à Distância em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos

O processo de capacitação em gestão de resíduos sólidos iniciou-se em 2001 com o Programa de Educação a Distância em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, resultante da parceria entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam e a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – Sedu, com apoio do Fórum Nacional Lixo e Cidadania que via nesse programa importante estratégia de multiplicação da capacitação e disseminação das novas abordagens preconizadas para esse tema.

Concebido como forma de promover uma maior consciência ambiental da sociedade sobre a problemática dos resíduos sólidos e sobretudo de garantir melhoria de eficiência e eficácia nas ações públicas nessa área, o programa apresentava os seguintes componentes: (i) módulo de Ensino a Distância – EAD, com duração média de 6 meses, com capacidade para 1.500 a 20.000 participantes; (ii) módulo de Ensino Presencial – Oficinas de Capacitação, com duração prevista de uma semana voltado exclusivamente para as Prefeituras contratadas com investimentos de Resíduos Sólidos pela Sedu/PR e (iii) elaboração de 3000 exemplares do “Manual de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”.

Após um processo de revisão de conteúdo no que diz respeito aos aspectos político-institucionais, o programa foi relançado em parceria com o Ibam concentrando-se inicialmente no ensino a distância, que é oferecido nas modalidades material impresso, via correios ou internet ⁶.

Por meio da *capacitação à distância em gestão integrada de resíduos sólidos urbanos* são

oferecidos, aos participantes e à sociedade, elementos e informações para a prática da gestão dos serviços de limpeza urbana e da destinação final adequada de resíduos sólidos, inclusive como uma alternativa à exclusão social, estimulando um maior engajamento da população na resolução dos problemas.

Objetivos

Capacitação a distância de técnicos e gestores municipais e outros profissionais que se interessam pelo tema, para a prática da gestão integrada e do manejo de resíduos sólidos.

Público-alvo

O curso é direcionado a gestores e técnicos municipais de órgãos da administração direta e indireta, podendo também dele participar representantes de outras entidades que tenham atuação e interface com os temas abordados, tais como: câmaras municipais, conselhos municipais, associações de municípios, serviços autônomos de água e esgoto, companhias estaduais de saneamento, empresas de prestação de serviços, organizações não-governamentais, projetos de cooperação técnica, universidades públicas e privadas, centros de pesquisa, agências de fomento, estudantes e demais interessados.

Conteúdo programático

São apresentadas e conceituadas as atividades que integram o sistema de limpeza urbana, visando à análise de medidas para o seu melhor funcionamento. São também abordadas noções gerais sobre o gerenciamento integrado, programas especiais de administração e organização dos serviços frente às competências do Município, e ainda os aspectos sociais,

⁶ Ver em www.ibam.org.br

POR MEIO DA CAPACITAÇÃO À DISTÂNCIA EM GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS SÃO OFERECIDOS, AOS PARTICIPANTES E À SOCIEDADE, ELEMENTOS E INFORMAÇÕES PARA A PRÁTICA DA GESTÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA E DA DESTINAÇÃO FINAL ADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS, INCLUSIVE COMO UMA ALTERNATIVA À EXCLUSÃO SOCIAL, ESTIMULANDO UM MAIOR ENGAJAMENTO DA POPULAÇÃO NA RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS

ambientais e de saúde pública relacionados ao tema, com especial enfoque à questão da catação infantil do lixo e os aspectos que relacionam lixo e turismo.

O curso abrange os seguintes tópicos:

- Cenário dos resíduos sólidos do Brasil;
- A mudança de paradigma na gestão de resíduos sólidos urbanos;
- Agenda 21 e gestão integrada de resíduos sólidos;
- Gerenciamento dos serviços e o manejo integrado dos resíduos sólidos;
- Componentes do Plano de Gerenciamento Integrado dos Serviços de Limpeza Urbana;
- Comunicação e mobilização social na limpeza urbana;
- Caracterização e acondicionamento de resíduos sólidos urbanos;
- Coleta seletiva;
- Tratamento dos resíduos;
- Coleta: planejamento, dimensionamento, monitoramento e controle;
- Processos de destinação dos resíduos;
- Aterros sanitários: do licenciamento à operação.

Programa de Ação Social em Saneamento – PASS

O Programa de Ação Social em Saneamento é um dos principais instrumentos das polí-

ticas públicas de saneamento conduzidas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. O PASS, como um programa de caráter tipicamente compensatório, visa intervir junto às comunidades carentes no sentido da redução das grandes desigualdades sócio-econômicas observadas no País. Dessa forma atua com maior intensidade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no Estado do Espírito Santo e no norte do Estado de Minas Gerais, particularmente as áreas urbanas de maior concentração de pobreza e nos municípios de pequeno e médio porte. O PASS tem como objetivo ampliar a abrangência e cobertura dos serviços de saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas), na via da sua universalização, a fim de beneficiar as populações atendidas em termos de condições de saúde e qualidade de vida.

Com tais diretrizes e objetivos, o PASS atua no apoio e financiamento de projetos que visam a implementação ou ampliação dos serviços de saneamento ambiental, ou que se destinem a subsidiar o desenvolvimento de ações de capacitação e melhoria da gestão dos prestadores de serviços, de educação e capacitação sanitária e ambiental de pessoas, entidades sociais e organizações públicas comprometidas com os objetivos dos projetos e de realização de estudos e análises que orientem a formulação das políticas públicas para o setor.

Para o ano de 2005 duas das ações do PASS prevêem a implementação de importantes iniciativas voltadas para a capacitação e o desenvolvimento institucional nas localidades onde serão implementadas. São elas o Programa de Saneamento Integrado em Pequenos Municípios – PASS/BIRD e o Programa de Ação Social em Saneamento – PASS/BID.

*Programa de Saneamento Integrado
em Pequenos Municípios – PASS/BIRD*

Os maiores déficits do País em termos de serviços de fornecimento de água potável persistem nos municípios com menores populações, bem como nas pequenas vilas e povoados em geral. Segundo o IBGE (Censo 2000), nos municípios com população inferior a 20 mil habitantes cerca de 44% dos municípios, residentes em áreas urbanas e rurais, estão excluídos dos serviços de abastecimento de água e 70%, dos serviços de coleta de esgoto (incluindo fossas sépticas). Ao mesmo tempo, sabe-se que os maiores déficits em termos de qualidade dos serviços de fornecimento de água encontram-se, igualmente, nessa categoria de municípios e localidades.

Diversos são os projetos executados, a exemplo de sistemas simplificados de abastecimento de água e dessalinizadores que, a curto e médio prazos, apresentam-se deteriorados, semi-abandonados e, até mesmo, totalmente abandonados. Os investimentos em esgotamento sanitário também enfrentam problemas semelhantes ou até mais acentuados. É comum encontrar sistemas de esgotos, incluindo rede e tratamento, com menos de 30% das ligações potenciais realizadas e a operação comprometida.

Torna-se cada vez mais evidente que a questão não é somente captar recursos financeiros para a execução de sistemas de saneamento nessas comunidades. O desafio maior está em encontrar estratégias viáveis de administração, operação e manutenção desses sistemas, para que eles sejam auto-sustentáveis e permanentes.

OBJETIVOS DO PROGRAMA

Para além do objetivo de implantar siste-

O PROGRAMA DE SANEAMENTO INTEGRADO EM PEQUENOS MUNICÍPIOS DEVE CONTRIBUIR NA BUSCA DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL QUE SEJA SUSTENTÁVEL E, PARA ISTO, DEVE PROMOVER O NECESSÁRIO DIÁLOGO COM OS GOVERNOS ESTADUAIS E AS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS BENEFICIADOS PARA A SOLUÇÃO DAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS

mas integrados de saneamento em sedes municipais e distritais, vilas e povoados de pequenos municípios, o programa prevê a necessidade de provê-los de um sistema de gestão que garanta a perpetuidade e qualidade dos serviços a um preço compatível com o nível de renda da população beneficiada. Assim, dentre seus objetivos específicos destacam-se as seguintes orientações a título de capacitação:

- buscar novos modelos de gestão, com foco na sustentabilidade dos sistemas e envolvimento da população beneficiada;
- garantir ou aumentar a eficiência na alocação dos recursos investidos.

DIRETRIZES

Um dos grandes méritos do PASS/BIRD será a possibilidade de propor novas alternativas de gestão dos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disposição final dos resíduos sólidos nos municípios em que atuar. A questão da gestão de sistemas de serviços públicos passa por um ponto maior que é o da regulação e controle social desses serviços, independentemente da operação ser das Companhias Estaduais de Saneamento, de autarquias municipais ou de associações comunitárias. Assim, o programa deve contribuir na busca de um arranjo institucional que seja sustentável e, para isto, deve promover o necessário diálogo com os Governos Estaduais e as Prefeituras dos

municípios beneficiados para a solução das questões institucionais,

O PASS/BIRD, dessa forma, orienta-se conforme três diretrizes que implicam em valorização significativa de ações de capacitação:

- **Sustentabilidade:** entendida como o resultado de um conjunto de medidas e ações que se deve praticar para que as unidades físicas dos sistemas a serem implantados sejam mantidas em condições adequadas de funcionamento, tanto para a prestação de um serviço de boa qualidade quanto para que seja garantida a sua continuidade durante todo o período de tempo para o qual foram concebidas, ou seja, pelo menos 20 anos. Assim orienta a adoção de sistemas de gestão simplificados e que sejam modelados em consonância com as condições técnicas, econômicas, financeiras, e sociais de cada localidade, devendo-se levar em consideração, que a comunidade, mediante entidades representativas, tenha participação efetiva na gestão dos serviços, e que as tarifas cubram, pelo menos, os custos de operação, manutenção, administração e reposição.
- **Gradualismo:** As ações previstas no programa dar-se-ão de forma gradual. Cada passo será avaliado durante sua preparação, execução e operação. O passo seguinte estará condicionado ao sucesso do passo anterior.
- **Participação da comunidade beneficiada:** No âmbito do PASS/BIRD, o trabalho social é considerado elemento essencial e propulsor para preparar a comunidade beneficiária, visando torná-la co-responsável em um processo de mudança caracterizado pela autogestão e sustentabilidade.

O desenvolvimento do trabalho social acontecerá com a realização de ações sistêmicas e contínuas, presentes em todas as etapas do programa, não só nas que antecede-

dem a obra física, como a etapa referente ao Plano Local de Saneamento Integrado, mas principalmente nas decorrentes das escolhas que atenderam à comunidade e aos critérios técnicos.

Componentes

Componente 1	Planejamento, implantação de gestão e obras de saneamento integrado em pequenos municípios.
Componente 2	planos municipais de saneamento integrado e capacitação em planejamento e gestão de saneamento integrado em pequenos municípios.
Componente 3	Disseminação de melhores práticas, articulação e desenvolvimento de uma estratégia nacional.

AÇÕES PREVISTAS

Dessa forma, além das ações de implantação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos conforme as peculiaridades de cada localidade, o PASS/BIRD requer todo um conjunto de ações complementares que pretendem garantir efetividade, sustentabilidade, gradualismo e participação comunitária:

- capacitação gerencial e operacional;
- trabalho social;
- estudos tarifários;
- desenvolvimento de sistemas de gerenciamento de custos;
- ações mitigadoras para preservação do meio ambiente;
- aquisição de veículos para a manutenção dos sistemas, equipamentos de informática e *softwares* para apoio administrativo e gerencial;
- construção de edificações para instalação de oficina de manutenção e de unidades

administrativas das entidades gestoras.

**Programa de Ação Social em Saneamento
– PASS/BID**

Diferentes estudos têm demonstrado que no Brasil o maior déficit na prestação dos serviços de saneamento ambiental ocorre nas comunidades carentes localizadas em municípios de pequeno e médio porte, cujas populações variam entre 15 mil e 75 mil habitantes. Tendo em vista essa realidade e conhecedor dos benefícios sociais que a ampliação dos serviços de saneamento proporcionam, o Governo Federal pretende ampliar a parcela da população atendida e avançar rumo à universalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário como forma de melhorar a qualidade de vida das pessoas nas áreas urbanas de maior concentração de pobreza. Para o desenvolvimento desse esforço a opção foi buscar recursos financeiros externos, por meio de um financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Assim, um convênio internacional com essa instituição multilateral de crédito foi firmado em agosto de 2004 e os primeiros resultados deverão ser observados já a partir do ano de 2005.

São recursos da ordem de 95,5 milhões de dólares e que deverão beneficiar uma população de aproximadamente 1,1 milhão de habitantes.

OBJETIVOS

O objetivo geral do PASS-BID é contribuir para a redução das desigualdades socioeconômicas mediante a melhoria dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário nas áreas de maior concentração de pobreza, em pequenas comunidades urbanas de municípios de pequeno e médio porte. E como

objetivos específicos destacam-se:

- ampliar a qualidade e a cobertura dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitários em comunidades de baixa renda;
- fortalecer a gestão dos prestadores de serviços de abastecimento de água de esgotamento sanitário, tendo em vista a sustentabilidade financeira dos sistemas instalados;
- apoiar o desenvolvimento de políticas para o setor de saneamento nos aspectos relacionados ao acesso da população de baixa renda aos serviços de saneamento.

AÇÕES FINANCIÁVEIS

Diante de tais objetivos, além das ações de implantação dos sistemas físicos para a prestação dos serviços de saneamento, são passíveis de apoio do PASS/BID, no âmbito dos empreendimentos financiados, as seguintes ações voltadas para o desenvolvimento institucional e a capacitação:

a) Educação Sanitária e Ambiental

Contempla o planejamento e o desenvolvimento local de ações para a mobilização comunitária, o desenvolvimento da cidadania e o protagonismo social, em um marco conceitual amplo da educação sanitária e ambiental, incluindo assessoria e treinamento na elaboração de planos de ação, na preparação de material de divulgação e na aplicação de metodologias participativas, adequadas às características de cada comunidade específica, considerando os resultados acumulados de esforços anteriores. As ações deverão ser integradas e articuladas entre a população alvo do programa e os agentes públicos e privados, visando:

- a compreensão sistêmica da relação saúde, saneamento e meio ambiente, envolvendo os aspectos físicos, biológicos, sociais, políticos, econômicos e culturais locais;

- maior adesão dos beneficiários ao programa;
- estímulo de ações integradas intersetoriais visando otimizar os recursos do programa;
- a mudança de hábitos e comportamentos que propiciem a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente;
- a correta utilização dos recursos naturais, bem como dos sistemas/equipamentos instalados;
- a capacitação e organização local dos usuários para o acompanhamento e fiscalização das obras e posteriormente das condições de prestação dos serviços (operação e manutenção dos sistemas e gestão comercial).

b) Capacitação de entidades ambientais e dos prestadores de serviço de saneamento no Processo de Avaliação e Licenciamento Ambiental de Projetos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário Compreende a assessoria e o treinamento das entidades estaduais de controle ambiental, juntamente com os prestadores, para implantar os sistemas de controle ambiental dos projetos, propiciando agilização de seu licenciamento ambiental e aumento de eficiência no controle preventivo dos impactos ambientais. É prevista a implantação de sistemas de gestão ambiental.

c) Gestão organizacional

O componente objetiva apoiar atividades de melhorias das Cesb e dos Saae atuantes em municípios elegíveis para o programa, de forma que consigam atingir os indicadores financeiros estabelecidos como requisitos para acesso ao componente *Construção de Sistemas. Ações Elegíveis*:

- estudos de demanda; estudos técnicos e legais relacionados à participação do setor privado; e estudos de custos e tarifas;

- cadastro técnico e comercial da empresa;
- sistema comercial, inclusive faturamento e cobrança; sistema de contabilidade; sistema de informação e informática;
- *marketing*, comunicação social e relações com usuários; planejamento estratégico e modelos de gestão; e desenvolvimento e capacitação de recursos humanos;
- instalação de equipamentos de medição (micro, macro e pitometria); pesquisa e correção de vazamento; e automação operacional.

Outras ações de capacitação e desenvolvimento institucional em saneamento ambiental

Elaboração de um Programa Nacional de Capacitação em Saneamento

A partir de 2005 a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental pretende que os esforços de capacitação em saneamento no País estejam articulados no contexto de um Programa Nacional de Capacitação em Saneamento Ambiental. Tal iniciativa teve origem na identificação da gravidade dos seguintes fatores: o grande déficit de qualidade e atendimento na prestação dos serviços, a baixa eficiência de equipamentos e unidades, o baixo nível de organização institucional, a falta de uma melhor orientação e qualificação gerencial e a escassez de recursos. Diante dessa realidade, entendeu-se que era fundamental avançar no sentido da articulação e ampliação do esforço do Governo Federal para o aperfeiçoamento técnico e gerencial das pessoas e organizações no setor do saneamento, de tal forma que se potencialize e otimize investimentos, além de acelerar o processo de universalização da prestação de serviços com maior eficiência e qualidade.

Como preparação para a elaboração desse

programa, atualmente o PMSS, por orientação da SNSA, realiza um amplo estudo visando à identificação e à qualificação da demanda existente no campo do saneamento ambiental quanto às necessidades de formação profissional e capacitação dos agentes que trabalham no setor. Como objetivos específicos o estudo pretende consolidar informações nos seguintes aspectos: *público-alvo* (universo a ser atendido por programas de formação profissional e capacitação, e sua distribuição nas categorias de gestores, técnicos e operadores); *temáticas* (necessidades por conteúdos temáticos e sua correlação com as diferentes categorias de profissionais); *estrutura pedagógica* (infra-estrutura de ensino e capacidades instaladas no País – universidades, escolas técnicas, empresas e entidades do setor que desenvolvem programas de capacitação); e

Seminários e oficinas promovidos pelo Ministério das Cidades



fontes de financiamento (fontes atualmente utilizadas para o custeio dos cursos existentes).

Capacitação e desenvolvimento institucional em saneamento ambiental para municípios acima de 30 mil habitantes

Os Ministérios da Saúde e das Cidades, por meio da Funasa e da SNSA, firmaram uma parceria que pretende coordenar e desenvolver uma série de iniciativas voltadas para os municípios com população acima 30 mil habitantes com propósito de capacitar e apoiar o desenvolvimento institucional dos operadores públicos de saneamento ambiental.

Acordos de Melhoria de Desempenho – AMDs

A partir da Instrução Normativa nº 17 de 18 de agosto de 2004 a contratação de operações de crédito para financiamento de ações de saneamento ambiental, assim como a celebração de contrato ou convênio para as transferências voluntárias de recursos do Orçamento Geral da União para ações da mesma natureza, realizadas pelo Ministério das Cidades, ficam sujeitas a celebração de Acordo de Melhoria de Desempenho – AMD, entre o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, e o agente prestador dos serviços, objetivando o alcance de níveis crescentes de melhoria na prestação dos serviços. Pelo AMD o prestador de serviços compromete-se a cumprir metas de desempenho objetivando a promoção da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços em duas categorias: a) Metas Gerais de Desempenho Empresarial do Prestador dos Serviços; e b) Metas Específicas de Desempenho do Sistema Local e do Projeto. Já em 2004 os primeiros acordos estão sendo assinados, mas espera-se para 2005 a ampla dissemi-

nação para as demais contratações e investimentos do Governo Federal no saneamento.

Programa de Capacitação da Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (CapMob)

O Programa de Capacitação da Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (CapMob) compreende ações de capacitação e sensibilização de agentes públicos, técnicos e agentes sociais.

O CapMob tem como objetivo geral contribuir para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos recursos humanos responsáveis pelo planejamento, regulação e gestão do transporte e da mobilidade urbana no âmbito municipal e metropolitano. O aperfeiçoamento da gestão pública da mobilidade deverá se constituir em ferramenta essencial à implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável, de forma a garantir o acesso amplo, equânime e democrático ao espaço urbano, a priorização dos modos de transporte coletivo e dos modos não-motorizados de transporte e a prestação com qualidade e eficiência dos serviços afetos à mobilidade, com modicidade de tarifas.

Dentre os objetivos específicos o programa propõe: introduzir o conceito de mobilidade urbana sustentável e definir as ações previstas para a sua concretização nos planos diretores municipais; capacitar técnicos e gestores municipais e metropolitanos para a gestão dos serviços associados à mobilidade, compreendendo o planejamento, a regulação, a organização, a fiscalização e a prestação dos serviços; capacitar os conselheiros municipais de trânsito, transporte e mobilidade urbana e sensibilizar agentes políticos e sociais para a implementação da política de mobilidade urbana sustentável.

Está previsto também o atendimento às necessidades de capacitação e sensibilização da administração pública municipal e metropolitana em relação a aspectos relevantes do tema mobilidade urbana sustentável. Esse novo conceito adotado pela Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Se-Mob) impõe aos municípios um novo desafio na gestão dos deslocamentos urbanos, diante da mudança do paradigma de mobilidade urbana, antes centrada no deslocamento de veículos e não de pessoas.

O CapMob propõe ampliar e orientar essa discussão, abrangendo temas que perpassam: a difusão do novo conceito de mobilidade; a acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade; a necessidade de atuação pró-ativa do gestor público no planejamento, administração e fiscalização dos serviços de transporte prestados à comunidade; o papel da regulação dos serviços na implementação de uma política de mobilidade urbana; o processo licitatório e a modelagem da concessão dos serviços; a incorporação dos princípios de Mobilidade Urbana Sustentável (MUS) nos Planos Diretores de Transporte e Mobilidade de forma a não gerar necessidade de viagens motorizadas, ampliar a participação dos meios não motorizados na divisão dos modos de transporte urbano, proporcionar a mobilidade às pessoas com deficiência, e priorizar o transporte coletivo.

As principais ações de capacitação que vem sendo empreendidas no âmbito da Se-Mob estão inseridas nos seguintes programas: Programa Brasileiro de Acessibilidade – Brasil Acessível, Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil e Programa de Desenvolvimento da Gestão, os quais são detalhados a seguir.

Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – Brasil Acessível

O Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana tem como objetivo estimular e apoiar os Governos Municipais e Estaduais no desenvolvimento de ações que garantam, para pessoas com restrição de mobilidade, a acessibilidade aos sistemas de transportes, aos equipamentos urbanos e à circulação em áreas públicas de forma a universalizar o acesso ao espaço público.

As ações de capacitação realizadas no âmbito do Programa Brasil Acessível têm o objetivo de sensibilizar e capacitar agentes dos níveis estaduais e municipais de governo – secretários, gestores, técnicos de órgãos de trânsito, transporte e mobilidade urbana, e operadores dos sistemas de mobilidade –, motoristas, cobradores, taxistas, agentes operacionais de sistemas metroferroviários e condutores de veículos escolares. Pretende-se também estender as ações de capacitação à formação de multiplicadores por meio da capacitação de professores de escolas técnicas e universidades, profissionais de arquitetura e engenharia e membros de entidades de e para pessoas com deficiência.

Como ações de sensibilização da sociedade civil no seu papel para o desenvolvimento e implementação do Programa de Acessibilidade já foram realizados seminários regionais em Porto Alegre (24/6/2004), São Paulo (29/6/2004), Recife (2/7/2004) e Rio de Janeiro (9/7/2004).

Estão previstos também cursos de capacitação, presenciais e a distância, a serem implementados em conjunto com os parceiros nacionais que aderiram ao programa. Faz parte também das ações de capacitação a realização de seminários, nacionais e internacionais, para a divulgação das boas políticas em acessibilidade; a publicação de material

informativo e de suporte à capacitação; a edição de normas e diretrizes, e a realização e fomento de pesquisas.

Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil

O Programa Brasileiro de Mobilidade por Bicicleta – Bicicleta Brasil tem como orientação geral estimular os Governos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal a desenvolver e aprimorar ações que favoreçam o uso da bicicleta como modo de transporte, com mais segurança.

Os objetivos do Programa são:

- Promover a integração do modo bicicleta aos sistemas de transportes coletivos, visando reduzir o custo de deslocamento, principalmente da população de menor renda.
- Estimular os governos municipais a implantar sistemas cicloviários e um conjunto de ações que garantam a segurança de ciclistas nos deslocamentos urbanos.
- Difundir o conceito de mobilidade urbana sustentável, estimulando os meios não motorizados de transporte, inserindo-os no desenho urbano.

As ações de capacitações inseridas no ***Bicicleta Brasil*** visam principalmente sensibilizar e capacitar técnicos e gestores públicos do transporte e da mobilidade urbana para a elaboração e implantação de sistemas cicloviários. Essas ações foram iniciadas e serão realizadas por meio de cursos de curta duração, seminários regionais de sensibilização, seminários nacionais e internacionais e teleconferências. Está prevista também a publicação de material informativo e material de suporte à capacitação – na forma de Manuais de Planejamento e Implantação de Sistemas Cicloviários – além da disseminação de boas

políticas relacionadas à implementação e/ou melhorias de sistemas de transporte não motorizados, atividades de ensino e ações de sensibilização para os usuários de bicicleta e a população em geral.

O público alvo preferencial são as Prefeituras Municipais – técnicos e gestores municipais da mobilidade, porém estão previstas ações de capacitação para entidades de e para pessoas com deficiência.

Programa de Desenvolvimento da Gestão

O Programa de Desenvolvimento da Gestão tem como objetivo específico a capacitação para a gestão municipal e metropolitana do transporte público urbano.

Foram diagnosticadas demandas acumuladas e reprimidas, específicas da capacitação técnica e gerencial de órgãos gestores do transporte coletivo urbano, no que concerne à visão dos problemas do transporte como parte integrante do contexto do desenvolvimento urbano, a gestão integrada da mobilidade urbana, a regulação e concessão dos serviços, as formas de financiamento públicas e privadas e o desenvolvimento de planos diretores de transporte e mobilidade.

O programa pretende, em diversas fases, implementar módulos de capacitação, sobre esses temas com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento da gestão do transporte coletivo nas principais aglomerações urbanas brasileiras.

O programa dá ênfase, na primeira fase da sua implementação, a abordagem dos temas relativos à gestão integrada da mobilidade urbana e a regulação dos serviços de transporte coletivo, como elementos condicionantes da melhoria da qualidade e eficiência nos deslocamentos urbanos.

FORAM DIAGNOSTICADAS DEMANDAS ACUMULADAS E REPRIMIDAS, ESPECÍFICAS DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA E GERENCIAL DE ÓRGÃOS GESTORES DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO, NO QUE CONCERNE À VISÃO DOS PROBLEMAS DO TRANSPORTE COMO PARTE INTEGRANTE DO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

A estratégia para a capacitação de técnicos e gestores nessa primeira fase compreende a realização de cursos de curta duração – 40 horas, intitulados *Gestão Integrada e Regulação – Elementos da Política de Mobilidade Urbana Sustentável*. Os cursos deverão ser realizados nas principais aglomerações urbanas e o público-alvo constitui-se de técnicos e gestores públicos, municipais e metropolitanos dos serviços de transporte urbano.

Em uma segunda fase, o Programa de Desenvolvimento da Gestão propõe a realização de cursos de capacitação, também de curta duração, com ênfase na elaboração de Planos Diretores de Transporte Urbano (PDTU), que por determinação constitucional deverão ser desenvolvidos pelos municípios com população acima de 500 mil habitantes até 2006. O objetivo principal dessa capacitação é o de garantir que os princípios de mobilidade urbana sustentável sejam incorporados aos PDTUs.

Capacitação para a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável – SeMob

A capacitação de técnicos e gestores das administrações municipais e metropolitanas para a implementação da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável é um dos objetivos estratégicos da SeMob.

Dentro das prioridades estabelecidas para o ano de 2005, estão incluídas as ações de capacitação previstas no Programa de Desen-

volvimento da Gestão e a continuidade das demais ações de capacitação incluídas nos Programas Brasil Acessível e Bicicleta Brasil.

A ação *Gestão Integrada e Regulação – Elementos da Política de Mobilidade Urbana Sustentável* tem como meta alcançar todas as regiões metropolitanas legalmente instituídas ou não e áreas metropolitanas, incluindo centros e subcentros regionais.

A ação *Planos Diretores de Transporte Urbano* deverá atingir todos os municípios com mais de 500.000 habitantes em fase de elaboração dos seus Planos Diretores e Planos Diretores de Transporte e Mobilidade.

Prioritariamente, porém, essas ações deverão alcançar as 11 regiões metropolitanas e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RDE.

Programa de Capacitação do Denatran

O Código de Trânsito Brasileiro, instituído pela lei nº 9503, de 23 de setembro de 1997, em vigor desde 22 de janeiro de 1998, dentre outras inovações em relação ao código anterior, redefiniu as competências dos órgãos de trânsito até então existentes, sendo criado os órgãos executivos de trânsito dos municípios e os órgãos executivos rodoviários estaduais e federais. Aos órgãos municipais foi dada a incumbência da engenharia, operação e fiscalização do trânsito nas vias urbanas e rurais do município, e aos órgãos executivos rodoviários as mesmas incumbências restritas às estradas e rodovias estaduais e federais. Estabeleceu a legislação de trânsito, ainda, que para cada órgão executivo de trânsito deveriam ser constituídas Juntas Administrativas de Recursos à Infração – Jari, cada qual com pelo menos três membros.

Atualmente, existem 622 municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, organizados institucionalmente, com equipes

técnicas em formação, além de 27 órgãos executivos rodoviários estaduais e 27 órgãos executivos de trânsito estaduais (Detran). Ao lado de cada um dos órgãos executivos, foram constituídas Jari, no mínimo uma para cada um deles. Existem, atualmente, cerca de 1.400 órgãos integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, número que vem gradativamente aumentando a cada ano.

A estruturação de um órgão executivo de trânsito exige a organização de equipes para responder pela engenharia de tráfego, pela operação e fiscalização, pela administração da arrecadação de multas, pela gestão de trânsito e para a implementação da educação de trânsito em suas respectivas áreas de atuação. Considerando o efetivo mínimo necessário para o desenvolvimento das atividades previstas, estima-se em 40 mil profissionais envolvidos hoje com o assunto em todo o país.

Por ausência quase total do desenvolvimento das atividades de engenharia de tráfego, operação e fiscalização do trânsito em todo o país, anteriores à municipalização do trânsito, a grande maioria dos recém criados órgãos municipais conta com profissionais com pouco ou quase nenhum tipo de capacitação específica para o exercício de suas funções. Poucas foram as iniciativas nacionais voltadas para a formação de agentes de trânsito, de engenheiros e técnicos de trânsito, de educadores, gestores, etc.

O quadro atual é preocupante, tendo em vista que apenas os 622 municípios integrados ao SNT respondem por mais de 70% da frota em circulação e de 56% da população em todo o país.

A aplicação inadequada da legislação e técnicas de trânsito, decorrente da falta de conhecimentos e informações, torna menos eficaz a gestão do trânsito, gera insatisfação por parte dos cidadãos e propicia a manutenção e o incremento nas condições inseguras do

TABELA 1 – CRONOGRAMA DE CURSOS TÉCNICOS BÁSICOS DE TRÂNSITO DO DENATRAN

CIDADES SEDES	UF	PERÍODO DE INSCRIÇÃO	PERÍODO DE REALIZAÇÃO
Goiânia	GO	22/3 a 8/4	26 a 30/4
Belo Horizonte	MG	29/3 a 15/4	3 a 7/5
João Pessoa	PB	5 a 22/4	10 a 14/5
Recife	PE	12 a 29/4	17 a 21/5
Aracaju	SE	19/4 a 6/5	24 a 28/5
Maceió	AL	26/4 a 13/5	31/5 a 4/6
Salvador	BA	3 a 20/5	14 a 18/6
Campo Grande	MS	17/5 a 3/6	21 a 25/6
Cuiabá	MT	24/5 a 10/6	28/6 a 2/7
Fortaleza	CE	31/5 a 17/6	5 a 9/7
Natal	RN	7/6 a 24/6	12 a 16/7
São Luís	MA	14/6 a 1/7	19 a 23/7
São Paulo	SP	21/6 a 8/7	26 a 30/7
Manaus	AM	28/6 a 15/7	2 a 6/8
Curitiba	PR	5 a 22/7	9 a 13/8
Macapá	AP	12 a 29/7	16 a 20/8
Porto Alegre	RS	26/7 a 12/8	30/8 a 3/9
Florianópolis	SC	9 a 26/8	13 a 17/9
Vitória	ES	16/8 a 2/9	20 a 24/9
Volta Redonda	RJ	30/8 a 16/9	18 a 22/10
São Paulo II	SP	30/8 a 16/9	18 a 22/10
Belém	PA	12/9 a 30/9	25 a 29/10
Rio de Janeiro	RJ	20/9 a 7/10	25 a 29/10
Santos	SP	4 a 21/10	8 a 12/11
Campinas	SP	18/10 a 4/11	22 a 26/11
Boa Vista	RR	18/10 a 4/11	22 a 26/11
Ribeirão Preto	SP	25/10 a 11/11	29/11 a 3/12

trânsito. O trânsito é responsável, atualmente, por cerca de 350 mil acidentes, dos quais decorrem cerca de 30 mil mortes. Estudos recentes do Ipea indicam um custo social da ordem de R\$ 5,3 bilhões, associados à acidentalidade no trânsito.

As competências do Denatran encontram-se descritas no artigo 19 do Código de Trânsito Brasileiro. Dentre outras responsabilidades, cabe ao Denatran controlar e fiscalizar

a execução da Política Nacional de Trânsito, combater a violência no trânsito, promovendo, coordenando e executando o controle das ações para a preservação do ordenamento e da segurança do trânsito e, especialmente, para os fins deste projeto, a atribuição descrita no inciso XXIII do referido artigo 19, qual seja a de “*elaborar projetos e programas de formação, treinamento e especialização do pessoal encarregado da execução das atividades de engenharia,*

TABELA 2 – PROGRAMAÇÃO DO DENATRAN – 2005.

FASE II	QUANTIDADE DE EVENTOS	CIDADES ATENDIDAS	PÚBLICO	CARGA HORÁRIA
Municipalização	69	690	1.380	1.104 horas
FASE III	QUANTIDADE DE EVENTOS	CIDADES ATENDIDAS	PÚBLICO	CARGA HORÁRIA
Funcionamento de Jari	10	10	500	240 horas
Gestão de qualidade	8	8	320	320 horas
Educação para o trânsito	11	11	440	440 horas
Gestão de projetos de sinalização	11	11	275	440 horas
Definição e controle de velocidade	10	10	250	160 horas
Estudos de locais críticos	10	10	250	400 horas
Pólos geradores de tráfego	11	11	275	440 horas
Tratamentos de interseções	11	11	275	440 horas
Programa de orientação de tráfego	10	10	250	320 horas
TOTAL DA FASE III	92	92	2.835	3.200 horas
FASE IV	QUANTIDADE DE EVENTOS	CIDADES ATENDIDAS	PÚBLICO	CARGA HORÁRIA
Monitoração e acompanhamento – Municipalização	60	600	1.200	2.760 horas
TOTAL GERAL	221	1.382	5.415	7.064 horas

educação, policiamento ostensivo, fiscalização, operação e administração de trânsito”.

São inúmeras as necessidades de aperfeiçoamento dos técnicos envolvidos com a gestão do trânsito em todo o país, mas levantamentos feitos pelo Denatran indicam que a carência maior dos órgãos e entidades é de informações básicas de legislação, de engenharia, de operação e fiscalização e de educação para o trânsito, o que se explica pela origem da grande maioria dos profissionais que atuam na área de trânsito, sobretudo nos municípios, que em geral são de outros setores da administração municipal ou estadual.

Em função da necessidade de atender o disposto na lei, o Denatran vem realizando

– desde abril de 2004 – programas de capacitação que fazem parte de um projeto dividido em 4 fases.

O Curso Técnico Básico em Trânsito – CTBT corresponde à primeira fase do Programa de Capacitação do Denatran e foi idealizado visando suprir a necessidade básica de informações dos profissionais que atuam no trânsito, identificada em informações registradas nos últimos seis anos de vigência do Código de Trânsito Brasileiro, e por pesquisa e estudos feitos pelo Denatran ao longo do ano de 2003, e relacionados ao processo de gestão do trânsito, nos seus aspectos institucionais e legais, e no que diz respeito ao conhecimento e aplicação de engenharia, operação, fiscalização e

educação.

A finalidade é fortalecer tecnicamente os órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, como forma de melhorar o tratamento dos problemas de trânsito e, por consequência, melhorar a qualidade de vida da população, especialmente no tocante à redução da violência urbana e construção da cidadania.

O CTBT se destina aos profissionais que atuam nos órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito, nas três esferas de governo – federal, estaduais e municipais-, que inclui órgãos executivos municipais e estaduais, órgãos executivos rodoviários, juntas de administração de recursos a infrações – Jari e conselhos estaduais de trânsito – Cetran.

A carga horária prevista para os cursos é de 40 horas aula cada, abordando os temas: aspectos institucionais e legais do trânsito; engenharia de tráfego; operação, fiscalização e educação para o trânsito, tendo como preocupação central a promoção da cidadania e a difusão de valores fundamentais à vida.

Estão sendo ministrados os conceitos básicos e as noções fundamentais dos temas citados, visando dar uma noção integrada da gestão do trânsito.

As cidades sedes foram definidas em todo o país, considerando-se o contingente populacional e a frota veicular. Prevalendo as sedes dos cursos nas capitais, para onde se dirigem os alunos dos demais municípios. Ao todo estão sendo oferecidos 29 cursos, cada um com vagas para 50 profissionais, totalizando 1.350 alunos nesta primeira fase.

Ao aluno com frequência de 100% que realiza a prova de conhecimento e que entrega a avaliação do curso é concedido um certificado de participação.

O CTBT foi iniciado em 26 de abril do corrente ano. Até outubro de 2004 foram realizados 19 cursos com um total de 911 participantes. A primeira fase do CTBT encerra-se em 03



**Programa de Capacitação do Denatran.
Turma de Belo Horizonte**

de dezembro de 2004.

Como se observa na Tabela 1 – Cronograma dos Cursos Técnico Básicos de Trânsito, o CTBT prevê a realização de cursos em 22 estados brasileiros, abrangendo todas as regiões do país.

Para 2005, o Denatran prevê a implementação das três fases complementares do seu programa de capacitação que inclui a realização dos seguintes eventos:

- Fase II – Municipalização do trânsito
Eventos destinados aos municípios que ainda não estão integrados ao SNT. Serão eventos de 16 horas cada.
- Fase III – Cursos específicos
Destinados aos técnicos de trânsito dos órgãos e entidades do SNT. A carga horária variará entre 24 e 50 horas cada, de acordo com o tema.
- Fase IV – Monitoração e acompanhamento da municipalização.
Destinados aos municípios já integrados ao SNT. Carga horária de 40 horas cada.

Capacitação para construção de índices de qualidade de vida intra-urbanos

No âmbito do projeto Sistema Nacional de Informações das Cidades – SNIC, coordenado pelo Comitê Gestor de Informações do Ministério das Cidades em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, o Ministério das Cidades inicia em 2005 um processo de orientação teórico-metodológica às administrações públicas de municípios, visando ao fomento do desenvolvimento de sistemas de indicadores intrametropolitanos e/ou intra-urbanos como ferramentas de planejamento. O projeto será realizado em cooperação com o Instituto de Desenvolvimento Humano Sustentável – IDHS da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

O que se pretende é desenvolver ações e atividades visando, por um lado, disseminar a cultura de formulação e uso de indicadores intrametropolitanos e intra-urbanos e, por outro lado, promover a articulação institucional e capacitação técnica necessárias à construção de tais sistemas de indicadores.

Serão organizados cursos com o objetivo de proporcionar orientação teórico-metodológica para formulação de indicadores intra-urbanos e intrametropolitanos, incluindo-se aspectos como: conceitos básicos, enfoques teóricos de interesse do planejamento urbano, regionalização intra-urbana e intrametropolitana, fontes de dados, problemas e soluções para a formulação dos indicadores, experiências de aplicação no planejamento municipal e outros.

Os cursos serão organizados em dois níveis: Curso básico “Indicadores Sociais e Políticas Públicas no Brasil”.

- Origem e histórico dos indicadores sociais;
- Conceitos básicos;
- Indicadores e políticas públicas;
- Aspectos teórico-metodológicos na formulação de indicadores de habitação, saneamento, meio ambiente, transporte, segurança/violência urbana, educação, saúde e outros temas.

Curso avançado: “Construção de sistemas de indicadores intra-urbanos e intrametropolitanos: aspectos teórico-metodológicos”.

- Conceitos;
- Regionalização intrametropolitana e intra-urbana: experiências brasileiras, vantagens e desvantagens;
- Fontes de dados: locais e nacionais, disponibilidade, vantagens e limitações;
- Aspectos formais: conversão de escalas, ponderação, métodos de agregação, abordagem espacial;
- Métodos estatísticos de análise de resultados.

Tais cursos devem ser dados de três formas: (a) cursos presenciais para multiplicadores de diversas regiões do país; (b) cursos presenciais para gestores públicos municipais, estaduais e/ou federais; (c) curso a distância para gestores públicos de diversos níveis.

Os cursos presenciais básicos e avançados, com duração de 24 horas (3 dias) e turmas de 50 alunos, serão realizados de agosto de 2005 até novembro de 2006. Os cursos a distância, oferecidos a partir de setembro de 2005 até novembro de 2006, terão turmas de 50 alunos e duração de 40 horas, equivalendo a dois meses de estudo dos alunos.