

007

**ORÇAMENTO PÚBLICO
EM DISCUSSÃO**

**Ações de desenvolvimento urbano do
governo federal em 2012 e 2013:
planejamento orçamentário e
desempenho financeiro**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Diretor

Luiz Fernando de Mello Perezino

Editores

Renato Jorge Brown Ribeiro
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Róbison Gonçalves de Castro

Equipe Técnica

Thiago de Azevedo Barbosa

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Ações de desenvolvimento urbano do governo federal em 2012 e 2013:
planejamento orçamentário e desempenho financeiro**

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos*

2013

* Consultora de Orçamentos do Senado Federal (ritasant@senado.gov.br)

Resumo

Este estudo analisa o planejamento orçamentário e o desempenho financeiro das programações pertinentes à área de desenvolvimento urbano, sob responsabilidade do Ministério das Cidades, nos exercícios de 2012 e 2013. Demonstra que a execução das ações foi deficiente e conclui que a nova sistemática de planejamento adotada para o PPA 2012-2015 destituiu o Plano de sua função paramétrica para fins de avaliação de desempenho, além de não ter contribuído para aperfeiçoar a gestão das políticas.

Ações de desenvolvimento urbano do governo federal em 2012 e 2013: planejamento orçamentário e desempenho financeiro

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

1 Introdução

Este estudo analisa o planejamento orçamentário e o desempenho financeiro das programações pertinentes à área de desenvolvimento urbano, sob responsabilidade do Ministério das Cidades, nos exercícios de 2012 e 2013.

O Ministério das Cidades tem por finalidade, conforme a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que o instituiu, promover políticas, programas e ações de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, incluindo a participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

A avaliação de desempenho de suas programações há que se iniciar, segundo comando constitucional, pela verificação de observância e aderência ao Plano Plurianual, o que faremos preliminarmente.

2 Desenvolvimento Urbano no PPA 2012-2015

Para o quadriênio 2012-2015, o governo federal propôs, e o Congresso Nacional aprovou, onze macrodesafios a serem prioritariamente enfrentados por meio dos programas e ações setoriais. Macrodesafios são objetivos estratégicos cuja definição serve exclusivamente a um propósito: orientar a elaboração e a execução das ações e decisões dos órgãos e entidades públicos, de modo a garantir que, qualquer que seja o curso de ação adotado por cada um deles, o resultado conflua para a produção da realidade desenhada pela visão estratégica superior. O primeiro macrodesafio do PPA, por exemplo, determina que todos os órgãos e entidades envolvidos no Projeto Nacional de Desenvolvimento devem adotar cursos de ação que contemplem a redução das desigualdades regionais, a sustentabilidade ambiental, a geração de empregos e a distribuição de renda. A forma de fazê-lo, cabe a cada organização decidir, dentro de sua área de competência, mas submetendo-se ao comando estratégico superior. Os onze macrodesafios a vincular as programações orçamentárias de cada setorial, para o período de 2012 a 2015, são elencados no quadro abaixo.

Macrodesafios do PPA 2012-2015

- 1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;
- 4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;
- 8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- 9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;
- 10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;
- 11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A avaliação de consistência e mérito do planejamento governamental por parte da sociedade, e de seus representantes institucionais, consiste em aferir se as programações setoriais respeitam as orientações estratégicas superiores, veiculadas no quadro acima, e se assentam nas melhores práticas para o alcance dos objetivos estabelecidos. Nesse contexto, há que se indagar, de antemão, a que macrodesafios se vincula mais diretamente o Ministério das Cidades. É esse órgão ator relevante do projeto de desenvolvimento nacional, inscrito no primeiro macrodesafio? É ator relevante de projetos pertinentes a outros dentre os dez macrodesafios restantes do governo? As programações sob responsabilidade do Ministério observam as orientações estratégicas inscritas nesses macrodesafios? Os cursos de ação adotados pelo Ministério configuram as melhores práticas visando à produção dos impactos esperados?

Quando se consultam as programações do Ministério das Cidades no PPA, verifica-se que elas integram seis programas temáticos, a saber:

- 2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres
- 2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito
- 2049 - Moradia Digna
- 2054 - Planejamento Urbano
- 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
- 2068 - Saneamento Básico

A Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional, e da qual consta a sessão “O Modelo de Planejamento Governamental” subjacente à feitura do Plano, marca-se pela ausência de dois conteúdos. Primeiro, não define o que seja um programa temático. Segundo, não estabelece qualquer correlação formal e objetiva entre os macrodesafios e os programas temáticos. Discutiremos esses dois aspectos a seguir.

O documento supracitado (Mensagem Presidencial) se refere aos programas temáticos como sendo a dimensão tática do PPA e algo próximo ao tema de políticas públicas. Não é concebido como um programa no sentido doutrinário do termo, ou seja, como um conjunto de ações articuladas para a obtenção de um objetivo definido. O programa temático é algo mais amplo, que serve não a um, mas a diversos objetivos, estes estabelecidos para cada programa temático. Em função tanto da precária definição conceitual quanto da amplitude de seu escopo, a metodologia adotada pelo PPA corrente faz emergir alguns problemas.

O primeiro reporta-se a saber qual é o propósito de um programa temático. Seria o de congregar diversos “subprogramas”, estes sim voltados a objetivos específicos dentro do grande tema ao qual o programa temático se refere? Se for este o caso, então o programa temático perde importância conceitual para fins de planejamento, configurando-se mero atributo agregador de “subprogramas”. Isso porque, do ponto de vista da doutrina de planejamento, a relação hierárquica de causalidade deve sempre ser estabelecida entre o objetivo e o conjunto de ações voltadas para obtenção daquele objetivo. O programa temático, contudo, não se reporta a nenhum problema específico, mas ao conjunto deles, ou ao “tema de política pública” em sentido genérico. Como agregador de “subprogramas”, sua concepção é também desnecessária, visto que esse papel é suprido pelos conceitos já amplamente consolidados de função e subfunção.

Tomemos, para ilustrar o ponto, o programa temático “2049 – Moradia Digna”. Esse programa temático não tem um objetivo que referencie uma situação problemática, como requer a boa técnica de planejamento. Ele tem diversos objetivos, ligados genericamente ao tema de política pública “habitação popular”, listados no quadro abaixo.

Objetivos do Programa 2049 – Moradia Digna

0382 - melhorar a condição de vida das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, desenvolvendo iniciativas necessárias à regularização urbanística e fundiária, à promoção da segurança e salubridade e à melhoria das condições de habitabilidade, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, infraestrutura e inclusão socioambiental.

0383 - ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do programa minha casa, minha vida.

0384 - incentivar a expansão do crédito habitacional para construção, aquisição, ampliação e melhorias, por meio de medidas de facilitação do acesso ao financiamento imobiliário com estímulos ao crescimento da sua oferta pelos agentes financeiros.

0385 - fortalecer a capacidade técnica e institucional dos agentes do sistema nacional de habitação de interesse social para implementação da política habitacional sob os princípios de descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.

0755 - elevar os patamares da qualidade da construção civil, por meio da criação e implementação de mecanismos de modernização tecnológica e gerencial, incluindo conceitos e metas de sustentabilidade, contribuindo para ampliar o acesso à moradia digna para a população de menor renda.

0756 - promover a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos habitacionais, assim como, contribuir para a inserção socioeconômica das famílias beneficiadas por programas habitacionais.

Observe-se que cada um desses objetivos requer uma estratégia própria de atuação, ou seja, um conjunto de ações específicas e articuladas, visando à produção de resultados definidos. Implica dizer, portanto, que cada objetivo, para ser alcançado, requer um programa próprio. Logo, do ponto de vista da técnica de planejamento, o programa temático tem relevância apenas como atributo agregador dos diversos “programas” a serem adotados para dar cumprimento a cada objetivo (programas esses que inexistem como evento conceitual ou contábil no PPA 2012-2015), sobrepondo-se aos conceitos de função e subfunção.

A ausência de tais programas no PPA não tem repercussão meramente formal. Ao contrário, suas consequências materiais são significativas. Implica, por exemplo, subtrair da sociedade, de seus representantes legislativos e do próprio governo, internamente fragmentado em unidades administrativas, um pronunciamento oficial e claro da estratégia concebida para se atingir cada um dos objetivos colocados.

No modelo anterior, vigente no PPA 2008-2011, fundamentado na doutrina internacionalmente reconhecida de marco lógico, cada programa se referia a um único objetivo, que veiculava a estratégia de intervenção governamental. O programa de Abastecimento Alimentar, por exemplo, trazia como objetivo conceder crédito para a produção agrícola, fornecer infraestrutura de armazenamento e escoamento da produção e garantir a compra a preços mínimos, utilizando o produto comprado para composição dos estoques reguladores do governo e, residualmente, para atender a população nutricionalmente carente. Ao abrigo do programa, relacionavam-se as ações a serem implementadas para a concretização desse objetivo. Um programa, uma estratégia clara

de atuação, clara e suficiente para dar à sociedade a oportunidade do contencioso sobre a forma de intervenção governamental.

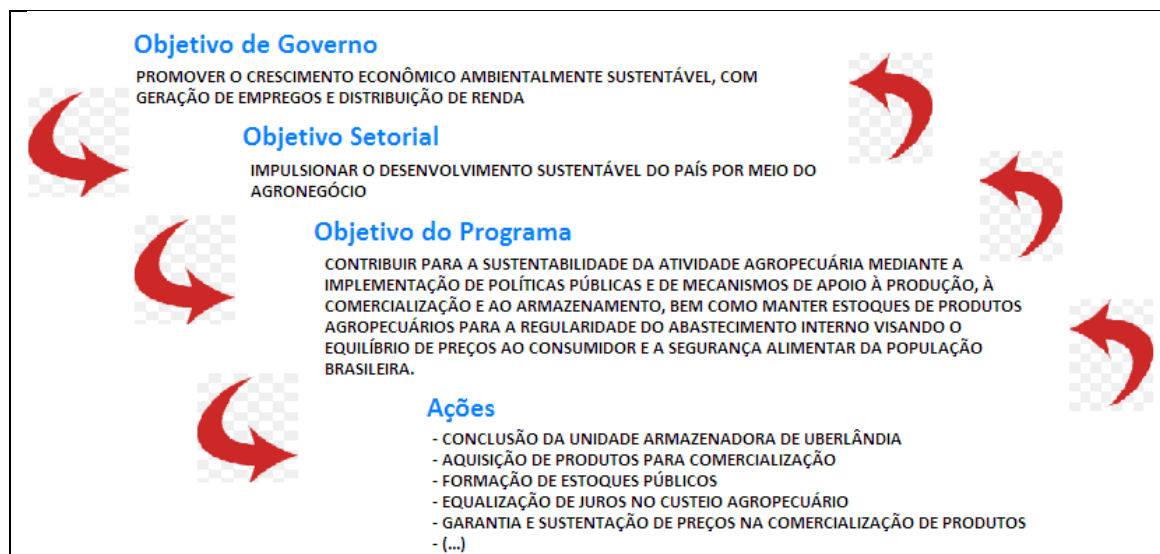
No modelo atual, tem-se um programa temático com diversos objetivos, perdendo-se, portanto, o foco de atuação, a menos que se ignore o conceito de programa temático e se eleve cada um de seus objetivos à categoria de programa. Na prática, é o que deve acontecer.

O segundo problema trazido pelo novo modelo de PPA é a ausência de correlação clara e objetiva entre os programas temáticos e os macrodesafios. Retomando questões anteriormente postas: a que macrodesafios se vincula mais diretamente o Ministério das Cidades? É esse órgão ator relevante do projeto de desenvolvimento regional, inscrito no primeiro macrodesafio? É ator relevante de projetos pertinentes a outros dentre os dez macrodesafios restantes do governo? As programações sob responsabilidade do Ministério observam as orientações estratégicas ínsitas a esses macrodesafios? Os cursos de ação adotados pelo Ministério configuram as melhores práticas visando à produção dos impactos esperados?

No exemplo referente ao programa temático 2049 – Moradia Digna, cada um de nós é capaz de conceber, intuitivamente, uma boa razão para a existência desse programa e da problemática subjacente a sua concepção – o déficit habitacional nos centros urbanos brasileiros, por exemplo. Do ponto de vista da metodologia de planejamento, contudo, o fundamento de um programa deve transcender a interpretação de cada um. O governo deve expor, objetivamente, a situação problemática que inspira o programa, tal como ele a vê (visão essa que pode divergir da visão de outros atores sociais, aos quais se deve dar, por isso, a chance do contraditório) e estabelecer com precisão o objetivo do programa. Esse programa deve, então, materializar-se como o conjunto de ações articuladas e voltadas para o propósito comum consignado no objetivo do programa.

No exemplo do PPA 2008-2011, fundado no marco lógico, o programa Abastecimento Alimentar, com a estratégia anteriormente descrita, era formal e explicitamente apresentado como estratégia para consecução do objetivo setorial de “fomentar o agronegócio”, sendo esse, por sua vez, a via oferecida pelo Ministério da Agricultura para se dar cumprimento ao macrodesafio (naquele PPA denominado de “objetivo de governo”) de “promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda”. Via-se, portanto, naquele modelo, uma estrutura hierárquica que explicitava as relações de causalidade: o programa de Abastecimento Alimentar servia ao objetivo setorial de fomentar o agronegócio, que, por sua vez, servia ao objetivo de governo de promover o crescimento ambientalmente sustentável. A qualidade das soluções oferecidas podia ser questionada, mas a transparência do plano de ação estava garantida.

**Aplicação do Modelo de Quadro Lógico no PPA 2008-2011
Programa de Abastecimento Alimentar**



No modelo atual, o programa de Moradia Digna serve a que macroobjetivo? A todos indistintamente? Dificilmente se poderia defender a consistência de um programa temático que se reportasse a todos os macrodesafios indistintamente. Serve a um subconjunto deles? Quais? Como inferir a estratégia pensada pela totalidade dos órgãos governamentais para dar cumprimento a cada macrodesafio se a ligação entre uns e outros não está dada?

Soltos de qualquer vinculação com os macrodesafios, os programas temáticos apresentados no PPA passam a se referenciar a si mesmos e a se definirem por objetivos múltiplos, aos quais, por sua vez, se relacionam iniciativas desprovidas de custos e de especificidade, o que nos conduz ao terceiro problema da metodologia posta. Veja-se, por exemplo, dentro do programa temático 2049 – Moradia Digna, o objetivo “0383 - Ampliar por meio de produção, aquisição ou melhoria o acesso à habitação, de forma subsidiada ou facilitada, priorizando o atendimento à população de baixa renda, com auxílio de mecanismos de provisão habitacional articulados entre diversos agentes e fontes de recursos, fortalecendo a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida”. Esse objetivo se desdobra, no PPA, em cinco metas:

- 1) disponibilizar 200 mil moradias para famílias com renda até R\$ 5 mil mensais na área urbana e até R\$ 60 mil anuais na área rural;
- 2) disponibilizar 600 mil moradias para famílias com renda até R\$ 3,1 mil mensais na área urbana e R\$ 30 mil por ano na área rural;
- 3) instituir programa de moradia transitória com a finalidade de criar alternativas de atendimento habitacional adequado ao perfil da população vulnerável, como catadores e moradores de rua, alternativo ao albergamento e à propriedade definitiva;
- 4) produzir ou reformar 1,2 milhão de moradias para as famílias com renda até R\$ 1,6 mil por mês nas áreas urbanas e até R\$ 15 mil anuais na área rural; e

5) promover a acessibilidade nas unidades habitacionais ofertadas no MCMV em áreas urbanas e municípios acima de 50 mil habitantes.

Observe-se que as metas 3 e 5 não são efetivamente metas, mas objetivos específicos desprovidos de expressão quantitativa dos produtos a serem entregues. O mais importante, porém, é a falta de qualquer referência ao custo dessas metas (e, portanto, ao custo do objetivo subjacente) para a sociedade. Quanto se pretende gastar para dar cumprimento a esse objetivo? Como tomar decisões sobre alocação de recursos limitados entre diversas aplicações possíveis se os custos não estão previamente estimados?

As iniciativas apontadas para a consecução dessas metas, por sua vez, foram duas: 015S - Provisão ou reforma de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais em articulação com o setor público e privado; e 015T - Utilização de imóveis da União, geridos pela Secretaria de Patrimônio da União, em apoio à implementação dos programas de produção habitacional. Novamente se coloca a questão: estamos falando de que montante de recursos, a ser aplicado para beneficiar que quantidade de cidadãos, e com que distribuição espacial?

Além da ausência de estimativas de custos, verifica-se ausência de indicadores de desempenho e de regionalização para cada subconjunto de “objetivo-metas-iniciativas” dentro de cada programa temático. Os programas temáticos fazem-se acompanhar de estimativa de despesas, que é global para o conjunto de objetivos-metas-iniciativas, e de indicadores socioeconômicos que apontam apenas para os valores de referência, mas não para os valores a serem obtidos quando todas as ações governamentais tiverem sido executadas. Ou seja, o governo não se compromete com a sociedade sobre quanto vai gastar para alcançar cada objetivo, nem para onde os indicadores deverão apontar ao final do plano, como resultado de suas ações.

Para o programa temático 2049 – Moradia Digna, por exemplo, o governo espera gastar R\$ 300 bilhões entre 2013 e 2015, sem especificar quanto em cada objetivo (o que nos faz indagar como se teria chegado a essa cifra) e mostrando apenas que, em 2008, havia 10,5 milhões de domicílios com carência de infraestrutura, sem especificar a quanto deverá decrescer esse valor como resultado das ações a serem empreendidas e dos recursos a serem despendidos.

Indicadores do programa temático 2049 – Moradia Digna

Déficit habitacional absoluto	5.572.313	unidades	em 2008
Déficit habitacional rural absoluto	942.481	unidades	em 2008
Déficit habitacional urbano absoluto	4.629.832	unidades	em 2008
Déficit habitacional adensamento excessivo	1.500.709	unidades	em 2007
Domicílios com carência de infraestrutura	10.454.947	unidades	em 2007
Domicílios com cobertura inadequada	543.066	unidades	em 2007
Domicílios sem banheiro	928.777	unidades	em 2007
Domicílios com inadequação fundiária	1.879.907	unidades	em 2007

Para se visualizar o retrocesso metodológico que o novo modelo representa em relação ao que se adotava até 2011, observemos que o demonstrativo de indicadores para o

Programa de Abastecimento Alimentar no PPA 2008-2011 trazia os seguintes elementos para subsidiar decisões e acompanhamentos:

Indicadores do Programa de Abastecimento Alimentar – PPA 2008-2011

Indicador (unidade de medida)	Referência		2011
	Data	Índice	
<i>Margem de Disponibilidade de Algodão em Pluma (percentagem)</i>	30/11/2003	15,00	59,00
<i>Margem de Disponibilidade de Arroz em Casca (percentagem)</i>	30/11/2003	9,00	6,00
<i>Margem de Disponibilidade de Milho (percentagem)</i>	31/12/2003	17,00	18,00
<i>Margem de Disponibilidade de Trigo (percentagem)</i>	28/02/2004	3,00	3,00
<i>Número de Produtores Rurais Atendidos pelos Instrumentos de Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (unidade)</i>	30/12/2006	11.006,00	17.084,00
<i>Produção Nacional de Grãos (milhão de t)</i>	30/04/2004	123,20	150,00
<i>Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Comercialização de Produtos Agropecuários (R\$ mil)</i>	30/12/2006	3.133.029,00	4.271.152,00
<i>Volume de Recursos Aplicados no Apoio à Produção de Produtos Agropecuários (R\$ mil)</i>	01/08/2007	11.301.553,00	16.639.331,00

No demonstrativo acima, o governo sinalizava para a sociedade que, em 2006, havia 11.006 produtores rurais atendidos pelos instrumentos de apoio à comercialização de produtos agropecuários e que, após a implementação integral do programa até 2011, intencionava elevar esse montante a 17,084 produtores rurais. Novamente verificamos que, não obstante a adequação do indicador poder ser objeto de críticas, o modelo promovia transparência quanto ao que o governo considerava ser capaz de realizar por meio das ações do PPA. O modelo atual, como vimos, não promove essa transparência.

Do que se expôs acima, conclui-se que a avaliação da destinação de recursos para ações de desenvolvimento urbano, como de resto para os demais setores de atuação governamental, não encontra esteio no Plano Plurianual. O PPA, por força do novo modelo adotado, perdeu função paramétrica para fins de avaliação de desempenho, exceto em aspectos muito genéricos.

3 Desenvolvimento Urbano na LOA 2012

Em 2012, o Ministério das Cidades foi autorizado a aplicar, no conjunto dos cinco programas temáticos sob sua responsabilidade, o total de R\$ 26,8 bilhões, dos quais 67% empenhado, mas apenas 14% liquidado e pago. Quando se considera como indicador o montante de recursos liquidados sobre aqueles que foram efetivamente empenhados (ignorando-se, portanto, o volume de recursos que o governo sequer logrou empenhar), verifica-se que o percentual chega a 21% apenas.

LOA 2012 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Programa

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	1.263.123.473	2.171.258.620	1.436.124.436	287.785.863	285.297.030
2048 - MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	1.392.238.594	2.780.906.325	1.313.070.874	313.246.017	240.311.087
2049 - MORADIA DIGNA	13.161.596.399	16.562.144.862	12.571.292.271	2.724.655.424	2.724.613.086
2054 - PLANEJAMENTO URBANO	2.328.138.676	2.710.670.343	1.114.079.437	9.538.261	9.533.709
2068 - SANEAMENTO BÁSICO	2.207.981.837	2.601.539.058	1.569.794.874	464.284.249	462.939.714
TOTAL	20.353.078.979	26.826.519.208	18.004.361.892	3.799.509.814	3.722.694.627

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Cabe-nos questionar, nesse ponto, os benefícios que a alteração metodológica do PPA teria importado para o setor, em termos de maior flexibilidade na definição das ações orçamentárias e sua gestão ao longo do exercício. Baixos percentuais de execução decorrentes da “pré-orçamentação” das despesas no PPA foram evidências utilizadas para justificar a mudança metodológica. Conforme alegado, maior flexibilidade decisória e gerencial se obteria adiando-se para a lei orçamentária a definição das ações a serem empreendidas no âmbito de cada programa temático – preço a se pagar pela perda de transparência resultante. O desempenho verificado em 2012 constitui indício de que a falta de planos de ação no PPA pode não apenas não ter beneficiado a execução orçamentária, como contribuído para agravar os problemas subjacentes ao baixo desempenho, ao retirar pressão por melhorias na definição da carteira de ações a receber créditos públicos e ao ofuscar o tratamento das causas que efetivamente explicam tal desempenho. Tais causas podem estar relacionadas a aspectos institucionais (desenho federativo, inadequação das normas, incentivos perversos na arena política e societária etc.) e aspectos organizacionais (capacidade humana, material, tecnológica etc.), não passíveis de serem adequadamente tratadas no calor do processo orçamentário anual.

As ações beneficiadas com recursos no setor, com seus indicadores de desempenho orçamentário e financeiro, estão elencadas no quadro a seguir. A ação orçamentária com maior participação no setor, em 2012, foi a de Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, com 39% do total autorizado. O Fundo de Arrendamento Residencial é um fundo financeiro privado, sob gestão da Caixa Econômica Federal, criado pela Lei nº 10.188, de 10 de fevereiro de 2001, que tem por finalidade financiar moradia para a população de baixa renda, mediante arrendamento residencial com opção de compra. Constituem recursos do FAR os bens e direitos adquiridos pela CEF no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial e recursos advindos da integralização de cotas. Em 2012, foi autorizada a transferência de R\$ 10,5 bilhões para o Fundo, dos quais, contudo, apenas R\$ 2,3 bilhões foram efetivamente repassados.

LOA 2012 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Ação

Ação	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
00AF - TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	8.320.336.696	10.556.336.696	7.556.336.696	2.250.000.000	2.250.000.000
1D73 - APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	2.244.892.646	2.628.475.979	1.109.367.518	7.778.816	7.778.816
00CW - SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS URBANAS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	2.066.715.232	1.700.000.000	1.700.000.000	0	0
10SG - APOIO A SISTEMAS DE DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL E DE MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS	813.999.580	1.588.801.393	1.068.125.376	276.353.614	275.323.816
10SS - APOIO A PROJETOS DE SISTEMAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO	790.908.271	1.280.182.271	17.511.381	1.976.237	1.626.596
00CX - SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM ÁREAS RURAIS (LEI Nº 11.977, DE 2009)	170.278.638	1.270.278.638	770.278.638	164.639.716	164.639.716
1N08 - APOIO À IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIAS DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO	1.131.148.664	1.112.205.461	555.295.460	154.160.920	153.788.630
10S3 - APOIO À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	1.207.544.312	1.069.314.775	770.016.441	116.565.195	116.565.195
0E64 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA DESTINADA À HABITAÇÃO DE INTERESSESOCIAL EM CIDADES COM MENOS DE 50.000 HABITANTES (LEI N 11.977, DE 2009)	66.775.936	833.491.168	833.491.168	59.478.588	59.478.588
10SC - APOIO À IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIAS EM SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA.	517.531.342	743.465.108	517.972.459	151.517.317	150.546.332
10S6 - APOIO À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	587.362.807	650.329.474	510.885.169	124.184.327	124.184.327
10S5 - APOIO A EMPREENDIMENTOS DE SANEAMENTO INTEGRADO	428.337.266	544.755.023	400.543.542	149.847.343	149.847.343
8865 - APOIO AO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE OBRAS DE CONTENÇÃO DE ENCOSTAS EM ÁREAS URBANAS	404.723.893	538.057.227	367.746.038	11.432.249	9.973.214

OUTRAS AÇÕES	1.602.523.696	2.310.825.995	1.826.792.005	331.575.493	258.942.054
	20.353.078.979	26.826.519.208	18.004.361.892	3.799.509.814	3.722.694.627

Fonte: Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

As ações 10S5, 1N08 E 10SG destinam-se a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

A segunda ação mais representativa do setor, em 2012, foi a de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que contou com 10% dos valores autorizados, mas logrou empenhar apenas 4% dos recursos e liquidar praticamente nada. Na sequência, vemos:

- ação de subvenção econômica a projetos de interesse social em áreas urbanas, que, contudo, nada realizou;
- ação de apoio a sistemas de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, com execução de apenas 26% dos valores empenhados (empenhou-se apenas 67% do valor autorizado);
- ação de apoio a projetos de transporte coletivo urbano, que teve empenhado apenas 1,4% do valor autorizado e liquidou 11% desse montante;
- ação de subvenção econômica a projetos de interesse social em áreas rurais, com empenho de apenas 60% sobre o autorizado e liquidação de apenas 21% sobre o empenhado;
- ação de apoio a sistemas de esgotamento sanitário, com empenho de 50% do autorizado e liquidação de 28% do empenhado;
- ação de apoio à urbanização de assentamentos precários, com empenho de 72% do autorizado, mas liquidação de apenas 15% do empenhado;
- ação de subvenção econômica à habitação de interesse social, com empenho de 100%, mas liquidação de apenas 7%;
- ação de apoio a sistemas de abastecimento de água, com empenho de 70% do autorizado, mas liquidação de apenas 29% do empenhado;
- ação de apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, com empenho de 79%, mas liquidação de apenas 24% desse montante;
- ação de apoio a empreendimentos de saneamento integrado, com empenho de 73% do autorizado e liquidação de 37% do empenhado; e
- ação de apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas, com empenho de 68% do autorizado, mas liquidação de apenas 3% do empenhado.

Outras ações respondem pelos restantes 9% autorizados, apresentando desempenho igualmente preocupante: empenho de 79%, mas liquidação inferior a 20% do empenhado.

Há que se buscar fatores explicativos desse baixo desempenho, podendo-se levantar, de antemão, hipóteses referentes ao que, na teoria do planejamento, se conhece como *design-reality gap* (que tem como tradução livre “hiato entre desenho e realidade”).

Esse hiato pode estar fortemente relacionado com um desenho federativo que concentra recursos na União para serem alocados a programas padronizados destinados a realidades locais muito heterogêneas e cuja implementação deve-se dar por meio de estruturas subnacionais que não apresentam, pois sequer participaram do processo decisório, as condições objetivas necessárias à realização das ações. Quando se posterga o momento de decidir o que será feito (a carteira de ações orçamentárias a empreender) para o momento do ciclo orçamentário anual, a inobservância dessas condições se agrava, devido à visão de curto prazo prevalente nesse ciclo. É o PPA que tem, vocacionalmente, a função de decidir o que deve ser feito em horizonte mais amplo, mas essa função lhe foi suprimida, conforme discutimos atrás.

Corroborando esse entendimento, verifica-se que a maior parte das ações são do tipo “Apoio”, voltadas a fazer recursos federais chegarem às localidades que deles necessitam, mas sem se terem criado, de modo efetivo, canais de inclusão dos governos locais no processo decisório (o que, especificamente, eles necessitam financiar), e sem se ter cuidado previamente das condições necessárias para viabilizar a boa execução dos investimentos assim decididos. Olhando-se de outra forma para os números, verifica-se que metade dos recursos autorizados sequer chegou a ser contratado pelas entidades subnacionais, e, dos recursos empenhados, menos de 20% chegaram a ser repassados a essas entidades. Deve-se discutir, inclusive, se algum mecanismo de articulação federativa no processo decisório seria efetivo envolvendo milhares de entes subnacionais autônomos e amplamente heterogêneos ou se, alternativamente, dever-se-ia promover a desconcentração de recursos para instâncias locais, onde se dá, efetivamente, o processo de aprendizado político da gestão de recursos públicos, conforme nos indicam as recentes manifestações nacionais.

A estratégia de implementação das ações de desenvolvimento urbano fundamentou-se em aplicações diretas na ordem de 62% e em descentralização a governos estaduais, governos municipais e outras entidades públicas e privadas, na ordem de 38%. No primeiro segmento, de aplicações diretas, verificou-se que o governo foi capaz de empenhar 76% dos recursos autorizados, mas logrou executar efetivamente (liquidar e pagar) menos de 25%. Quando se verifica o desempenho dos créditos orçamentários programados para descentralização, apura-se que o governo logrou empenhar 52% do que estava autorizado a fazer e liquidou 19%.

LOA 2012 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Modalidade de Aplicação

Mod. Aplic.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
30	3.457.656.712	1.532.183.625	247.491.290	245.196.444
40	6.808.583.500	3.833.155.539	759.341.625	757.803.104
50 70 71 80	43.809.317	26.936.190	2.928.939	2.886.601
90 91	16.516.469.679	12.612.086.538	2.789.747.959	2.716.808.478
	26.826.519.208	18.004.361.892	3.799.509.814	3.722.694.627

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

A distribuição espacial das ações de desenvolvimento urbano, no exercício de 2012, mostra que as regiões sudeste e nordeste receberam 64% dos recursos contratados, sobretudo para saneamento básico e moradia, no primeiro caso, e saneamento básico e gestão de riscos e desastres, no segundo. Na região sul, destacaram-se os investimentos em mobilidade urbana e, nas regiões norte e centro-oeste, em saneamento básico.

LOA 2012 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Região

Região	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
CO	687.859.594	320.013.659	54.682.639	54.682.639
NA	4.658.235.293	1.890.241.802	118.668.831	68.107.695
NE	2.052.462.790	1.378.273.901	339.658.164	337.551.357
NO	756.763.837	294.509.148	79.469.039	78.633.227
SD	2.568.693.027	1.788.574.467	429.367.513	427.830.251
SL	967.562.277	796.645.103	183.497.502	183.163.613
	11.691.576.818	6.468.258.080	1.205.343.687	1.149.968.782

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

À guisa de conclusão, e fazendo-se um esforço para referenciar a avaliação do setor ao previsto no Plano Plurianual, verifica-se que, dos R\$ 134,3 bilhões previstos para serem aplicados em desenvolvimento urbano ao longo de quatro exercícios, o governo logrou executar apenas R\$ 3,8 bilhões, ou 2,8% do previsto.

Previsão de Despesas no PPA 2012-2015 x Execução na LOA 2012 Ministério das Cidades

Programa	PPA 2012-2015	Valor Liquidado 2012	% Liquidado 2012
2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	12.022.783.000	287.785.863	2,4%
2048 - MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	11.155.892.000	313.246.017	2,8%
2049 - MORADIA DIGNA	89.153.335.000	2.724.655.424	3,1%
2054 - PLANEJAMENTO URBANO	2.326.455.000	9.538.261	0,4%
2068 - SANEAMENTO BÁSICO	19.653.110.000	464.284.249	2,4%
TOTAL	134.311.575.000	3.799.509.814	2,8%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Esse desempenho, se por um lado corrobora a suspeita de que o novo modelo de PPA não contribuiu para aperfeiçoar a gestão das políticas, por outro nos permite deduzir que as ações de desenvolvimento urbano, qualquer que seja sua correlação (não explicitada) com os macrodesafios do governo, certamente pouco contribuíram para a realização desses comandos estratégicos. Ademais, leva a indagar se, nos exercícios seguintes, o ritmo de execução das ações será capaz de recuperar a fidedignidade das previsões consignadas no PPA, mesmo as de caráter genérico. É o que se analisará, a seguir, para o exercício de 2013.

4 Desenvolvimento Urbano na LOA 2013

Em 2013, o Ministério das Cidades foi autorizado a aplicar, no conjunto dos cinco programas temáticos sob sua responsabilidade, o total de R\$ 22,6 bilhões, portanto R\$ 4,2 bilhões a menos do que o autorizado no exercício anterior. Poderia, tal ajuste, ter se tratado de adequar o planejamento a uma visão mais realista da capacidade de execução das ações por parte do Executivo, não obstante o Congresso Nacional ter feito o esforço de aportar R\$ 4,7 bilhões em emendas ao setor, o que expressa o grande interesse das localidades por ações de desenvolvimento urbano. O contraste entre o menor aporte proposto pelo Executivo e o interesse da sociedade por maiores aportes para políticas de desenvolvimento urbano, traduzido nas emendas parlamentares, coloca em tela, novamente, o problema da capacidade de se desenhar e gerir eficientemente tais políticas.

Passados oito meses de execução orçamentária no corrente exercício, verifica-se que foi cancelada parte dos valores aportados aos programas do setor (R\$ 1,4 bilhão) e que, dos R\$ 22,6 bilhões mantidos, foram empenhados apenas 49% e, liquidados, 26,4% do valor empenhado (ou 13% do valor autorizado).

LOA 2013 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Programa

R\$ 1,00

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	1.548.201.173	1.398.201.173	382.663.165	58.639.648	58.639.648	234.559.004
2048 - MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	2.334.157.597	1.547.157.597	315.593.441	94.291.110	86.108.397	228.338.571
2049 - MORADIA DIGNA	13.895.111.000	13.795.111.000	9.820.445.965	2.729.892.513	2.729.892.513	6.522.083.210
2054 - PLANEJAMENTO URBANO	3.842.742.103	3.910.840.830	390.316.902	1.194.264	1.191.967	16.620.901
2068 - SANEAMENTO BÁSICO	2.344.654.898	1.944.654.898	223.808.691	51.638.525	51.638.525	216.887.054
TOTAL	23.965.616.771	22.596.715.498	11.132.828.164	2.935.656.060	2.927.471.050	7.218.488.740

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Destaque-se que, no corrente exercício, foram despendidos R\$ 10 bilhões em pagamentos de despesas no âmbito dos programas de desenvolvimento urbano, 70% dos quais referentes a despesas inscritas em Restos a Pagar no exercício anterior. Por força da metodologia de apuração do resultado primário, quando despesas de exercícios anteriores são pagas no exercício corrente, ocorre o fenômeno de *trade-off* entre a programação passada e a corrente, ou seja, faz-se necessário bloquear, no orçamento corrente, a execução de valor correspondente àquele necessário para saldar a despesa passada. No presente caso, o pagamento de R\$ 10 bilhões de Restos a Pagar de

exercício anterior implica não-execução, no mesmo montante, de despesas do orçamento corrente. Portanto, programações constantes da lei orçamentária de 2013 já se encontram comprometidas, embora não se disponha de instrumentos oficiais para se identificar que parte do planejamento orçamentário será sacrificada.

A estratégia de implementação das ações de desenvolvimento urbano em 2013 tem mantido o mesmo comportamento de 2012, com aplicações diretas autorizadas na faixa de 60% e descentralização a governos estaduais, governos municipais e outras entidades públicas e privadas na faixa de 40%. Ocorre, contudo, tal como verificado também em 2012, que a quase totalidade das despesas realizadas até o momento se deram no âmbito das aplicações diretas, com baixíssimo desempenho das dotações descentralizadas.

**LOA 2013 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades
por Modalidade de Aplicação**

Mod. Aplic.	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
MA 30	3.276.343.233,43	375.373.815	56.741.905	56.741.905	161.781.535
%	14,5%	3,4%	1,9%	1,9%	2,2%
MA 40	6.207.216.376,63	850.122.522	60.545.863	60.545.863	468.478.826
%	27,5%	7,6%	2,1%	2,1%	6,5%
MA 50 70 71 80	39.598.079,00	830.339,01	659.022,17	659.022,17	2.422.129,54
%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
MA 90 91	13.072.807.808,94	9.906.501.487,66	2.817.709.270,27	2.809.524.260,79	6.585.806.250,07
%	57,9%	89,0%	96,0%	96,0%	91,2%
TOTAL	22.595.965.498,00	11.132.828.164	2.935.656.060	2.927.471.050	7.218.488.740

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Daquilo que chegou a ser realizado no exercício de 2013, destacaram-se as ações constantes do quadro a seguir. Foi autorizada a integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial no montante de R\$ 9 bilhões (contra R\$ 10,5 bilhões em 2012), dos quais, contudo, apenas R\$ 2,6 bilhões foram efetivamente repassados até o momento. Ainda assim, o desempenho da ação melhorou em relação a 2012, visto que naquele exercício o volume total liquidado não passou de R\$ 2,5 bilhões.

LOA 2013 - Execução Orçamentária do Ministério das Cidades por Ação

Ação	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP Pago
00AF - INTEGRALIZACAO DE COTAS AO FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL - FAR	9.000.000.000	9.000.000.000	2.640.000.000	2.640.000.000	0
1D73 - APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO	3.714.279.830	381.450.949	316.984	316.984	0
00CW - SUBVENCAO ECONOMICA DESTINADA A IMPLEMENTACAO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM AREAS URBANAS (LEI N. 11.977, DE 2009)	1.900.000.000	336.207.264	0	0	0

10SS - APOIO A SISTEMAS DE TRANSPORTE PUBLICO COLETIVO URBANO	1.168.221.597	165.384.442	0	0	0
10SG - APOIO A SISTEMAS DE DRENAGEM URBANA SUSTENTAVEL E DE MANEJO DE AGUAS PLUVIAIS EM MUNICIPIOS COM POPULACAO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU INTEGRANTES DE REGIOES METROPOLITANAS OU DE REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	986.201.173	364.356.945	58.639.648	58.639.648	0
0E64 - SUBVENCAO ECONOMICA DESTINADA A HABITACAO DE INTERESSESOCIAL EM CIDADES COM MENOS DE 50.000 HABITANTES (LEI N 11.977, DE 2009)	970.000.000	89.001.074	6.278.284	6.278.284	0
10S3 - APOIO A URBANIZACAO DE ASSENTAMENTOS PRECARIOS	714.000.000	50.830.657	1.414.090	1.414.090	0
10SC - APOIO A IMPLANTACAO, AMPLIACAO OU MELHORIAS EM SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE AGUA EM MUNICIPIOS COM POPULACAO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIOES METROPOLITANAS OU DE REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.	598.717.573	50.290.936	15.801.060	15.801.060	0
1N08 - APOIO A IMPLANTACAO, AMPLIACAO OU MELHORIAS DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITARIO EM MUNICIPIOS COM POPULACAO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIOES METROPOLITANAS OU DE REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.	555.352.395	103.265.860	17.476.606	17.476.606	0
10S5 - APOIO A EMPREENDIMENTOS DE SANEAMENTO INTEGRADO EM MUNICIPIOS COM POPULACAO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICIPIOS INTEGRANTES DE REGIOES METROPOLITANAS OU DE REGIOES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO	427.491.263	64.368.559	17.845.413	17.845.413	0
8865 - APOIO AO PLANEJAMENTO E EXECUCAO DE OBRAS DE CONTENCAO DE ENCOSTAS EM AREAS URBANAS (PREVENCAO DE RISCOS)	401.400.000	18.306.220	0	0	0
00CX - SUBVENCAO ECONOMICA DESTINADA A IMPLEMENTACAO DE PROJETOS DE INTERESSE SOCIAL EM AREAS RURAIS (LEI N. 11.977, DE 2009)	315.000.000	315.000.000	76.025.372	76.025.372	0

00CY - TRANSFERENCIAS AO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - FDS	315.000.000	0	0	0	0
10S6 - APOIO A MELHORIA DAS CONDICÕES DE HABITABILIDADE DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	288.800.000	27.837.681	5.515.744	5.515.744	0
116I - APOIO A SISTEMAS PÚBLICOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS OU DE REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO.	260.500.000	0	0	0	0
OUTRAS AÇÕES	981.001.667	166.527.577	96.342.859	88.157.849	7.218.488.740
TOTAL	22.595.965.498	11.132.828.164	2.935.656.060	2.927.471.050	7.218.488.740

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Observação: Fonte: Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

As ações 10S5, 1N08 E 10SG destinam-se a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou municípios integrantes de regiões metropolitanas ou de regiões integradas de desenvolvimento.

A segunda ação mais representativa do setor, em 2013, foi a de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que contou com 16% dos valores autorizados, mas logrou empenhar apenas 10% até o mês de agosto, e liquidar praticamente nada. Na sequência, vemos:

- ação de subvenção econômica a projetos de interesse social em áreas urbanas, que, contudo, nada realizou;
- ação de apoio a sistemas de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, com execução de apenas 6% dos valores empenhados (empenhou-se apenas 37% do valor autorizado);
- ação de apoio a projetos de transporte coletivo urbano, que teve empenhado apenas 14% do valor autorizado e nada liquidou até agosto corrente;
- ação de subvenção econômica a projetos de interesse social em áreas rurais, com empenho de 100% do autorizado e liquidação de 24% sobre o empenhado;
- ação de apoio a sistemas de esgotamento sanitário, com empenho de 19% do autorizado e liquidação de apenas 3% do empenhado até agosto;
- ação de apoio à urbanização de assentamentos precários, com empenho de 7% do autorizado, mas liquidação de apenas 0,2% do empenhado;
- ação de subvenção econômica à habitação de interesse social, com empenho de 9% e liquidação de apenas 0,6% do empenhado;
- ação de apoio a empreendimentos de saneamento integrado, com empenho de 15% do autorizado e liquidação de apenas 4% do empenhado; e
- ação de apoio ao planejamento e execução de obras de contenção de encostas em áreas urbanas, com empenho de apenas 5% do autorizado e nenhuma liquidação até agosto.

Outras ações respondem pelos restantes 4% autorizados, apresentando desempenho igualmente preocupante: empenho de 17% e liquidação inferior a 10% do empenhado.

À guisa de conclusão e, à semelhança do que se fez na sessão anterior, fazendo-se um esforço para referenciar a avaliação do setor ao previsto no Plano Plurianual, verifica-se que, dos R\$ 134,3 bilhões previstos para serem aplicados em desenvolvimento urbano ao longo de quatro exercícios, o governo logrou executar apenas R\$ 6,7 bilhões de 2012 até agosto de 2013, ou 5% do previsto.

Previsão de Despesas no PPA 2012-2015 x Execução na LOA 2012 e LOA 2013

Programa	PPA 2012-2015	Valor Liquidado 2012 e 2013	% Liquidado 2012 e 2013
2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	12.022.783.000	346.425.511	2,9%
2048 - MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	11.155.892.000	407.537.127	3,6%
2049 - MORADIA DIGNA	89.153.335.000	5.454.547.937	6,0%
2054 - PLANEJAMENTO URBANO	2.326.455.000	10.732.525	0,5%
2068 - SANEAMENTO BÁSICO	19.653.110.000	515.922.774	2,6%
TOTAL	134.311.575.000	6.735.165.874	5,0%

Fonte: SIAFI/SIGA Brasil

Esse desempenho, reafirmamos, se por um lado corrobora a suspeita de que o novo modelo de PPA não contribuiu para aperfeiçoar a gestão das políticas, por outro lado nos permite deduzir que os esforços em ações de desenvolvimento urbano, qualquer que seja a correlação (não explicitada) dessas ações com os macrodesafios do governo, pouco veem contribuindo para a realização desses comandos estratégicos quando se considera a magnitude dos desafios postos. Ademais, permite indagar se, nos exercícios seguintes, o ritmo de execução das ações será capaz de recuperar a fidedignidade das previsões consignadas genericamente no PPA.