

8º ConstruBusiness

CONGRESSO BRASILEIRO DA CONSTRUÇÃO

"A Construção do Crescimento Sustentável"

FIESP **CIESP**

Departamento da Indústria da Construção
DECONCIC/FIESP

8ºConstruBusiness

CONGRESSO BRASILEIRO DA CONSTRUÇÃO

RICARDO STUCKET



A contribuição da cadeia produtiva da construção civil para a rápida superação da crise financeira internacional foi uma demonstração clara e inequívoca da relevância do setor para o desenvolvimento econômico e social do país.

A nossa decisão de aumentar os investimentos do PAC de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 646 bilhões até 2010, de lançar o Programa *Minha Casa Minha Vida*, desonerar o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os materiais de construção que compõem a chamada "cesta básica" e a resposta competente e imediata do setor privado foram fatores fundamentais para a retomada dos investimentos, do nível de empregos, do crédito e da confiança na economia brasileira.

O país se encontra frente a grandes desafios que, na verdade, representam oportunidades de crescimento fantásticos para permitir nosso salto no ranking mundial, de modo a sermos incluídos entre as cinco maiores economias globais, o que consolidará nossa trajetória de desenvolvimento sustentável.

Os empreendimentos necessários à realização da Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016, além da manutenção e ampliação dos investimentos do PAC em infraestrutura e o Programa *Minha Casa Minha Vida*, são alguns dos marcos dessa nossa caminhada para colocar o Brasil em um novo patamar de desenvolvimento econômico e de justiça social.

Os diálogos entre o governo e a iniciativa privada de maneira permanente e produtiva, como os que temos mantido para a construção de políticas públicas convergentes, se fortalecem agora com a 8ª edição do ConstruBusiness, que permite um amplo debate a respeito das reais necessidades da sociedade brasileira, com foco central no tema sobre o qual o mundo inteiro hoje se debruça: sustentabilidade.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

8º ConstruBusiness

CONGRESSO BRASILEIRO DA CONSTRUÇÃO

“A Construção do Crescimento Sustentável”

FIESP **CIESP**

Departamento da Indústria da Construção
DECONCIC/FIESP



A construção do desenvolvimento

É inquestionável a relevância do setor da construção, eficiente multiplicador de investimentos, empregador de mão-de-obra intensiva, gerador e distribuidor de renda. Seu significado se expressa no seu destacado posicionamento nos principais indicadores socioeconômicos e no reconhecimento que sempre recebe dos especialistas e formadores de opinião. Sua importância para a economia brasileira também ficou muito evidente em sua performance ao longo de 2009, quando se constituiu num dos pilares do processo de retomada do crescimento sustentável pós-crise, tão almejado pela Nação.

O bom desempenho da indústria da construção nos últimos anos vem contribuindo sobremaneira para a consolidação da economia brasileira e intensificação do mercado interno, pois não é importadora. Compra aqui suas matérias-primas e insumos, convertendo-os em bens de elevado valor agregado para o patrimônio público e privado do País. Dessa forma, estimula o nível de atividade nacional, com reflexos amplos em todas as regiões. O setor também tem consciência quanto a sua grande responsabilidade frente aos desafios do mundo contemporâneo, no qual a palavra de ordem é sustentabilidade. São consistentes os avanços das obras no tocante a processos de engenharia e arquitetura consentâneos com o meio ambiente, a economia de água e energia elétrica e a prioridade do bem-estar e segurança dos indivíduos.

Como procede com todos os segmentos sob sua legítima representatividade e com temas macro da economia, a Fiesp tem-se dedicado com firmeza à realização de estudos e propostas que apontem para o encaminhamento de soluções eficazes para a construção. Nesse sentido, são substantivos os resultados obtidos a partir da criação de nosso Departamento da Indústria da Construção (Deconic). Trata-se de um fórum integrado pelas entidades representativas de toda a sua cadeia produtiva. Sua atuação referenda nossa crença de que um país somente progride quando há diálogo, sinergia, cooperação, transparência, propostas compartilhadas e muita disposição para o trabalho.

É nesse contexto e com base em tais pressupostos que realizamos o 8º ConstruBusiness (Congresso Brasileiro da Construção), cujo tema principal é o *Crescimento Sustentável*. São cruciais o debate e a análise de soluções, pois não podemos permitir que alguns gargalos persistentes, em especial no campo da infraestrutura, nos impeçam de aproveitar de maneira plena as imensas oportunidades que se abrem ao Brasil, em especial a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada do Rio de Janeiro, em 2016.

É imprescindível, ainda, valorizar o capital humano, patrimônio mais importante das empresas. Sempre convictos de que o ensino é a mola propulsora dos povos vencedores, continuamos nos empenhando nos investimentos voltados à capacitação de mão-de-obra para a construção. Neste particular, o Senai-SP realiza trabalho sério, proativo e competente, com programas e cursos nos níveis gerencial, técnico e operário, visando ao incremento da produtividade e qualidade e sempre atualizados com as novas tecnologias e processos.

A "Construção do Crescimento Sustentável", mais do que um jogo de palavras, retrata com fidelidade os anseios de nosso parque industrial. O setor continuará dependendo o seu melhor esforço e fazendo a sua parte para transformar o Brasil no país próspero e desenvolvido que todos desejamos e merecemos.

Paulo Skaf

Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)



Uma agenda para o crescimento sustentável

Dentro do escopo dos diagnósticos e das propostas apresentadas em edições anteriores e acolhidas pelo Governo, como nos programas PAC e, mais recentemente, Minha Casa, Minha Vida, este 8º ConstruBusiness 2009, agora anual e em formato de Congresso Brasileiro da Construção, abre um debate com toda a sociedade.

Os diagnósticos desenvolvidos e apoiados por mais de uma centena de entidades que compõem a cadeia produtiva da construção, que estão reunidas no âmbito do Departamento da Indústria da Construção (Deconcic) da Fiesp, foram amplamente discutidos com representantes governamentais, os quais propõem o aprimoramento das políticas públicas para o setor, expressas nesta Agenda Positiva.

Neste ano, com o tema central **A Construção do Crescimento Sustentável**, reafirmamos a indiscutível importância do setor, que representa 11,9% do PIB e tem intenso efeito multiplicador social, como gerador de emprego, e econômico como indutor do crescimento. Também apresentamos levantamentos sobre os entraves existentes do setor, atualizados pela retomada dos investimentos pós-crise, sugerindo paradigmas dentro do conceito de sustentabilidade, processo esse irreversível e global para uma construção sustentável também do ponto de vista econômico, social e cultural.

O setor já mostrou ser proativo no enfrentamento de desafios, após vencer quase 20 anos de instabilidade e estagnação e de ter contribuído de maneira efetiva para que o Brasil conquistasse o reconhecimento de enfrentar e vencer a crise internacional.

Com a força e a união dessa cadeia produtiva da construção, apresentamos neste estudo novas proposituras de aprimoramento para os necessários debates, criando um ambiente de incentivos e segurança para investimentos tanto nacionais quanto internacionais em nosso setor.

Por isso, as principais recomendações deste Construbusiness abordam temas atuais e de suma relevância, tratados como desafios imediatos e pontos de atenção, como a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016, Infraestrutura Urbana, Inovação Tecnológica, Aprimoramento de Projetos, Funding para Habitação e Infraestrutura, Segurança Jurídica, além de apresentar um Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada como fundamental para o crescimento sustentável do setor e importante ferramenta de destravamento para o desenvolvimento do nosso País.

Acreditem no ciclo virtuoso que ora vivemos e venham conosco assinar a Carta Aberta da Indústria da Construção, dirigida aos atuais e futuros governantes, como sendo nossa efetiva colaboração e apoio ao crescimento sustentável do setor e do Brasil.

José Carlos de Oliveira Lima

Vice-Presidente da Fiesp

Diretor Titular do Departamento da Indústria da Construção - Deconcic

Crescimento Sustentável na Habitação e Infraestrutura Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada

É com grande satisfação que apresentamos a oitava edição do *Construbusiness*. Em seu décimo segundo ano, o evento se consagra pela representatividade e pela relevância de seus temas, firmando-se como fonte importante de informações sobre a Cadeia da Construção e terreno fértil para a proposição de ações de política pública orientadas para promover o desenvolvimento nacional.

Neste ano, inauguramos as edições com periodicidade anual, de forma que os temas eleitos para o *Construbusiness* sejam a base estruturante do **Congresso Brasileiro da Construção**, que também estréia neste ano.

Com esta iniciativa, iremos coordenar um amplo debate acerca do estágio atual do desenvolvimento do Brasil nos setores de habitação e infraestrutura, diagnosticar os sucessos e eventuais gargalos para, então, apontar e sugerir ações fundamentais para assegurar o crescimento sustentável. O Congresso Brasileiro da Construção terá a oportunidade de reunir personalidades e especialistas para, em conjunto, validar e complementar, sempre que possível, os diagnósticos e proposições que compõem o *Construbusiness*, consolidados por ora neste caderno.

Assim, o presente documento sintetiza um bem sucedido esforço de sistematização de idéias, visões de negócios e sugestões de políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento da cadeia da Construção e ao desenvolvimento do país, resultado de vasta pesquisa e, sobretudo, da contribuição direta de diversos agentes representados no DECONCIC da FIESP, como forma de auxiliar a composição de uma agenda de políticas públicas para 2010.

O PAC, a Copa de 2014, as Olimpíadas de 2016 – são todos exemplos de desafios

relevantes que devem ser convertidos em oportunidades para acelerar investimentos há muito almejados pela sociedade, sobretudo em infraestrutura. Para isso, planejamento, segurança jurídica e eficiência, além de recursos e instrumentos financeiros adequados, são fundamentais para que os resultados possam ser atingidos nos prazos necessários.

Nesse contexto, o *Construbusiness* vem mais uma vez posicionar temas prioritários para o desenvolvimento nacional. Compondo 11,9% do PIB brasileiro, esta Cadeia tem elevada capacidade de estimular a demanda interna e criar postos de trabalho, o que a torna motor de desenvolvimento econômico e social. Gera efeito multiplicador de investimentos e efeito-renda fortemente positivo, pois tem atividades intensivas em mão-de-obra e criadoras de mais capacidade produtiva (formação bruta de capital).

Essa relevância ficou evidenciada no período recente, dado o papel crucial da Cadeia da Construção na recuperação da atividade econômica após a crise internacional. Nós, da LCA, somos honrados por fazer parte desta história – o *Construbusiness*, que vem acelerando a construção de nossa história recente. Neste ano, com o Congresso Brasileiro da Construção, o evento se torna maior e mais importante, como o *Construbusiness*. Aceitamos com prazer o desafio, pois sabemos que apoiar a cadeia da construção é construir o crescimento sustentável.

LCA Consultores

[Fernando Camargo, sócio-diretor

Cláudia Viegas, coordenadora.]

CONSTRUBUSINESS 2009: A Construção do Crescimento Sustentável

Em conformidade com edições passadas, a habitação e a infraestrutura continuam sendo os focos do Construbusiness 2009, tendo em vista que o déficit habitacional ainda se constitui problema relevante das grandes cidades e a infraestrutura é a base para o crescimento sustentável.

Esta edição começa fazendo uma retrospectiva sintética das principais proposições feitas nas edições anteriores do Construbusiness que resultaram em medidas de política pública e contribuíram para o desenvolvimento da cadeia da indústria da construção brasileira. Como se verá, muitas das políticas recentemente anunciadas pelo Governo Federal estão em linha com as sugestões feitas em *Construbusiness* anteriores, o que contribui enormemente para o desenvolvimento continuado da habitação e da infraestrutura no Brasil.

É fato que, desde setembro de 2008, a crise internacional arrefeceu o crescimento virtuoso observado desde 2004, mas muito se fez e tem sido feito para minimizar seus efeitos e já há sinais de reversão da crise e retomada do crescimento. Deste modo, as principais recomendações desta edição recaem sobre a necessidade de manter e dar *continuidade* a programas em andamento – notadamente o “*Minha Casa, Minha Vida*” e o “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. Devem-se buscar meios para que tais programas tenham ações continuadas e condições – como recursos financeiros e humanos e ações planejadas – para seguir operando no longo prazo.

Assim, ganha destaque nesta edição a busca pela eficiência, aqui intitulada como **Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada**. Com a maior disponibilidade de recursos públicos destinados a políticas de infraestrut-

tura e habitação, abre-se espaço para outra etapa de análise: *quais gargalos devem ser ultrapassados para que os resultados almejados por essas políticas possam ser alcançados no prazo desejado?* Esta edição vai além da avaliação, determinando um conjunto de proposições para aprimorar processos e pôr em prática o **Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada**.

O debate acerca do desenvolvimento sustentável com base na construção passa inevitavelmente pela eficiência de processos, que envolve questões relativas a procedimentos, agilidade nos processos de análise e aprovação de projetos e obras por parte de órgãos municipais e instituições de contratação, supervisão e controle de obras de infraestrutura. Destaca-se a urgência de planejamento e execução dos empreendimentos relacionados à Copa 2014 e às Olimpíadas 2016, que trazem uma importante oportunidade para a superação de gargalos tanto em habitação quanto em infraestrutura, há muito almejados pela sociedade brasileira.

Esta 8ª edição do *Construbusiness* é composta pelos itens abaixo, que são apresentados na sequência:

1. Balanço das políticas públicas originadas nas edições anteriores do Construbusiness
2. A relevância do Construbusiness: evolução recente dos principais indicadores econômicos
3. Desafios para o crescimento sustentável: Ações Prioritárias
4. Agenda Complementar: Pontos de Atenção em Habitação e Infraestrutura

1. Balanço das políticas públicas originadas nas edições anteriores do *Construbusiness*

Há alguns anos, tornaram-se mais nítidas para a sociedade e para o governo a relevância e a expressão econômica do *Construbusiness*, seja por seu peso na composição do PIB (ao redor de 12%), pela capacidade de geração de empregos e pelo efeito-renda multiplicador sobre a demanda, seja por sua capacidade de ampliação do crescimento potencial do PIB via expansão da infraestrutura ou ainda por seu forte apelo social no que se refere às habitações populares. Assim, pode-se afirmar que a construção se tornou, ao longo dos anos, o setor prioritário em termos da agenda de desenvolvimento e de inclusão social do atual governo desde o primeiro mandato.

Assim, as edições anteriores do *Construbusiness* assumiram grande destaque e importância na agenda de políticas públicas, pois pautaram uma série de medidas de estímulo à construção habitacional e à infraestrutura ao longo desses anos.

Questões fundamentais – como conformidade técnica e padronização de materiais, melhoria das condições de financiamento, segurança jurídica, incidência tributária, definição de parâmetros para permitir subsídio público à Habitação de Interesse Social (HIS) e condições apropriadas de financiamento para as faixas intermediárias de renda, etc. – foram trabalhadas e convertidas em medidas de política pública para permitir o desenvolvimento do setor.

A seguir, elencamos algumas das propostas anunciadas em edições pas-

sadas que, ao menos em alguma medida, já foram implementadas, **mas requerem realinhamento para o cenário atual:**

Inovação de Produtos e Processos

- Adoção de componentes, processos e projetos de gestão inovadores (*Construbusiness* 2001)
- Aperfeiçoamento da estrutura institucional existente para aprovação de produtos inovadores: implementação imediata do Sistema Nacional de Aprovação Técnica (SINAT) (*Construbusiness* 2003)
- Uso mais intensivo de ferramentas de TI desenvolvidas para o setor, como o projeto SILO¹ e a tecnologia BIM (Building Information Modeling²) (*Construbusiness* 2008)

Conformidade de produtos e serviços às normas técnicas

- Ampliação do uso de produtos e serviços em conformidade com as normas técnicas: implementação de mecanismos que assegurem a compra, em redes credenciadas, apenas de materiais em conformidade técnica, segundo os PSQs (Programas Setoriais de Qualidade) do PBQP-H (Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat) e conforme o Fundo Setorial Privado; aparelhamento dos agentes (MP, Procons, etc.) que inibem e fiscalizam a atuação dos não-conformes, efetivando a aplicação do

¹ Sistema SILO integra dados dos municípios em uma base nacional, facilitando a etapa de licenciamento das obras e aliviando um dos principais gargalos do processo de edificações.

² Define um padrão nacional e seu respectivo sistema de classificação de componentes da construção, com impactos positivos sobre qualidade, gerenciamento e custos das obras.

artigo 39 do Código de Defesa do Consumidor; apoio às iniciativas de qualificação das empresas que pretendam participar dos PSQs do PBQP-H (*Construbusiness* 2003)

Incidência Tributária

- Redução dos Custos Cartoriais (*Construbusiness* 2001)
- Prolongamento do regime de cumulatividade do PIS/Cofins para a Indústria da Construção, criando solução definitiva para essa incidência (*Construbusiness* 2008)
- Ampliação do alcance do Regime Especial de Tributação – RET para HIS, adotando-se alíquota zero (*Construbusiness* 2008)

Financiamento Habitacional

- FGTS: Maiores recursos para produção habitacional via iniciativa privada (*Construbusiness* 1997)
- Incentivo à poupança e ao financiamento (*Construbusiness* 2005)
- SBPE: redução do depósito compulsório de 25% para 10% (*Construbusiness* 1997)
- Estimulo à criação de Fundos Imobiliários, Debêntures, Hipotecas e Securitização e ao desenvolvimento do mercado secundário (*Construbusiness* 1997)
- Criação de um Fundo Garantidor para HIS³ com vistas a permitir ao sistema bancário financiar os segmentos não atendidos por nenhuma das pontas do Sistema (subsídio e Sistema Financeiro da Habitação – SFH) (*Construbusiness* 2008)

- Criação de incentivos às famílias financiadas para que se mantenham adimplentes. Assegurar recursos a taxas mais baixas: reduzir a “taxa de operação” do gestor de recursos do Fundo de Garantia, reduzindo a taxa final (*Construbusiness* 2008)

Segurança jurídica

- Normas que inibam demandas judiciais em prejuízo do crédito habitacional relacionadas a: (i) adoção de juros compostos com capitalização mensal; e (ii) uso de procedimentos extrajudiciais vistos no Decreto-Lei 70/66 para execução de garantia hipotecária (*Construbusiness* 2003)

Habitação

- Medidas que aprimorem o marco regulatório para o licenciamento da construção, de modo a reduzir o tempo de licenciamento (*Construbusiness* 2008)
- Ampliação do volume de recursos orçamentários para assegurar “funding” social; ampliar o fluxo de recursos orçamentários (OGU) dentro do PPA (programa orçamentário plurianual), destinados aos programas habitacionais; ampliar fontes: parcela do Fundo de Combate à Pobreza, parcela de fontes estaduais e municipais (*Construbusiness* 2003)
- Aceleração do programa de subsídios à HIS previsto no PAC e ampliar para prazos mais longos (*Construbusiness* 2008)
- Fortalecimento da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU (*Construbusiness* 1999)

³ Este Fundo se destinaria a financiamentos para famílias com renda mensal entre R\$ 600 e R\$ 1.600, que não têm acesso ao crédito habitacional padrão por serem consideradas de alto risco de crédito – vale dizer, por não estar madura, no Brasil, a cultura de crédito a essa faixa de renda.

Infraestrutura

- Desenvolvimento de mecanismo para agilizar a reinserção no mercado de regiões urbanas ociosas, em geral áreas centrais, hoje pendentes de regularização fundiária ou fiscal, com a criação de fundos de propósito específico em parceria com a iniciativa privada (*Construbusiness* 2008)
- Incentivo à ampliação de investimento em aeroportos: concessões aeroportuárias (*Construbusiness* 2008)
- Reativação imediata dos investimentos em saneamento (*Construbusiness* 2005)
- Formulação e implantação de um programa de recuperação financeira e gerencial de empresas de saneamento (*Construbusiness* 2003)

Qualificação da mão-de-obra para o setor da construção

- Capacitação de mão-de-obra de nível técnico e operário: com foco em oficiais e subempreiteiros, o programa visa ao incremento da produtividade e qualidade por meio da capacitação técnica e gerencial, da qualificação e certificação em novas tecnologias e da melhoria da qualidade do emprego na construção (*Construbusiness* 2008)
- Capacitação de mão-de-obra de nível superior: criação de modelo que mantenha profissionais atualizados e os incentive a participar dos programas de aperfeiçoamento, com núcleo de cursos replicados em todo o território nacional (*Construbusiness* 2008)

Outras políticas, porém, já anunciadas em edições passadas ainda carecem de implementação e continuam fazendo parte da agenda do setor da construção. Dentre essas, cabe destacar:

- Racionalização da estrutura tributária da Cadeia Produtiva da Indústria da Construção de modo a compatibilizá-la à lógica de subsistemas (*Construbusiness* 2003)
- Especialização da mão-de-obra básica vinculada ao segmento formal (*Construbusiness* 2003)
- Consolidação da parceria pública privada com consolidação do ambiente regulatório e criação de instrumentos financeiros e fiscais que dêem credibilidade às garantias públicas (*Construbusiness* 2003)
- Definição clara de responsabilidades e competências no processo de licenciamento ambiental, entre órgãos federais, estaduais e municipais (PEC regulamentando o Art. 23 da Constituição) (*Construbusiness* 2003)
- Redução da carga tributária em negócios de locação predial urbana, reduzindo a alíquota do IRPF (*Construbusiness* 2008)
- Instituição do Princípio da Concentração do Ônus na matrícula dos imóveis, resultando numa base única para registro de imóveis. (*Construbusiness* 2008)

2. A relevância do setor da Indústria da Construção: evolução recente dos principais indicadores econômicos

O setor da Indústria da Construção é composto pelos segmentos Construção, Material de construção, Serviços, Máquinas e equipamentos e outros materiais. Este setor vem desempenhando um papel relevante sobre outras atividades,

com efeito multiplicador sobre o desenvolvimento econômico e social do país.

A participação do *Construbusiness* sobre o PIB brasileiro em 2008 foi significativa, equivalente a 11,9%, contra 11,3% em 2007.

O Construbusiness no PIB brasileiro



Nota: Os números da participação da Cadeia do Construbusiness no PIB, apesar da magnitude, podem estar subestimados pela LCA, na medida em que existem efeitos induzidos sobre outras atividades desconsiderados no cálculo.

Fonte: Contas Nacionais/IBGE, 2006. Estimativa LCA, cuja metodologia envolve: (a) soma da produção e consumo intermediário da Construção Civil para encontrar o total de recursos movimentados (Contas Nacionais 2006); (b) cálculo do coeficiente técnico, que é a relação entre produção e consumo intermediário; (c) atualização da produção até 2008 com base no crescimento do PIB da Construção no período; (d) estimativa do consumo intermediário para 2008 usando o coeficiente técnico e a estimativa da produção; (e) soma da produção e consumo intermediário estimados para 2008; (f) cálculo da relação entre a soma da produção e consumo intermediário e o PIB nacional. Elaboração: LCA.

O bom desempenho do setor da construção vem sendo observado nos últimos anos, passando a ser destaque entre os setores da economia que mais cresceram em 2008. Seu papel é fundamental na consolidação da economia, intensificando o mercado interno, os investimentos para ampliação de oferta e gerando trabalho. É um dos setores-chave para promover políticas anticíclicas em momentos de crise internacional como a que atingiu o Brasil, especialmente no último trimestre de 2008 e início de 2009. Diferente dos Estados Unidos, cuja origem da crise esteve no setor imobiliário, no Brasil, o setor da construção abrandou os efeitos da crise, permitindo que o país fosse um dos países menos afetados e, adicionalmente, um dos primeiros a iniciar trajetória de recuperação.

Principais indicadores do Construbusiness

	Taxa média de crescimento 2004-2008 (%)	Valores em 2008
PIB Total (¹)	4,77	R\$ 2,8 trilhões
PIB da Construção Civil (¹)	5,21	R\$ 125 bilhões
Financiamento de Imóveis (FGTS* + SBPE) ** (²)	99,64	R\$ 41 bilhões
Desembolsos BNDES à Infraestrutura*** (³)	22,96	R\$ 41 bilhões
Empregos Formais e Informais (¹)	1,56	93,7 milhões
Empregos Formais e Informais na Cadeia da Construção Civil (¹)	3,40	7,8 milhões pessoas ocupadas

* recursos do FGTS incluem subsídios

** período entre 2005 e 2008

*** valores correntes a preço de junho de 2009

Nota: O número de ocupados na Cadeia do Construbusiness, apesar da magnitude, pode estar subestimado pela LCA, na medida em que existem efeitos induzidos sobre outras atividades desconsiderados no cálculo.

Fonte: (1) Contas Nacionais/IBGE; (2) FGTS: Caixa Econômica Federal; SBPE: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e poupança (ABECCIP), Banco Central; (3) BNDES; (4) Estimativa LCA. Elaboração: LCA.

- O PIB da construção civil (índice) apresentou crescimento extraordinário em 2008, com taxa de crescimento de 8% em relação ao ano de 2007; vem sendo um dos setores de maior contribuição ao crescimento do PIB nacional, atingindo R\$ 125 bilhões.
- O financiamento de imóveis também segue trajetória virtuosa: os recursos direcionados à habitação (FGTS e SBPE) passaram de R\$ 10 bilhões em 2005 para R\$ 41 bilhões em 2008.
- O BNDES tem desempenhado um papel fundamental na disponibilização de crédito para infraestrutura. Em 2008, do total de desembolsos realizados (R\$ 97,4 bilhões), 42% foram destinados à infraestrutura. Um montante 28% maior em relação ao do ano anterior.
- A cadeia de Construção deve ser responsável, em dezembro de 2009, pela ocupação⁴ de 7,7 milhões de trabalhadores, formais e informais⁵, contra, aproximadamente, 7,8 milhões de trabalhadores em 2008. Desde setembro de 2008, este número se reduziu, tendo em vista o impacto da crise sobre o setor.

2.1. Evolução dos principais indicadores para construção civil e infraestrutura

A Construção Civil vem apresentando crescimento virtuoso desde 2004 até 2008, com taxa média acima de 5% no período – meio ponto percentual ao

⁴ Fonte: projeção LCA, com base nos dados da RAIS e do Caged do Ministério do Trabalho, e da PNAD e PME, ambas do IBGE

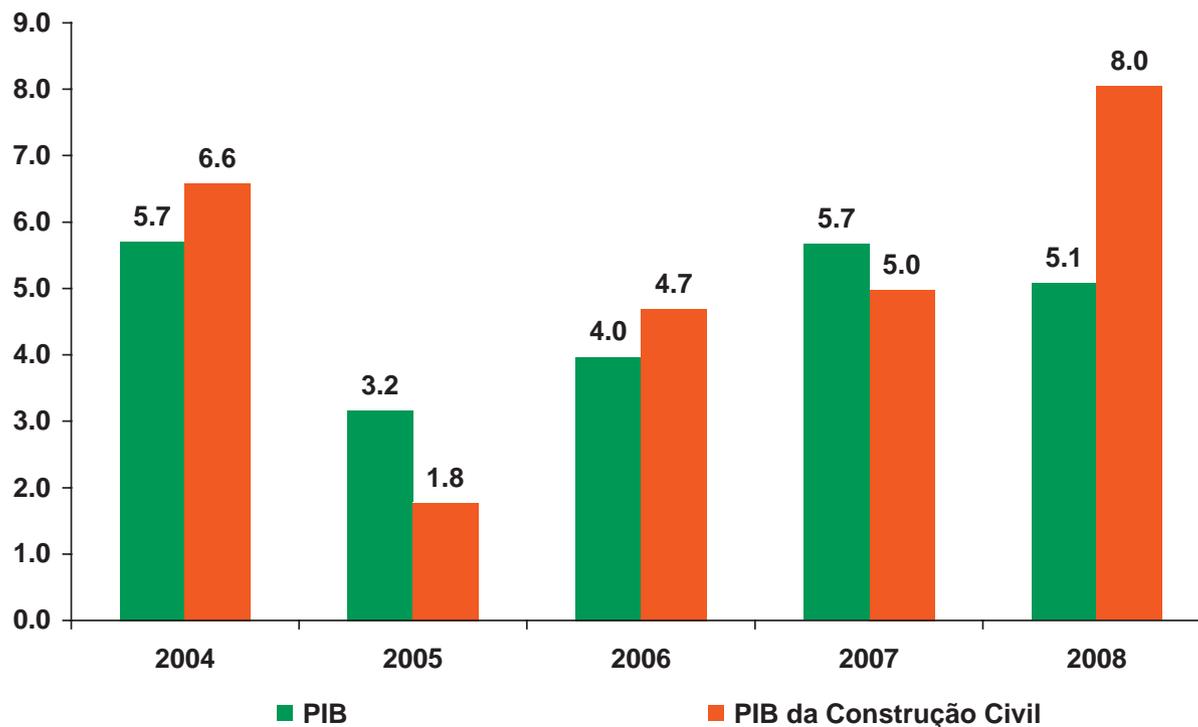
⁵ São chamados trabalhadores informais (sem carteira, conta própria, empregadores e outros) aqueles diferentes dos que possuem vínculo formal (celetistas, militares e estatutários). Como a categoria conta própria representa mais de 60% deste grupo e é formada basicamente pelo pessoal informal, não há perda significativa de informação na generalização do termo "trabalhadores informais".

ano acima do crescimento do PIB total. Em 2008, particularmente, o setor mostrou desempenho extraordinário, crescendo 8% em relação a 2007, atingindo

R\$ 125 bilhões e confirmando as expectativas favoráveis da retomada do crescimento.

Evolução da taxa de crescimento do PIB brasileiro e da Construção Civil (em % ao ano)

Fonte: IBGE. Elaboração: LCA

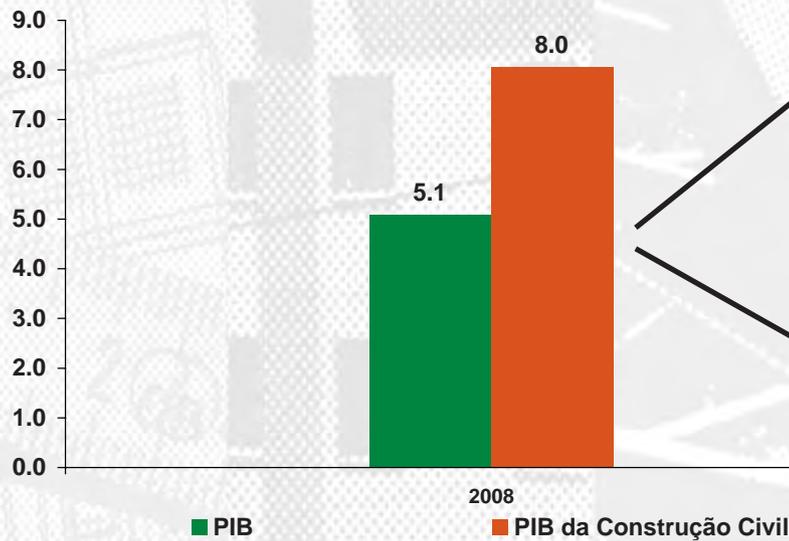


No entanto, o abalo na confiança global e a contração do crédito refrearam bruscamente o crescimento do PIB brasileiro no 4º trimestre de 2008, cujo valor observado foi de R\$ 747 bilhões (a taxa ficou em torno de 2% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior). Os efeitos do abalo de confiança se esten-

deram ao 1º semestre de 2009. Esse impacto negativo foi ainda maior, encerrando o 2º trimestre com uma taxa de variação negativa (-9,5%). Em termos nominais, o PIB do setor observado no 2º semestre de 2009 foi de R\$ 60,1 bilhões.

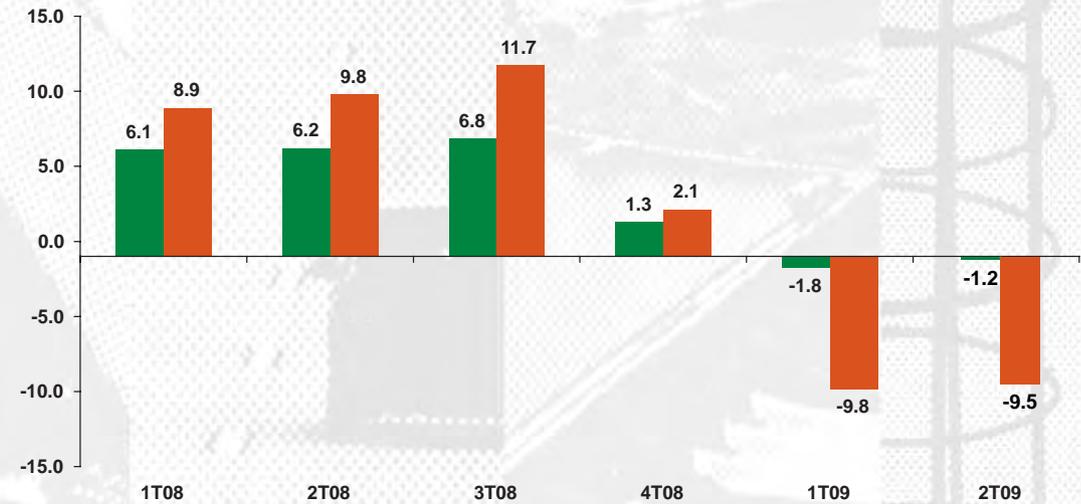
Taxa de crescimento do PIB brasileiro e da Construção Civil em 2008 (em %)

Fonte: IBGE. Elaboração: LCA



Taxa de crescimento do PIB total e o do PIB da Construção Civil em 2008 e 2009 (variação em relação a igual período do ano anterior, em %)

Fonte: IBGE. Elaboração: LCA

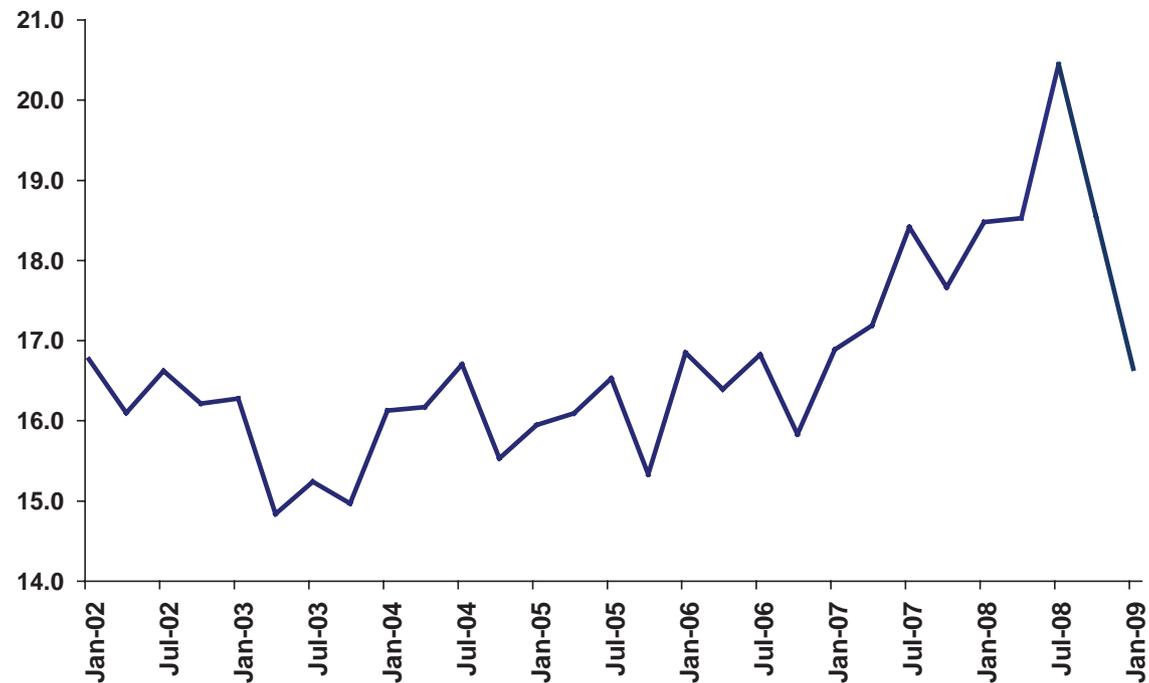


O bom desempenho da economia nos últimos anos propiciou trajetória ascendente da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), chegando a atingir mais de 20% do PIB em meados de 2008. No entanto, em movimento descendente desde a crise, a FBCF regrediu para 15,7% no segundo trimestre de 2009, o

mesmo patamar verificado no final de 2005. A partir do segundo semestre de 2009, contudo, o cenário é favorável, o que pode refletir em melhoras para o setor da Construção, que é fortemente atrelado aos investimentos fixos.

Evolução da Formação Bruta de Capital Fixo - FBCF (em % do PIB - média móvel de quatro trimestres)

Fonte: IBGE. Elaboração: LCA

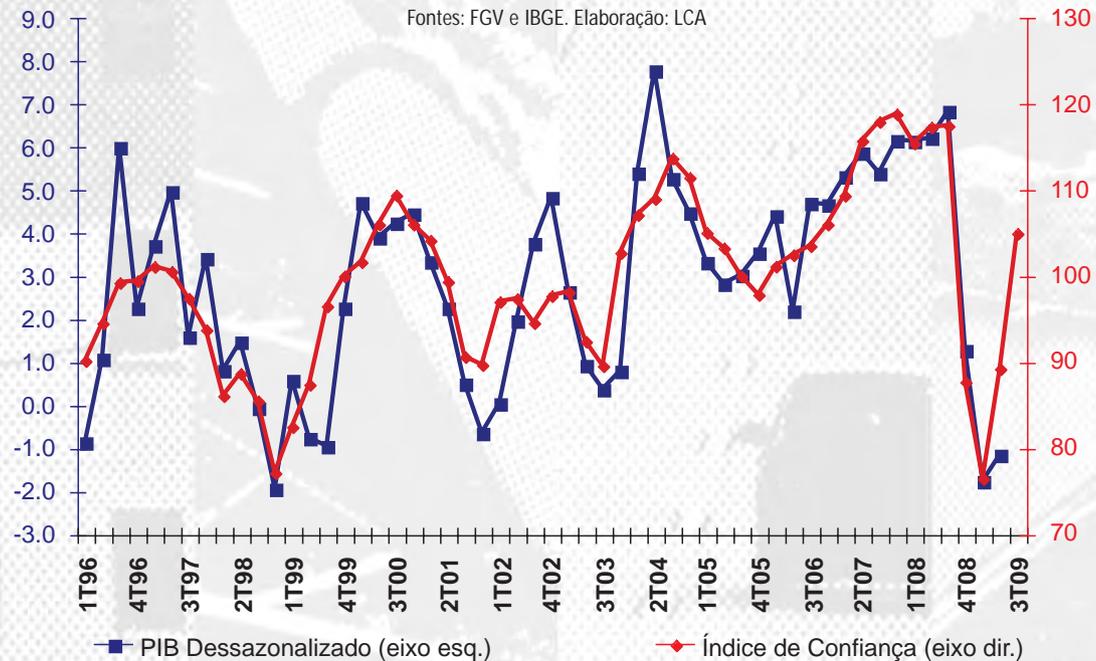


A sinalização de melhoras na FBCF e, conseqüentemente, no PIB, advém da expectativa geral de retomada do crescimento no 2º semestre de 2009. O Índice de Confiança⁶, que pondera a avaliação dos empresários sobre as condições atuais e as expectativas em relação à atividade industrial, é um bom sinalizador da economia real, pois indica a continuidade da disposição de investimentos na indústria contribuindo para a manutenção do crescimento econômico.

Como reflexo do baixo nível de confiança dos agentes em decorrência da crise, o indicador passou de 117,4 no 3º trimestre de 2008 para 76,4 no 1º trimestre de 2009. No entanto, sua recuperação é observada nos dois trimestres posteriores e sugere efetiva retomada do crescimento do PIB nos meses que se seguem.

⁶ A correlação entre o PIB e o índice de confiança da indústria é de 85%.

PIB vs Índice de Confiança na Indústria (PIB em %: variação interanual de um trimestre com de igual período do ano anterior)



Estimativas LCA, com base nos dados realizados da RAIS, PNAD e PME, mostram que o número de ocupados na cadeia do Construbusiness até setembro de 2009 totaliza 7,6 milhões, aproximadamente o número registrado em 2007. Em termos relativos, a retração do emprego na construção civil em relação ao total de ocupados não foi tão significativa: em setembro de 2008, segundo estimativas LCA⁷, os ocupados na cadeia da Construção respondiam por 8,7% do total nacional, representando um total de aproximadamente 8,2 milhões de trabalhadores,

enquanto em setembro de 2009, a projeção LCA mostra expectativa de que este número tenha passado para 8,1%. Esta pequena perda de participação da cadeia da Construção está relacionada ao desempenho do setor de serviços da economia em geral, que apresenta forte componente anticíclico. Contudo, o bom desempenho da indústria da Construção nos últimos meses tem fortalecido o setor formal. Em setembro de 2008, os formais correspondiam a 29% do *Construbusiness*⁸, enquanto projeções LCA estimam que passe para 30,6% um ano depois.

⁷ Com base na PNAD/IBGE, PME/IBGE, CAGED/MTE, RAIS/MTE, PIMES/IBGE e PED/SEADE-DIEESE.

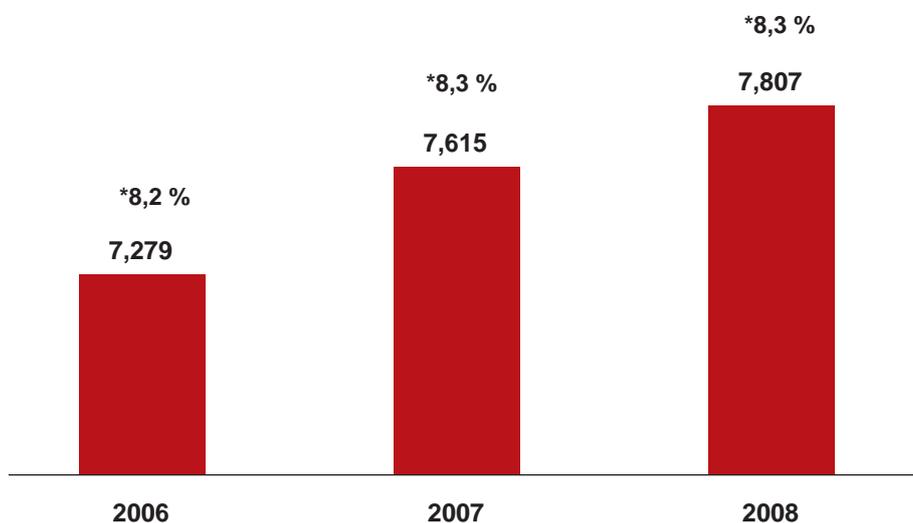
⁸ Fonte: estimativa LCA.

Número de ocupados na cadeia da construção civil (Mil postos) e participação no total de ocupados em dezembro

* Participação da Cadeia do Construbusiness no total de ocupados

Nota: O número de ocupado na Cadeia do Construbusiness, apesar da magnitude, pode estar subestimado pela LCA, na medida em que existem efeitos induzidos sobre outras atividades desconsiderados no cálculo.

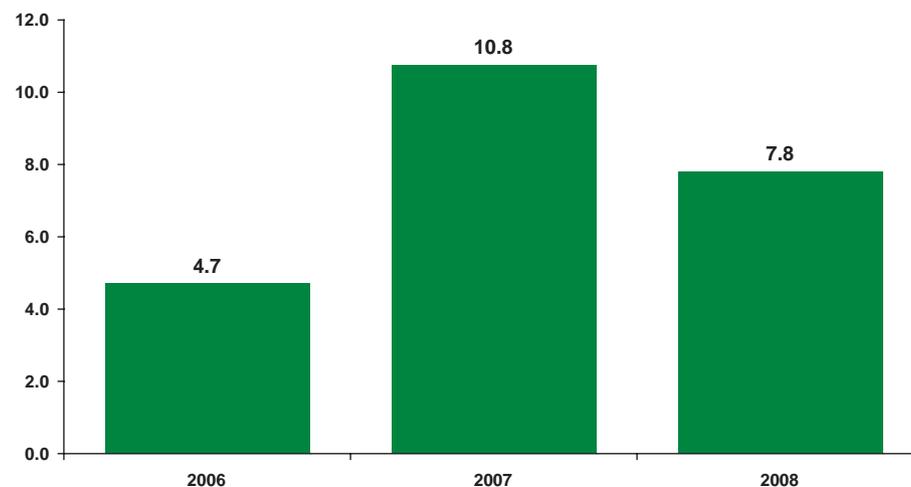
Fonte: Contas Nacionais. Elaboração e Projeção: LCA, com base nos dados da RAIS e do Caged do Ministério do Trabalho, e da PNAD e PME, ambas do IBGE.



Ademais, o setor da construção tem importância singular sobre a demanda de atividades setoriais de indústrias relacionadas. O consumo final dos produtos da indústria da construção cresceu em ritmo acelerado entre os anos de 2006 e 2007, atingindo uma taxa de 10,8% no período. Contudo, em 2008, pelo desencadeamento da crise de confiança, o crescimento observado sobre o volume de vendas foi menos expressivo, representando uma variação de 7,8%, quando comparado com 2007.

Variação do volume vendido de materiais de construção – varejo ampliado (em %)

Fonte: PMC – Pesquisa Mensal do Comércio/IBGE. Elaboração: LCA

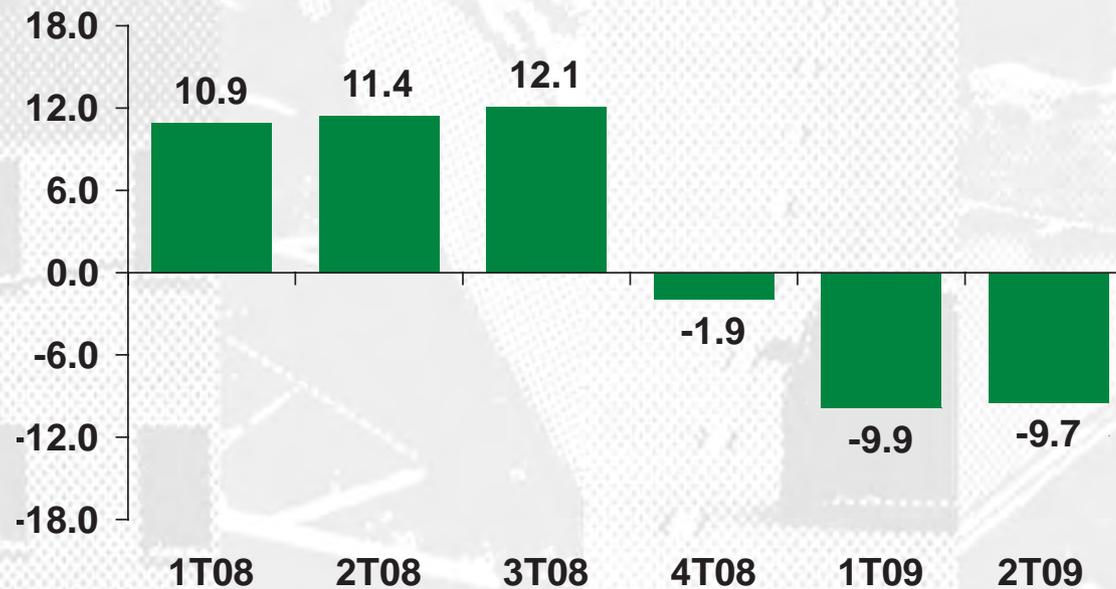


Para o ano de 2009, observa-se que, até o mês de junho, a variação acumulada do volume de vendas de materiais de construção é negativa em 9,8%⁹, quando comparada com o mesmo período do ano anterior. O arrefecimento das vendas pode ser sentido já no quarto trimestre de 2008, como efeito da crise, com reflexo maior no ano de 2009.

⁹ Média da variação (em relação ao mesmo trimestre do ano anterior) dos dois primeiros trimestres.

Varição do volume vendido de materiais de construção em 2009 – varejo ampliado (em % em relação ao mesmo período do ano anterior)

Fonte: PMC – Pesquisa Mensal do Comércio/IBGE. Elaboração: LCA

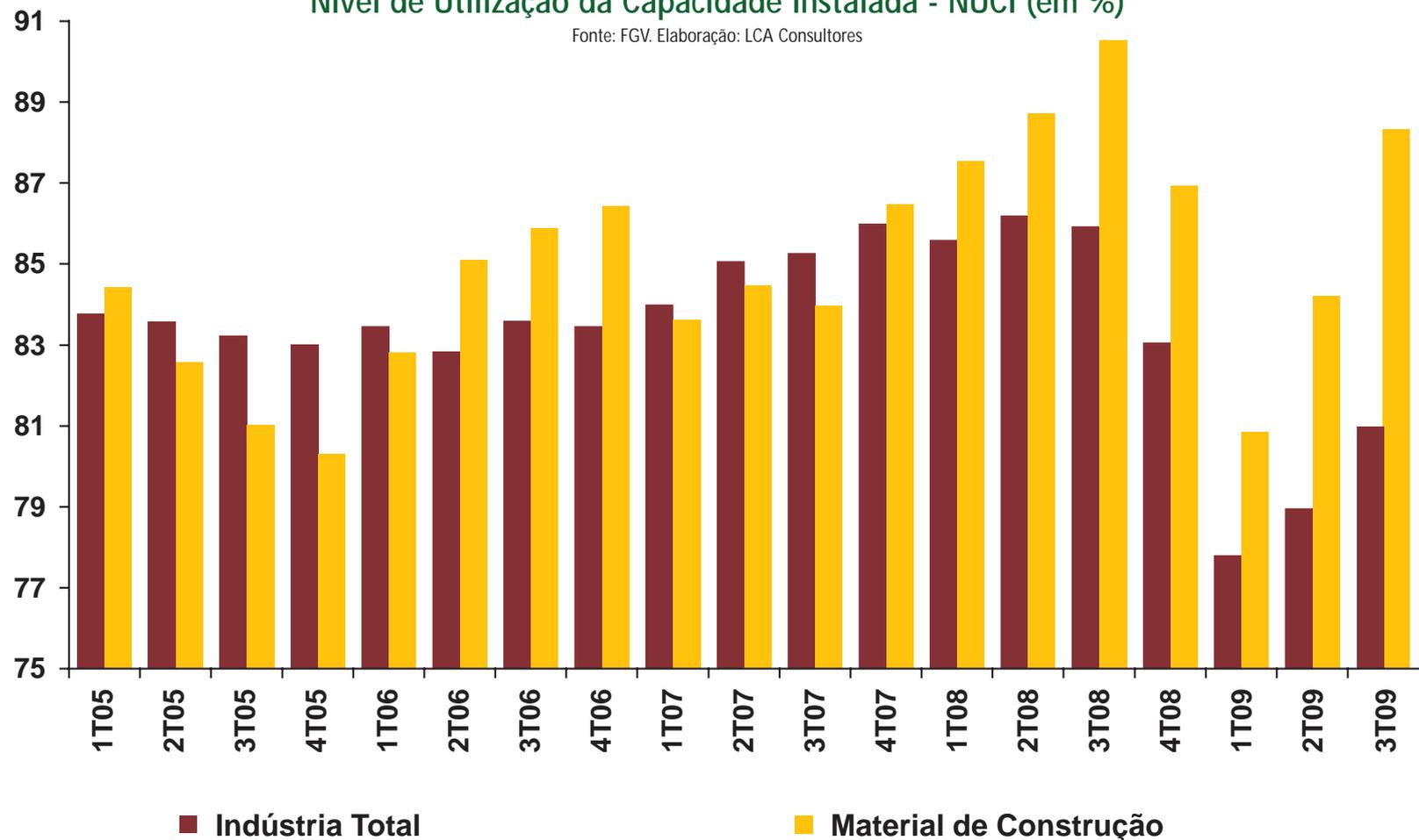


A partir do terceiro trimestre de 2008, observou-se uma queda no nível de utilização da capacidade instalada da indústria de material e construção. Nota-se, contudo, que a queda verificada não acompanha a magnitude da retração da capacidade de ocupação da indústria total. A falta de dinamismo da

demanda externa e o forte acúmulo de estoques têm impedido uma recuperação mais rápida na indústria. Já a retração mais tímida da demanda interna tem suavizado a queda do NUCI de Material de Construção.

Nível de Utilização da Capacidade Instalada - NUCI (em %)

Fonte: FGV. Elaboração: LCA Consultores



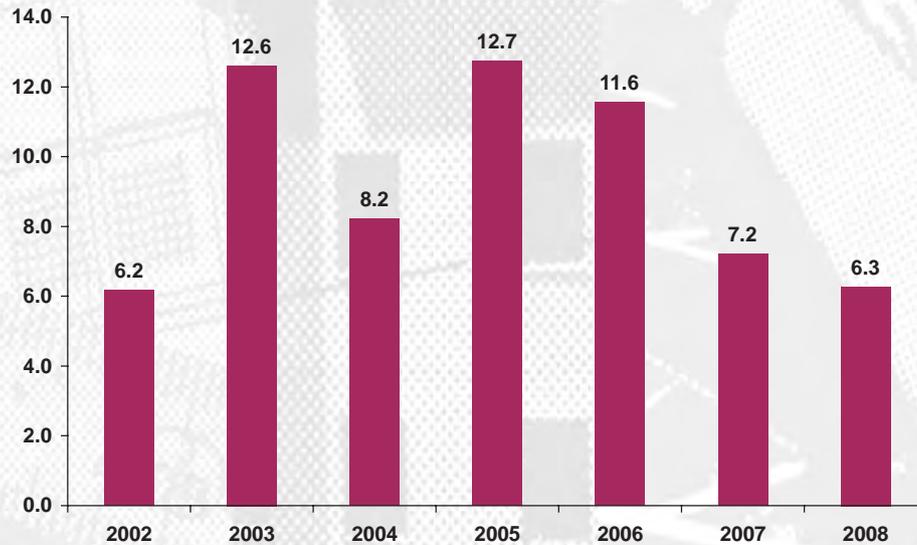
Apesar da recuperação prevista, a utilização da capacidade industrial total não deverá voltar aos níveis verificados em 2007 e 2008.

Com o desdobramento da crise internacional, a fim de estancar seus efei-

tos, foram adotadas algumas medidas de ajuste de onde se destaca um ciclo de queda da taxa básica de juros. Em 2008, a taxa básica real de juros da economia se reduziu em 50% em relação a 2005, atingindo o mesmo nível de 2002.

Juro básico real médio (% ao ano)

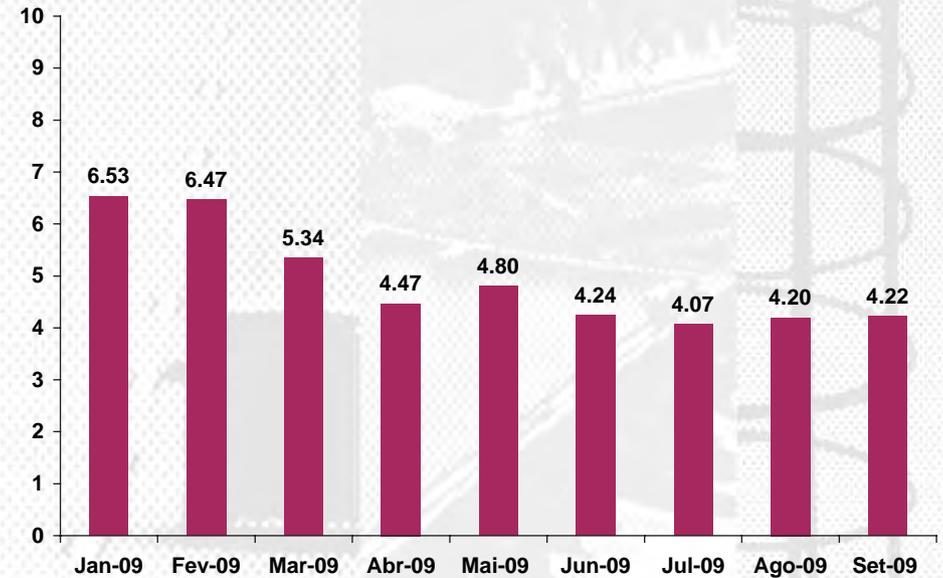
Fonte: Banco Central. Elaboração: LCA.



No acumulado no ano de 2009 até o mês de setembro, a taxa real média de juros estava em 4,9%. O ambiente de preços e a inflação deverão permitir que os juros permaneçam em níveis historicamente baixos no longo prazo. A perspectiva de juros mais reduzidos nos próximos anos permite vislumbrar a retomada do dinamismo na demanda.

Juro básico real médio mensal em 2009 (% ao mês)

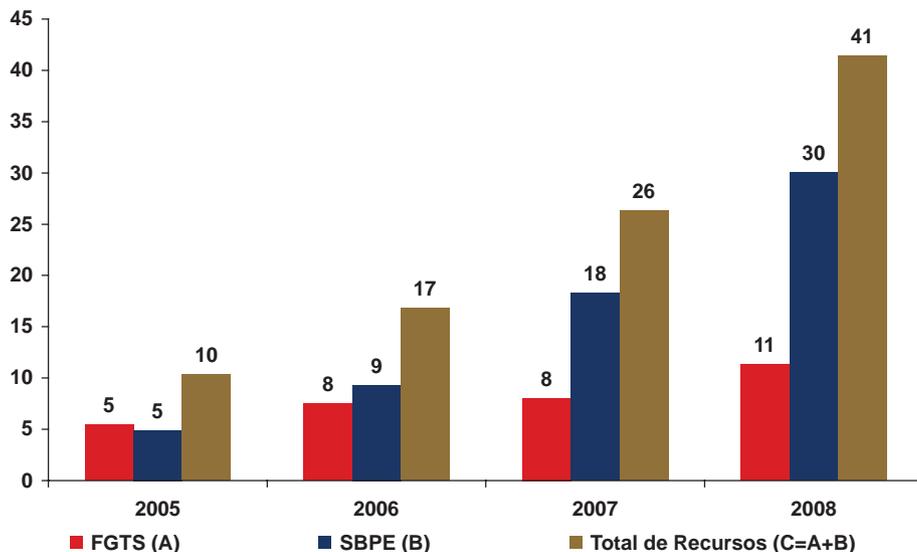
Fonte: Banco Central. Elaboração: LCA.



A recuperação da renda brasileira nos últimos anos foi um fator bastante favorável que, em conjunto com medidas regulatórias, alavancou o financiamento imobiliário, notadamente nos últimos três anos. A queda na taxa de juros real e a superação da crise internacional devem intensificar esse movimento de alta nos financiamentos imobiliários.

Evolução do financiamento imobiliário (em R\$ bilhões)

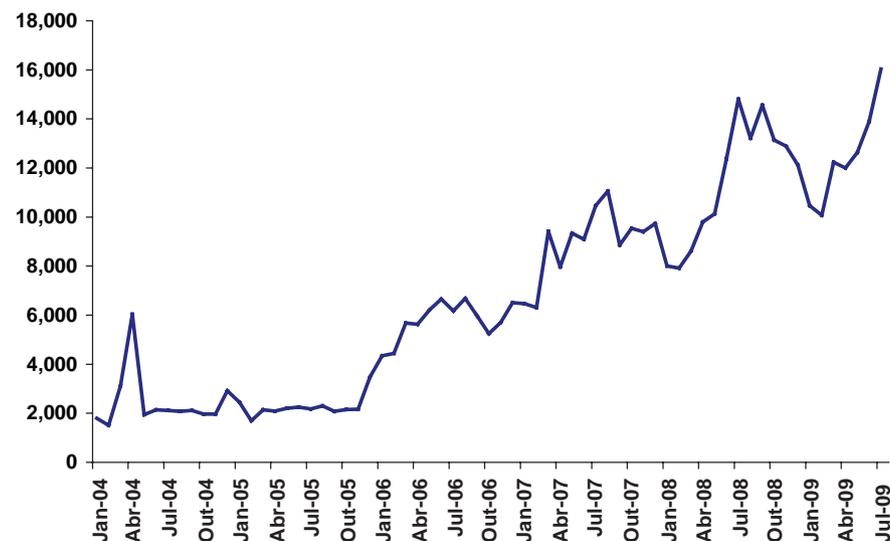
Nota: recursos do FGTS incluem subsídios
Fonte: Banco Central e Caixa Econômica Federal. Elaboração: LCA



A melhora esperada para a dinâmica dos financiamentos imobiliários já pode ser verificada no início do ano de 2009. Em 2008, o financiamento imobiliário somou R\$ 41 bilhões contra R\$ 26 bilhões no ano anterior. No acumulado entre janeiro e julho de 2009, recursos do SBPE voltados à habitação registraram montante de R\$ 16,3 bilhões, aproximadamente 2,7% acima do valor registrado no mesmo período do ano anterior. Já o número de unidades financiadas, saltou em cerca de cinco mil unidades¹⁰ em julho de 2009 em relação a janeiro do mesmo ano.

Financiamentos imobiliários para aquisição de imóveis novos e usados (Em unidades)

Nota: Exclui FGTS.
Fonte: Banco Central. Elaboração: LCA

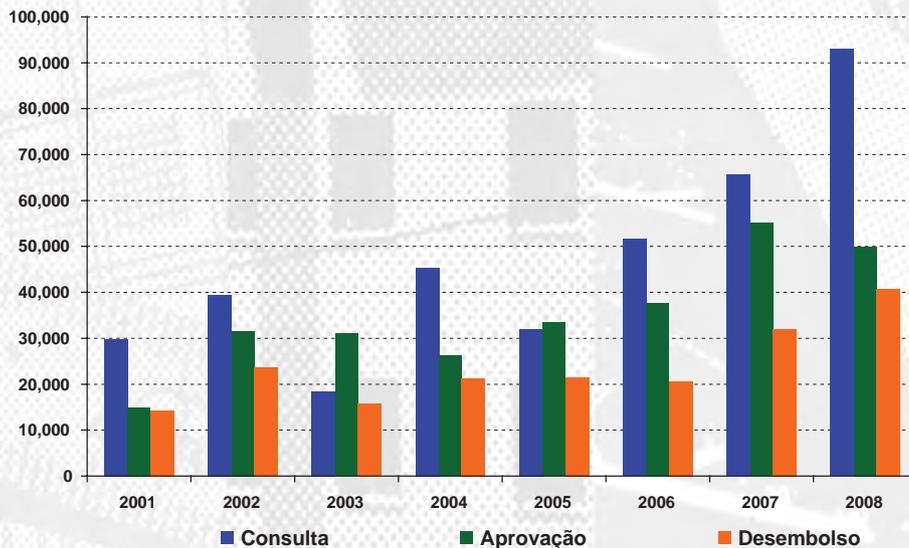


No que diz respeito à infraestrutura, o BNDES tem desempenhado um papel fundamental na disponibilização de crédito para empreendimentos. A carteira do Banco para estes fins praticamente dobrou nos últimos anos: os desembolsos saltaram de R\$ 21,3 bilhões em 2004 para R\$ 40,9 bilhões em 2008 e as consultas também saltaram em 2004 de R\$ 45,4 para R\$ 92,6 bilhões em 2008.

¹⁰ Dado não inclui FGTS.

Carteira BNDES de financiamentos ligados à infraestrutura (R\$ milhões - valores correntes ago/09 - atualização INCC)

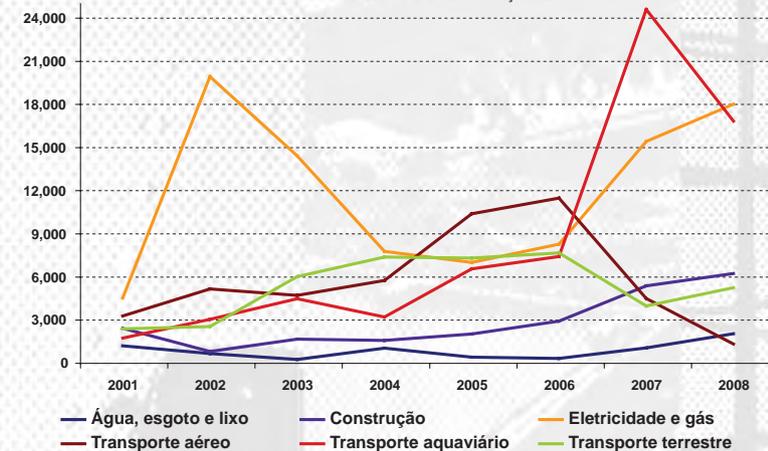
Nota: O setor de infraestrutura inclui os subsetores: Água, esgoto e lixo; Construção; Eletricidade e gás; Transporte aéreo, Transporte terrestre; e Transporte aquaviário.
Fontes: BNDES e FGV. Elaboração: LCA



Com papel crucial no financiamento das obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o BNDES em 2008, realizou liberações para o setor de infraestrutura de montante equivalente a R\$ 40,9 milhões – equivalente a 42% do seu desembolso total. No acumulado até agosto de 2009, as liberações para o setor totalizaram R\$ 29,2 bilhões, representando crescimento de 19% em relação ao mesmo período do ano anterior, mas reduzindo a participação sobre o total para 34,8% no período. O setor de infraestrutura líder na composição das carteiras de aprovação e desembolso do BNDES é o setor de transportes terrestres.

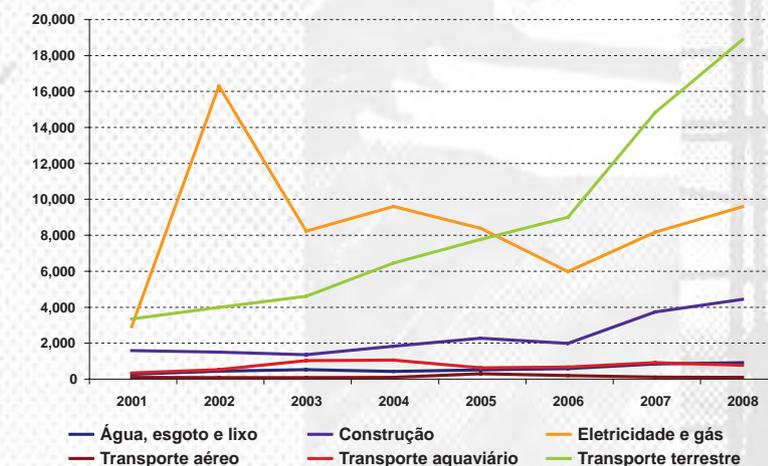
Aprovação anual do sistema BNDES (R\$ milhões - valores correntes ago/09 - atualização INCC)

Fontes: BNDES e FGV. Elaboração: LCA.



Desembolso anual do sistema BNDES (R\$ milhões - valores correntes ago/09 - atualização INCC)

Fontes: BNDES e FGV. Elaboração: LCA.



Para além do crescimento dos desembolsos em linhas tradicionais, a abertura de novos produtos oferecidos pelo BNDES para as atividades de infraestrutura vem contribuindo muito para o desempenho do setor. Um exemplo disso é o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), que permite operações com custo máximo de garantia de 0,15% ao mês. O FINAME e o Cartão BNDES permitem o financiamento de máquinas e equipamentos para as atividades do setor, além de materiais, componentes e sistemas construtivos destinados à construção civil. Para boa parte dessas novas linhas, a taxa de juros foi reduzida de perto de 10,25% para 4,5% ao ano até dezembro de 2009. Por fim, ampliou-se o leque de atendimento do Cartão BNDES na contratação de serviços para desenvolvimento e inovação, aplicados ao desenvolvimento de produtos e processos, permitindo que as empresas de menor porte tenham acesso facilitado ao crédito para ganhar maior competitividade.

O Refinanciamento do Setor de Bens de Capital (REFIN-BK), até dezembro de 2009, irá permitir refinanciamentos, nas mesmas condições dos contratos originais.

Além disso, o BNDES, por meio do subprograma BNDES Qualidade Construção, promove investimentos na ampliação da capacidade produtiva de empresas da cadeia do setor de construção, em especial de sistemas construtivos industrializados destinados à habitação, por intermédio do subprograma BNDES Construção Industrializada.

Dentre os produtos de apoio ao capital de giro, destaca-se o Programa Especial de Crédito (PEC). Com montantes financiáveis até R\$200 milhões, o PEC é direcionado às empresas da indústria de construção de edifícios e serviços especializados para construção, contratados pela Administração Pública Direta, explicitamente no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com atuação nos segmentos de Energia elétrica, Petróleo, Gás e Biodiesel, Infraestrutura de Logística e Transporte e, por fim, Telecomunicações.

Os números expressivos são um reflexo da importância do desenvolvi-

to da infraestrutura do país, conjuntamente com a responsabilidade do BNDES em promover o PAC.

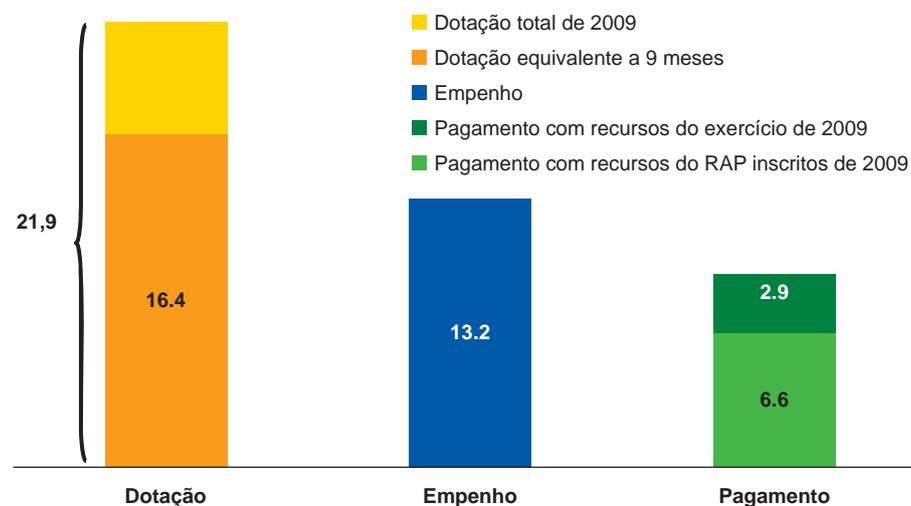
O PAC tem previsto para 2009 uma dotação orçamentária de R\$ 21,9 bilhões com empenho de R\$ 13,2 bilhões do orçamento. Dos pagamentos, vê-se que R\$ 6,6 bilhões correspondem às obrigações de pagamento proveniente de anos anteriores (Restos a Pagar - RAP), e apenas R\$ 2,9 bilhões correspondem a pagamentos referentes ao exercício de 2009. *Ou seja, fica evidente a distância entre dotação e execução.* Os RAPs constituem parcela significativa do montante a pagar.

Vale destacar que as obras do PAC representaram 40% de todo o investimento feito pela União em 2008 e, no primeiro semestre de 2009, passaram para 43,3%.

Execução Orçamentária do PAC em 2009 – OGU (R\$ bilhões)

RAP: Restos a pagar

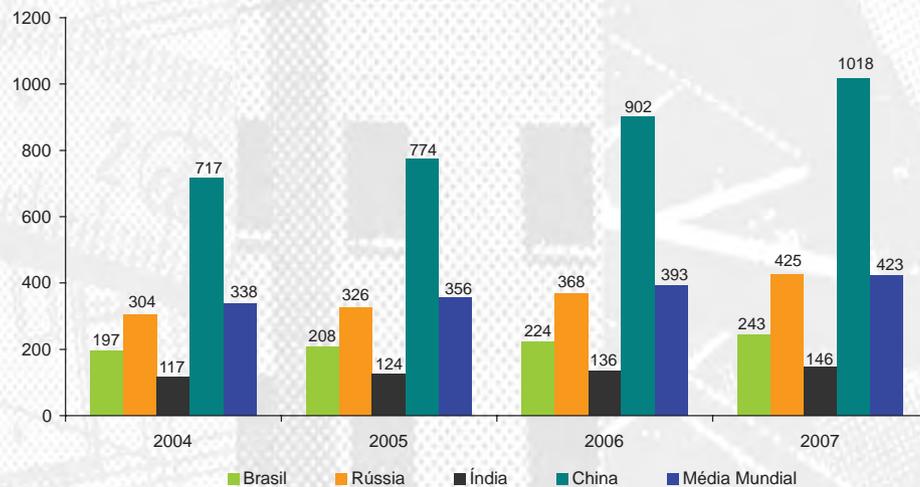
Fonte: PAC (apud SOF – data de referência: set/2009) Elaboração: LCA



Como propulsora de um efeito multiplicador sobre diversos setores da economia, o setor da construção, apresenta uma correlação positiva com a indústria de cimento – insumo básico para as atividades de construção. Observa-se que nos últimos anos o consumo de cimento foi crescente. Contudo, o nível de consumo per capita de cimento nacional revela grande distância dos comparáveis internacionais, Rússia e China, que, bem como o Brasil, não possuem infraestruturas já consolidadas, e, portanto, têm carências relevantes a suprir.

Consumo per capita de cimento em países selecionados (em Kg por habitante)

Fonte e projeções: SNIC – Sindicato Nacional da Indústria do Cimento. Elaboração: LCA



Em relação ao consumo de produtos siderúrgicos destinados exclusivamente para atividades de infraestrutura, o Brasil ocupa uma posição muito inferior a países como Espanha e China. Apesar da favorável evolução para o consumo de produtos siderúrgicos, o nível apresentado ainda se mostra baixo – apenas 26,04% de crescimento em relação a 1980.

Consumo per capita de produtos siderúrgicos em países selecionados (Kg por habitante - considerando vendas internas de empresas siderúrgicas mais importações)

	1980	1998	2002	2008		1980/2008 Variação Total
				Total	(em atividades ligadas à infra-estrutura)*	
Japão	610.5	555.9	562.4	597.2	338.6	-2.18%
Espanha	202.1	393.3	475.7	440.5	326.4	117.96%
Alemanha	469.4	455.5	383.4	502.4	288.9	7.03%
EUA	376.0	429.5	368.8	315.6	198.5	-16.06%
China	34.1	88.6	148.5	318.5	284.6	834.02%
México	120.2	130.4	140.5	160.2	136.9	33.28%
Brasil	100.6	89.5	94.4	126.8	79.3	26.04%

*Inclui: produtos de metal, máquinas e equipamentos e construção civil. Exclui: máquinas e equipamentos eletro-eletrônicos, eletrodomésticos, veículos e outros equipamentos de transporte.

Fonte: Instituto Brasileiro de Siderurgia.

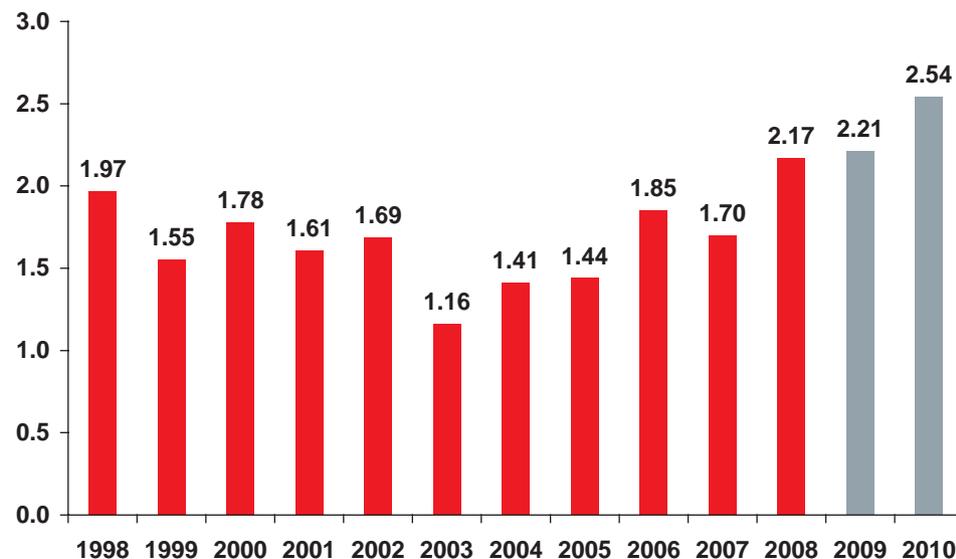
A venda de asfalto, por sua vez, retomou crescimento em 2008 após a queda pontual ocorrida no ano de 2007. Tal constatação verifica-se com a expansão da demanda promovida por novos empreendimentos em aeroportos, portos, e em especial, rodovias cuja manutenção de trajetória positiva é esperada para os próximos anos.

Apesar do crescimento observado em 2008, superando os níveis dos anos

anteriores, a venda de asfalto só cresceu 10% em dez anos. No mesmo período, observou-se um crescimento de 88% na frota de automóveis¹¹. Ademais, a maior circulação de mercadorias no território brasileiro, com a intensificação do comércio de bens agrícolas, permitiu a expansão da fronteira agrícola, ampliando assim as áreas a serem interligadas e, conseqüentemente, ampliando a necessidade de pavimentação das vias de transporte.

Venda de asfalto no Brasil (milhões de toneladas)

Fonte e projeções: Petrobras



Crise recente sinaliza cautela do setor privado e do mercado consumidor, mas já vêm mostrando recuperação no 2º semestre de 2009. A cadeia do Construbusiness avança rapidamente aos patamares de anos anteriores e, dada sua relevância na economia, deverá estimular vários setores, potencializando seu efeito anticíclico.

¹¹ Fonte: DENATRAN. Considera-se veículo automotor destinado ao transporte de passageiros e com capacidade para até oito pessoas, inclusive o condutor.

3. Desafios para o crescimento sustentável

O Brasil vive um momento particularmente positivo. Mesmo em meio à crise internacional, a economia brasileira vem rapidamente retomando sua trajetória virtuosa, em boa medida graças ao impulso da indústria da construção, em especial a construção habitacional. Porém, em particular na infraestrutura, observa-se uma grande defasagem entre a programação de gastos e a dotação orçamentária e a efetiva disponibilização de recursos e concretização dos empreendimentos.

Ações prioritárias devem ser tomadas para que o País seja capaz de sobrepujar os obstáculos relacionados à habitação e à infraestrutura, tanto no curto quanto no longo prazo.

Torna-se fundamental, assim, entender as razões de tal defasagem e os gargalos que ainda impedem que estes setores apresentem taxas de crescimento mais significativas e sustentáveis. Esse é o desafio do *Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada* e o desafio deste *Construbusiness*: reengenharia de processos em busca de agilidade capaz de conduzir ao desenvolvimento sustentado de forma planejada e continuada.

Os desafios listados na sequência requerem mobilização e amplo apoio público, não somente na forma de recursos, mas na sistematização de informações, na gestão e acompanhamento centralizados destas tarefas e na elaboração de *benchmarks* com referências internacionais com vistas a sintonizar o país às práticas internacionais bem sucedidas, sobretudo no que diz respeito à **simplificação e otimização de procedimentos**.

3.1. Programas federais de médio e longo prazos

3.1.1. Habitação

O PlanHab é um instrumento inédito de planejamento de longo prazo na área de habitação, elaborado pelo governo federal, cujo principal objetivo consiste em equacionar a médio e longo prazos as necessidades habitacionais do Brasil, direcionando de forma eficiente os recursos existentes. Seu horizonte temporal vai até 2023, com revisões a cada Plano Plurianual (2011, 2015 e 2019).

O PlanHab apresenta cenários de atendimento às necessidades habitacionais, em função de estimativas de disponibilidade futura das principais fontes de recursos para habitação: Orçamento Geral da União, FGTS e SBPE, pressupondo alternativas de atendimento para a diversidade regional e o perfil de renda das famílias no Brasil.

Um dos elementos mais inovadores do plano é a introdução de um modelo de subsídios, maximizando a participação financeira do beneficiário. Neste sentido, foi concebida a idéia de estruturar um fundo garantidor para reduzir os riscos dos bancos nos financiamentos de habitação para famílias com renda mensal entre R\$ 600,00 e R\$ 1.600,00, faixa considerada pelo mercado como sendo de alto risco de inadimplência¹². Assim, o modelo prevê uma inserção crescente da chamada classe média emergente no mercado de crédito imobiliário, promovendo o acesso ao crédito de longo prazo a um público que já possui familiaridade com financiamentos de curto prazo.

Adicionalmente, o PlanHab também propõe:

- Estímulos à cadeia da construção, especialmente o Regime Especial de Tributação (RET) com alíquota reduzida a zero para Habitação de Interesse Social;
- Transparência das fontes de recursos;
- Monitoramento da implementação por meio de metas quantitativas objetivas.

¹² De fato, trata-se de uma fatia de mercado pouco trabalhada pelo mercado bancário – daí a consideração de se tratar de parcela com alto risco de inadimplência. O histórico de inadimplência dessa faixa de mercado em outros segmentos, no entanto, parece demonstrar o contrário.

O programa Minha Casa, Minha Vida satisfaz parcialmente as metas do PlanHab em função do seu caráter de curto prazo. O programa também foi inovador ao introduzir um modelo ambicioso de subsídios à habitação ampliando consideravelmente os volumes totais de investimento na área, os montantes individuais de subsídio (o teto chega a R\$ 23 mil) e também a faixa de renda subsidiada para até 6 salários mínimos. Para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, os custos de aquisição do imóvel são quase integralmente subsidiados, inclusive com a isenção dos custos cartoriais.

Apesar de contar com FGTS e SBPE, a maior parte dos recursos deve vir do Orçamento da União. Em termos de sua operacionalidade, o MCMV vem apresentando efetivos avanços, em especial por conta de mudanças nos proce-

dimentos com vistas a agilizar o início dos empreendimentos e reduzir tarifas.

Para além destes avanços, que são evidentes, reforça-se que tais esforços devem ser incorporados e aperfeiçoados no longo prazo, dentro do PlanHab.

Os programas destinados à habitação precisam de continuidade para que o déficit habitacional encontre solução definitiva, o que aumenta a importância do PlanHab: horizonte de tempo de longo prazo com planejamento e recursos orçamentários, fortemente apoiado por agentes do setor.

3.1.2. Infraestrutura

A continuidade dos investimentos depende de construir, desde já, mecanismos que garantam a manutenção do ritmo de investimentos pós-PAC. Para atender esse objetivo, é essencial a implementação de um programa semelhante ao PlanHab, mas voltado para infraestrutura – o **PLANINFRA**.

O **PLANINFRA** é uma proposta apresentada pela cadeia da indústria da construção na ocasião do 7º ConstruBusiness, em 2008. A idéia é que os princípios de prioridade pública e de planejamento centralizado na gestão de empre-

endimentos, as principais bandeiras do PAC, sejam estendidos para mais projetos ao longo dos anos que ultrapassam o horizonte do PAC (2010). Assim, o programa deverá consolidar e coordenar investimentos nas áreas de energia, logística, transportes e saneamento, em linha com os planos setoriais de longo prazo, tendo como prioridade a continuidade dos investimentos para um crescimento sustentável. Assim, o mesmo conceito de continuidade deve fazer o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desembocar no PLANINFRA.

O PAC é um programa de curto e médio prazo, que tem apresentado êxito na ampliação do volume de recursos. No entanto, carece de mudanças de procedimentos que agilizem o início das obras e diminuam a distância entre dotação e execução.

Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016

Pontos críticos para a infraestrutura são a Copa de 2014 e, dois anos depois, as Olimpíadas que serão sediadas na cidade do Rio de Janeiro, impondo desafios para a melhoria da infraestrutura em geral, para bem atender a todos os turistas e visando seu retorno permanente, além de transmitir uma imagem positiva do país para a audiência global do evento. O planejamento em infraestrutura para atender adequadamente ao público e aos atletas, que se deslocarão para os locais-sede do evento, abrange diversas áreas: transporte aéreo e rodoviário, bem como o transporte público (municipal e estadual); água e saneamento; energia e telecomunicações; e turismo.

Em um cenário de retomada do crescimento econômico e boa disponibilidade de recursos públicos, a prioridade passa a ser a execução de um Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada para que as políticas já anunciadas possam ser implementadas, alcançando os resultados esperados de forma rápida.

3.2. Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada

Resumidamente, entendemos que o sucesso de um empreendimento, seja em habitação ou em infraestrutura, envolve três etapas principais:

- a. Fase de elaboração do projeto;
- b. Obtenção de licenças e financiamento para execução da obra;
- c. Implementação do projeto.

A primeira etapa tem forte papel do setor privado. Projetos bem elaborados facilitam a compreensão da viabilidade do empreendimento e o planejamen-

to de sua execução físico-financeira, assim como os possíveis impactos negativos sobre o meio. Dessa forma, a existência de um projeto via de regra reduz a necessidade de retrabalhos, os custos de implementação e os riscos de um empreendimento. Por sua vez, o menor risco permite reduzir o tempo de análise dos órgãos públicos para liberação e autorização.

Um dos principais entraves para a existência de projetos prévios à realização de um empreendimento é a falta de **cultura de projeto**. Na maioria dos casos, há exigência de um projeto bem delineado e há escassez de mão-de-obra qualificada no mercado (engenheiros, arquitetos, projetistas, etc.). Nesse sentido, a maior comunicação com universidades e a difusão das atividades da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), são medidas positivas a serem estimuladas. O aumento dos gastos na fase de elaboração do projeto, ao reduzir os riscos de paralisação de obras, pode contribuir para o barateamento do empreendimento final.

Após a elaboração do projeto, o agente privado segue em busca da aquisição de licenças e, paralelamente, de crédito. Primeiramente, no caso da habitação, o agente deve se dirigir à prefeitura do local onde realizará o empreendimento. Cada município possui suas próprias regras, mas alguns passos mais comuns são: vistoria do local, zoneamento, determinação das áreas verdes, viabilidade do projeto, comunicação com diversos órgãos da prefeitura e do Estado, vistorias periódicas às obras, entre outros, para então o agente obter o alvará de construção e o registro de imóveis.

Independente de o projeto ser de grande ou pequeno porte, a maior parte das instituições públicas não diferencia a complexidade e o número de pedidos de documentação.

No caso da habitação, o excesso de procedimentos e a necessidade de apresentar os mesmos documentos em diferentes órgãos (nos quais o agente interessado aguarda a aprovação por parte de todos eles) geram demoras significativas na obtenção das licenças e financiamentos por parte de bancos públicos e privados. A baixa capacidade de atendimento das instituições à demanda agrava a situação.

No caso da infraestrutura, a deficiência na origem de projetos (projetos incompletos, parciais, defasados ou ainda inexistentes) gera iniciativas de contratação e empenho de recursos que não são aptos à aprovação por parte de tribunais de contas. Estes, por sua vez, nem sempre se pautam por parâmetros adequados de comparação entre bases de custo e de investimento, em parte por contarem com projetos e banco de preços desatualizados. Há, por fim, um desequilíbrio entre o corpo técnico da instituição originadora do projeto (ministérios e secretarias setoriais) e o das instituições de fiscalização e controle de gastos públicos.

Os resultados são negativos tanto para o setor público (que passa a arrecadar menos tributos, incentiva a informalidade e não cumpre sua agenda de investimentos) quanto para o setor privado, que ou assume os custos da ineficiência ou os repassa aos consumidores finais do empreendimento. Ademais, a insegurança no ambiente de negócios muitas vezes pode inviabilizar a conclusão da obra, tornando o mercado mais cauteloso nos investimentos, com prováveis impactos negativos sobre

a dinâmica de desenvolvimento dos setores habitacional e de infraestrutura.

Por fim, na implementação, também existem gargalos. Dentre os mais importantes podem-se citar as disparidades entre demanda e oferta por equipamentos e máquinas, notadamente em períodos de crescimento econômico, ou mesmo falta de mão de obra qualificada – questões que podem ser amenizadas com um maior planejamento e estímulos para toda a cadeia.

Fluxo esquemático dos gargalos das etapas de um empreendimento

Elaboração: LCA



3.2.1. Análise de indicadores internacionais de eficiência

O documento *Doing Business* é uma análise que vem sendo desenvolvida desde 2004 pelo Banco Mundial com foco nas 10 etapas da vida de um negócio,

das quais 4 particularmente interessam ao *Construbusiness*: aquisição de alvará de construção, registro de propriedade, obtenção de crédito e cumprimento de contratos.

Dez etapas na vida de um negócio

Fonte: Banco Mundial 2009. Elaboração: LCA



A metodologia do Banco Mundial, independente de conter problemas, é comum a todos os 181 países, ou seja, constitui estatística confiável na comparação entre países. A idéia é situar o Brasil entre as economias mundiais, com a

finalidade de melhor direcionar esforços para esferas prioritárias.

O Anexo I contém maior detalhamento da pesquisa, incluindo tabelas indicativas do posicionamento do Brasil, resumidas abaixo.

AQUISIÇÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO

O tempo de obtenção do alvará de construção é crítico no Brasil, chegando a 411 dias.

O processo envolve 18 procedimentos, em média. Isso contribui para o Brasil ocupar a 108ª posição entre os 181 países.

REGISTRO DE PROPRIEDADE

O Brasil é o pior país em relação a número de procedimentos para registro de propriedade, totalizando 14 procedimentos.

O tempo para a obtenção piorou em 2008, passando de 45 dias no ano anterior para 61 dias.

O custo varia muito entre as unidades da federação, sendo a média de 2,7% do valor da propriedade.

OBTENÇÃO DE CRÉDITO

Maiores dificuldades para obtenção de crédito no Brasil são: restrição de colateral e problemas nos contratos de garantias.

Índice de direitos legais ilustra a fraca regulação para tomadores e credores no Brasil

e consequente relutância dos bancos em usar garantias.

CUMPRIMENTO DE CONTRATOS

No cumprimento de contratos, o Brasil aparece novamente entre os países da América Latina com maior número de procedimentos (45). O tempo de resolução é 616 dias e custa em torno de 16,5% do valor envolvido no processo, deixando o Brasil na 100ª posição.

Nota-se que, de modo geral, o Brasil, apesar de ser a 9ª maior economia do mundo, está atrás de países com realidades política e sócio-econômica muito piores, inclusive países em guerra civil.

3.2.2. Cenário atual do nível de eficiência institucional pública no Brasil

Para melhor ilustrar o atual estágio de eficiência institucional pública, foram escolhidos procedimentos em níveis municipal, estadual e federal, buscando avaliar os seguintes aspectos:

- Aprovação de empreendimento de habitação no âmbito do município
- Documentação envolvida em empreendimento de habitação no âmbito do Estado
- Aprovação de empreendimento de infraestrutura no âmbito do Estado (caso de Rodovias)
- Obtenção de licenças no âmbito da União¹³
- Financiamento de habitação (Caixa Econômica Federal)

Cabe destacar que, no Brasil, há situações que diferem do caso aqui apresentado, tendo número de procedimentos distinto. Dada a impossibilidade de tratarmos de todos os casos num único trabalho, os casos ora apresentados visam ser ilustrativos, para melhor contextualizar os aspectos tratados na seção anterior.

Foram selecionados a cidade e o Estado de São Paulo como exemplo, dada sua representatividade:

- São Paulo constitui o maior centro financeiro, de produção e serviços do País
- O PIB do município de São Paulo corresponde a 12% do PIB nacional (IBGE 2006);
- O Estado de São Paulo é responsável por 34% do PIB nacional (IBGE 2006), sedia 27% das empresas do segmento de construção com mais de 4 funcionários (PAIC-IBGE 2007), concentra 32% da receita bruta de construção do País (PAIC-IBGE 2007) e emprega 29% do pessoal do segmento (SindusCon-SP/FGV Projetos e MTE abril/2009)

HABITAÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO

A partir do Roteiro de Aprovação de Empreendimentos de Interesse Social - Plano Integrado de Desmembramento e Edificações com Convênio da Prefeitura de São Paulo são diagnosticados 35 passos até o arquivamento do processo, sendo a licença obtida no 32º passo e o registro de imóveis no 33º passo.

A aprovação e arquivamento do empreendimento são antecedidos pela consulta a 11 departamentos, considerando apenas os ligados ao governo municipal:

1. APROV – Departamento de Aprovação de Edificações
2. CAEHIS – Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais e de Interesse Social – Secretaria de Habitação
3. CASE – Departamento de Cadastro Social
4. DECONT – Departamento de Controle e Qualidade Ambiental – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
5. DEPAVE – Departamento de Parques e Áreas Verdes – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
6. HABI – Superintendência de Habitação Popular
7. PARSOLO 2, 3 e 4 – Departamento de Parcelamento do Solo, respectivamente, Divisão de Estudos Técnicos, Divisão Técnica de Aprovação e Divisão Técnica de Aceitação
8. PATR – Departamento Patrimonial - Secretaria de Negócios Jurídicos
9. PROJ – Departamento de Serviços Técnicos para Elaboração de Projeto Executivo – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
10. SEHAB 21 – Secretaria de Habitação
11. SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento

Pelo modo como está estruturado, o roteiro aciona diversas vezes os mesmos departamentos, como PARSOLO, APROV, DEPAVE e CASE. O PARSOLO (Departamento de Parcelamento do Solo) é o mais acionado: 12 vezes, sendo 3

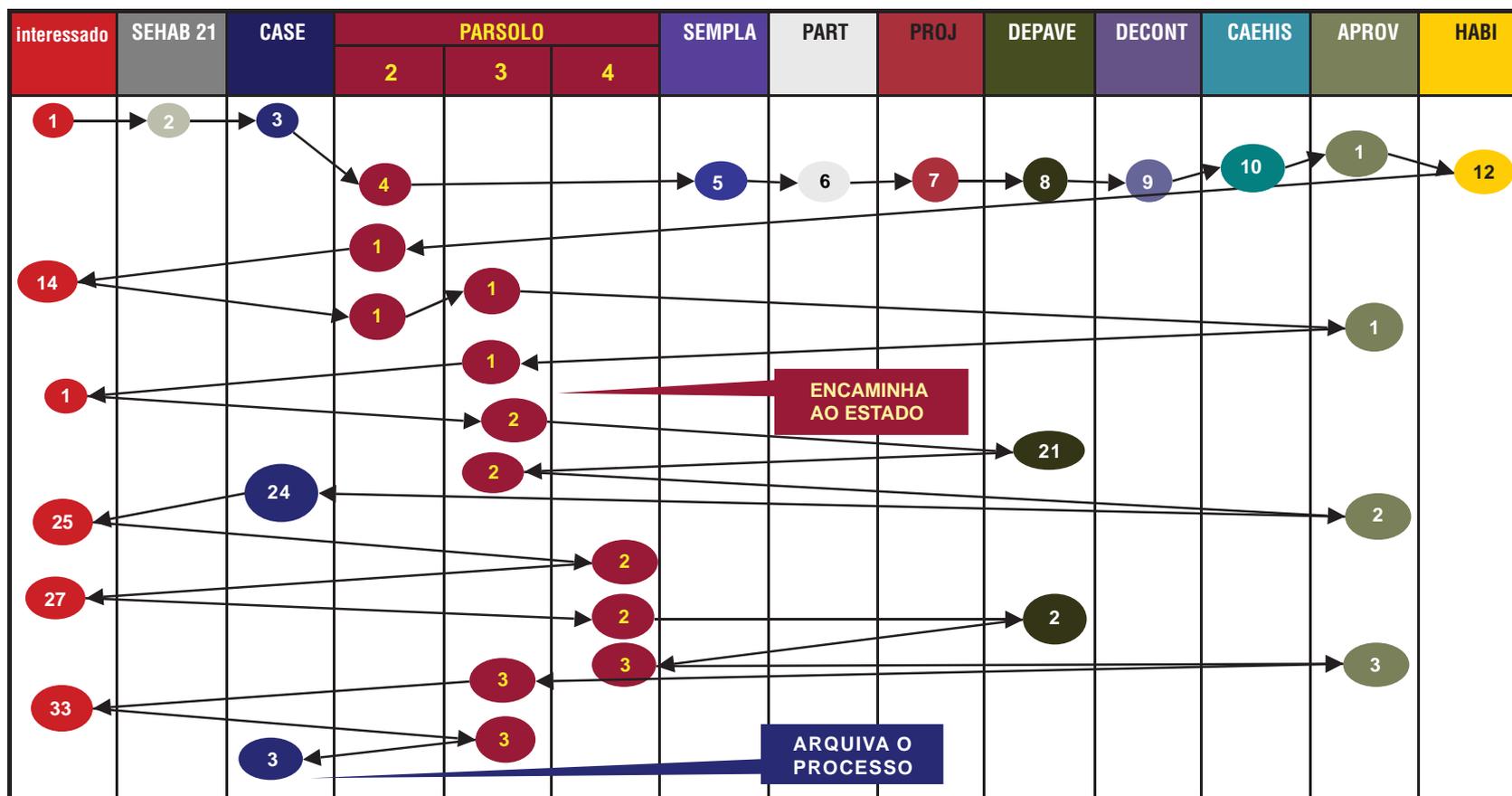
¹³ No caso da União, o IBAMA, que é o órgão responsável pela análise, trata de projetos de grande porte.

vezes na Divisão de Estudos Técnicos do PARSOLO, 4 vezes na Divisão Técnica de Aprovação e 3 vezes na Divisão Técnica de Aceitação. O Anexo II explicita os

passos e atividades que cada departamento executa antes de encaminhar ao próximo departamento.

Fluxo esquemático do trâmite na Prefeitura de São Paulo para aprovação de empreendimentos de interesse social – Plano integrado de desmembramento e edificações com convênio

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Elaboração: LCA



A CBIC estima que a morosidade para aprovação do empreendimento aumenta o custo final da obra em até 10% (Fonte: CBIC).

HABITAÇÃO NO ÂMBITO DO ESTADO

No Estado de São Paulo, o agente interessado em realizar um projeto de habitação cumpre menos etapas, devido à entrega de todos os documentos destinados a diferentes órgãos em uma mesma instituição, o GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo). Os passos são:

- a. Protocolamento do projeto
- b. Reunião de primeira análise, quando serão estipuladas as exigências técnicas
- c. Após o cumprimento das exigências (até 60 dias depois da reunião de primeira análise), o interessado deve protocolar os documentos no GRAPROHAB
- d. GRAPROHAB envia documentos aos órgãos, que terão 30 dias para análise (aprovação ou indeferimento), podendo prolongar por mais 30 dias

Órgãos envolvidos:

- Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB)
- Secretaria da Habitação (SH)
- Secretaria do Meio Ambiente (SMA)
- Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB)
- Saneamento Básico Estado de São Paulo (SABESP)
- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (EMPLASA)
- Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE)

No total, são exigidos 38 documentos e alguns deles copiados para a maioria dos órgãos envolvidos, como pode ser consultado no Anexo III.

INFRAESTRUTURA: RODOVIAS

Segundo informações de agentes do setor, em média há 11 passos desde o anteprojeto até o início das obras em rodovias. A obtenção de licença ambiental ocorre no passo 8, após, aproximadamente, 28 meses depois de elaborado o anteprojeto. No total, considerando a obtenção de licenças (prévia, ambiental, instalação e operação), outros aspectos legais envolvidos e montagem e testes de equipamentos, a obra leva 5,5 anos.

Cronograma de implementação de empreendimentos rodoviários

Etapa	Descrição	Tempo (meses)
1	Identificação do Empreendimento - Anteprojeto	1
2	Órgão - Autorização dos Estudos	1
3	Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica (Projeto)	24
4	Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)	4
5	Avaliação	1
6	Aprovação Ministério do Meio Ambiente	1
7	Licença Prévia	1
8	Licença Ambiental	1
9	Projeto Ambiental (PBA)	2
10	Aspectos Legais	11
	Atividades Contratuais	4
11	Obras Cíveis do Empreendimento (inclusive montagem e testes de equipamentos)	24

¹⁴ Considera-se o tempo médio das atividades que compõem o processo de desenvolvimento de um empreendimento rodoviário com base no case disponibilizado pela Rubpel Engenharia.

Cronograma esquemático para a execução de um empreendimento rodoviário

Fonte: Rubpel Engenharia. Elaboração: LCA

Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 22	Mês 23	Mês 26	Mês 27	Mês 28	Mês 29	Mês 30	Mês 38	Mês 39	Mês 66
Identificação do Empreendimento Anteprojeto 1	Órgão Autorização dos Estudos 2	Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica (Projeto) 3				Avaliação 5	Licença Prévia 7	Licença Ambiental 8	Aspectos Legais 10		Atividades Contratuais 11	
				Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) 4		Aprovação Ministério do Meio Ambiente 6	Projeto Ambiental (PBA) 9					Obras (inclusive montagem e teste de equipamentos)

INFRAESTRUTURA NO ÂMBITO FEDERAL

Casos especiais, principalmente em Infraestrutura, devem ser aprovados pelo governo federal por intermédio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Segundo alguns levantamentos, a obtenção de licenças ambientais no IBAMA demora pelo menos 3 anos (Fonte: Revista Exame, 02 de abril de 2009) e envolve a autorização de Licença Prévia (viabilidade ambiental e concepção tecnológica), Licença de Instalação (início da obra) e Licença de Operação (funcionamento da obra, sujeito a vistoria).

Em 2007, o Instituto registrou apenas 180 técnicos (Fonte: IBAMA), sendo que o estoque de projetos (a fila de espera) é estimado em cerca de 1.300 casos (Fonte: Revista Exame, 02 de abril de 2009). Tendo em vista a complexidade dos casos analisados pelo IBAMA e a escassez de pessoal, a maior parte das licenças obtidas em 2008 se destinou a empreendimentos de maior prioridade do governo federal (no caso, o PAC), que recebeu 45% das licenças (Fonte: IBAMA). O segmento de maior destaque foi Rodovia, que obteve 26,1% das licenças concedidas no ano de 2008.

Destino das licenças concedidas em 2008

Porto	4.4%
Recursos Hídricos	3.1%
Ferrovia	11.3%
Rodovia	26.1%
Linha de Transmissão	7.7%
Pequena Central Hidrelétrica	2.9%
Usina Hidrelétrica	5.2%
Usina Termoelétrica	0.4%
Petróleo	13.2%
Outras Atividades	25.7%
Total	100.0%

Fonte: IBAMA. Elaboração: LCA

O atraso é visível quando se observa que em 2008 foi concedida licença de um caso cuja entrada do pedido de licença ocorreu em 1997, com mais de uma década de demora (caso de extração de cassiterita em Jamari/RO). Em 2007, foi concedida licença com entrada 16 anos atrás. De fato, 24% das 479 emissões de 2008 são de pedidos cuja licença foi solicitada em anos anteriores. O Anexo IV mostra licenças concedidas de 2003 a 2008 para pedidos entrados em anos anteriores.

Ainda que, na média, tenha havido crescimento do número de licenças emitidas, observa-se forte participação de projetos com mais de dois anos de espera. Ademais, este percentual não vem se reduzindo e mantém-se relativamente estável – vale dizer, o estoque de projetos “na fila” vem se mantendo ao longo dos anos (em média, considerando o período entre 2003 e 2008, *23% das licenças concedidas atenderam pedidos de anos anteriores ao ano corrente*). Muito provavelmente, os casos de maior atraso são de obras mais complexas e de maior porte, para as quais há maior necessidade de levantamento de informações e análises¹⁵.

Emissões com entradas anteriores ao ano em questão (em %)	
Ano	Entradas Anteriores
2003	25.4%
2004	23.4%
2005	18.0%
2006	27.7%
2007	20.4%
2008	24.0%
Média	23.2%
Desvio Padrão	3.5%

Fonte: IBAMA. Elaboração: LCA

FINANCIAMENTO DE HABITAÇÃO EM BANCO PÚBLICO

A Caixa Econômica Federal (CEF) é o principal agente de crédito habitacional. A CEF está capacitada para atender projetos em todas as faixas de renda, em especial os destinados à população de baixa renda e está habituada a avaliar o risco envolvido nos pedidos desta classe de renda.

A CEF busca padronizar a documentação exigida em diferentes municípios, respeitando as especificidades dos órgãos públicos envolvidos. Ademais, adota práticas sustentáveis. Entre suas exigências, estão comprovantes de boas práticas relacionadas ao meio ambiente por parte das incorporadoras/construtoras, bem como de materiais de construção ecologicamente adequados para reformas.

Da mesma forma, a CEF vem buscando simplificar seus procedimentos para a análise e liberação de crédito. No passado recente, o número de documentos e procedimentos era bem maior do que agora. Atualmente, para uma pessoa física de perfil médio¹⁶ são exigidos 21 documentos, podendo incluir mais ou menos documentos conforme o tipo de empreendimento e o perfil do requerente¹⁷. A lista de documentos vinculada ao perfil médio se encontra no Anexo V.

Projetos que requerem aquisição e construção de habitação exigem documentos adicionais, como projeto arquitetônico aprovado pela prefeitura, ART (Anotações de Responsabilidade Técnica da Execução da Obra), Alvará de licença para construção, Matrícula da obra no INSS, Resumo das Especificações Técnicas, orçamento discriminativo – construção, orçamento resumo – construção, cronograma físico-financeiro e declaração de qualificação civil e dados cadastrais do Responsável Técnico.

Os documentos envolvidos nas etapas de Engenharia, Jurídico e Análise de Risco da CEF podem variar. No caso do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, a agilidade dos procedimentos é muito maior, em virtude da simplificação dos ti-

¹⁵ Em virtude da ausência de informações, não é possível qualificar o estoque de pedidos de licenças, apenas as aprovações.

¹⁶ O perfil médio acordado com a CEF é: pessoa física, casada com separação parcial de bens, assalariada com rendimento fixo, que deseja adquirir imóvel novo residencial na cidade em que mora, fazendo uso do FGTS cuja contribuição existe há mais de 3 anos (mas o cônjuge não contribui há mais de 3 anos), de um vendedor pessoa jurídica, empresa limitada.

¹⁷ Informação disponível em <http://www.feiraohabitacaoaixa.com.br/quaisDocumentos.aspx>, acessada em 04/08/09.

pos de projeto e padronização do valor da obra. Uma das metas da CEF é atingir os mesmos prazos do Programa também no âmbito do SBPE.

Além das mudanças de procedimento, houve uma série de melhorias com vistas à maior eficiência nas análises e liberações: (i) foram criadas superintendências regionais com gerências dedicadas à construção habitacional; (ii) a otimização de processos propiciou a redução dos prazos das análises jurídica, de engenharia e de risco para até 15 dias, o que possibilitou a contratação do empreendimento em até 30 dias ou 45 dias, dependendo da alçada de aprovação; (iii) foram implementadas plataformas de negócio da construção habitacional destinadas a otimizar o processo de contratação dos financiamentos à produção; e (iv) foi criada uma Mesa Corporate para atendimento a grandes construtoras.

3.2.3. Agenda propositiva para o Programa de Eficiência Institucional Pública e Privada

O objetivo da agenda propositiva é elencar medidas que julgamos de fundamental importância para aumentar a eficiência dos trâmites no Brasil, não apenas contemplando a cadeia do Construbusiness, mas toda a economia.

As principais medidas estão em linha com as tendências mundiais:

- Assegurar um quadro de funcionários qualificados e em quantidade suficiente para garantir a contratação, análise e fiscalização de projetos com a qualidade e profundidade necessárias para a contratação de empreendimentos e obras públicas;
- Racionalização das inspeções: autoridades atuam nos estágios finais e possivelmente profissionais independentes autorizados realizam inspeções durante as obras;
- Informatização da permissão de licenças;
- Integração de serviços e formulários, não apenas instituindo o balcão único, que facilita a entrega de documentos, continuando com diversos órgãos de análise;

- Eliminação de tarifas e custas cartoriais para empreendimentos voltados à habitação de interesse social, como forma de aumentar a legalidade;
- Simplificação de procedimentos para projetos de menor porte;
- Redução do imposto de transferência e instituição de taxa de registro fixa uniforme;
- Unificação eletrônica de Cartório de Notas e Registro de Imóveis;
- Princípio da concentração na matrícula: inclusão na matrícula do imóvel de todas as constrições, onerações, restrições e demais direitos ou obrigações que tenham por objeto determinado bem imóvel;
- Informatização: registro nacional único online e monitoramento online;
- Redução da possibilidade de adiamentos ou recursos contra a decisão;
- Tribunais especializados: treinamento e ajuste de regras.

Algumas medidas já estão sendo discutidas/implementadas pelos órgãos públicos. Como exemplos:

- A Secretaria Especial de Desburocratização da Zona Sul do município de São Paulo está testando a informatização da permissão de licenças;
- O Estado de São Paulo vem analisando a adoção de uma classificação de projetos por risco;
- No Estado de São Paulo, o GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo) adotou medida, ainda a melhorar, que concentra o recebimento de documentação para diversos órgãos de análise, evitando deslocamentos desnecessários;
- O programa Destrava IBAMA, que apesar de implementado em 2008 pelo Ministério do Meio Ambiente ainda é incipiente, busca reduzir prazos de obtenção de licenças, entre outras medidas, por meio de mudanças nos processos e aumento do número de servidores, estando em análise a instituição de protocolo único para IBAMA, ANA (Agência Nacional de Águas) e ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade)¹⁸.

¹⁸ Informação disponível em <http://www.ibama.gov.br/wp-content/files/Agiliza-Ibama.pdf>, acessada em 11 de agosto de 2009.

3.3. Aprimoramento de projetos

Quanto mais bem estruturado o projeto, menores as chances de paralisação de obras e, conseqüentemente, melhor o aproveitamento dos recursos. Nessa direção, algumas ações requerem agilidade:

- Necessidade de elaboração de projetos executivos, pois apenas com ele se tem a definição completa da obra e, no caso de contratações feitas pela administração pública (com ou sem parceria com o setor privado), a obra deverá ser precedida pelo projeto executivo;
- Extinguir a contratação de projetos por menor preço, visto que o serviço de projeto difere dos outros serviços de engenharia;
- Aplicação do Regime Especial de Contratação, ao permitir à mesma empresa propor a realização do estudo e participar da licitação, a exemplo de projetos nas áreas de energia e portos e em PPPs; e
- Buscar reforçar equipes de originação de projetos nos ministérios setoriais (e secretarias subnacionais) como forma de viabilizar a realização de um esforço de realização e monitoramento de projetos, eventualmente em parceria com a EBP (Empresa Brasileira de Projetos).

Projetos executivos dimensionam custos com precisão e determinam qual o prazo necessário para a construção segura, com a qualidade especifica-

Contratações mais bem especificadas aliadas a projetos executivos completos reduzem o risco de paralisação das obras e, conseqüentemente, tendem a aproximar os valores em dotação e os executados.

Em casos de concessão ou em PPPs, seguindo a mesma diretriz de aumentar a eficiência na elaboração e execução de projetos, deve-se permitir a elaboração de projetos e a possibilidade de realização do empreendimento pelo mesmo agente, como já previsto atualmente em PPPs. Tal medida diminuiria o gargalo de projetos que são elaborados e que aguardam seleção de empresas capazes de executá-los, notadamente no curto prazo, dada a já relatada escassez de mão-de-obra especializada para elaboração de projetos.

da tanto da obra, quanto dos equipamentos a serem montados, auxiliando de forma direta o bom andamento de empreendimentos e evitando a paralisação de obras e aditivos contratuais. Isso reduz os riscos tanto para o contratante quanto para o contratado, dada a maior proximidade entre os custos estimados e os de fato incorridos. Os projetos executivos devem preceder a obra especialmente nos empreendimentos contratados com recursos públicos. No caso das concessões, o setor privado assume os riscos técnicos e econômicos, podendo contratar conforme seus critérios, ainda que supervisionados pelo Poder Concedente.

Um ponto a destacar está na formulação de termos de contratação mais completos. No próprio processo de contratação (via licitação ou não), devem-se especificar de forma precisa as características desejadas para o empreendimento, explicitando de forma clara as diretrizes de qualidade de todos os componentes do projeto e empreendimento a ser entregue, bem como a legislação deve apontar a recomendação de contratação de projeto executivo.

Apesar dos procedimentos envolvidos requererem maior tempo para a adequada elaboração do projeto executivo de engenharia, juntamente com os relatórios ambientais, a adoção de projetos executivos proporciona maior eficiência na aplicação de recursos investidos.

Empreendimentos relevantes na área de energia, como os projetos recentes do Rio Madeira, foram feitos de forma que agentes privados pudessem elaborar o estudo de pré-viabilidade econômica ao mesmo tempo em que participaram do certame, podendo assim ressarcir os gastos com os estudos via custo de obra (caso o licitante que fez o estudo saísse vencedor) ou via ressarcimento (caso saísse perdedor).

3.4. Segurança jurídica em contrato público

Entre os diversos problemas que dificultam a administração da Justiça no Brasil, um deles se sobressai: a morosidade na resolução das demandas, algumas delas pendentes há anos, prejudicando sensivelmente os litigantes e quem necessita restabelecer direito ofendido. Justamente esse ponto abala a segurança jurídica do ambiente de negócios brasileiro.

Sem agilidade, não há como exercer os direitos, mesmo que estes estejam assegurados de forma inequívoca na constituição. Esse é o caso dos contratos públicos (assentes em serviços prestados, realização de obras em concessões e parcerias público-privadas) que, por constituírem um ato jurídico perfeito, têm garantia constitucional.

A desejada e necessária **segurança jurídica dos contratos**, principalmente nos contratos públicos, passa, obrigatoriamente, pela rapidez e eficiência da Justiça. A lei determina a segurança jurídica dos contratos, mas quando o direito é violado, o caminho é recorrer à justiça.

A segurança jurídica é consagrada como a prática reiterada do respeito à lei e aos contratos públicos pelos agentes do Poder Público. É essa prática reiterada, quando reconhecida pela Sociedade como um bem intangível, que solidifica as instituições e gera credibilidade nos agentes privados.

Para preservar a segurança jurídica dos contratos torna-se necessário que a Justiça não tarde e que a decisão do magistrado se materialize, sem postergações. A segurança jurídica dos contratos públicos está na execução das sentenças proferidas e transitadas em julgado. Do mesmo modo que a justiça precisa ser ágil, a execução da sentença também carece da imprescindível presteza e brevidade.

A morosidade processual é um dos fatores que mais afetam a administração da Justiça, originando atrasos na resolução dos litígios, perda de eficiência das decisões judiciais e falta de confiança no funcionamento dos tribunais. Esta

situação tem sido agravada pelo crescente recurso às instâncias judiciais, decorrente de transformações sociais e econômicas e de uma maior consciência por parte dos cidadãos dos seus direitos.

Algumas medidas têm sido aventadas na direção de maior celeridade. A Câmara dos Deputados, por exemplo, aprovou, no início de julho de 2009, proposta que deve contribuir para o descongestionamento das pautas do STF (Supremo Tribunal Federal) e do STJ (Superior Tribunal de Justiça). O PL (Projeto de Lei) 3778/08, de autoria do deputado Paes Landim (PTB-PI) — aprovado em caráter terminativo pela CCJ (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania), dificulta a subida de agravos de instrumento (recursos contra decisões interlocutórias dentro de um processo) aos tribunais superiores.

Esse tipo de agravo tramita separadamente do processo original e costuma ser utilizado para forçar a subida de um recurso especial ao STJ ou um recurso extraordinário ao Supremo. Caso a proposta seja aprovada também pelo Senado, os agravos passarão a correr dentro dos autos do processo de origem e serão analisados pelo próprio magistrado responsável pelo caso.

Se a subida for novamente negada, o advogado ainda poderá interpor o agravo ao tribunal superior, mas se ele for julgado manifestamente inadmissível, o agravante será condenado a pagar multa de até 10% do valor corrigido da causa.

O projeto foi relatado pelo deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), que apresentou parecer favorável com três emendas: duas de redação e técnica legislativa e a outra excluindo dispositivo que “condicionaria a subida do agravo ao pagamento, pelo agravante, das custas da execução”. Isso porque, entendeu o relator, que esse dispositivo poderia violar a Constituição Federal.

Em 2008, os agravos de instrumento corresponderam a 34% de todos os processos julgados pelo STJ e, de acordo com o Tribunal, o número de recursos desse tipo cresce ano a ano - de 2007 para o ano passado o aumento foi o número de 7,2% (total de 121.106).

O número de agravos supera até mesmo o de recursos especiais, que ficou em 106.984 e em mais de 50% o terceiro tipo de processo mais julgado no tribunal, o agravo regimental, que alcançou a marca de 51.195.

Apenas nos primeiros cinco meses deste ano, já chegaram ao STJ 48.233 agravos de instrumento, isso somado aos 1.727 agravos para subir o processo para o STF.

Espera-se com as providências já adotadas (Súmula Vinculante, Repercussão Geral e Lei dos Processos Repetitivos), além de outras que vierem a se somar, alcançar as medidas necessárias para que a Justiça se torne efetiva-

mente célere, atendendo os anseios de quem busca defender seus direitos, garantidos pela Constituição Federal. Somente com uma Justiça ágil, que não tarda, será possível valer o sábio princípio da segurança jurídica, muitas vezes ameaçado pela mudança de normas e regras impostas pelo Estado.

Seria muito oportuno garantir segurança jurídica em contratos públicos tendo em vista, por exemplo, a realização da Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíadas no Brasil, que se aproximam e despertam grande interesse dos investidores internos e externos.

Enfim, a Justiça precisa ser ágil a fim de que os direitos sejam resguardados.

4. Segurança jurídica - exemplo: Precatórios

Os precatórios são dívidas reconhecidas em decisão final pela Justiça, por intermédio da qual é determinado ao ente público devedor que cumpra a ordem de pagamento prevista no precatório.

A questão dos precatórios judiciais é emblemática e demonstra a imperiosa necessidade de a Justiça ser célere, pois, caso contrário, nem mesmo o amparo constitucional (o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada) será respeitado.

É importante recordar que a partir da Constituição Federal de 1988, o pagamento de precatórios judiciais foi postergado por duas vezes. Na primeira delas pelo prazo de oito anos e, na segunda, em plena vigência, pelo prazo de dez anos (Emenda constitucional nº 30/00), isso sem levar em consideração a Proposta de Emenda à Constituição nº 12/06 (PEC dos Precatórios), recentemente aprovada pelo Senado Federal e agora tramitando na Câmara Federal sob o nº 351/09, que também altera a sistemática do pagamento de precatórios.

Essas inconstâncias colocam em risco o direito dos detentores de precatórios, fazendo emergir a insegurança jurídica.

As constantes alterações na sistemática de pagamento de precatórios judiciais afrontam disposições constitucionais pétreas, tais como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, previstos no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Muito oportuno, portanto, buscar-se definitivamente a segurança jurídica dos contratos públicos, tendo em vista a realização da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos no Brasil que se aproximam e despertam grande interesse dos investidores internos e externos.

A FIESP, com apoio da OAB, CBIC e da CNI, solicitou à LCA uma proposta de aprimoramento da PEC nº 351/09, que consiste na criação de um Fundo de Investimento em Infraestrutura e Habitação, ao qual os detentores de precatórios possam aderir, alternativamente ao recebimento na ordem cronológica ou em leilão.

Os Estados e Municípios emitiriam títulos de dívida no exato montante dos créditos dos detentores de precatórios que optassem pela adesão ao Fundo de Investimento em Infraestrutura e Habitação e que seriam adquiridos pelo Tesouro Nacional.

Os recursos decorrentes da aquisição desses títulos pelo Tesouro Nacional seriam aportados diretamente no fundo e utilizados para pagamento dos detentores de precatórios, sendo certo que a União Federal ficaria autorizada a reter da verba destinada ao repasse dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios os valores correspondentes aos respectivos percentuais de suas receitas correntes líquidas destinados ao pagamento de precatórios judiciais.

5. Agenda complementar: pontos de atenção em Habitação e Infraestrutura

O objetivo desta seção é elencar medidas relevantes para a agenda de Habitação e Infraestrutura que devem ser alvo de estudos mais detalhados, dada sua relevância e complexidade.

5.1. Copa 2014 e Olimpíadas 2016

O evento da Copa do Mundo de Futebol que será realizado em 2014 no Brasil e a recente eleição do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas em 2016 impõem grandes desafios no campo da infraestrutura, os quais devem ser superados no **curto prazo**. É essencial que as obras sejam tomadas como prioridade dentro dos órgãos públicos para agilizar a elaboração de projetos, obtenção de licenças, liberação de recursos e início das obras. Se o processo não se iniciar em breve, a viabilidade do evento poderá ser comprometida.

O Ministério do Turismo estima que 500 mil estrangeiros cheguem ao país para acompanhar a Copa, sendo premente a melhoria geral da infraestrutura voltada ao atendimento dos turistas para garantir a transmissão de uma imagem positiva do país.

Entre os principais desafios do turismo, destacam-se:

- Aeroportos: expansão e melhoria dos terminais e das linhas aéreas
- Ampliação da rede hoteleira

Na infraestrutura, algumas dificuldades relevantes devem ser superadas:

- Energia e telecomunicações: evento requer grande zelo pelo sucesso e medidas de segurança devem ser adotadas

- Acesso às cidades e estádios considerando, inclusive, horários de funcionamento dos aeroportos
- Mobilidade urbana: transporte coletivo x transporte individual
- Saneamento: afastamento e tratamento do lixo e esgoto

5.2. Infraestrutura urbana: mobilidade e acessibilidade

Um dos princípios fundamentais garantidos pela Constituição brasileira é o direito individual de ir e vir. No entanto, o exercício deste direito pode estar comprometido, quando não há planejamento do espaço urbano. Um ponto crucial a ser vigiado é a mobilidade urbana.

O crescimento físico da cidade envolve modificações nos espaços urbanos, tornando ainda mais necessárias as adaptações para a acessibilidade e mudanças na própria infraestrutura que os servem. Para isso, o planejamento urbano deve visar à facilidade de deslocamento de pessoas e cargas entre os espaços urbanos e outros locais de interesse na região, já que o aumento da gama de atividades de uma localidade implica a maior interrelação de trabalhadores e movimentação de veículos. As vias devem estar capacitadas para atender um crescente fluxo de veículos, com espaços para estacionamento, e o transporte público requer linhas que permitam reforço em períodos de maior demanda.

A infraestrutura das cidades, em especial energia, água e saneamento, também deve manter um nível de capacidade ociosa suficiente para evitar sobrecargas que impeçam a manutenção do atendimento.

Nos últimos anos, a bandeira da acessibilidade tem sido erguida em todos os níveis de governo e, principalmente, na sociedade organizada. A publicação de leis (federais, estaduais e municipais), as criações de regras para a construção de espaços e vias públicas, além da divulgação de boas práticas, demonstram que já existe uma consciência da sociedade para garantir o exercício da cidadania a todos os brasileiros.

O espaço público deve adaptar-se a essas leis. Uma das prioridades consiste no passeio público, que é a parte da via pública destinada à circulação de pessoas. A lei estabelece que o passeio público deve servir a todos os cidadãos com autonomia e segurança, independentemente de idade, limite de mobilidade ou percepção e estatura.

Entre as medidas prioritárias para assegurar agilidade, autonomia e segurança nos espaços urbanos, destacam-se:

- Revisão de linhas de ônibus, priorizando percursos diretos entre locais de habitação, trabalho e recreação;
- Adaptação do transporte público com rampas de acesso;
- Planejamento racional de vias e praças públicas, otimizando espaço para estacionamentos;
- Disciplinar horário de circulação de carga, tendo em vista a harmonização dos interesses do setor produtivo e dos transeuntes;
- Padronização de calçadas; e
- Eliminação de barreiras arquitetônicas nas vias públicas e calçadas para maior acessibilidade de pessoas com deficiências (motora, visual, mental e etc.), que no estágio atual ainda encontram dificuldades para se locomover com independência.

5.3. Funding para habitação e infraestrutura

O *funding* para habitação e infraestrutura é predominantemente realizado por bancos públicos. A cautela do setor privado em momentos de crise aumentou a participação do setor público desde o 4º trimestre de 2008. O crédito de bancos públicos em 2008 cresceu 40%, enquanto o crédito de bancos privados cresceu apenas 27%, conforme levantamento do BNDES¹⁹. Entre setembro e dezembro de 2008, o crédito público se expandiu 12,9%, como uma ação anticíclica e o privado 3,2%. Esse desempenho fez com que a contribuição dos bancos públicos para o crescimento total em 2008 fosse de 43% (em 2007 sua contribuição era substancialmente inferior, em torno de 25%).

Taxa de crescimento das operações de crédito e contribuição ao crescimento de bancos públicos e privados

	Taxa de crescimento das operações de crédito (em %)		Contribuição ao crescimento (em %)	
	Bancos Públicos	Bancos Privados	Bancos Públicos	Bancos Privados
2004	15,0%	22,0%	31,6%	68,4%
2005	16,0%	25,0%	28,7%	71,3%
2006	20,0%	21,0%	36,1%	63,9%
2007	19,0%	33,0%	24,7%	75,3%
2008	40,0%	27,0%	43,2%	56,8%
Média	22,0%	25,6%	32,9%	67,1%

Fonte: BNDES, a partir de dados do Banco Central. Informação disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_63.pdf, acessada em 27/07/09.

¹⁹ Informação disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/visao_63.pdf, acessada em 27/07/09.

Conforme informação obtida junto à Caixa Econômica Federal, no acumulado até meados de julho de 2009, a CEF foi responsável por 77% dos contratos e 60% dos valores habitacionais financiados com recursos do SBPE. Esses percentuais sobem para 85% e 73%, respectivamente, quando são considerados também os financiamentos com recursos do FGTS. Estes dados revelam que a importância da CEF nos financiamentos habitacionais é significativa para viabilizar os programas governamentais destinados ao público de baixa renda, mas não se limita a isso, fornecendo programas às demais classes de renda.

Com a crise a partir do último trimestre de 2008, houve uma retração momentânea na oferta de crédito por parte dos bancos privados, mas no 1º semestre de 2009 já se observa uma retomada das atenções para o mercado imobiliário. Durante o ápice da crise, a CEF manteve o seu ritmo de oferta de crédito prevista para 2008.

Programas federais como o *Minha Casa, Minha Vida* vêm gerando externalidades positivas no setor do *Construbusiness*. Após o lançamento do programa *Minha Casa, Minha Vida*, verificou-se um crescimento na produção de novas unidades habitacionais voltadas, principalmente, para o público alvo do Programa. O crescimento do mercado se reflete diretamente na criação de empregos, no aquecimento da indústria de materiais de construção e na retomada da atividade econômica do país.

Dentro da idéia de continuidade de recursos e manutenção do aquecimento do mercado imobiliário voltado à baixa renda, a Proposta de Emenda Constitucional da Moradia Digna (PEC 285/08) prevê a vinculação de recursos públicos para habitação de interesse social:

- União: 2% dos recursos provenientes de impostos e contribuições após as

transferências constitucionais obrigatórias para estados, Distrito Federal e municípios (COFINS, PIS/PASEP, CSLL, Salário Educação, Sistema "S", CIDE, etc., excluindo recursos de contribuições sociais patronais e dos trabalhadores para o Regime Geral de Previdência Social e de contribuições sociais para a previdência dos servidores públicos)

- Estados e Distrito Federal: 1% das receitas provenientes: (i) da arrecadação de impostos estaduais e distritais; (ii) percentual (21,5%) do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados transferidos pela União para o Fundo de Participação dos Estados e do DF; e (iii) percentual (10%) do IPI transferido pela União proporcionalmente às exportações de produtos industrializados, excluindo recursos transferidos a municípios
- Municípios: 1% dos seguintes recursos: (i) arrecadação de impostos municipais, parcela de tributos recebidos da União e dos estados; (ii) percentual (22,5%) do IR e IPI transferidos pela União para Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e (iii) percentual (25%) recebido dos estados relativo ao repasse de parte da arrecadação do IPI transferido pela União proporcional às exportações dos produtos industrializados.

Conforme expectativas da receita orçamentária de 2009²⁰, 2% do valor atualizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no terceiro bimestre de 2009, exceto transferência para Estados e Municípios, ou seja, R\$ 437,5 bilhões, totalizariam R\$ 8,8 bilhões por ano²¹. Já o Programa *Minha Casa, Minha Vida* prevê a dotação de R\$ 34 bilhões (habitação: R\$ 20,5 bilhões provenientes diretamente da União e R\$ 7,5 bilhões do FGTS; infraestrutura: R\$ 5 bilhões da União; cadeia produtiva: R\$ 1 bilhão do BNDES) em 3 anos.

A PEC 285/2008 (PEC da Moradia Digna) foi aprovada dia 7 de abril de

²⁰ Informação disponível em www.planejamento.gov.br/..relatorio_avaliacao_3_bimestre_2009.pdf, acessada em 04/08/09.

²¹ Estimativas do Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado revelam que, com a PEC, os recursos destinados a habitação, saneamento e infraestrutura totalizariam R\$ 25 bilhões por ano. Informação disponível em http://www.moradia.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=124&Itemid=5, acessada em 31/07/09

2009 em votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados e aguarda a Comissão Especial analisar o seu mérito. Se aprovada por essa Comissão, seguirá para votação em 1º e 2º turno pela Câmara e depois pelo Senado.

Olhando para recursos privados, bancos pequenos, em especial, têm raio de ação menor do que instituições públicas para atender segmentos de baixa renda. Como não estão habituados a atender interessados desta faixa de renda, podem mensurar erroneamente os riscos.

Sobre a oferta de crédito, contudo, é importante a avaliação da situação do spread bancário, que, mesmo no cenário atual de queda da taxa básica de juros, não reflete a trajetória descendente dos juros. Tal avaliação se mostra importante ao considerar uma política de longo prazo para financiamentos, incentivando melhor oferta de crédito.

No segmento de infraestrutura, o BNDES é o principal agente financiador. Com a escassez de crédito no setor privado após o agravamento da crise financeira internacional, o papel do BNDES se acentuou. Contribuiu com 32% de toda a variação do crédito entre setembro e dezembro de 2008.

Apesar do bom desempenho do financiamento habitacional e da destinação de parte dos fundos arrecadados pela poupança destinados à habitação, a estabilidade do *funding* destinado a habitação é imprescindível, independente das decisões federais que possam ser tomadas em um futuro próximo direcionadas à resolução da questão do deslocamento de recursos de fundos para a poupança. Por isso, julga-se importante resolver um *funding* estável para habitação que seja visto como uma política pública e não com uma alternativa de investimento.

5.4. Inovação tecnológica

O quadro recente do setor da construção é de crescente competitividade e uma permanente busca de melhoria de desempenho. Neste contexto, a ino-

vação, em suas diversas modalidades, tem um papel relevante para a estratégia das empresas, possibilitando responder às crescentes demandas do mercado, sejam quantitativas, qualitativas ou de preço.

Porém, nem todas as empresas do setor estão bem posicionadas quanto aos seus processos de inovação, cabendo ao governo e entidades de classe orientá-las de modo a maximizar os resultados dos investimentos necessários.

As inovações do produto da construção, seja edifícios residenciais ou comerciais, industriais ou obras de infraestrutura, visam a incorporar novos atributos a estes, diferenciando seu desempenho do padrão existente, seja por desempenho, tal como um pavimento mais resistente para estrada, seja por responder a novas demandas do mercado em termos de serviços ou atributos de desempenho incorporados às unidades. Nesta linha se popularizam edificações mais sustentáveis, com melhor desempenho energético, com possibilidade de preços diferenciados e maior valor agregado ao produto.

Já as inovações nos processos produtivos visam basicamente à redução de custos e prazos, seja pela introdução de novas tecnologias de fabricação (inovações tecnológicas propriamente ditas), seja por meio de novos modelos para organizar e gerenciar as estruturas de produção (inovações organizacionais).

Em ambos os casos, busca-se a melhoria da produtividade e da qualidade, com a redução do trabalho e do material a ser aplicado, bem como pela minimização das perdas durante os processos.

Estas inovações nos processos produtivos muitas vezes exigem um redesenho dos produtos de modo a possibilitar uma maior padronização e estabilidade nos processos. Porém ela não significa necessariamente uma padronização de produtos, ainda que nos primórdios da industrialização da construção isto tenha sido uma estratégia. Hoje o controle informatizado da produção permite maior flexibilidade e diferenciação de produtos, sem as perdas de valor decorrentes de uma linha de produtos muito homogênea.

As inovações tecnológicas implicam a necessidade de novas qualificações para a mão-de-obra, que exigem melhor formação.

A execução do Programa *Minha Casa Minha Vida* e do PAC, bem como do PlanHab e, futuramente, do PlanInfra precisam ser acompanhados desse esforço de inovação dos processos produtivos e gerenciais para que os resultados almejados possam ser atingidos com perdas mínimas, produtos variados, de qualidade e desempenho de maior sustentabilidade econômica, social e ambiental.

5.5. Construção sustentável: durabilidade e preservação

Numa política de desenvolvimento sustentável é necessário alcançar desenvolvimento econômico em harmonia com o ecossistema. Na indústria da construção não se pode fugir desse critério.

No planejamento da infraestrutura, certamente a questão da durabilidade é fundamental, seja do ponto de vista ambiental, pela mitigação de matéria prima não renovável e de CO₂, seja pelo benefício econômico, propiciando à sociedade como um todo: menores custos de manutenção das obras mediante um ciclo de vida maior, melhoria na mobilidade da população, incremento de produtividade, redução do consumo de combustíveis, quebras de veículos, entre outros fatores.

Da mesma forma, a preservação de água é fundamental mediante o uso de concreto com menor relação água/cimento, reciclagem de água, mitigação de perdas por encanamentos ou contaminação de recursos hídricos por esgotos ou tubos defeituosos ou de baixo desempenho, sendo todos fatores perfeita-

mente contornáveis e evitáveis. Na questão das habitações incluindo escritórios, hospitais, escolas, fábricas etc., deve-se fomentar não só a durabilidade dos materiais, o uso de materiais recicláveis e projetos adequados, mas principalmente a operação das edificações. A maioria dos custos de uma edificação ocorre na sua operação e não em sua construção.

As edificações são responsáveis por 50% do consumo de energia e a mesma proporção de emissões de CO₂. Segundo a *Environmental Protection Agency* (EPA), se todos os edifícios americanos adotassem condições mais otimizadas de janelas, lâmpadas, aquecimento e ar condicionado, seriam economizados 25 bilhões de dólares com uma economia de energia de 30%.

No caso brasileiro, a indução ambiental deve ser mediante estímulo econômico. Na compra de imóveis ecologicamente mais adequados, os compradores deveriam usufruir de reduções fiscais ou isenções parciais de impostos ou de menores impostos prediais, ou ainda na redução das prestações dos aluguéis.

O governo pode implementar programas de economia de energia, semelhante a outros países, subsidiando parcialmente a troca de eletrodomésticos antigos por outros mais eficazes, substituição ou implantação de janelas melhores termicamente (melhor conservação de energia) e de equipamentos de ar condicionado mais eficazes, lâmpadas mais eficientes, diminuindo tributos quando do uso de materiais recicláveis de modo a torná-los economicamente competitivos e viáveis, além de fomentar o uso de materiais de maior ciclo de vida.

Sem os indutores econômicos, a questão ambiental poderá ocorrer de forma demasiadamente lenta.

CONSTRUBUSINESS 2009: considerações finais

O Brasil vive um momento único, reconhecido mundialmente: condições macroeconômicas bastante favoráveis ao crescimento, sobretudo (e em parte viabilizado) por conta do desempenho da indústria da construção. Ações anticíclicas pontuais e implementadas com agilidade focalizaram a construção habitacional e buscaram priorizar gastos e investimentos em infraestrutura, e assim foram fundamentais para sustentar o desempenho da economia brasileira e diferenciá-la das demais no recente contexto de crise internacional.

Ainda assim, há ajustes relevantes a fazer de forma a assegurar que estas medidas surtam o efeito desejado no **curto prazo** e, ao mesmo tempo, para garantir que estas ações de curto prazo desemboquem em programas de horizonte mais amplo, **de longo prazo** (PLANHAB, em curso; e PLANINFRA, aqui proposto), conduzindo a economia brasileira para uma trajetória de crescimento sustentável.

Para o **curto prazo**, torna-se urgente centrar esforços na racionalização de procedimentos de análise e liberação de obras (válida para os processos de análise de financiamento e liberação de recursos orçamentários) e na *agilização* da contratação de projetos e estudos de pré-viabilidade de forma a criar condições adequadas de planejamento de gastos e do empenho de recursos públicos.

Trata-se de criar, dentro dos governos, condições adequadas de pessoal e recursos, bem como referências de boas práticas (*benchmarks*) para a contratação de serviços e obras públicas e para a gestão de projetos, incluindo a otimização de procedimentos de análise e controle.

Acreditamos que esta agenda de ações prioritárias mais o encaminhamento dos pontos de atenção, destacados nesta edição do *Construbusiness 2009*, levarão o país, por meio da cadeia da indústria da construção, a consolidar uma trajetória virtuosa e sustentável de desenvolvimento, com resultados benéficos para toda a sociedade.

Disclaimer:

Dado que os resultados do trabalho estão comprometidos aos dados disponíveis no momento da análise, este termo de responsabilidade estabelece que:

- As informações contidas neste documento foram elaboradas pela LCA em conjunto com o Comitê Estratégico do DECONCIC da FIESP designado para tratar do Construbusiness 2009, e refletem as opiniões do referido GT/FIESP.

Não será permitida a comercialização, reprodução, transmissão, aluguel, publicação ou distribuição de parte ou totalidade do conteúdo deste relatório, mediante qualquer forma ou meio, sem prévia e formal autorização da LCA e do GT/FIESP.

ANEXO I

CARACTERIZAÇÃO DOS QUATRO COMPONENTES DE INTERESSE DA PESQUISA “DOING BUSINESS 2009” ELABORADA PELO BANCO MUNDIAL:

ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO, REGISTRO DE PROPRIEDADE, OBTENÇÃO DE CRÉDITO E CUMPRIMENTO DE CONTRATOS

ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO

Os seguintes procedimentos integram o que o Banco Mundial chama de obtenção de alvará de construção:

- Submissão de projetos às autoridades;
- Obtenção de licenças e alvarás;
- Todas as notificações;
- Todas as inspeções; e
- Finalização da conexão de energia, telefone, água e saneamento.

A empresa “média” considerada para obter o alvará de construção é aquela que atende aos seguintes requisitos:

- Empresa de médio e pequeno porte, de procedência nacional, localizada no maior centro empresarial do Estado, com 20 empregados qualificados; e
- Pretende se engajar em construção nova, com todos os planos preparados, sem destino especial (ou seja, exceto ramo de alimentos, químicos ou farmacêuticos), que quer se conectar às redes (energia, telefonia, água e saneamento) e leva 30 semanas para construir.

Três critérios contribuem para a construção do ranking de alvará de construção: (i) número de procedimentos para obter licenças; (ii) tempo para obter a licença de construção; e (iii) custo dessa obtenção. Entre 181 países, o Brasil está

classificado na 108ª posição. O *Doing Business* 2008 (dados 2007) indicava o Brasil na 105ª colocação, ou seja, houve relativa piora na agilidade para obtenção de alvarás de construção.

Número de procedimentos

Brasil			18 (18 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Venezuela	11
	Pior	El Salvador	34
Mundo (181 países)	Melhor	Dinamarca	6
	Pior	Federação Russa	54

Tempo para obtenção de licenças (em dias)

Brasil			411 (316 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Colômbia	114
	Pior	Brasil	411
Mundo (181 países)	Melhor	Coreia	34
	Pior	Zimbábue	1.426

Custo para obtenção de licenças (em % da renda per capita)

Brasil			46,70 (59,4 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Brasil	46,70
	Pior	Guatemala	1.204,10
Mundo (181 países)	Melhor	Catar	0,8
	Pior	Libéria	60.988,70

A medida de custo como porcentagem da renda tem apenas a finalidade de compor o ranking do Banco Mundial. Não se trata de boa medida de custo, tendo em vista que economias mais ricas, como as produtoras de petróleo, possuem alta renda per capita e podem mascarar o indicador.

REGISTRO DE PROPRIEDADE

O índice de facilidade para obtenção do registro de propriedade é composto por 3 critérios: número de procedimentos, tempo e custo para registrar.

De um modo geral, o Brasil está na 111ª posição. O *Doing Business* 2008 (dados 2007) colocou o Brasil na 115ª colocação, indicando melhora neste quesito.

Número de procedimentos

Brasil			14 (14 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Argentina	5
	Pior	Brasil	14
Mundo (181 países)	Melhor	Noruega	1
	Pior	Nigéria/Brasil/Argélia	14

Tempo para obtenção de licenças (em dias)

Brasil			61 (45 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Equador	15
	Pior	Nicarágua	124
Mundo (181 países)	Melhor	Nova Zelândia	2
	Pior	Kiribati	513

Custo para obtenção do registro (em % da propriedade)

Brasil			2,7 (2,8 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Guatemala	1,1
	Pior	Argentina	7,5
Mundo (181 países)	Melhor	Arábia Saudita	0,0
	Pior	Síria	28,0

OBTENÇÃO DE CRÉDITO

O índice de obtenção de crédito tem como base 2 subindicadores: fortalecimento dos direitos legais ou seja, se as regras para colateral e registro de crédito estão presentes, e alcance da informação de crédito.

No primeiro subindicador, cujo valor vai de 0 a 10, recebendo 10 o país com consolidados direitos legais, a pontuação do Brasil é 3, enquanto no segundo, que vai de 0 a 6, obtendo pontuação máxima 6 o país cujo alcance de informações de crédito é alto, o Brasil pontuou 5. Nos últimos cinco anos, não houve mudança de pontuação, conforme documentos passados do *Doing Business*. A posição geral (soma ponderada dos dois subindicadores, tendo o primeiro peso 62,5% e o segundo 37,5%) é 84, enquanto em 2007 era 79. A Malásia apresentou a maior pontuação (1ª posição) e o Palau, a menor (posição 181).

Outros dois indicadores são apresentados: cobertura de órgãos de registro públicos e privados. Para órgãos públicos, houve significativa melhora no Brasil. Em 2008, cobriam 20,2% da população adulta e em 2007 17,1%. A principal evolução se observa ao comparar com dados de 2004 (*Doing Business* 2005), 7,8% apenas dos adultos. Para órgãos privados, a principal melhora ocorreu entre 2007 e 2008, quando a cobertura passou de 46,4% para 62,2%.

Fortalecimento dos direitos legais (0-10)

Brasil			3 (3 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Guatemala e Peru	7
	Pior	Bolívia	1
Mundo (181 países)	Melhor	Cingapura, Hong Kong, Malásia e Quênia	10
	Pior	Palau, West Bank/Gaza	0

Alcance da informação de crédito (0-6)

Brasil			5 (5 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Argentina, Bolívia, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai	6
	Pior	Venezuela	0
Mundo (181 países)	Melhor	África do Sul, Alemanha, Argentina, Bolívia, Canadá, EUA, Japão, México, Paraguai, Peru, Reino Unido, Uruguai e outros	6
	Pior	Luxemburgo, Iraque, Síria, Venezuela e outros	0

Cobertura de órgãos de registro públicos (% de adultos)

Brasil			20,2 (17,1 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Equador	37,7
	Pior	Colômbia, México, Panamá e Venezuela	0,0
Mundo (181 países)	Melhor	Portugal	76,4
	Pior	Afganistão, África do Sul, Austrália, Cingapura, EUA, Dinamarca, Hong Kong e outros	0,0

Cobertura de órgãos de registro privados (% de adultos)

Brasil			62,2 (46,4 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Argentina e Nicarágua	100,0
	Pior	Venezuela	0,0
Mundo (181 países)	Melhor	Nova Zelândia e Reino Unido	100,0
	Pior	Afganistão, Argélia, Bélgica, China, Congo, França, Síria, Venezuela e outros	0,0

Apesar do sofisticado sistema de informações de crédito no Brasil, ainda não existe um cadastro positivo. O relatório aponta também problemas dos contratos de garantias. Para ser cumprido, o contrato deve ser registrado no Cartório de Títulos e Documentos do devedor. Contudo, os cartórios não estão interligados e existem dificuldades em buscar informações sobre uma garantia, podendo demorar até semanas. Ademais, há fraca regulação para tomadores e credores, o que resulta na relutância dos bancos em usar garantias. Do lado do tomador, as garantias devem ser identificadas separadamente, gerando incerteza quando um ativo é substituído por outro. Do lado do credor, é preciso

de ação judicial para se apossar das garantias, para depois serem vendidas em leilão público. Como existem recursos e procedimentos judiciais a favor do devedor, pode-se levar 4 a 5 anos para cumprir a decisão e nesse período o ativo permanece com o devedor.

O tempo e o custo de se criar garantias variam muito entre unidades da federação. Minas Gerais demora apenas 2 dias para criar e registrar garantias, enquanto no Distrito Federal se levam 45 dias. Em relação ao custo, no Rio de Janeiro é pago 0,2% do valor do empréstimo, já no Ceará este custo passa para 3,8% do valor.

CUMPRIMENTO DE CONTRATOS

Para avaliar o grau de cumprimento dos contratos, o relatório *Doing Business* utiliza 3 indicadores: (i) número de procedimentos para resolver um processo que envolve tribunal; (ii) tempo que leva a resolução de um contrato; e (iii) custo dos procedimentos. O ranking geral entre 181 países, que parte da ponderação com peso igual para os 3 indicadores, passou de 103 em 2007 para 100 em 2008, em função da piora de alguns países, já que os indicadores não se modificaram no período.

Número de procedimentos

Brasil			45 (45 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Venezuela	29
	Pior	Honduras e Brasil	45
Mundo (181 países)	Melhor	Irlanda	20
	Pior	Brunei	58

Tempo de resolução do contrato (em dias)

Brasil			616 (616 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	México	415
	Pior	Guatemala	1.459
Mundo (181 países)	Melhor	Cingapura	150
	Pior	Timor Leste	1.800

Custo (% do valor envolvido no processo)

Brasil			16,5 (16,5 em 2007)
América Latina (17 países)	Melhor	Argentina	15,5
	Pior	Colômbia	52,6
Mundo (181 países)	Melhor	Butão	0,1
	Pior	Timor Leste	163,2

ANEXO II

Trâmite na Prefeitura de São Paulo para aprovação de empreendimentos de interesse social – Plano integrado de desmembramento e edificações com convênio

Etapa	Descrição
1	Interessado dá entrada do processo em SEHAB 21 com os documentos necessários
2	SEHAB 21 protocola
3	CASE (Departamento de Cadastro Social) elabora Boletim de Dados Técnicos: oficialização, melhoramento, arruamento, manancial, patrimônio ambiental, tombamento, nível de contaminação, etc.
4	PARSOLO 2 (Departamento de Parcelamento do Solo – Estudos Técnicos) faz Análise Preliminar da proposta de implantação: <ul style="list-style-type: none"> • Vistoria • Título de propriedade • Características físico-ambientais e urbanísticas da área e do meio ambiente
	PARSOLO 2 consulta aos principais órgãos envolvidos:
5	SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento): zoneamento
6	PATR (Departamento Patrimonial da Secretaria de Negócios Jurídicos): próprios municipais
7	PROJ (Departamento de Serviços Técnicos para Elaboração de Projeto Executivo da Secretaria Municipal de Infraestrutura): melhoramentos, FNA (Federação Nacional dos Arquitetos)
8	DEPAVE (Departamento de Parques e Áreas Verdes da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras): escolha da área verde, APP
9	DECONT (Departamento de Controle e Qualidade Ambiental da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras): contaminação e áreas degradadas
10	CAEHIS (Comissão de Avaliação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social da Secretaria de Habitação): se necessário
11	APROV (Departamento de Aprovação de Edificações) analisa a viabilidade das edificações e encaminha à HABI (Superintendência de Habitação Popular)
12	HABI formaliza o convênio e encaminha ao PARSOLO 2
13	PARSOLO 2 emite a certidão de diretrizes (válida por 360 dias) e encaminha ao CASE para cadastro
14	Interessado apresenta o projeto de plano integrado de loteamento - implantação, perfis e edificações, de acordo com as Diretrizes expedidas e documentação necessária
15	PARSOLO 2 verifica se o projeto de implantação do loteamento atende as Diretrizes e encaminha à PARSOLO 3 (Departamento de Parcelamento do Solo – Divisão Técnica de Aprovação)
16	PARSOLO 3 realiza: <ul style="list-style-type: none"> • Análise do projeto de loteamento • Consulta aos demais órgãos envolvidos, se necessário • Estando em ordem, encaminha para APROV (continua)

Etapa	Descrição (continuação)
17	APROV analisa e, estando em ordem, visa as plantas de edificações, e retorna ao PARSOLO 3
18	PARSOLO 3 emite Certificado de Anuência prévia juntos aos órgãos estaduais, para fins de aprovação do Estado (GRAPROHAB/SH – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo / Secretaria da Habitação)
19	Interessado apresenta: <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovação do Estado 2. Projeto de arborização das vias e áreas verdes 3. Projetos de infra-estrutura e memoriais conforme artigos 58, 59 e 78 do Decreto 44.667/04: <ul style="list-style-type: none"> • Drenagem • Pavimentação, guias e sarjetas • Terraplanagem • Memoriais descritivos de cálculo
20	PARSOLO 3 encaminha ao DEPAVE o projeto de arborização das áreas verdes
21	DEPAVE aprova
22	PARSOLO 3 recebe projeto de Arborização aprovado pelo DEPAVE e, estando em ordem o projeto de loteamento, encaminha para despacho da APROV
23	APROV: <ul style="list-style-type: none"> • Emissão da Autorização para execução do Loteamento (válido por 4 anos) • Emissão do Alvará das edificações
24	CASE faz o cadastro
25	Interessado comunica o início das obras à PARSOLO 4 (Departamento de Parcelamento do Solo – Divisão Técnica de Aceitação)
26	PARSOLO 4 verifica as obras de infra-estrutura (vistorias periódicas) de aceitação de parcelamento verifica obras de infraestrutura e realiza vistorias periódicas
27	Interessado: <ul style="list-style-type: none"> • Executa do projeto de Arborização aprovado por DEPAVE • Apresenta o comprovante de mudas
28	PARSOLO 4 solicita ao DEPAVE o Atestado de Execução de Arborização – AEA de aceitação de parcelamento solicita ao órgão de urbanismo responsável pela área verde um atestado de cumprimento das exigências
29	DEPAVE emite AEA (continua)

Etapa	Descrição (continuação)
30	PARSOLO 4 recebe o AEA (Atestado de Execução de Arborização) emitido por DEPAVE <ul style="list-style-type: none">• Analisa os documentos apresentados pelo interessado (Portaria nº 080/SEHAB-G/03, e outros)• Emite o Termo de Verificação de Execução de Obras de infra-estrutura do loteamento – TVEO
31	APROV emite o Certificado de Conclusão das Edificações
32	PARSOLO 3 emite o Alvará de Loteamento para ingresso no Cartório de Registro de Imóveis no prazo de 180 dias
33	Interessado apresenta registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis
34	PARSOLO 3 encaminha ao CASE para cadastro e arquivamento do processo
35	CASE cadastra e arquiva

Fonte: Prefeitura de São Paulo. Elaboração: LCA.

ANEXO III

Lista e Destino de Documentos para Prosseguir no Projeto Habitacional dentro do Estado de São Paulo - Fonte: Manual de Orientação GRAPROHAB - Estado de São Paulo

Nº	Documentos	GRAPROHAB	SH	SMA	CETESB	SABESP	EMPLASA	DAEE
1	Requerimento	X	X	X	X	X	X	X
2	Declaração	X		X	X	X		
3	Procuração	X	X	X	X	X		X
4	Atos constitutivo da pessoa jurídica, proprietária do imóvel	X						
5	Certidão de Matrícula ou Transcrição do Imóvel	X	X	X				
6	Cópia do IPTU ou Certidão do Cadastro Tributário	X						
7	Planta de localização: cópia original da Carta do Sistema Cartográfico Metropolitano - SCM		X	X	X		X	X
8	Cópia da Certidão de Conformidade da Prefeitura Municipal	X	X	X	X		X	
9	Material descritivo e justificado do empreendimento	X	X	X	X		X	
10	Projeto Urbanístico, em plantas carimbadas pela Prefeitura Municipal	X	X	X	X	X	X	X
11	Levantamento Planialtimétrico		X	X				
12	Projeto de Terraplenagem		X	X				
13	Projeto de microdrenagem e escoamento de Águas Pluviais		X	X				X
14	Carta de Diretrizes do Órgão responsável pelos				X	X		
15	Sistemas de Abastecimento de Água e de Coleta de Esgotos no Município				X	X		
16	Projeto do Sistema de Tratamento de Esgoto				X	X		
17	Projeto do Sistema de Tratamento de Água				X	X		
18	Projeto do Sistema de Coleta e Afastamento de Esgoto Sanitário					X		
19	Parecer de Viabilidade, expedido pelo DUSM, da SMA, para empreendimentos situados em Áreas de Proteção aos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo - Declaração de Resíduos Sólidos			X				
20	Laudo de caracterização da Vegetação presente na área			X				
21	Planta Urbanística Ambiental			X				
22	Projeto de Revetação/Restauração das Áreas Verdes			X				
23	Projeto de Arborização dos Sistemas de Lazer e dos Passeios Públicos			X				
24	Cópia do Recibo de recolhimento de taxa, bem como do impresso denominado "Solicitação de", devidamente preenchida e assinada pelo proprietário e pelo responsável técnico			X	X			
25	Cópia das ART's recolhidas para cada um dos projetos, laudos e relatórios técnicos apresentados		X	X	X	X		X
26	Requerimento de Outorga de Autorização de Implantação de Empreendimento e cronograma físico de implantação							X
27	EVI – Estudo de Viabilidade de Implantação							X
28	Requerimento de Outorga de Licença de Execução de Poço Tubular Profundo							X
29	Avaliação Hidrogeológica Preliminar							X
30	Projeto de Poço Tubular Profundo							X
31	Requerimento de Outorga para Captação de Água Subterrânea							X
32	RAE – Relatório de Avaliação de Eficiência do Uso de Recursos Hídricos							X

Nº	Documentos (continuação)	GRAPROHAB	SH	SMA	CETESB	SABESP	EMPLASA	DAEE
33	Estudos Técnicos para Implantação de Obras Hidráulicas							X
34	Estudos Técnicos para Regularização de Obras Hidráulicas Existentes							X
35	Requerimento de Outorga de desassoreamento ou de limpeza de margem; planta da área a ser desassoreada; documento de posse ou cessão de uso das áreas de bota-fora							X
36	Requerimento de Outorga de Obra ou Serviço de Proteção de Leito; planta do trecho a ser protegido; documento de posse							X
37	Cópia do comprovante de pagamento das taxas de outorga (Portaria DAEE 717/96)							X
38	Cópia do RG e do CPF (pf) ou do CNPJ (pj) do empreendedor							X

Fonte: Governo do Estado de São Paulo. Elaboração: LCA

ANEXO IV

Número de licenças concedidas entre 2003 e 2008 por ano de entrada

	Ano de emissão					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1991		1	1		1	
1992				1		
1993		1				
1994						
1995						
1996		1			1	
1997	1		2	2		1
1998	3		1		3	
1999	2	1	3	1		2
2000	1	4	3	1		2
2001	5	7	6	10	2	6
2002	19	27	11	10	7	8
2003	91	14	8	4	4	4
2004		183	18	12	6	6
2005			242	45	21	18
2006				224	31	23
2007					297	45
2008						364
Total	122	239	295	310	373	479

Fonte: IBAMA. Elaboração: LCA.

ANEXO V

LISTA DE DOCUMENTOS PARA UM PERFIL MÉDIO

COMPRADOR:

- (i) Documentos pessoais (RG e CPF) de todos os participantes e cônjuges;
- (ii) Comprovantes para apuração da renda
- (iii) Comprovante de residência do local onde mora em seu nome;
- (iv) Original e cópia da CTPS (carteira de trabalho) contendo as folhas: Identificação (frente e verso), registro do atual contrato de trabalho;
- (v) Comprovantes de residência a pelo menos 01 ano: Contrato de Aluguel Registrado em Cartório ou Documentos de comprovação de residência do local onde mora em seu nome com Vencimento no mesmo mês e de anos diferentes (para uso de FGTS pela residência);
- (vi) Declaração do Empregador com a Lotação (para uso de FGTS pela ocupação principal);
- (vii) Cópia da última Declaração do IR e recibo de entrega ou Declaração Anual de Isento - DAI do Casal (Obrigatório para financiamentos com recursos FGTS);
- (viii) Declaração negativa de propriedade e destinação do imóvel;
- (ix) Autorização para Movimentação da conta vinculada do FGTS – MO29067;
- (x) Prova de estado civil (Certidão) atualizada (Validade 60 dias);
- (xi) Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União ou Certidão Conjunta Positiva com Efeito de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União no site da Receita Federal;
- (xii) Ficha cadastro - Formulário CAIXA MO33005.

VENDEDOR:

- (xiii) CNPJ do vendedor;
- (xiv) Documento de identidade e CPF - Cadastro Pessoa Física emitido pela Receita Federal dos sócios representantes da empresa;
- (xv) Estatuto Social e Ata de Eleição da Última Diretoria publicada no DOU;
- (xvi) Certidão Simplificada da Junta Comercial;
- (xvii) Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União ou Certidão Conjunta Positiva com Efeito de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União no site da Receita Federal;
- (xviii) Formulário de Opção de Compra e Venda PJ – MO29250;

IMÓVEL:

- (xix) Cópia da certidão atualizada de inteiro teor da matrícula do imóvel (Validade 30 dias);
- (xx) Certidão negativa de débitos junto ao IPTU;
- (xxi) Certidão negativa de Ônus;

Desburocratizar para crescer

Os custos da ineficiência dos processos burocráticos para a aprovação de obras habitacionais.

SUMÁRIO

Apresentação	123
1. Custo da ineficiência burocrática	125
Caracterização do problema	125
Perspectiva comparada	127
Burocracia e crescimento	128
Procedimentos de análise	129
Renda, crescimento e investimento	132
Apreciação crítica dos resultados	134
2. Lições da experiência mundial	135
Visão em nível global	135
3. Por uma agenda nacional	139
O tempo é quando	139
Anexo I – Percurso da aprovação de projeto habitacional	140
Anexo II – Análise comparativa internacional	146
Estudo de caso - Diagnóstico dos entraves burocráticos para a construção civil em Joinville (SC)	153

EQUIPE

Diretor do Projeto: Cesar Cunha Campos

Supervisor: Ricardo Simonsen

Coordenador: Fernando Garcia

Corpo Técnico: Edney Cielici Dias, Ana Maria Castelo, Robson Gonçalves

Setembro 2009

Ineficiência Burocrática X Crescimento

Apresentação

Este trabalho tem como objetivo dimensionar os custos da morosidade e da ineficiência burocrática na aprovação de obras habitacionais. No atual contexto da cadeia da construção no país, essa preocupação pode parecer fora de propósito – um setor que cresce a 10% ao ano, como ocorreu em 2008, estaria sofrendo com problemas burocráticos? A resposta é afirmativa, e o mais correto é ponderar que o setor cresce apesar dessa dificuldade.

Burocracia é uma palavra quem tem uma dupla conotação. A mais marcante delas é a associada à ineficiência e a uma tradição cartorial que freia o dinamismo dos setores produtivos. Mas burocracia também se refere ao corpo estatal responsável pelo disciplinamento, regulação e fomento de atividades-chave da sociedade como um todo. Com relação ao setor habitacional e da construção civil, a experiência das últimas duas décadas mostra que a palavra burocracia está mais associada à conotação pejorativa.

Como mostram estudos especializados, o fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1986, significou uma grande perda de capacidade administrativa do Estado brasileiro com relação à política habitacional – o que tem sido recuperado de forma gradual apenas a partir de um período mais recente. Em um contexto de uma política habitacional pulverizada, dispersa em vários órgãos, não se registraram avanços para minorar as ineficiências burocráticas – ao contrário, o ambiente foi favorável à acumulação e ao retardamento de processos e de trâmites, situação não raro associada a esquemas paralelos de facilitação.

O atual dinamismo da habitação evidencia que muita coisa se modificou no Brasil, e a confiança do empresariado em investir parece ser uma das mudan-

ças mais significativas. Mas esse novo patamar de atividades é incompatível com a ineficiência de órgãos públicos. Este estudo traduz em números o que a ferrugem burocrática da máquina estatal representa para as empresas e para a sociedade brasileira. Atacar essa questão de frente é, ao mesmo tempo, lutar pela sustentação do atual ímpeto produtivo do setor. Enganam-se aqueles que acreditam que o crescimento se dá independentemente de questões institucionais. Na realidade, são as instituições que pavimentam o caminho seguido pelos empresários e pelos consumidores. A sociedade brasileira tem feito sua parte ao acreditar em um futuro melhor. Cabem agora ações efetivas no sentido de eliminar as ineficiências. A economia brasileira merece trilhar por caminho mais suave e menos dispendioso rumo ao seu desenvolvimento.

Primeiramente, são apresentadas neste trabalho as estimativas sobre o custo dos procedimentos ineficientes, medido em termos da redução do investimento e da perda de eficiência econômica – o que impacta negativamente o nível de renda do país. A segunda seção apresenta um breve sumário dos avanços alcançados por outros países. A terceira seção traz uma análise sucinta dos procedimentos para enfrentar a questão. Nos anexos, encontra-se um levantamento do longo caminho burocrático que envolve um empreendimento imobiliário, tomando como exemplo o caso da cidade de São Paulo. Por fim, no adendo discute-se o caso de Joinville.

Avanços institucionais nos últimos anos – como a lei 9.514, de 1997, que instituiu o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), e a 10.931, que regulamentou o patrimônio de afetação em 2004 – deram grande impulso ao setor ha-

bitacional. Um esforço de desburocratização é sem dúvida uma prioridade na agenda de avanços institucionais não só para a cadeia da construção, como para o país como um todo. O momento para isso é agora, em que a construção re-

presenta parcela significativa do crescimento nacional. É hora de liberar a estrada do desenvolvimento dos entraves burocráticos – o setor da construção e a sociedade brasileira com um todo merecem isso.

1. Custo da Ineficiência Burocrática

Caracterização do problema

O aperfeiçoamento institucional de um país é peça fundamental nas engrenagens que levam ao desenvolvimento sustentado. A baixa capacidade de governança do setor público é apontada pela literatura especializada como um dos mais importantes fatores que restringem o crescimento econômico. Sem um Estado eficaz em suas ações, com a ausência de instituições que regulem adequadamente o mercado, o desenvolvimento das atividades econômicas é prejudicado, pois o custo dos investimentos é elevado e os riscos são exacerbados. Trata-se de uma situação que reduz o retorno do capital e reprime investimentos que levariam ao crescimento econômico. Outro canal pelo qual o baixo desenvolvimento institucional afeta o desempenho econômico de um país é a perda de produtividade. Em muitas situações, a ineficiência estatal transborda seus limites e interfere diretamente no desempenho do setor privado, ocasionando perdas econômicas associadas à baixa produtividade do capital e da mão-de-obra.

A baixa capacidade de governança tem conseqüências amplas, expressas nos elevados índices de criminalidade e violência, nas dificuldades que os governos encontram de implantar políticas públicas e na ausência de instrumentos efetivos que dêem transparência à administração e reprimam a corrupção. Ela está igualmente presente no acúmulo de processos administrativos, criados com a finalidade de regular as atividades, mas que, por diversos motivos, não cumprem seu papel integralmente. A ineficiência está por trás da morosidade do andamento desses processos, o que eleva os custos do investimento e retarda sua execução, limitando o potencial de crescimento econômico.

A ineficiência burocrática faz historicamente parte da vida dos cidadãos brasileiros de uma forma tão intensa que muitas vezes a sociedade não se dá

conta do absurdo que significa e, principalmente, não contabiliza os custos que implicam. Se tempo é dinheiro, é exatamente isso que ela traz de mais negativo: adiciona muito tempo a atos que poderiam ser simplificados. Estudo da FGV para a ABRAMAT realizado em 2007 estimou que as despesas com legalização, incluídas as despesas com cartório e com as taxas da prefeitura, representam 2,5% dos custos de construção de uma habitação popular. No entanto, há uma parte importante dos custos que não foram considerados nessa estimativa, pois são de difícil mensuração. Há o custo real das inúmeras certidões e papéis que têm que ser providenciados, mas além deles, há ainda o custo da hora de pessoas que têm que ser alocadas pelas empresas para providenciar toda a papelada necessária e, finalmente, há o custo daquelas pessoas que são responsáveis especificamente por cobrar o burocrata. Esse é o papel do “chato”, uma função institucionalizada em boa parte das empresas de construção. É a sua presença visa assegurar que o funcionário da prefeitura não se esqueça de um projeto ou o coloque no final da fila. “O chato” tem que percorrer fisicamente boa parte de todo o longo percurso da burocracia para iniciar uma obra no país.

A aprovação dos projetos de habitação está no âmbito das prefeituras, o que significa na prática a observância de uma infinidade de legislações, procedimentos e prazos. Em algumas prefeituras, a legislação é ampla, mas bem clara, em outras é uma verdadeira incógnita, que as empresas vão descobrindo à medida que chegam os pedidos com novas exigências. Em outras, a legislação está sendo alterada: alguns municípios não aprovaram ainda seu novo Plano Diretor, concluíram recentemente as alterações e nem seus funcionários se entendem sobre qual legislação deve prevalecer.

Os trâmites de aprovação de um projeto habitacional no município de São Paulo são apresentados nos anexos deste trabalho. Trata-se de um dos casos em

que a legislação é razoavelmente clara, e há um site especialmente criado para apresentar às pessoas interessadas os vários passos que têm que ser percorridos, assim como a documentação necessária e a legislação a ser consultada. Parece simples, mas decididamente não é. A consulta ao site já dá uma idéia da dificuldade que se vai enfrentar na apresentação de um projeto.

O site, de fato, contempla todos os passos necessários para o início da obra, mas a iniciativa não foi bem-sucedida no que diz respeito à rapidez processual. A maior dificuldade diz respeito à necessidade de tramitação do processo por mais de um órgão – e o “chato” continua sendo uma figura indispensável. No próprio site da Prefeitura há uma estatística relativa a 2002, que mostra que 50% dos processos possuíam mais de 180 dias. O quadro não parece ter mudado de forma significativa desde 2002 para a maioria das empresas. Na realidade, o aquecimento do setor imobiliário paralelamente a uma estrutura inalterada só tem agravado as dificuldades das empresas.



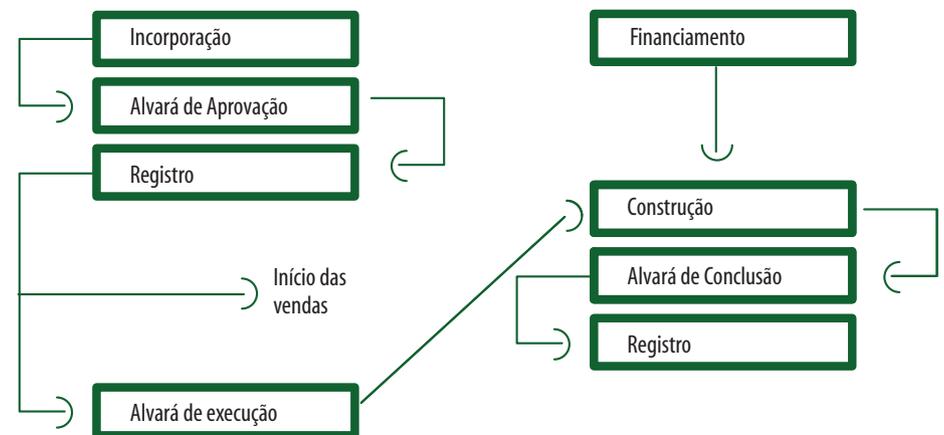
As construtoras mencionam um prazo entre 60 a 90 dias para a aprovação do projeto. Para começar a obra, no entanto, é necessário também o alvará de execução, que pode levar mais 120 dias. É até possível que os dois alvarás saiam juntos, se o projeto não precisar da aprovação do Departamento de Parques e Áreas Verdes (Depave). As maiores exigências da legislação ambiental é fator que tem contribuído para a extensão dos prazos, pois, em geral, envolve também a análise do projeto por órgãos estaduais.

Nas regiões metropolitanas e grandes cidades, como é o caso de São Paulo, as áreas disponíveis quase sempre exigem licença ambiental, seja porque há necessidade de supressão vegetal (leia-se corte de árvores) ou porque se trata de área onde anteriormente funcionou uma indústria e precisa passar por uma descontaminação preliminar. Esses empreendimentos têm que ter o proje-

to aprovado também pelo Depave, ligado à Secretaria do Verde e Meio Ambiente, e pelo Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN), vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Recentemente, foi firmado convênio entre os dois órgãos para facilitar a tramitação no DEPRN posteriormente à aprovação pelo Depave.

A tramitação burocrática de uma obra habitacional, além de variar de cidade para cidade, envolve também os aspectos referentes à documentação e aprovação da operação financeira. O fluxograma a seguir dá uma medida aproximada das várias etapas a serem percorridas por empresas e cidadãos (os fluxogramas de cada etapa constam dos anexos).

O périplo burocrático



Vale notar que os percursos para as empresas ou cidadão que está empreendendo uma construção autogerida não diferem de forma significativa. A diferença fundamental está no fato que quando não se trata de uma incorporação, elimina-se a etapa do registro da incorporação.

Para mensurar o custo para o país de tantos processos, que se desenrolam em realidades díspares, optou-se com a comparação internacional da situação brasileira com relação à eficiência da burocracia de uma forma geral, com será visto adiante.

Perspectiva comparada

De 1990 a 2006, o PIB por trabalhador cresceu à taxa média de 2,0% ao ano no mundo. Nesse mesmo período, entre os países que mais cresceram es-

tão nações que detém elevados índices de desenvolvimento institucional. São países que apresentaram altos ganhos de produtividade e cuja morosidade da burocracia é pequena e parece não interferir no investimento – exemplos disso são Irlanda, Chile e Cingapura, todos com crescimento médio anual do PIB por trabalhador superior a 3,5% e estruturas institucionais que possibilitam eficácia ao governo na implantação de suas políticas, num ambiente de baixa corrupção.

No extremo oposto, ou seja, entre os países que registraram as menores taxas de expansão do PIB por trabalhador, estão nações com péssimos índices institucionais e avanços de produtividade, em geral, também menores: República Democrática do Congo e Zimbábue, na África, e Venezuela e Equador, na América do Sul. Trata-se de países com baixa taxa de investimento e progresso da produtividade.

Indicadores de desempenho econômico e desenvolvimento institucional de alguns países selecionados

Países	PIB por trabalhador (crescimento médio anual entre 1990 e 2006)	Aumento da produtividade (crescimento médio anual entre 1990 e 2006)	Taxa de investimento (% do PIB – média entre 1990 e 2006)	Morosidade da Burocracia (número de dias para abrir uma empresa)	Controle da Corrupção*	Efetividade do Governo*
Cingapura	4,0%	0,87%	32,1%	6	2,2	2,2
Chile	3,8%	0,83%	21,6%	27	1,3	1,1
Irlanda	3,5%	0,97%	22,0%	19	1,7	1,6
Brasil	0,1%	0,88%	18,9%	152	-0,2	-0,1
Equador	-0,4%	0,71%	24,7%	65	-0,8	-1,1
Venezuela	-1,1%	0,73%	18,0%	141	-1,0	-0,7
Zimbábue	-3,5%	0,17%	15,5%	96	-1,3	-1,4
Congo	-4,9%	0,17%	6,8%	155	-1,4	-1,7

Fonte: FGV e Banco Mundial. (*) Índices em escala entre -2,5 e +2,5; quanto maior o valor, melhor a instituição.

O Brasil é um caso intermediário. Cresceu menos que a média mundial, mas a expansão do PIB ao menos superou o crescimento da força de trabalho. A taxa de investimento é baixa e os indicadores de controle sobre a corrupção, a efetividade do governo e a morosidade da burocracia são ruins – particularmente esse último.

De fato, os indicadores do desenvolvimento institucional mundial e da burocracia suscitam pelo menos três questões importantes para a compreensão de seu papel no crescimento econômico.

- Em que medida o baixo desenvolvimento institucional e a burocracia ineficaz restringem o investimento de um país?
- Pode-se afirmar que a produtividade da economia é afetada pelo grau de desenvolvimento institucional e pela eficácia da burocracia?
- Qual o efeito líquido que uma desburocratização teria sobre o crescimento econômico?

Os dados da tabela acima são sugestivos, mas valem apenas como ilustração. Para fundamentar as respostas a essas perguntas, destacando-se o caso brasileiro, procedeu-se à análise dos indicadores de desempenho econômico de cem economias, no período compreendido entre 2003 e 2006, e sua relação estatística com o desenvolvimento institucional e a eficácia da burocracia, como será visto.

Burocracia e crescimento

O crescimento econômico de um país resulta dos investimentos, da abertura de novas oportunidades de emprego e do aumento da produtividade. O investimento é a expansão da capacidade produtiva, a qual gera de forma direta renda e empregos e faz a economia crescer, pois demanda a produção de má-

quinas e equipamentos e a contratação de empresas para a construção de edifícios e infra-estrutura. A nova capacidade instalada abre oportunidades de emprego, que geram renda a empresários e trabalhadores. Assim, o investimento que ocorre no presente gera postos de trabalho no futuro e sustenta novas atividades econômicas.

A variação de um ano para outro do estoque de capital de uma economia é o resultado do balanço entre o investimento realizado no período e a depreciação. O investimento é a construção ou reforma de edificações e infra-estrutura e a aquisição e manutenção de máquinas, equipamentos, ferramentas e instalações. A depreciação é a diminuição do estoque previamente acumulado de capital em razão de seu desgaste. Nesse sentido, o investimento acrescenta novo capital ao antigo, enquanto a depreciação retira uma parcela desse estoque de capital.

A terceira fonte do crescimento econômico é o aumento da produtividade do capital e da mão-de-obra. A expansão da produtividade permite a expansão das atividades econômicas com base nos recursos já existentes na economia. Requer das empresas inversões em pesquisa e desenvolvimento e em modernização dos métodos gerenciais. Mas é, de forma geral, um caminho de expansão das atividades menos oneroso do que o investimento em capital, na medida em que dispensa o desembolso de grandes volumes financeiros.

O grau de desenvolvimento institucional e a maior ou menor eficiência burocrática podem afetar o desempenho econômico. Particularmente o peso burocrático imposto na abertura de novas atividades econômicas e na aquisição de bens de capital pode afugentar investidores, na medida em que torna mais custosos os investimentos, com reflexos no crescimento econômico. Além disso, a elevada exigência de procedimentos burocráticos tem efeitos sobre a produtividade, o que obriga os países com baixa eficiência institucional a utilizar mais capital e mão-de-obra do que o necessário para atingir um determinado nível de renda. Essa exigência constitui um desperdício de recursos, os quais poderiam

ser mais bem empregados caso a sociedade fosse mais eficaz no controle de suas atividades.

A análise das estatísticas internacionais possibilita uma visão detalhada da questão, com o intuito de investigar se a hipótese acima é válida no contexto internacional e brasileiro.

Procedimentos de análise

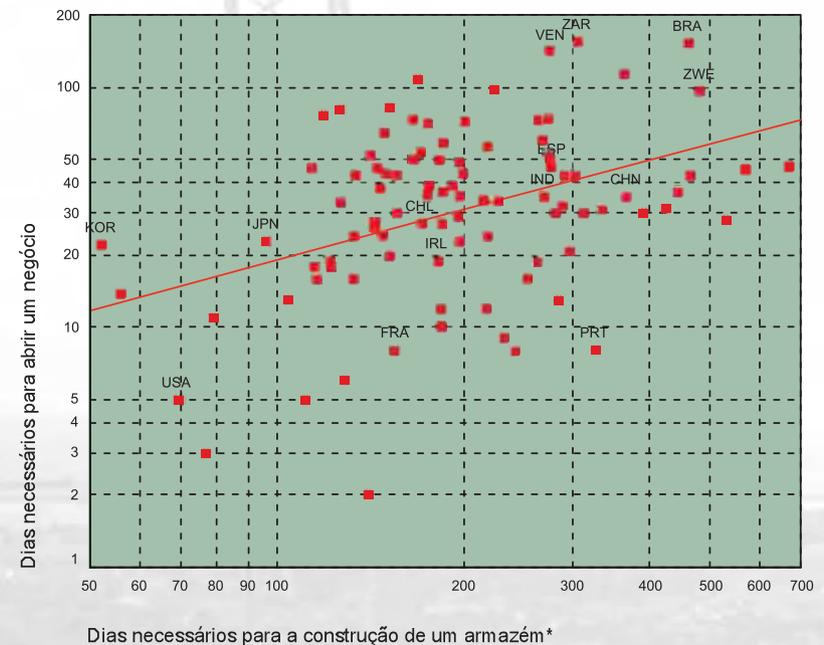
A análise das séries estatísticas fornece respostas contundentes às questões quanto aos efeitos do desenvolvimento institucional na produtividade e no investimento. O estudo parte de dados de 98 países, no período 2003-2006, num total de 368 observações disponíveis. As informações foram obtidas em duas bases de dados: Penn World Tables 6.1 (PWT) e o World Development Indicators 2007 (WDI). Também foram empregadas informações sobre a produtividade mundial calculadas pela FGV. O período de análise é limitado pela disponibilidade de informações sobre o desenvolvimento institucional e burocracia no WDI.

O banco de dados compreende informações sobre o Produto Interno Bruto (PIB), o investimento, o estoque de capital, os movimentos internacionais de capitais, a força de trabalho e a evolução da produtividade dessas economias. Como indicador do grau de desenvolvimento institucional, é utilizado o índice de efetividade do setor público.

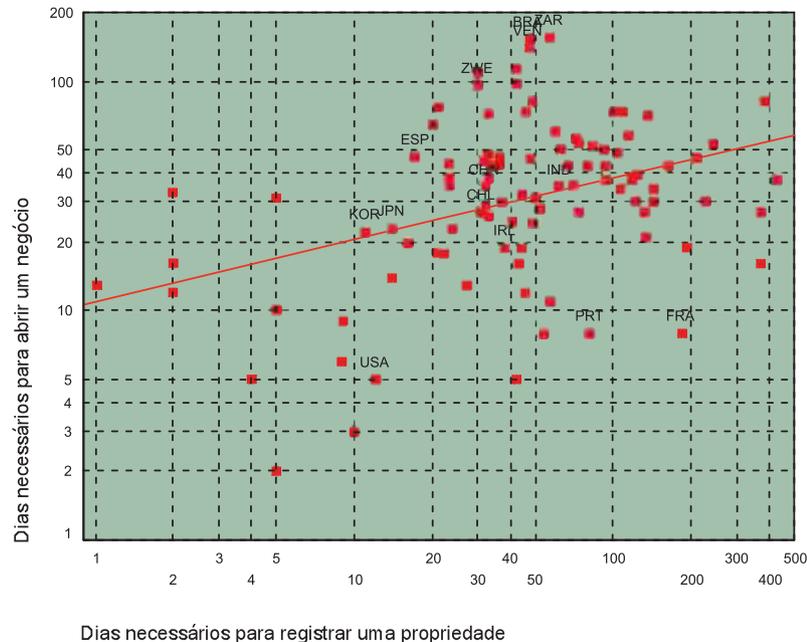
Esse índice, produzido pelo Banco Mundial, mede a capacidade que o poder público de um país tem de implantar suas políticas. Isto é, o índice avalia a eficácia no governo na execução das políticas a que se propõe, independentemente da natureza dessas políticas. Disposto num intervalo entre -2,5 e 2,5, quanto maior o valor obtido por um país, maior a efetividade do governo. O nível de burocracia é medido pelo número de dias necessários para se estabelecer uma nova empresa. Essa variável foi escolhida porque ela está altamente corre-

lacionada com o número de dias que demora a construção (incluindo projeto e aprovação) de um armazém comercial e com o número de dias necessários para registrar uma propriedade, duas importantes dimensões do problema no campo institucional. Escolheu-se o número de dias necessários para se estabelecer uma nova empresa como uma variável proxy dos efeitos burocráticos nos procedimentos habitacionais pois há um número maior de informações desse indicador, o que permite avaliar a evolução da morosidade da burocracia em diferentes países e se essa evolução teve efeito sobre seus níveis de renda e de crescimento econômico.

Indicadores de morosidade da burocracia, 2006



Indicadores de morosidade da burocracia, 2006



Fonte: Banco Mundial. (*) Incluindo os dias despendidos com a burocracia. Legenda: BRA=Brasil, CHL=Chile, CHN=China, ESP=Espanha, FRA=França, IND=Índia, IRL=Irlanda, JPN=Japão, KOR=Coréia do Sul, VEN=Venezuela, ZAR=Congo (ex-Zaire), ZWE=Zimbábue.

A literatura econômica relaciona uma série de variáveis para explicar o desempenho econômico dos países e seu crescimento. As relações matemáticas de estruturação dessas variáveis são chamadas de: (i) equação de determinação do produto; e (ii) equação de convergência condicionada. Utilizam-se as variáveis PIB por trabalhador e sua variação no tempo como indicadores de crescimento por dois motivos: primeiro, porque a produção e a renda de um país estão rela-

cionadas de forma mais direta com o esforço humano de produção do que com a população – há países com uma parcela elevada de crianças e idosos em sua população, os quais não participam da geração de riqueza, muito embora sejam consumidores. Segundo, porque o PIB por trabalhador também expressa de forma direta uma medida de produtividade, isto é, o valor adicionado por trabalhador. Dessa forma, sua evolução no tempo contém parte do aumento da produtividade das economias.

Este estudo segue as formulações estatísticas mais recentes na área de crescimento econômico.

Segundo essa literatura, o PIB por trabalhador de um país é determinado pelas seguintes variáveis:

- A taxa de investimento corrente;
- A taxa de investimento de reposição (break-even), entendida como a soma de três outras componentes (depreciação, crescimento da força de trabalho e evolução da produtividade); e
- Um conjunto de variáveis que influenciam seu nível de produtividade.

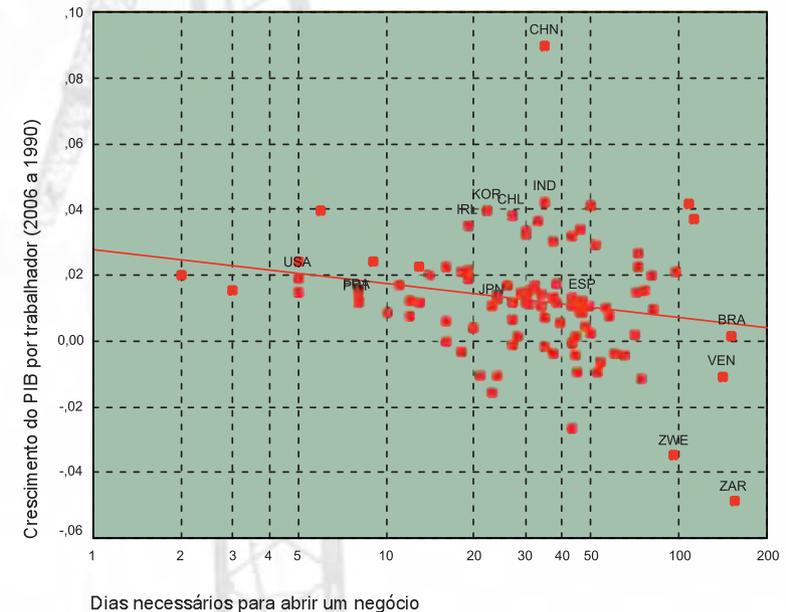
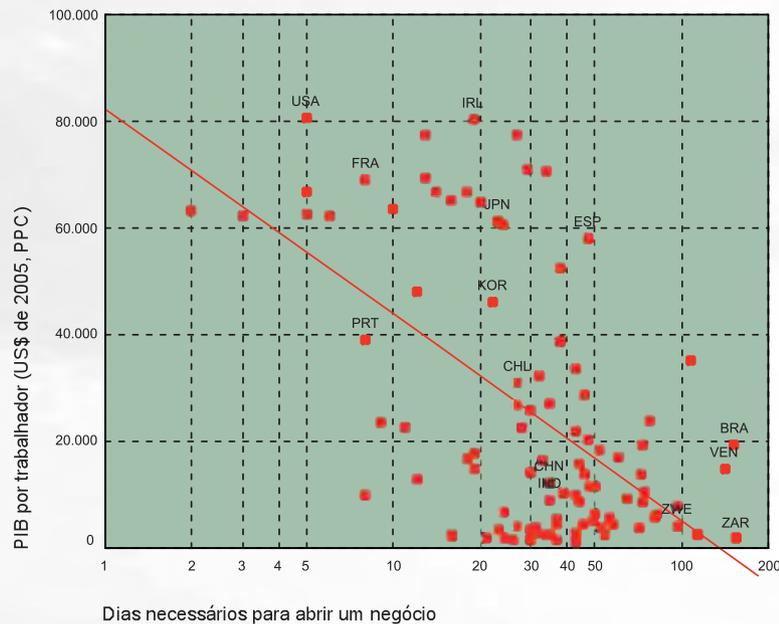
No caso da equação de crescimento do PIB por trabalhador, por sua vez, além das variáveis anteriores, foi empregado o nível de PIB por trabalhador do ano anterior. As mesmas variáveis foram empregadas para explicar o nível de investimento de um país e, assim, estimar o impacto da morosidade da burocracia sobre a formação de capital do Brasil.

Entre as variáveis de controle que influenciam o nível de produtividade dos países, foram empregados o índice de efetividade do governo e o grau de morosidade da burocracia, representado pelo número de dias para abrir uma empresa. Nota-se que essa variável tem uma forte correlação com o nível de PIB por trabalhador dos 98 países da amostra, muito embora essa correlação não

seja tão elevada quando se considera a taxa de crescimento econômico. Além dessas variáveis, foram empregadas duas outras variáveis: o nível de desenvolvi-

mento tecnológico de cada país e a taxa de progresso tecnológico, as duas estimadas pela FGV.

Morosidade da burocracia renda e crescimento econômico, 2006



Fonte: Banco Mundial e FGV. Legenda: BRA=Brasil, CHL=Chile, CHN=China, ESP=Espanha, FRA=França, IND=Índia, IRL=Irlanda, JPN=Japão, KOR=Coreia do Sul, VEN=Venezuela, ZAR=Congo (ex-Zaire), ZWE=Zimbábue.

As técnicas estatísticas empregadas são chamadas análise de painel. Mais especificamente, são empregados os seguintes métodos de estimação: modelo de efeitos fixos, modelos de efeitos aleatórios e modelo de Arellano-Bond (1991). As técnicas de painel têm a propriedade de corrigir eventuais erros provocados pela omissão de outras variáveis determinantes do crescimento e aqueles provocados por erros de medida.

Adicionalmente, o método Arellano-Bond, empregado apenas no cálculo da equação de crescimento, permite corrigir eventuais problemas de endogeneidade nas estimativas desses modelos. A endogeneidade pode ocorrer nesse tipo de investigação porque é possível que o crescimento econômico traga consigo incentivos para ampliação dos investimentos. Isso ocorrendo, haveria um componente de circularidade no raciocínio.

Renda, crescimento e investimento

A análise mostra que os países com grau de desenvolvimento institucional mais elevado têm níveis do PIB por trabalhador também mais elevados. Em outros termos, considerados os demais fatores que interferem no processo de desenvolvimento das nações, aquelas cujos governos são mais efetivos na implantação e suas políticas e cujas burocracias são menos morosas têm um nível de renda mais elevado.

As duas técnicas empregadas (efeitos fixos e efeitos aleatórios) chegam resultados semelhantes. Como indicado pela teoria econômica e corroborado pelas evidências empíricas levantadas em outros estudos, o PIB por trabalhador é afetado positivamente pela taxa de investimento corrente e negativamente

pela taxa de investimento de break-even. O nível de desenvolvimento tecnológico e o ritmo de progresso técnico afetam positivamente o nível de renda. O grau de desenvolvimento institucional tem efeito positivo sobre a renda – as economias com menor morosidade burocrática têm um PIB por trabalhador maior.

Essas evidências corroboram as principais conclusões da teoria do crescimento econômico. No que diz respeito à morosidade da burocracia, o resultado é bastante expressivo em termos absolutos. Na comparação entre dois países, um cuja morosidade da burocracia é metade da verificada no outro, aquele com burocracia mais rápida tem um PIB por trabalhador 5,7% maior. No caso do Brasil, um dos países da amostra com maior morosidade da burocracia, o efeito é ainda mais expressivo. Assim:

Se a morosidade da burocracia brasileira fosse igual a média mundial, a eficiência econômica seria maior e o PIB por trabalhador seria 8,7% superior ao atual. Isso equivale dizer que o custo social da burocracia em 2007 equivaleu a R\$ 223 bilhões de reais. Isso equivale à soma de recursos superior ao gerado por toda a agropecuária brasileira.

As estimativas obtidas pela técnica de Arellano-Bond para a equação de crescimento, contudo, indicam que a morosidade da burocracia se dá exclusivamente sobre o nível de produtividade e não interfere em seu ritmo de crescimento. Em outras palavras, avanços em eficiência burocrática colocam a economia em um patamar mais elevado de produtividade, sem que isso signifique posteriormente incrementos na taxa de crescimento desse indicador. Eliminar empecilhos burocráticos é subir degraus no nível de produção.

Aos moldes da análise empreendida para avaliar o impacto da morosidade da burocracia sobre o nível de renda, estimou-se o efeito do maior desenvolvimento institucional e da burocracia sobre o investimento para essa amostra de países. Novamente os resultados foram expressivos. As estimativas indicam que:

A cada 10 pontos percentuais a menos de morosidade da burocracia, espera-se uma taxa de investimento 0,8 ponto percentual maior.

Um exemplo com base nos dados do Brasil e do mundo é ilustrativo para compreender esse ponto. Em 2006, o tempo necessário para abrir um negócio no Brasil, imposto pela morosidade da burocracia, foi 112 dias superior à média mundial. Considerando o efeito acima, estima-se que, se a morosidade da burocracia brasileira fosse igual à média dos demais países, o investimento seria 1,6% superior ao atual.

Isso equivale dizer que, em razão da ineficiência burocrática, deixam de ser investidos no país R\$ 7,2 bilhões apenas no setor habitacional, ou seja, 6,9% de todo investimento em construção de moradias no país em 2007.

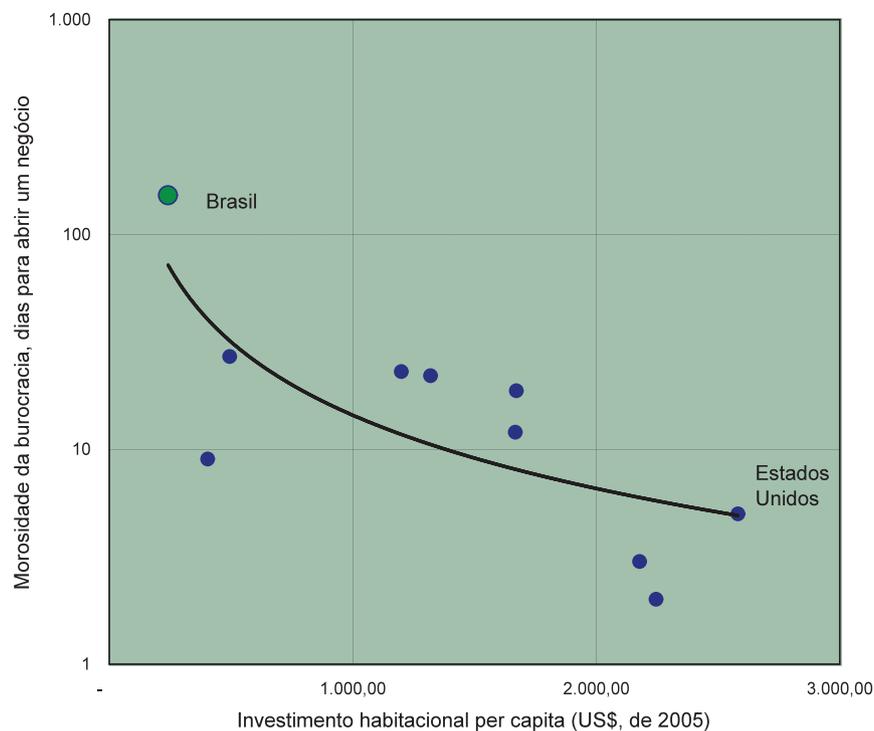
De fato, uma avaliação direta dos investimentos habitacionais, numa amostra menor de países, revela haver uma forte relação negativa entre despesas per capita com habitação e morosidade da burocracia, corroborando a idéia de que a ineficiência compromete os níveis de investimento.

Indicadores de investimento habitacional e morosidade da burocracia, 2005

País	Investimento habitacional per capita em US\$*, 2005	Morosidade da Burocracia (número de dias para abrir uma empresa)
Estados Unidos	2.582,51	5
Austrália	2.246,51	2
Canadá	2.178,24	3
União Européia	1.672,75	16
Irlanda	5.388,14	19
Portugal	2.283,61	28
Grécia	2.133,78	38
Noruega	5.390,72	13
Islândia	3.608,19	5
Espanha	2.406,00	47
Holanda	2.072,00	10
Áustria	1.443,51	29
Alemanha	1.537,50	24
Grã-Bretanha	1.315,60	18
França	1.396,13	8
Dinamarca	1.671,04	5
Itália	1.236,88	13
Finlândia	1.810,58	14
Suécia	922,07	16
Nova Zelândia	1.668,18	12
Coréia do Sul	1.320,24	22
Japão	1.199,61	23
México	495,24	27
Turquia	405,09	9
Brasil	241,67	152

Fonte: OECD e Banco Mundial.

Dispersão: investimento habitacional per capita e morosidade da burocracia, 2005



Apreciação crítica dos resultados

Os números apresentados nesta seção mostram a dimensão das perdas para a economia do país ocasionadas pela ineficiência de sua estrutura burocrática. De fato, causa espanto ao verificar que o Brasil possui indicadores de eficiência burocrática próximos de países como Zimbábue e a Venezuela, conforme mostraram os gráficos. Mas o país possui, em contraste, uma economia moderna, diversificada e dinâmica. Os grandes avanços verificados com relação ao crescimento econômico se deram apesar do alto custo social de sua burocracia.

É importante ressaltar que, para medir os efeitos da ineficiência burocrática, foram utilizados critérios do Banco Mundial. Por mais que indicadores dessa natureza possam ser questionados, em razão de aspectos qualitativos e de representatividade de uma realidade heterogênea, os resultados colocam o Brasil em situação bastante desfavorável. Mais que a ambição de chegar exatamente nas cifras exatas das perdas sociais, o mais importante é apontar a dimensão geral do problema, que não pode de forma alguma ser subestimado.

2. Lições da Experiência Mundial

Visão em nível global

Parece ser consenso que a ineficiência burocrática é consequência de um desvio que se origina em uma iniciativa em princípio correta, ou seja, regular a atividade empresarial para garantir interesses coletivos. Essa regulação é entendida como algo necessário, e a crise imobiliária americana é um exemplo eloquente disso.

De uma forma geral, a burocracia é vista como um custo imposto pela legislação regulatória. Não resta dúvida de que a regulação visa o interesse social, mas o problema se coloca quando a relação custo-benefício deixa de ser positiva. Os agentes sociais se conscientizam mais a cada dia de que leis geram custos privados e questionam a necessidade e a dimensão desses custos. Nesse sentido, a redução da burocracia deve ser vista como uma alavanca geradora de ganhos de eficiência e produtividade capaz de eliminar custos desnecessários na interação entre as empresas e os órgãos públicos e reguladores.

Em junho de 2008, o Parlamento Europeu promoveu um simpósio inteiramente dedicado à questão. O lema em inglês é "cutting the red tape", dado que a "fita vermelha" tornou-se o símbolo da morosidade por ser muito usada para separar as filas, tão visíveis nos órgãos burocráticos. Algumas das conclusões mais importantes servem de orientação para as iniciativas que visam à eficiência burocrática.

- Em primeiro lugar, a burocracia surge como consequência da complexidade das relações empresariais. Nesse sentido, ela pode ser vista como um mal do crescimento. Em uma cidade como São Paulo, por exemplo, é natural que existam muito mais procedimentos para se levar adiante um projeto na construção civil do que em cidades menores. Portanto o comparativo entre experiências internacionais deve ser feito sempre com cui-

dados, pois algumas idéias nem sempre são aplicáveis com bons resultados em toda parte. Situações específicas exigem soluções específicas, identificadas localmente.

- Um segundo aspecto é que existe uma grande diferença entre uma legislação simples e ágil e sua efetiva implementação. O combate à morosidade burocrática deve ser feito em duas frentes: as exigências legais e o andamento real dos processos. Um país pode ter um número reduzido de "passos" para a implementação de uma obra em função de uma legislação que faz poucas exigências. Mas qual o tempo real que as empresas perdem com cada "passo"? O simpósio conclui que a otimização de processos não deve se restringir às pequenas empresas, pois o que funciona para as pequenas também pode funcionar para as grandes.
- Um terceiro destaque do simpósio refere-se às interfaces entre as esferas de governo, problema marcante na região por conta do crescimento do número de países na União Européia. No caso da construção civil brasileira, esse pode ser um aspecto relevante em segmentos específicos. Isso porque o licenciamento ambiental, necessário em algumas obras, nem sempre é obtido exclusivamente em órgãos municipais. A harmonização de procedimentos é o principal objetivo a ser perseguido no combate ao problema.
- Por fim, o simpósio deixa clara a importância de se mensurar os custos da burocracia. No passado, não havia preocupação com esses custos pelo simples fato de que eles não eram medidos. Hoje é mais fácil sensibilizar agentes sobre os excessos da burocracia na medida em que seus custos podem ser avaliados com maior precisão. O combate à burocracia envolve também a mudança cultural dos agentes envolvidos.

Linhas de ação pelo mundo

Harmonização e integração são palavras que sintetizam a meta europeia. O debate no Parlamento Europeu resultou em um rol de ações para reduzir os custos da burocracia e um dos documentos focou especificamente a cadeia da construção civil. Trata-se de uma proposta de revisão da legislação dedicada à cadeia. A principal lição refere-se à harmonização de procedimentos. Os europeus insistem que as normas de certificação têm que ser muito homogêneas. Dessa forma, uma empresa certificada em um dos países membros poderia atuar em toda a região sem maiores entraves burocráticos. A lição para o Brasil é clara: se os requisitos legais para aprovação de projetos fossem mais homogêneos, entre Estados e municípios, as construtoras poderiam se tornar mais ágeis para providenciar a documentação necessária para iniciar um empreendimento. Os benefícios da harmonização são claros, permitindo maiores níveis de integração regional na Europa e, no Brasil, permitindo às construtoras agilizar a operação em diferentes cidades.

Em 2007, foi lançada no Reino Unido uma iniciativa chamada "The Future of Building Control", cujo objetivo era definir as linhas gerais de uma reforma do sistema britânico de regulação da construção civil com base nas observações, análises e sugestões dos agentes econômicos envolvidos no processo. Uma das conclusões mais interessantes dessa iniciativa refere-se ao reconhecimento de que a construção civil é uma atividade que se tornou mais e mais complexa nas últimas décadas. Anos atrás, o principal objetivo da regulação nesse segmento era garantir que a população tivesse acesso a construções seguras e saudáveis. Mais recentemente, ganhou importância a acessibilidade a portadores de necessidades especiais.

Hoje, aspectos ambientais, tanto na incorporação quanto no uso de materiais ou mesmo no uso de recursos como água e energia também são alvo de normas específicas. Mas essa crescente complexidade tende a gerar maiores custos com uma burocracia potencialmente mais morosa. A questão formulada pelo estudo foi: o que os agentes econômicos que se deparam com essas normas regulatórias têm a dizer sobre ela? Uma das percepções mais claras é que, na cons-

trução civil, a burocracia não é um todo. Ela é composta de uma teia de normas, órgãos, documentos e exigências que se relacionam pouco entre si. Esse fato gera conflitos e duplicidades dentro da própria burocracia e dificulta um ataque frontal às ineficiências burocráticas. Por conta disso, esses agentes, enquanto "usurários" da burocracia, vêem-se em um conflito desigual, deparando-se com um inimigo de muitas faces. A solução proposta é a redução do número de órgãos regulatórios envolvidos. Traduzindo para termos de uso corrente no Brasil, a sugestão pode ser interpretada como a criação de agências locais, responsáveis pelo maior número de procedimentos burocráticos necessários para levar a cabo uma obra. Adicionalmente, pode-se pensar na criação de um estatuto que unifique ao máximo as exigências legais que regulam a construção civil.

Outra experiência relevante vem do Canadá. Entre os anos de 2000 e 2005, diversas regiões canadenses desenvolveram programas voltados à redução da burocracia. Uma localidade que se destaca é Saint John, municipalidade da província de New Brunswick. Lá, a redução da burocracia tem sido feita sob o lema de gerar o seu oposto, chamado de "smart regulation", ou regulação inteligente. Uma das melhores idéias da iniciativa local é também uma das mais simples. Quando uma nova norma burocrática está para ser criada, ela mesma deve satisfazer alguns critérios inteligentes. Em lugar de destacar apenas os benefícios sociais buscados pela norma, o princípio da regulação inteligente exige que ela seja fácil de cumprir. Nesse sentido, cada nova exigência burocrática deve nascer com os meios necessários e, mais ainda, deve permitir uma clara identificação dos custos que irá gerar para a atividade empresarial. Em caso de duplicação de exigências, geração de custos excessivos, desestímulo à inovação ou dificuldades de cumprimento, a norma deve ser reavaliada antes de ser colocada em prática. Essa é, com certeza, uma diretriz simples que está ausente na construção civil brasileira. Normas são criadas e se sobrepõe sem que seja possível avaliar com facilidade seus impactos em termos de custos de transação para as empresas.

No âmbito latino-americano, verificaram-se no Peru iniciativas para reduzir

a burocracia em caráter local. Em Lima, uma reforma importante teve início em 2005, com a idéia central de modernizar o zoneamento da cidade e, com base nele, simplificar as regras para a obtenção de licenças de operação das empresas. Os procedimentos necessários foram divididos em categorias de acordo com a complexidade das atividades da empresa e seu impacto urbano. E aqui aparece a interface com a construção civil. Houve ganhos significativos no caso das obras de baixo impacto ambiental, por meio da redução de exigências relativas ao número de documentos, inspeções e visitas aos órgãos de municipalidade. O resultado foi maior agilidade dos processos de licenciamento e a redução do número de dias para liberação de obras de construção ou reforma de imóveis de uso empresarial.

Em 2006, primeiro ano de operação do novo sistema, o número de licenças para a abertura de empresas aprovadas em Lima foi o dobro do registrado durante todo o período 2002-2005. As lições dessa iniciativa são claras. Critérios diferentes podem e devem ser aplicados a obras diferentes. O número de pas-

sos necessários para a obtenção de licença para iniciar uma obra deve ser condizente com a real necessidade de mobilizar órgãos públicos e regulatórios.

Algo semelhante verificou-se no Estado australiano de Victoria. Diversas obras de pequeno porte passaram a ser realizadas sem licença prévia, muito embora os imóveis continuem sujeitos à fiscalização posterior das autoridades que regulam a construção civil. Essa prática de dispensar licenças prévias, mantendo a fiscalização a posteriori, é chamada no Reino Unido de “risk-based approach” para a regulação. Em situações nas quais o risco é baixo é desnecessário criar maiores entraves burocráticos.

Lições comuns

Pode-se esquematicamente resumir algumas principais tendências no quadro abaixo:

As quatro principais linhas de ação pelo mundo

Principais lições	Medidas	Vantagens
Harmonização	Uniformizar os procedimentos necessários para obter a liberação de uma obra	Ganhos de escala na relação com a burocracia. Documentos, licenças e certificações podem ser usados em áreas geográficas amplas
Criação simultânea de regras e dos procedimentos para cumpri-las	Toda nova regra burocrática deve ser criada juntamente com os procedimentos necessários para cumpri-la	Regras com processos complexos, difíceis de ser em cumpridas ou que gerem procedimentos redundantes são identificadas com facilidade e podem ser questionadas antes de serem colocadas em prática
Redução do número de normas e órgãos regulatórios	Criação de agências e estatutos que unifiquem, quando possível, todas as normas e procedimentos necessários à obtenção de licenças para levar uma obra adiante	A burocracia deixa de ser uma teia de normas, regras e procedimentos, facilitando o trato com ela e mesmo a crítica e o aperfeiçoamento dos processos
Tratamento diferenciado para obras menores	Permitir a realização de obras menores, submetendo-as apenas à fiscalização posterior	Adoção do “risk-based approach”, agilizando obras de risco menor sem abrir mão da preocupação com a segurança dos usuários das obras

Fonte: Banco Mundial.

É possível afirmar que em todas as regiões do mundo existe uma grande aversão à morosidade da burocracia. Não se pode negar que a vida nas grandes cidades é complexa e que a regulação é necessária, especialmente em um segmento como a construção civil. Mas uma burocracia lenta e desnecessariamente custosa perde sua principal função: fazer valer o interesse coletivo, gerando bem-estar, segurança e uma vida mais saudável, todos os aspectos ligados à questão habitacional. Em todos os países e regiões analisados, nota-se que os moradores das grandes cidades devem ser vistos como clientes da burocracia. É preciso repensar os processos.

Não é por outro motivo que duas linhas de ação foram identificadas em quase todos os casos. Em primeiro lugar, é preciso ouvir sempre os agentes en-

volvidos. É preciso haver canais de discussão permanentemente abertos para permitir avaliar a burocracia. No Reino Unido, existe um site que funciona com um fórum voltado para o contínuo aprimoramento da regulação em todos os níveis (www.betterregulation.gov.uk). Aprimoramentos contínuos são sempre melhores do que grandes reformas, feitas com grandes intervalos de tempo. Essas reformas são sempre mais custosas e mais polêmicas.

Por fim, também é consenso que, mesmo com o esforço de aprimoramento contínuo, as normas e os processos devem passar por balanços gerais periódicos. Muitas vezes, mudanças regulatórias exigem novas leis. Quando se tem data marcada para rever essas normas, a mobilização é mais organizada, e mais efetiva e as propostas de mudança tendem a ser mais objetivas.

3. Por uma Agenda Nacional

O tempo é quando

Em primeiro lugar, a ineficiência burocrática precisa ser colocada de maneira efetiva na agenda dos governos. Como foi visto neste trabalho, um projeto habitacional envolve a esfera municipal, responsável em última instância pela consecução do empreendimento; a estadual, no que se refere a questões ambientais; e a federal, em especial pela atuação da Caixa Econômica Federal. Além dos três níveis de governo, há o interesse direto dos cartórios que perpassa todo o processo. É necessário estabelecer um círculo virtuoso, com a mobilização correta dos agentes. Para criar uma agenda positiva, alguns aspectos são fundamentais:

1. Racionalização do processo em nível municipal, com aplicação intensiva da informatização para se conseguir mais rapidez e transparência nos processos;
2. Integração das burocracias das três esferas de governo em torno de um processo único, a ser consolidado no município – o que serviria para eliminar duplicidades e facilitar trâmites;
3. Criação de comitês de avaliação dos procedimentos burocráticos, formados por membros do governo e da iniciativa privada;

4. Esforço para a criação da matrícula única do imóvel, o que reduziria o número de operações para obter as certidões.
5. Aparelhamento adequado da fiscalização, que deverá atuar de forma rápida e transparente.

Ao contrário do que pode sugerir o senso comum, o caminho em busca da eficiência não envolve apenas cortes. O processo de otimização exige obrigatoriamente eliminação de etapas e duplicidades, mas a contrapartida disso é a capacitação da burocracia. Em outras palavras, a sociedade sempre arcará com os custos da fiscalização, o que se coloca é se eles estão dentro de um limite razoável e, sobretudo, se o serviço prestado é eficiente.

Geralmente a burocracia morosa fiscaliza mal. Há uma dupla ineficiência que precisa ser combatida. Os avanços no aperfeiçoamento burocrático, como vistos na primeira parte deste estudo, representam um salto de patamar da atividade econômica. O Brasil, sua população, suas empresas há muito fazem por merecê-lo.

Anexo I – Percurso da Aprovação de Projeto Habitacional

Este anexo procurou enumerar passo a passo os procedimentos necessários para a aprovação de uma obra habitacional na cidade de São Paulo, contemplando suas diversas etapas.

Estação 1: aprovação do projeto pela Prefeitura

A idéia do site Plantas on Line (<http://plantasonline.prefeitura.sp.gov.br>) foi uma iniciativa da prefeitura e de diversas instituições privadas ligadas à construção em resposta à situação crítica em que se encontravam as empresas para aprovação dos projetos. Assim em 2001, criou-se o Plantas on line, que reúne toda a legislação referente ao licenciamento de obras e edifícios, de forma a proporcionar mais rapidez na aprovação das plantas. À Prefeitura coube implantar as ações para informatizar os processos de análise de plantas e as entidades foram responsáveis por captar recursos para viabilizar as ações. Vale notar que em muitas situações, o projeto necessita passar também pela aprovação de várias outras instituições do Estado. O site, de fato, contempla todos os passos necessários para o início da obra, mas a iniciativa não foi bem-sucedida no que diz respeito à rapidez processual. A maior dificuldade diz respeito à necessidade de tramitação do processo por mais de um órgão.

Para tentar simplificar toda a peregrinação do projeto na prefeitura, pode-se dizer que o caminho usual dos projetos é:

- I) O projeto entra no protocolo da Secretaria da Habitação. Tempo de permanência: em média uma semana.
- II) O projeto chega à assessoria técnica, que pode gerar um “comunique-se”, ou seja, um comunicado de alguma exigência adicional, ou ir para o

Departamento de Cadastro Setorial (Case). Tempo de permanência: cerca de uma semana com a ajuda do “chato”, ou seja pessoa contratada pelo interessado para acompanhar o processo no dia-a-dia.

- III) O Case gera o Boletim de Dados Técnicos (BDT). Nesse documento, constam as informações importantes relacionadas ao projeto, inclusive as ocorrências especiais. Ou seja, se o empreendimento é atingido por plano público para alargamento da via ou de construção de uma obra pública. Nesse caso, para saber exatamente onde o plano atinge o imóvel é preciso consultar Proj/Siurb e Desap/SNJ. Se houver qualquer intervenção que implique corte ou remoção de árvores, o projeto dependerá de licença de Depave/SMMA. No caso de o imóvel estar situado dentro do raio de 300m de um bem tombado ou preservado, é necessário aprovar o projeto previamente no Condephaat e/ou Conpresp, órgãos estadual e municipal responsáveis pela preservação dos bens, e apresentar as plantas carimbadas e o parecer favorável correspondente. Quando o projeto prever mais que 80 vagas para autos, será obrigatória para a aprovação do projeto, a apresentação de Certidão de Diretrizes emitida pela Secretária Municipal de Transportes (SMT), que poderá exigir obras e serviços a serem executados às expensas do proprietário do empreendimento. Vale lembrar que algumas áreas da cidade estão sujeitas a diretrizes especiais que permitem alteração dos parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tempo de permanência: uma semana.
- IV) Aprov - Departamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano que dá o parecer final. Tempo de permanência: variável de acordo com a situação do empreendimento.

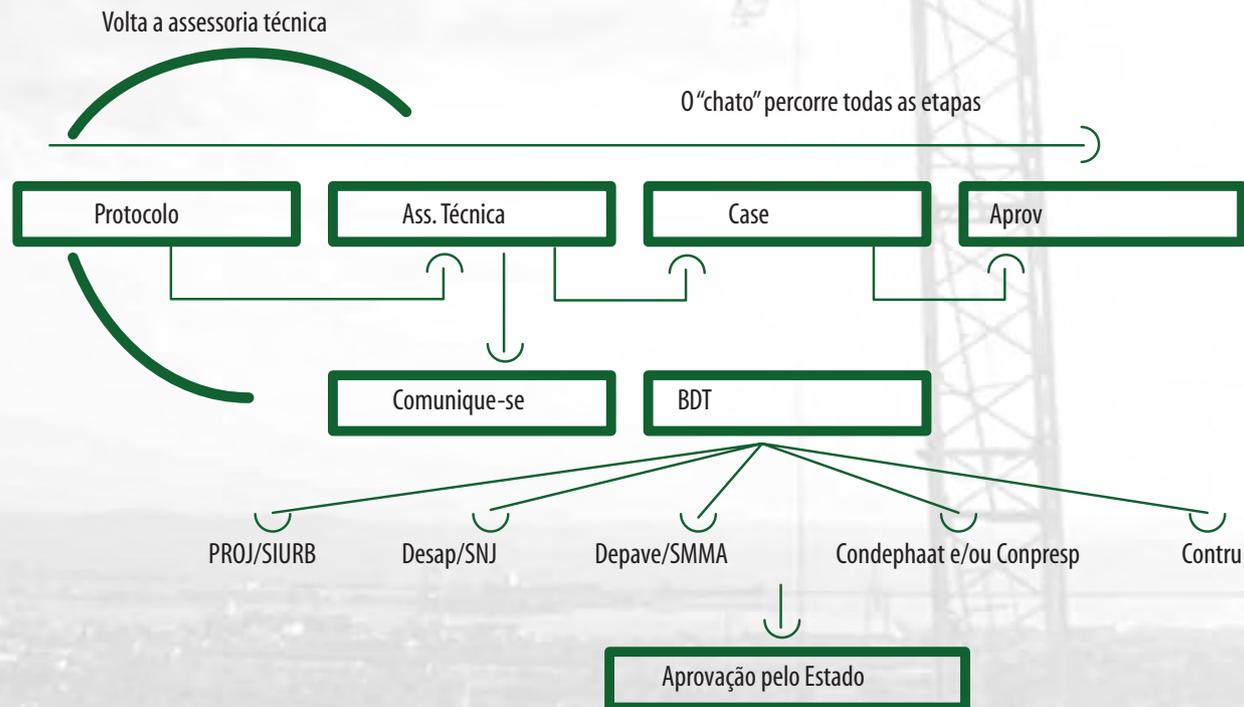
É importante observar que praticamente todas as empresas possuem assessorias técnicas que tentam antecipar as necessidades de aprovação de outros órgãos como o Contru, Condephaat e/ou Conpresp, Parsolo, Depave etc. Assim, a aprovação dessas instituições vai sendo obtida antes de se chegar ao Case ou para a obtenção do alvará de execução. O tempo para consegui-las é variável de acordo com a situação do empreendimento.

O alvará de aprovação vai permitir o registro da incorporação e a venda

das unidades. O alvará de execução, especialmente para os empreendimentos imobiliários, fica na dependência da obtenção das certidões determinadas pelo BDT e pelo DEPRN. Há situações que outras aprovações no âmbito do Estado também são necessárias. O alvará de execução pode levar mais 120 dias.

Esses prazos deixam a Prefeitura de São Paulo entre os municípios em que se leva mais tempo para conseguir iniciar uma obra. No interior do Estado, em alguns municípios, o processo pode ocorrer em até um mês.

Aprovação pela prefeitura



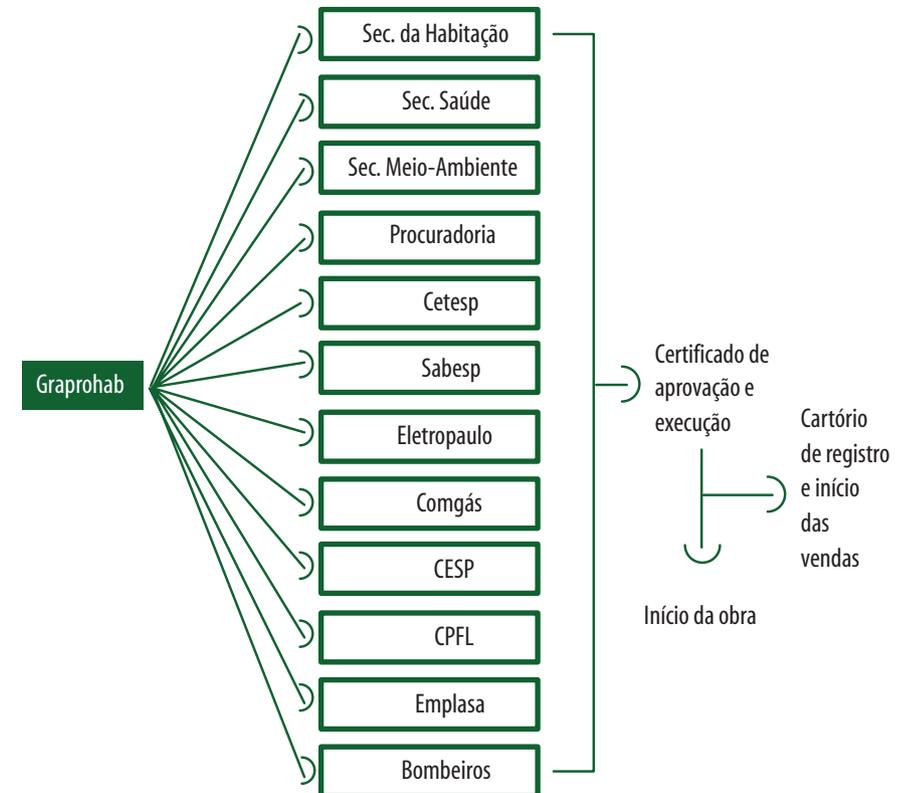
Estação 2: aprovação de projeto pelo Estado

A aprovação do projeto, em muitas situações, envolve também a aprovação de alguns órgãos do Estado. Para centralizar e dar vazão aos procedimentos administrativos de aprovação do Estado envolvendo a implantação de empreendimentos de parcelamentos do solo para fins residenciais, foi criado em 2007 o Graprohab (Grupo de Análise de Projetos Habitacionais), constituído por 12 membros titulares, representantes de cada um dos seguintes órgãos ou empresas do Estado:

- Secretaria da Habitação
- Secretaria da Saúde
- Secretaria do Meio Ambiente
- Procuradoria Geral do Estado
- Cetesp
- Sabesp
- Eletropaulo
- Comgás
- Cesp
- CPFL
- Emplasa
- Corpo de Bombeiros

O Graprohab possui um manual que mostra os passos e documentos necessários para a aprovação do projeto pelo Estado e estabelece prazos máximos para os órgãos e empresas integrantes do colegiado e para o próprio colegiado dar seu parecer final. A maior vantagem em relação ao Planta on Line está na centralização, que tem permitido ao Graprohab ser mais ágil na aprovação dos projetos. No entanto, ainda assim as empresas só recorrem ao Graprohab se houver ocorrência que envolve mais de um órgão do Estado.

Aprovação pelo Estado

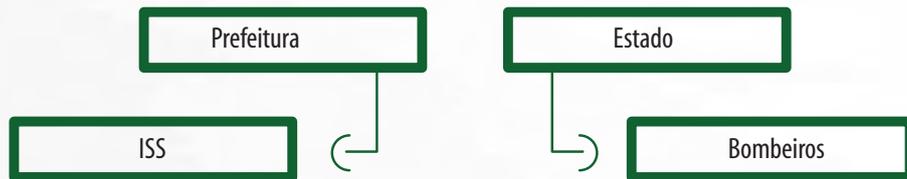


Estação 3: certificado de conclusão (Habite-se)

Com a obra pronta, inicia-se uma nova rodada burocrática para a obtenção do Habite-se, que pode levar entre 30 a 60 dias e sem a qual não se consegue o registro final. Para isso, entre vários outros documentos, necessita-se dos seguintes: i) guia de recolhimento do ISS: paradoxalmente é o mais difícil, mesmo as empresas totalmente formalizadas não conseguem obtê-la imediatamente, leva cerca de 20 dias; e ii) Certificado de Vistoria do Corpo de Bombeiros: cerca de 10 dias.

Vale notar que durante a execução é comum ocorrerem algumas modificações na obra que alteram o projeto aprovado inicialmente, nesse caso devem ser apresentadas à prefeitura. O alvará final não será concedido sem essa aprovação.

Certificado de Conclusão ou Habite-se

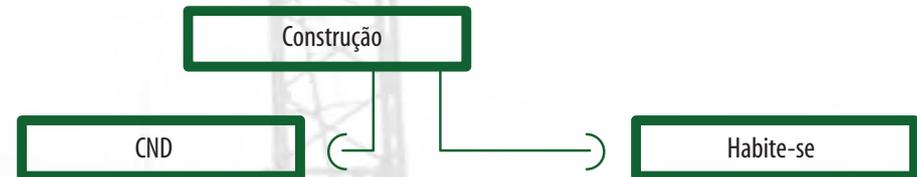


Estação 4: registro

Para realizar o registro do empreendimento concluído, o cartório irá exigir o Habite-se do imóvel e a Certidão Negativa de Débito (CND), que somente é liberada após verificação da Regularidade Fiscal do contribuinte com a Previdência. Se o INSS não estiver em greve ou realizando operação padrão, uma empresa formalizada leva aproximadamente 45 dias para obtê-la.

Vale lembrar que no caso das incorporações, para poder negociar sobre unidades autônomas é preciso registrar a incorporação. Essa é uma determinação da Lei Federal 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. A lei remete à norma da ABNT, atualmente a 12.721:06, que entre outras coisas dispõe sobre a metodologia de cálculo de custos unitários de construção (CUB). Para a incorporação, apenas depois do registro é possível iniciar as vendas.

Registro da obra



Estação 5: compra do imóvel

Para tornar-se o efetivo proprietário de um imóvel, não basta o cidadão quitar a dívida com o vendedor e ter a escritura do imóvel. Poucos se dão conta que a escritura não garante o direito de propriedade. Apenas seu registro efetivamente determina a transferência formal da propriedade. Mas a idéia de enfrentar a burocracia e os custos da legalização da operação de compra e venda assusta a maioria das pessoas que muitas vezes optam por “deixar para depois”, o que pode acarretar muitos problemas, inclusive a perda do imóvel adquirido e pago. Na verdade, o ato do registro em si é relativamente simples. A dificuldade está na documentação exigida para a efetuação do registro, no caso do imóvel novo, ou dos documentos necessários para se ter a garantia da transação efetuada, que levam a uma peregrinação a vários outros cartórios.

Para o caso de registro de transferência, decorrente da compra e venda de imóvel já existente, os custos e os caminhos a serem percorridos não são os mesmos em todo país e mudam em cada Estado, uma vez que a legislação é estadual. Alguns Estados são considerados mais difíceis que outros como os casos do Rio, Paraná e Distrito Federal. No entanto, os documentos comuns para garantir uma transação segura são:

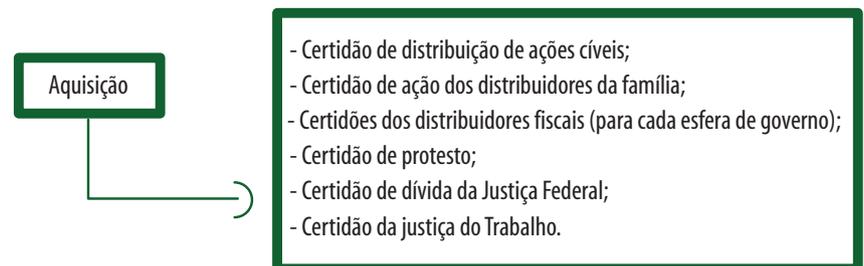
- Certidão de distribuição de ações cíveis;
- Certidão de ação dos distribuidores da família;
- Certidões dos distribuidores fiscais (para cada esfera de governo);
- Certidão de protesto;
- Certidão de dívida da Justiça Federal;
- Certidão da Justiça do Trabalho.

Vale lembrar que cada certidão está em um cartório diferente. Na verdade, essa documentação não é exigida pelo cartório, mas antes de efetuar

o registro, o comprador deve se certificar, por exemplo, que não há nenhuma dívida pendente que possa vir a ser um ônus adicional no futuro. A busca por essas certidões geralmente é realizada por despachante e não leva menos de 30 dias. O tempo para o registro propriamente pode levar entre 10 a 30 dias dependendo do Estado. Um aspecto importante da retirada das certidões é que todas têm prazo determinado de validade, o que significa que devem ser tiradas no mesmo período.

Todo esse processo poderia ser bastante simplificado se fosse possível permitir a concentração de todas as informações judiciais ou processos nos quais o imóvel está vinculado como garantia, no próprio cartório de registro de imóveis onde o imóvel estiver matriculado. Ou seja, a consulta seria realizada em um só lugar, reduzindo os custos das transações, o tempo e principalmente dando mais garantias para a transação. Existe projeto de lei elaborado por diversas instituições do setor que já foi entregue ao governo, mas até agora o projeto ainda não foi ao Congresso.

Registro do imóvel



Estação 6: o financiamento

Poucas pessoas ou empresas conseguem comprar/construir apenas com poupança prévia ou capital de giro próprio. Isso significa então a necessidade de ir ao agente financeiro obter recursos. Esse passo já foi muito mais difícil do que é hoje. No entanto, a dificuldade maior estava associada ao pouco volume de crédito disponível. Desde 2004, os recursos para o financiamento imobiliário vêm crescendo de forma extraordinária. Além da expansão do volume, houve

melhora nas condições do financiamento e melhora na contratação. Assim, tornou-se mais fácil para empresas e pessoas físicas obterem financiamento. Todas as instituições financeiras disponibilizam em seus sites os formulários que devem ser preenchidos, que podem ser encaminhados por via eletrônica. Se tiver os documentos à mão, a aprovação é bem rápida. Na ausência dos documentos, será necessário obtê-los, portanto o crédito não sai em menos de 30 a 60 dias, mesmo com renda comprovada.

Anexo II – Análise Comparativa Internacional

Modelos Econométricos

A influência da ineficiência burocrática no crescimento econômico foi analisada tomando por base o modelo econométrico descrito pelas equações (1) a (3). Na primeira expressão, chamada de equação de renda, $y_{i,t}$ designa o produto por trabalhador da economia i no instante t . As variáveis explicativas são a taxa de investimento ($s_{i,t}$), a taxa de investimento de break-even ($n_{i,t} + g_{i,t} + d$), composto pelas taxas de crescimento da força de trabalho, de aumento da produtividade e de depreciação, e a morosidade da burocracia ($buro_{i,t}$). É um vetor de variáveis de controle da produtividade – nível tecnológico, taxa de progresso técnico e eficiência governamental – empregado para capturar outras dimensões da eficiência econômica que influencia a produtividade das nações. O erro da equação tem dois componentes, que indicam a parcela que corresponde ao efeito específico de país α_i e o erro aleatório $\Sigma \epsilon_{it}$, cuja distribuição é suposta normal, com média zero e variância finita e constante δ^2 . Essa formulação segue de perto os trabalhos de Soto (2003) e Santana (2004).

$$(1) \quad \ln y_{i,t} = +\beta_1 \cdot \ln s_{i,t} + \beta_2 \cdot \ln(n_{i,t} + g_{i,t} + d) + \beta_3 \cdot buro_{i,t} + \lambda \cdot z_{i,t} + \alpha_i + \epsilon_{it}$$

Na segunda expressão, também chamada de equação de convergência condicionada pela literatura, a variável dependente é a taxa de crescimento econômico, e entre as variáveis explicativas inclui-se o produto por trabalhador defasado em um período ($y_{i,t-1}$).

$$(2) \quad \ln y_{i,t} - \ln y_{i,t-1} = \Delta \ln y_{i,t} = \beta_0 \cdot \ln y_{i,t-1} + \beta_1 \cdot \ln s_{i,t} + \beta_2 \cdot \ln(n_{i,t} + g_{i,t} + d) + \beta_3 \cdot buro_{i,t} + \lambda \cdot z_{i,t} + \alpha_i + \epsilon_{it}$$

A terceira equação especifica a taxa de investimento como dependente das variáveis que explicam o crescimento.

$$(3) \quad \ln s_{i,t} = +\beta_1 \cdot \ln y_{i,t-1} + \beta_2 \cdot \ln(n_{i,t} + g_{i,t} + d) + \beta_3 \cdot buro_{i,t} + \lambda \cdot z_{i,t} + \alpha_i + \epsilon_{it}$$

A estimação das equações (1) a (3) aplicou a metodologia de painel. Como argumenta Forbes (2000), a estimação em painel é um método mais apropriado para se captar a relação entre a variável dependente e a explicativa dentro de um país. Além disso, como reforça a autora, a estimação em painel permite capturar fatores regionais específicos que afetam o crescimento econômico desconsiderados pelas variáveis explicativas.

A estimação padrão em painel utiliza o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios alternativamente. No modelo de efeitos fixos, a estimação é feita a partir das diferenças dentro de cada país ao longo do tempo. Já no modelo de efeitos aleatórios, que produz estimadores mais eficientes quando os efeitos específicos de país não estão correlacionados com as demais variáveis explicativas do modelo, as estimativas são realizadas com base nas diferenças entre países e entre períodos. O teste de Hausman avalia se existe ou não diferença sistemática entre os coeficientes calculados por esses modelos.

Para tratar o problema de endogeneidade que surge com a introdução da variável dependente defasada, na equação (2), empregou-se a técnica de estimação sugerida por Arellano e Bond (1991). A estimação, feita a partir do método dos momentos generalizados (GMM) utiliza as primeiras diferenças das variáveis, de forma a eliminar o efeito fixo de país e utiliza defasagens das variáveis como instrumentos.

Dados

A amostra utilizada abrange 98 países, entre 2003 e 2006, com periodicidade anual. Os dados foram obtidos no World Development Indicators 2007 (WDI) e Penn World Tables 6.1 (PWT), com exceção da taxa de aumento da produtividade, obtida em FGV Projetos (2007). No total foram analisadas 368 observações.

O PIB por trabalhador foi obtido a dividindo-se os valores do PIB, em dólares de 2005, pela força de trabalho. Os dados de PIB utilizados estão em logaritmo naturais. A taxa de investimento está expressa em logaritmo e se refere à taxa corrente em cada ano. A taxa de crescimento da força de trabalho se soma às estimativas de aumento da produtividade e à taxa constante de depreciação de 5%. O investimento de break-even também está em logaritmo.

O indicador do grau de efetividade do setor público, produzido pelo Banco Mundial, mede a capacidade que o poder público de um país tem de implantar suas políticas. Ele está disposto num intervalo entre -2,5 e 2,5, quanto maior o valor obtido por um país, maior a efetividade do governo. O nível de burocracia é medido pelo número de dias necessários para se estabelecer uma

nova empresa. Essa variável foi escolhida porque ela está altamente correlacionada com o número de dias que demora a construção (incluindo projeto e aprovação) de um armazém comercial e com o número de dias necessários para registrar uma propriedade, duas importantes dimensões do problema no campo institucional. Escolheu-se o número de dias necessários para se estabelecer uma nova empresa como uma variável proxy dos efeitos burocráticos nos procedimentos habitacionais pois há um número maior de informações desse indicador, o que permite avaliar a evolução da morosidade da burocracia em diferentes países e se essa evolução teve efeito sobre seus níveis de renda e de crescimento econômico.

Resultados

As tabelas A.1 a A.5 apresentam os resultados das estimativas econométricas conforme as técnicas sugeridas. Nas equações (1) e (3), não é necessário o emprego da técnica de Arellano-Bond.

Tabela A.1. Equação (1) por efeito fixo

Fixed-effects (within) regression		Number of obs = 368				
Group variable (i): i		Number of groups = 98				
R-sq:	within = 0.2024	Obs per group: min = 1				
	between = 0.5312	avg = 3.8				
	overall = 0.5121	max = 4				
corr(u _i , X _b) = -0.7557		F(5,265) = 13.45				
		Prob > F = 0.0000				
Iny	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf.	Interval]
Inngd	-.0921191	.01802	-5.11	0.000	-.1275997	-.0566384
Inburo	-.0554384	.0091888	-6.03	0.000	-.0735308	-.0373461
effet	.0180398	.0219144	0.82	0.411	-.0251086	.0611883
Ina0	-.1107444	.2206628	-0.50	0.616	-.5452198	.323731
ga	1.940347	.4015655	4.83	0.000	1.149682	2.731012
_cons	9.91311	.9545052	10.39	0.000	8.033731	11.79249
sigma_u	1.2861323					
sigma_e	.04061919					
rho	.99900354 (fraction of variance due to u _i)					
F test that all u _i =0:		F(97, 265) = 300.83		Prob > F = 0.0000		

Tabela A.2. Equação (1) por efeito aleatório

Random-effects GLS regression		Number of obs = 368				
Group variable (i): i		Number of groups = 98				
R-sq:	within = 0.2216	Obs per group: min = 1				
	between = 0.8691	avg = 3.8				
	overall = 0.8714	max = 4				
Random effects u _i ~ Gaussian		Wald chi2(6) = 907.50				
corr(u _i , X) = 0 (assumed)		Prob > chi2 = 0.0000				
Iny	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
Ins	.1183646	.023423	5.05	0.000	.0724563	.1642729
Inngd	-.0912858	.0193045	-4.73	0.000	-.1291219	-.0534498
Inburo	-.0537082	.0097412	-5.51	0.000	-.0728007	-.0346158
effet	.0598899	.0214285	2.79	0.005	.0178908	.1018889
Ina0	.813892	.0342887	23.74	0.000	.7466873	.8810967
ga	1.271373	.4094113	3.11	0.002	.4689415	2.073804
_cons	6.097761	.1677817	36.34	0.000	5.768915	6.426607
sigma_u	.3392156					
sigma_e	.03884115					
rho	.98705877	(fraction of variance due to u _i)				

Tabela A.3. Equação (2) por Arellano-Bond

Arellano-Bond dynamic panel-data estimation	Number of obs = 368
Group variable (i): i	Number of groups = 98
	Wald chi2(8) = 434.00
Time variable (t): ts	Obs per group: min = 1
	avg = 3 755102
	max = 4

One-step results

gy_l	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
gy_l						
LD	.0301009	.0373501	0.81	0.420	-.043104	.1033058
Iny_1						
D1	-.6362529	.0363003	-17.53	0.000	-.7074001	-.5651056
Ins	.0075128	.0030594	2.46	0.014	.0015165	.0135091
Inngd	-.0399906	.0055152	-7.25	0.000	-.0508003	-.0291809
Inburo	.0010689	.0010701	1.00	0.318	-.0010284	.0031662
effet	-.0013508	.0012789	-1.06	0.291	-.0038573	.0011557
Ina0	-.003169	.0009407	-3.37	0.001	-.0050128	-.0013253
ga	1.072263	.1310596	8.18	0.000	.8153906	1.329135
_cons	-.0668787	.0154654	-4.32	0.000	-.0971903	-.036567

Sargan test of over-identifying restrictions:

chi2(61) = 186.74 Prob > chi2 = 0.0000

Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 1 is 0:

H0: no autocorrelation z = 0.27 Pr > z = 0.7907

Arellano-Bond test that average autocovariance in residuals of order 2 is 0:

H0: no autocorrelation z = 3.94 Pr > z = 0.0001

Tabela A.4. Equação (3) por efeito fixo

Fixed-effects (within) regression		Number of obs = 368				
Group variable (i): i		Number of groups = 98				
R-sq:	within = 0.0594	Obs per group:		min = 1		
	between = 0.0021			avg = 3.8		
	overall = 0.0026			max = 4		
corr(u_i, Xb) = -0.7776		F(5,265) = 3.35				
		Prob > F = 0.0060				
Ins	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf.	Interval]
lnngd	-.0835549	.0498938	-1.67	0.095	-.1817936	.0146838
lnburo	-.081548	.0254419	-3.21	0.002	-.131642	-.0314539
effet	.0331255	.0606765	0.55	0.586	-.0863438	.1525948
lna0	-.3036833	.6109704	-0.50	0.620	-1.506657	.8992906
ga	2.630492	1.111853	2.37	0.019	.4413022	4.819682
_cons	-.2101651	2.64283	-0.08	0.937	-5.413782	4.993452
sigma_u	.40006488					
sigma_e	.11246627					
rho	.92675959	(fraction of variance due to u_i)				
F test that all u_j=0:		F(97, 265) = 17.68		Prob > F = 0.0000		

Tabela A.5. Equação (3) por efeito aleatório

Random-effects GLS regression		Number of obs	=	368		
Group variable (i): i		Number of groups	=	98		
R-sq:	within = 0.1127	Obs per group:	min =	1		
	between = 0.1005		avg =	3.8		
	overall = 0.1115		max =	4		
Random effects u_i ~ Gaussian		Wald chi2(6)	=	36.57		
corr(u_i, X) = 0 (assumed)		Prob > chi2	=	0.0000		
Ins	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
lny	.2471405	.0583263	4.24	0.000	.1328231	.361458
lnngd	-.0403924	.0477237	-0.85	0.397	-.1339291	.0531443
lnburo	-.0447188	.0204939	-2.18	0.029	-.0848862	-.0045514
effet	-.0178345	.0352919	-0.51	0.613	-.0870054	.0513363
lna0	-.2311503	.0497276	-4.65	0.000	-.3286146	-.133686
ga	1.72966	1.008573	1.71	0.086	-.2471063	3.706427
_cons	-2.884333	.4092917	-7.05	0.000	-3.68653	-2.082136
sigma_u	.24180003					
sigma_e	.10754322					
rho	.83485531	(fraction of variance due to u_i)				



Estudo de caso - Diagnóstico dos entraves burocráticos para a construção civil em Joinville (SC)

EQUIPE

Diretor do Projeto: Cesar Cunha Campos

Supervisor: Ricardo Simonsen

Coordenador: Fernando Garcia

Corpo Técnico: Robson Gonçalves, Edney Cielici Dias, Ana Maria Castelo

Apresentação

O presente relatório apresenta uma análise dos procedimentos burocráticos para a construção civil no município Joinville (SC). Seu conteúdo sintetiza o material reunido em pesquisa de campo, realizada conjuntamente pela FGV Projetos e pela ABRAMAT, junto aos órgãos locais envolvidos no processo. Em seu estágio atual, este documento apresenta um mapeamento dos processos burocráticos relacionados à construção residencial. O texto traz uma visão ainda

muito marcada pelo ponto de vista da própria estrutura burocrática do município, atores mais ouvidos até o momento.

Nas etapas seguintes, pretende-se enriquecer o material com mais elementos relacionados à visão dos usuários da burocracia. Secundariamente, será possível apontar algumas linhas de ação com vista à melhoria de processos, bem como um comparativo com as práticas burocráticas do município de São Paulo.

As Razões da Burocracia

No Brasil, o termo burocracia tem, como regra, um conteúdo pejorativo. Mas, na realidade, isso decorre de certa confusão semântica. A palavra burocracia se confunde com “lentidão burocrática”, “morosidade administrativa”, “processos ineficientes” e até mesmo com “máquina governamental grande e ineficaz”. Mas a burocracia, entendida como conjunto de profissionais especializados, surge nos tempos modernos como consequência da necessidade de hierarquizar a administração pública e, sobretudo, dar-lhe caráter impessoal, racional e contínuo.

Como se sabe, as estruturas burocráticas nem sempre cumprem o caráter acima descrito e, assim, a palavra burocracia se torna sinônimo de ineficiência burocrática. E o segmento estatal responsável pela questão habitacional fornece diversos exemplos disso. Por essa razão, temos no mundo todo encontrado iniciativas voltadas para reduzir os procedimentos burocráticos na construção civil. O objetivo é duplo: agilizar os processos e torná-los mais efetivos.

Essas iniciativas, apesar de muito variadas e, quase sempre, levadas a efeito de forma independente umas das outras, têm diversos aspectos em comum. O primeiro deles é o reconhecimento de que, na origem, a burocracia no segmento habitacional surgiu de duas preocupações legítimas. Ela é uma decorrência tanto do crescimento urbano e o consequente aumento da complexidade das relações sociais que têm lugar nas grandes cidades, quanto das preocupações com a segurança e o bem-estar de seus habitantes. Isso fica bem claro quando pensamos no surgimento relativamente recente de novas regulações nos campos do direito ambiental e do direito do consumidor, as quais impuseram diversas normas à construção habitacional que se somaram às antigas normas relacionadas ao mero uso do solo urbano.

O chamado “combate à burocracia”, termo que se refere claramente a seu aspecto disfuncional e pejorativo, só se impõe quando, em nome dessas preocupações legítimas, a burocracia acaba gerando mais entraves e mais custos do

que os benefícios que pretende gerar em termos de segurança, bem-estar e convívio social urbano. Representam entraves podem ser genericamente chamados de nós burocráticos, numa imagem mais próxima das dificuldades que os agentes encontram ao longo dos processos ligados à liberação de obras.

Ressalte-se desde já que, uma vez iniciado, o combate às disfunções e excessos da burocracia requer um monitoramento contínuo, pois a burocracia disfuncional tende a se reinventar. Como será visto mais à frente, algumas diretrizes comuns têm pautado as iniciativas voltadas para modernizar a burocracia da construção habitacional em todo o mundo:

- Uso crescente da tecnologia da informação;
- Harmonização de regras entre os diferentes órgãos regulatórios;
- Padronização das regras entre diferentes regiões;
- Fragmentação dos processos, de forma a permitir a obtenção de licenciamentos por etapas;
- Eliminação das barreiras internas aos processos e substituição por barreiras de saída;

- Tratamento diferenciado para diferentes tipos de obra;
- Paralelismo nos procedimentos que “correm” em diferentes órgãos;
- Incentivos à regularização.

O caso de Joinville é bastante ilustrativo tanto da busca de fazer valer essas diretrizes quanto, em alguns casos, das dificuldades de colocá-las em prática.

O presente estudo ouviu tanto os agentes públicos nos diversos órgãos da burocracia local quanto os usuários da burocracia. Com o primeiro grupo, o objetivo foi compreender os trâmites ou, como dizem os próprios burocratas, “o trâmite dos processos”. Com os usuários, o objetivo foi buscar uma visão crítica, reunindo opiniões e sugestões com vistas à melhoria dos processos. Ressalte-se, desde já, que os usuários são bastante críticos. No caso específico de Joinville, é importante notar que a insatisfação dos usuários faz clara distinção entre a burocracia e os burocratas. Em meio às diversas reclamações, relacionadas, sobretudo, à complexidade das normas, sempre foi possível ouvir elogios aos agentes da burocracia em caráter pessoal e informal.

Especificidades de Joinville

Joinville possui ao menos duas características urbanas que a diferenciam da grande maioria das cidades brasileiras. Em primeiro lugar, juntamente com Vila Velha, no Espírito Santo, é um dos dois únicos municípios brasileiros maiores do que as respectivas capitais estaduais. Tanto sua população quanto o PIB municipal superam os de Florianópolis. Além disso, possui um dos mais elevados Índices de Desenvolvimento Humano do país (0,857), o que corresponde à décima terceira colocação no ranking nacional. Nesse contexto, o planejamento urbano visa, antes de tudo, aliar o desenvolvimento socioeconômico à preservação da qualidade de vida de seus habitantes.

Outra característica relevante é que o território do município contém áreas de preservação e interesse ambiental. Isso decorre do fato de estar situado na faixa litorânea. Observando, mesmo que de forma superficial, o padrão de ocupação urbana do município, pode-se notar que Joinville não se desenvolveu enquanto centro urbano em função de sua faixa litorânea. Isso se deve, entre outras razões, à vocação industrial da cidade. Ainda assim, seu território compreende diversas zonas cuja ocupação deve respeitar diversas normas ambientais. Em alguns casos, como será visto, isso cria limites rígidos à construção habitacional.

Joinville e Municípios vizinhos: divisão política



Joinville se caracteriza ainda por baixos índices de verticalização e, como consequência, por uma densidade habitacional muito pequena, tanto no centro como em todos os bairros. De um lado, isso é considerado por alguns como um patrimônio sócio-urbano do município. A presença reduzida de grandes edifícios torna o céu sempre visível. Ao mesmo tempo, a população que habita em casas térreas demonstra clara preferência por esse tipo de imóvel. Mas esse fato também gera desafios para o planejamento urbano, elevando as exigências em termos de rede de transporte público e de área de cobertura das redes de água e esgoto, por exemplo.

Diante disso, deve o planejamento urbano incentivar a verticalização? Essa é uma questão que não pode ser respondida de maneira simples.

Outro elemento que torna a questão urbana de Joinville ainda mais complexa refere-se à presença da rodovia BR-101. A estrada corta o território do município no sentido norte-sul, criando uma fronteira de expansão urbana. Em si, a rodovia não é um fator limitador do crescimento da cidade, mas, até o momento, a maior parte da ocupação urbana do solo de Joinville encontra-se nas zonas entre a BR-101 (a Oeste) e a estreita faixa litorânea (a Leste). Do ponto de vista burocrático, a realização de obras às margens da rodovia exige análise e aprovação da Concessionária Auto-pista Litoral Sul. Algo semelhante acontece com relação ao órgão regulador estadual, o Departamento Estadual de Infra-estrutura (Deinfra), quando a construção se dá às margens de uma rodovia estadual.

Por fim, mas não menos importante, existe o aspecto hidrológico, muito peculiar na região. A pequena faixa litorânea do município está voltada para a Baía de Babitonga. Ao redor dessa baía, encontram-se também os municípios de São Francisco do Sul e Araquari. Essa proximidade com o mar confere à hidrografia de Joinville uma complexidade típica. O território do município possui um nú-

mero muito grande de rios e córregos, sujeitando a construção habitacional às regras do Código Florestal, de competência federal. Existe ainda a exigência da legislação estadual de que todos os municípios litorâneos tenham uma legislação ambiental específica, integrando o chamado Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, que disciplina aspectos de uso e ocupação do solo relacionados às bacias hidrográficas e às zonas propriamente litorâneas.

Outra iniciativa de grande interesse é o chamado Plano Diretor de Drenagem Urbana do Rio Cachoeira, iniciativa que conta com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse plano abrange a Bacia Hidrográfica do rio Cachoeira e suas 28 subbacias – 93 km de extensão de rios e 82 km² de área somente no município de Joinville. Além de obras de adequação da infra-estrutura existente, o plano visa compatibilizar o desenvolvimento urbano às características hidrológicas das bacias, minimizando o risco de enchentes e ordenando a ocupação do solo.

Essas peculiaridades geram dois tipos diferentes de desafio para o planejamento urbano e para a construção habitacional. De um lado, existem potenciais conflitos legais entre as normas ambientais nas esferas federal, estadual e municipal. Como será visto, os próprios atores, usuários da burocracia, bem como os planejadores urbanos, alertam para esses conflitos.

Mas, tomando-se apenas a esfera municipal, também é possível identificar risco de conflitos legais. Por exemplo: o Plano Diretor Municipal foi instituído pela Lei Complementar 261, de fevereiro de 2008. Ele foi elaborado em sintonia com

a Lei Complementar 27, de março de 1996, que disciplinou o uso e a ocupação do solo urbano. Esta última é uma lei bem elaborada, mas criticada por seu detalhismo. Caso a legislação relativa ao Plano Diretor de Drenagem ou ao Plano de Gerenciamento Costeiro seja criada por uma lei complementar municipal, esta terá o mesmo status do Plano Diretor original e o da Lei de Uso do Solo. No entanto, sendo mais recentes, irão derrogar, quando houver conflito, o que estiver previsto na legislação anterior. Trata-se de uma regra simples do direito: a norma mais recente revoga a mais antiga quando há conflito entre elas. O potencial de descaracterização do Plano Diretor e da Lei de Uso do Solo deve ser considerado, bem como seus eventuais impactos sobre a burocracia.

Além disso, como o detalhamento do Plano de Gerenciamento Costeiro está sendo feito em regra separadamente em cada município, podem surgir diferenças expressivas entre os limites para a ocupação do solo em uma mesma bacia hidrográfica. Por exemplo: se Joinville restringe a edificação em determinada zona com vistas à preservação ambiental de um dado curso de água, mas um município vizinho, situado mais a montante na mesma bacia, tem uma legislação mais liberal, a efetividade da política de Joinville será bastante prejudicada. Dada a condição de cidade-pólo, Joinville pode vir a sofrer movimentos de migração pendular caso a ocupação urbana nas cidades vizinhas ocorra de forma menos planejada. E, como existem amplas áreas de preservação e interesse ambiental nos limites do seu território, a desarticulação regional das normas ambientais que competem a cada município é uma ameaça à qualidade de vida.

Disfunções da Burocracia

Dimensão e limites da análise

Segundo informações da própria prefeitura, o roteiro de obtenção de um alvará de construção que já possua um projeto devidamente elaborado por arquiteto ou engenheiro credenciado pode ter 45 etapas. Nos casos mais simples, em que um número menor de pareceres e análises é requerido, essas etapas podem se limitar a 32. Nos casos mais complexos, a ocorrência de sucessivas inadequações ou falhas nas correções requeridas aos usuários da burocracia podem gerar um número de etapas bem superior àquelas 45. Mas, nesse caso, isso não decorre da complexidade burocrática e sim de outras dificuldades.

Muitas dessas etapas, descritas por funcionários da prefeitura, são meros procedimentos como anexar uma capa padrão a um processo ou uma atualização do Sistema de Cadastro de Requerimentos (elemento de TI do processo burocrático). Embora sejam vitais para os funcionários envolvidos, esses procedimentos serão omitidos na análise que se segue. O objetivo é duplo: facilitar a compreensão dos fluxos burocráticos e manter o foco em seus elementos mais importantes.

Atores em cena

Compreender os processos burocráticos exige, primeiro, a capacidade de reconhecer os atores na máquina governamental, isto é, os órgãos envolvidos. Em seguida, é preciso entender os fluxos burocráticos.

O núcleo da burocracia da construção habitacional do município é a Seinfra e a sua Unidade de Aprovação de Projetos (UAP). Trata-se do ator principal. Mas, em regra, o cidadão não se dirige direto à Seinfra quando pretende obter um alvará de construção. A prefeitura possui um protocolo unificado, sob

responsabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda (Sefaz). É nesse protocolo que começa o roteiro burocrático da construção habitacional.

Em muitos casos, antes de acionar a burocracia diretamente, os interessados em obter um alvará podem fazer uma consulta prévia pela internet. Essa consulta prévia é de tal importância que merece ser listada aqui como um dos atores do processo, muito embora seja um recurso de TI disponibilizado pela Seinfra. Através do recurso à consulta prévia, todo interessado em obter um alvará poderá conhecer detalhes a respeito da legislação, com destaque para a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Isso permite que o projeto que dará entrada no protocolo seja previamente adequado às normas que regulam a construção habitacional, dando agilidade ao processo.

Nos casos mais simples, sem complicações e sem problemas de projeto, quando são necessários 32 procedimentos, apenas esses três atores aparecem em cena, e o alvará pode ser retirado, segundo informações da própria prefeitura, em um tempo médio de 7 a 15 dias. Considerando-se também os processos que refluem para adequação e/ou consulta a outros órgãos, o tempo médio de expedição do alvará é de cerca de 30 dias. A partir daí, a obtenção do Certificado de Conclusão de Obra dependerá da liberação de órgãos como o Corpo de Bombeiros e a Vigilância Sanitária, que comprovarão ou não a observância de normas relacionadas à segurança predial e à adequação dos sistemas de abastecimento de água e coleta esgoto, dentre outros. Em outros casos, porém, é necessário consultar órgãos específicos.

A etapa final, que permite que os imóveis sejam ocupados de forma efetiva, é a obtenção do Certificado de Conclusão de Obra. Sua emissão exige tanto o Alvará de Construção quanto o Alvará Sanitário (Habite-se), bem como uma



vistoria para avaliar as condições de uso e ocupação e sua conformidade com o projeto aprovado.

Caso a dimensão ou a complexidade da obra tenham impactos potenciais sobre o sistema viário ou aspectos urbanísticos diversos, o que ocorre com os condomínios residenciais horizontais, a Seinfra poderá requerer pareceres específicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ). É interessante notar que a missão essencial do Instituto refere-se às atividades de planejamento. Não se trata, portanto, de um órgão essencialmente vinculado aos processos burocráticos. Ainda assim, em razão das competências e habilidades típicas de seu corpo técnico, o IPPUJ é freqüentemente acionado pela burocracia da construção habitacional e tem entre suas atribuições expressas desenvolver e acompanhar a implantação de projetos. Em razão disso, o IPPUJ acaba aparecendo como um “ator coadjuvante” nos processos da burocracia da construção habitacional.

Outro ator com presença marcante é a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Joinville (Fundema). A missão desse órgão refere-se ao desenvolvimento sustentável, com a preservação, conservação, recuperação e uso racional dos recursos naturais. A Fundema elabora e implanta projetos especiais, como a criação de parques e estações ecológicas, manutenção de áreas verdes, proteção aos mangues e racionalização da extração mineral. Além disso, fiscaliza todas as ações com potencial de agressão ao ambiente e, quando é o caso, orienta sua recuperação. A Fundema é responsável pelos processos de licenciamento ambiental, que correm em paralelo aos procedimentos da Seinfra. Atenção especial é dada aos projetos nas áreas rurais e aos realizados nos morros, muito comuns no município, cuja altitude supera 40 m acima do nível do mar (marco chamado de “cota 40”), por conta das peculiaridades no abastecimento de água. Em casos mais complexos, corre um processo de licenciamento ambiental paralelo junto às autoridades estaduais, atualmente reunidas na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável. Dentre essas autoridades,

destacam-se o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) e a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (Fatma). Todos os aspectos ambientais relacionados aos recursos hídricos, inclusive drenagem (elemento vital na cidade devido à baixa altitude da maior parte da área urbana), são de competência desses órgãos ambientais. Quanto aos aspectos hidrológicos e hidráulicos, o órgão responsável pela malha drenante, composta por galerias, valas, córregos e rios é a Unidade de Drenagem da Seinfra.

O último ator envolvido, também com papel “coadjuvante”, é a Fundação Cultural de Joinville. Sua atribuição na burocracia de obtenção de alvará para construção é analisar os projetos com impacto sobre imóveis tombados, representativos da história e/ou da cultura locais.

Da consulta prévia à certidão de conclusão da obra

Identificados os atores, é possível descrever a seqüência do processo da burocracia habitacional em Joinville. Como regra, o usuário aciona inicialmente a burocracia por meio da consulta prévia. Para realizar essa consulta, são necessários alguns requisitos, a saber: acessar o site da Seinfra e requerer a consulta prévia, que informará ao usuário importantes detalhes técnicos a serem obedecidos pela obra, como zoneamento, categoria de uso, taxa de ocupação máxima, recuos e afastamentos mínimos, faixa em que não se pode construir etc. Quando necessário, a consulta prévia informará também a necessidade de licenciamento ambiental prévio. Não havendo impedimento nessa fase, é possível requerer o Alvará de Construção, informando a inscrição imobiliária do lote junto à prefeitura.

O passo seguinte é a verificação e aprovação do projeto. A Seinfra pode ser consultada apenas com vistas a uma checagem de projetos, sem que se inicie o processo de solicitação do alvará de construção.

Com o projeto aprovado, o usuário parte para a parte mais importante do

processo burocrático construtivo. Tudo começa na ampla sala de espera do protocolo, a cargo da Sefaz, onde os interessados solicitam o Alvará de Construção. Os processos a serem encaminhados à Seinfra contam com um guichê exclusivo. Como vimos, em alguns casos, os usuários da burocracia já consultaram previamente o site da Seinfra para obter informações úteis para o projeto construtivo a ser protocolado. Mas a verificação e aprovação do projeto também podem ser requeridas em um procedimento único que também dá início à fase de solicitação do alvará.

Nesse ponto, o processo depara-se com seu primeiro nó burocrático. Trata-se de uma típica barreira interna, a qual decorre do fato de Sefaz realizar uma auditoria fiscal prévia, antes da qual o processo não segue para a Seinfra. Havendo algum tipo de pendência fiscal, é solicitada sua prévia regularização. Isso faz com que muitos processos sejam devolvidos ao usuário logo nessa primeira etapa por razões estritamente fiscais. Uma alternativa seria que os processos típicos da burocracia construtiva seguissem em paralelo e apenas a etapa final (a expedição do alvará) dependesse da regularização fiscal. Isso faria com que os procedimentos corresse em paralelo: o processo na Seinfra e as medidas do próprio usuário da burocracia no sentido de regular a situação de seu imóvel junto à Fazenda municipal.

Na Sefaz, os documentos protocolados tornam-se efetivamente um processo, com direito à tradicional capa e seu registro no Sistema Aporte, que centraliza as informações sobre esse tipo de documentação. Surge aí novo nó burocrático, decorrência de erros que ocorrem por vezes no mero preenchimento da capa dos processos e/ou em seu registro no SCR. O registro do processo no Sistema de Cadastro de Requerimentos é feito na Seinfra.

Vencida a auditoria fiscal, o processo alcança o núcleo da burocracia construtiva: a Unidade de Aprovação de Projetos (UAP) da Seinfra. Numa primeira triagem, identifica-se se outros órgãos da burocracia precisam ou não ser acionados.

Serão analisados inicialmente os casos mais simples.

Supondo que não haja erros no projeto nem no processo da forma como foi iniciado na Sefaz e supondo ainda que não seja preciso obter parecer de outros órgãos, a própria Seinfra providenciará a expedição do alvará, solicitando sua entrega ao Setor de Tributação da Secretaria da Fazenda. Iniciam-se, então, as etapas que estão fora da competência da Seinfra, necessárias para a obtenção do Certificado de Conclusão de Obra, envolvendo a Vigilância Sanitária e o Corpo de Bombeiros, além das empresas responsáveis pelas ligações às redes públicas de água, luz e esgoto. À prefeitura cabe, durante a obra, a fiscalização para garantir a conformidade com relação ao projeto.

A partir desse caso mais simples, que podemos chamar de “procedimento expresso”, realizado em média num prazo de 7 a 15 dias (segundo informações da Seinfra), abrem-se outras situações que reduzem a velocidade do processo.

Antes de analisar nós burocráticos, como a auditoria prévia da Sefaz, já mencionada, é necessário analisar os obstáculos criados pelos usuários da burocracia. Mesmo que os “atores coadjuvantes” do processo não tenham que ser acionados, é possível que a Seinfra identifique falhas ou insuficiências no projeto protocolado. Isso exige que o usuário seja comunicado por ofício, o qual especifica as correções necessárias para que o projeto seja analisado e o processo tenha andamento. Nessa etapa, o rol de incorreções possíveis é quase infinito: erros de escala, ausência de elementos simples como portas e janelas nas plantas do imóvel, inadequação dos recuos com relação às exigências do zoneamento etc. Não há como estimar o tempo que um processo pode-se demorar por conta dessas incorreções, uma vez que seu andamento depende da adequação a ser feita pelo usuário.

Agora, supondo a necessidade de pareceres técnicos de outros órgãos, então o processo de obtenção do alvará pode apresentar alguns paralelismos de grande importância para sua maior agilidade. Esse é o caso típico dos projetos que exigem licenciamento ambiental. Quando esse procedimento é necessário,

entra em cena a Fundema. Para que esse órgão possa analisar uma solicitação de licenciamento ambiental, em primeiro lugar a Seinfra emite um documento chamado certidão de viabilidade de uso do solo. Essa certidão apenas garante que o usuário tem uma pretensão que não fere a legislação municipal relativa ao uso e ocupação do solo.

É importante destacar que os procedimentos burocráticos na Fundema não constituem um nó burocrático, uma vez que a análise do processo na Seinfra é realizada em paralelo. Mais ainda, a concessão de licença ambiental pela Fundema se dá de forma progressiva, pois o processo é fragmentado. Na primeira etapa, é concedida a chamada licença prévia, um passo além da certidão de viabilidade de uso do solo. Essa licença permite ao usuário adiantar os detalhes de engenharia e arquitetura de seu projeto para protocolar na Sefaz. Na etapa seguinte, supondo que o projeto encontra-se tecnicamente adequado, é concedida a licença de instalação. Esse é um documento necessário à ligação às redes de água, energia e esgoto nas áreas sujeitas a controle ambiental. Por fim, é concedida a licença de operação, documento que assegura que o imóvel

poderá ser ocupado obedecendo ao uso previsto no processo. Em dada uma das três etapas, sempre que necessário, o usuário deverá obter o licenciamento ambiental junto às autoridades estaduais e, nos casos em que haja falhas no projeto, deverá saná-las.

O paralelismo entre os procedimentos burocráticos que correm na Seinfra e na Fundema são uma referência importante para a melhoria dos processos da burocracia da construção, tanto em Joinville como em qualquer outro município.

Quando outros órgãos são acionados, tais como a Fundação Cultural de Joinville, a ANTT ou o Deinfrac, eles podem simplesmente dar pareceres positivos ou solicitar adequações nos projetos. Em ambos os casos, requer-se nova análise por parte da UAP e a contínua atualização no SCR – Sistema de Cadastro de Requerimentos.

As etapas finais da burocracia construtiva passam pela emissão do Certificado de Conclusão de Obra, mediante vistoria, o que permite a averbação do imóvel junto ao cartório de registros, mediante apresentação de certidão negativa de débitos junto ao INSS.

A Visão dos Usuários da Burocracia

A avaliação do processo burocrático se completa com a ponto de vista dos usuários, uma vez que é natural que os agentes públicos que participam dos processos burocráticos tenham uma visão relativamente positiva desses mesmos processos. Afinal, as regras burocráticas foram criadas, originalmente, para defender interesses coletivos e organizar a teia complexa de relações urbanas.

No caso específico de Joinville foram ouvidos usuários representativos, entre eles:

- O Sinduscon-Joinville, sindicato da indústria da construção;
- O núcleo de engenharia da Ajorpeme, associação de Joinville e região das micro, pequenas e médias empresas; e
- A Ajeci, Associação Joinvilense de Engenharia Civil.

Essas três entidades contribuíram com visões distintas sobre a burocracia local. O Sinduscon reúne as maiores construtoras que atuam tanto em Joinville quanto em outros municípios da região. Suas obras e, portanto, seus processos são de maior porte e mais complexos. Por sua vez, a Ajeci reúne empresas e profissionais de engenharia cujos clientes são, na maior parte das vezes, famílias que desejam construir ou reformar seus imóveis. Também são clientes dos associados da Ajeci as micro e pequenas empresas, cuja visão crítica também foi encontrada na consulta à Ajorpeme. Destaque-se que as opiniões dessa última entidade foram muito semelhantes às ouvidas dos representantes da Ajeci.

Avaliação dos usuários

Como regra, todos os usuários ouvidos são críticos quanto à complexidade da legislação atinente à construção, com especial destaque para as normas ambientais. Esse é o caso típico da Ajeci, cujos associados são escritórios de en-

genharia e arquitetura que atendem famílias e empresas de menor porte. Diferentemente do Sinduscon-Joinville, os clientes da Ajeci são relativamente leigos quanto às normas e aos processos burocráticos e se declaram muitas vezes perplexos diante do grande número de restrições impostas pela legislação, seja no nível local (Lei de Uso do Solo), seja em nível estadual (gerenciamento hídrico) ou federal (Código Florestal). Segundo a Ajeci, não são raros os casos de empreendedores que declaram a intenção de deixar o município, tamanho o grau de contrariedade com relação à complexidade das normas. O mesmo tipo de observação foi registrado na consulta à Ajorpeme.

O Sinduscon-Joinville, por sua vez, observou que o Código Florestal estabeleceu normas ambientais em nível nacional que, muitas vezes, não respeitam especificidades locais. No caso de Joinville, uma das maiores restrições se refere aos recursos hídricos, dado que a região é cortada por um número muito grande de cursos d'água. A opinião dos representantes do Sinduscon-Joinville aponta a necessidade de grande preocupação com outro aspecto peculiar da região, a drenagem. Com já foi visto, parte expressiva do território do município tem baixíssima altitude e são comuns os problemas com o refluxo das marés. Nesse caso, segundo os representantes da entidade, é preciso grande atenção por parte das normas e dos agentes da burocracia.

Um aspecto peculiar revelado pelas consultas aos usuários é que muitos fazem elogios ao pessoal responsável pela burocracia municipal, revelando visões distintas sobre a burocracia e sobre os burocratas. Mas nota-se um elevado grau de informalidade e de pessoalidade nessa avaliação. Predominam opiniões que destacam a "boa vontade" do pessoal envolvido, fato que foi registrado pelos próprios agentes públicos, em especial nos órgãos da prefeitura.

Assim, em muitos casos, inadequações relativas à documentação anexa-

da aos processos geram a devolução aos usuários com solicitações de correção, o que configura uma espécie de looping burocrático, caracterizado pelo andamento circular de processos. Na grande maioria das vezes, são pequenos problemas técnicos relativos aos desenhos das plantas ou mesmo à não observação das normas de acessibilidade para portadores de necessidades especiais. Muitos usuários declararam que, nesses casos, simplesmente telefonam para a Seinfra em busca de orientação a fim de realizarem as correções necessárias.

É interessante notar que esse fato, destacado como positivo por alguns usuários da burocracia, acabará gerando um número ainda mais elevado de loopings burocráticos, isto é, retornos dos processos ao ponto de partida. É um caso típico de moral hazard, fenômeno amplamente discutido na literatura de microeconomia. Trata-se de comportamentos que ocorrem na burocracia com vistas a agilizar os processos, mas que acabam gerando certa negligência por parte dos usuários, aumentando as chances de ocorrência de loopings. É uma situação ambígua, na qual uma característica elogiada pelos usuários – que pode até mesmo parecer favorável a cada um deles isoladamente – acaba gerando retrabalho para os agentes públicos e sobrecarregando a própria máquina burocrática.

Ainda assim, todos os usuários ouvidos declaram que boa parte dos loopings são causados por exigências burocráticas que não são feitas em bloco, mas em seqüência. Afirmam que os mais diferentes órgãos da burocracia, da Seinfra ao Corpo de Bombeiros, muitas vezes exigem documentos e, uma vez que estes são apresentados, fazem o processo refluir novamente com novas exigências que poderiam ter sido feitas de uma só vez no primeiro looping. A burocracia se defende quanto a esse aspecto, declarando que os usuários são por vezes negligentes na adequação da documentação. Nesse caso, é difícil dizer qual das partes tem razão, pois se trata de um típico problema de comunicação. Os agentes da Seinfra relataram, inclusive, a realização de palestras com vistas a

melhorar o entendimento dos usuários, mas afirmaram que os resultados foram muito limitados, especialmente no que se refere aos projetos de menor porte, relacionados a famílias e pequenas empresas.

Outro aspecto de importante refere-se ao zoneamento urbano. Todos os usuários consultados, sem exceção, declaram não ter dificuldades de compreender a Lei de Uso do Solo da cidade. Mas a consideram excessivamente complexa, detalhista e restritiva. Sua principal característica, muito peculiar em Joinville, refere-se ao fato de que o zoneamento obedece a um duplo critério, com restrições relativas à região e à destinação do imóvel. Por conta disso, o mapa do município acaba sendo um mosaico de peças muito pequenas. Em cada área, existem regras específicas e detalhadas quanto a edificações residenciais, comerciais e industriais.

O exemplo típico, apontado pelos diferentes usuários, é que a imensa maioria da população, leiga em termos de legislação urbana, não consegue compreender por que um tipo de edificação, permitido em certa área, passa a ser proibido algumas quadras adiante e volta a ser permitido um pouco mais à frente. E, muitas vezes, essa incompreensão torna-se um estímulo às obras informais que não respeitam as regras do zoneamento. Como visto, esse aspecto tem se tornado um elemento de desestímulo investimento no município segundo a Ajeci.

Um dos usuários da burocracia afirma que o processo de discussão pública da Lei de Uso do Solo, promulgada em fevereiro de 2008, procurou atender aos mais variados interesses da população do município, mas acabou por se tornar uma colcha de retalhos excessivamente complexa. Esse mesmo usuário declara que, por conta desse objetivo saudavelmente democrático, acabou-se por gerar um texto legal que não conta com a adesão da maioria da população. Por conta disso, muitas construtoras, preocupadas com a adequação legal de suas obras, viram-se limitadas em termos do aproveitamento do potencial construti-

vo do município. O mesmo é válido para os pequenos empreendedores. Por sua vez, a população leiga, muitas vezes agindo de boa fé, acaba desrespeitando as normas e tendo problemas com a burocracia municipal.

Talvez em função dessa complexidade, outra queixa apontada por usuários, especialmente a Ajorpeme, refere-se às diferentes interpretações das normas dadas por diferentes agentes da burocracia. Segundo a associação, é comum que processos muito parecidos tenham encaminhamentos distintos ou exigências burocráticas diversas a depender do analista que emite parecer em cada

processo. A Ajorpeme atribui esse fato tanto à falta de investimento na qualificação dos agentes públicos quanto à rotatividade do pessoal responsável pelo andamento dos processos. Visando melhorar a comunicação com a burocracia e reconhecendo o despreparo de alguns engenheiros e arquitetos recém-formados para tratar com ela, a associação informou que oferece cursos de regularização de imóveis e está elaborando um documento chamado Cartilha da Boa Construção, cujo conteúdo visa oferecer um guia aos associados para que cumpram da melhor forma possível as exigências legais.

Linhas de Ação para a Melhoria

As ações práticas voltadas para a redução da ineficiência burocrática, analisadas nesta seção, surgem tanto das reflexões da própria burocracia quanto das sugestões de seus usuários. Elas convergem para quatro vertentes:

- Intensificação do uso da tecnologia da informação;
- Redução dos loopings burocráticos, isto é, dos casos onde os processos têm que retornar à origem;
- Ampliação dos procedimentos paralelos, que permitem que diversas ações burocráticas sejam levadas a efeito de forma simultânea;
- Padronização de procedimentos e qualificação dos agentes públicos;
- Simplificação da legislação de uso do solo; e
- Redução das sobreposições crescentes da legislação ambiental.

No que se refere ao maior uso da TI, os usuários são unânimes em elogiar a informatização da consulta prévia. A agilidade que esse procedimento conferiu às etapas iniciais dos processos, evitando que a burocracia seja acionada de forma desnecessária, é considerada por todos os um avanço digno de nota. A grande sugestão é que a auditoria fiscal, feita pela Sefaz logo após o protocolo inicial, também seja agilizada por meio do uso mais intenso da TI, de forma que, na própria consulta prévia, seja possível identificar eventuais obstáculos fiscais ao andamento dos processos.

Essa sugestão conduz aos chamados loopings burocráticos, isto é, os casos onde o processo reflui. Diversos usuários afirmam acreditar que os processos poderiam correr em paralelo em diferentes órgãos de modo que as exigências de complementação da documentação ou de adequação dos projetos fossem feitas em bloco. Mais ainda, sugerem que, quando possível, os processos tenham andamento apesar de eventuais inadequações, ficando sua aprovação final sujeita à entrega da documentação ou das correções que estejam faltando.

Assim, por exemplo, a auditoria fiscal na Sefaz e a análise dos projetos na Seinfra deveriam correr em paralelo. O processo eventualmente devolvido pela Sefaz teria continuidade na Seinfra, mas a liberação final dependeria, é claro, da correção de eventuais problemas com a Fazenda municipal. O mesmo é sugerido no caso dos processos que correm simultaneamente nos órgãos ambientais e de águas e na Seinfra. Esse maior uso de paralelismos nos processos burocráticos foi, portanto, uma das principais tônicas das sugestões.

Ainda quanto aos loopings, diversos usuários declararam que as exigências da burocracia muitas vezes não são claras, fazendo com que a efetiva adequação exija mais de um refluxo dos processos de volta aos mesmos usuários. Sugeriram maior estabilidade das diretrizes das autoridades, sobretudo as ambientais, cujo entendimento das normas, dizem os usuários, muda com frequência.

Mereceu destaque a necessidade de manter quadros técnicos qualificados e que acumulem experiência nas funções burocráticas a fim de permitir maior uniformidade de entendimento e mais constância nos padrões de exigência feitos aos usuários. Isso exige maior interação dos órgãos burocráticos, reunidos em torno de diretrizes uniformes de interpretação das normas. Essas são preocupações tanto das entidades consultadas quanto dos diversos órgãos da burocracia. Esses mesmos órgãos reconhecem que precisam avançar em termos de comunicação e da coordenação de suas atividades. O entendimento dos usuários é que muitos loopings são gerados em razão das incertezas quanto à interpretação das normas, fato que pode ser minorado com a correta gestão do capital humano que compõe a máquina burocrática.

Por fim, tanto usuários quanto agentes públicos foram unânimes em criticar a Lei de Uso do Solo, aspecto já amplamente discutido. Os usuários revelaram ainda extrema preocupação com a complexidade crescente das normas am-

bientais, sobretudo por conta do Programa de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina, em fase de implementação. Nesse caso específico, vale uma vez mais a máxima de que as normas burocráticas surgem com o objetivo de defender interesses coletivos, mas acabam se tornando, muitas vezes, emaranhados tão complexos que seus custos sociais superam seus benefícios.

Nenhum usuário se posicionou contra o planejamento urbano orientado por diretrizes ambientais, especialmente na área litorânea. Mas todos apontam para a sobreposição crescente de normas ambientais, cada qual com diferentes restrições ao investimento construtivo. Uma sugestão objetiva é que se aprovei-

te a implantação do gerenciamento costeiro para simplificar a Lei de Uso do Solo. O objetivo final é que as regras, quaisquer que sejam, mostrem-se mais claras, menos complexas e sobrepostas e priorizem o investimento ambientalmente responsável e sustentável em termos de qualidade de vida urbana.

A síntese das observações dos usuários, que também reflete o pensamento de alguns agentes do Ippuj, é que as regras construtivas em vigor em Joinville preocupam-se muito mais com aquilo que não se deseja ter na cidade do que com a cidade que se deseja ter, hoje e no futuro. É uma crítica essencialmente construtiva e que merece reflexão.

Diagnóstico e Proposições de Aprovação de Projeto da Construção Civil em Campinas (SP)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS



UNICAMP



COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO
PÓLO DE ALTA TECNOLOGIA DE CAMPINAS



Associação Regional da Habitação
Construindo Relações 22 anos

Grandes Números de Campinas

Capacidade competitiva e atração de investimentos

Campinas

Dados Seleccionados

- Fundação: 14/07/1774
- População: 1.039.297
- Área: 796 km²
- Hospitais: 32
- Médicos / 1.000 habitantes: 4,8
- Agências bancárias: 214
- Empresas: 50.305

Logística Diversificada

- Malha Rodoviária: cinco das importantes rodovias brasileiras cruzam Campinas: Anhanguera, Bandeirantes, Dom Pedro I (Presidente Dutra e Fernão dias), Adhemar de Barros (Sul de Minas) e a Santos Dumont (Rodovia Castelo Branco).
- Aeroporto de Viracopos: é o maior aeroporto da América Latina.
- Malha Ferroviária: duas ferrovias, para o porto de Santos e interior do Estado.
- Hidrovia Tietê Paraná: a 100 km, Goiás, Paraná, Argentina, Bolívia, Paraguai, Uruguai, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, permite navegação comercial.

Distâncias

- São Paulo: 96 km
- Santos: 172 km
- Brasília: 921 km
- Belo Horizonte: 601 km
- Porto Alegre: 1.177 km
- Buenos Aires: 2.300 km

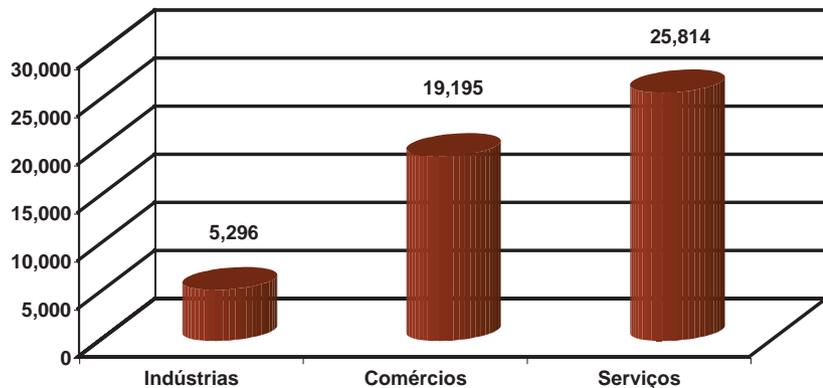
Saúde de Excelência

- Serviços eficazes e diversificados
- 4,8 médicos por mil habitantes
- 325 estabelecimentos de saúde
- Mortalidade infantil: 9,8 para cada mil habitantes
- Expectativa de vida: 74,8 anos

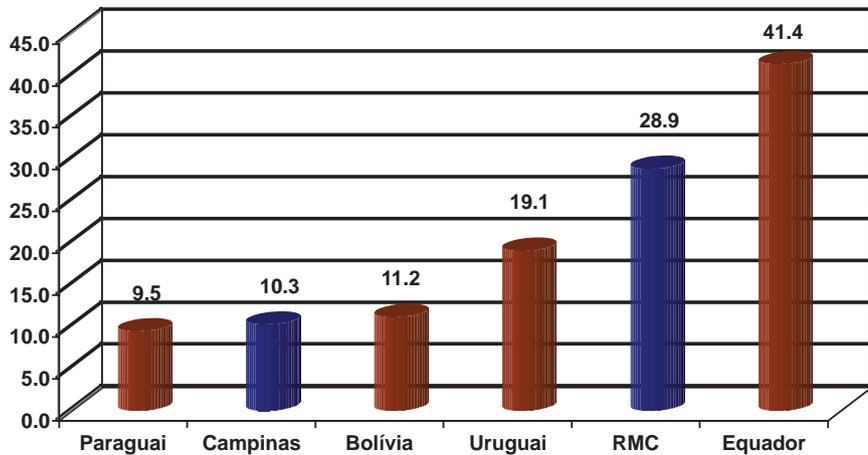
Educação Todos os Níveis

- 291 instituições de ensino pré-escolar
- 270 escolas de ensino fundamental
- 126 colégios de ensino médio
- 13 instituições de ensino superior
- 3ª maior índice de leitura de jornais
- Maior concentração de instituições de P&D do interior brasileiro
- 19% da população têm nível superior
- A Unicamp é a segunda maior detentora de patentes no INPI
- Campinas é líder brasileira na quantidade de patentes registradas no exterior

Setores Econômicos

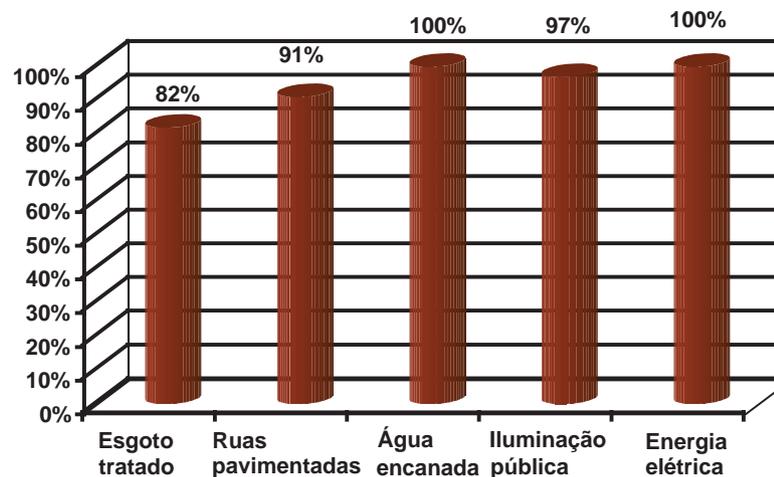


PIB PIB US\$ bi (2006)



Campinas

Infraestrutura 1º Mundo



Segurança

- 300 câmeras de vigilância
- Guarda Municipal: 735 integrantes
- Polícia Militar: 3.000 integrantes
- Polícia Civil: 745 integrantes

Pólo Tecnológico

- Centro de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE)
- CIATEC - Companhia de Desenvolvimento do Pólo de Alta Tecnologia de Campinas
- CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
- CENPRA - Centro de Pesquisas Renato Archer (CTI)
- Centro de Pesquisas Avançadas Wernher Von Braun
- Centro de Nanociência e Nanotecnologia Cesar Lattes
- CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações
- Codetec - Companhia de Desenvolvimento Tecnológico
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- IAC - Instituto Agrônomo de Campinas
- IB - Instituto Biológico
- Instituto de Pesquisa Eldorado
- ITAL - Instituto de Tecnologia de Alimentos
- IZ - Instituto de Zootecnia
- LNLS - Laboratório Nacional de Luz Síncrotron
- Softex - Programa Nacional de Software para Exportação
- Trade Point - Centro de Serviços de Comércio Exterior
- UNIEMP - Fórum Permanente das Relações Universidade Empresa

Eventos Relevantes

- Cerca de 6.000 eventos por ano, com dois milhões de participantes
- 244ª e 6ª posição entre cidades que recebem mais eventos, *ranking* mundial e nacional respectivamente
- Bienal de Leitura
- Festival Internacional de Teatro
- Feiras culturais, antiguidades e de artesanatos
- Eventos esportivos: nacionais e internacionais
- Eventos corporativos

Representações Estrangeiras

- Consulados: Chile, Equador, Espanha, França, Guiné – Bissau, Haiti, Itália e Portugal
- Representações: China, Israel e Japão
- Câmaras de Comércio: Estados Unidos e Itália

Destaques

- Melhor cidade do interior do Brasil para se trabalhar (FGV/revista Você S/A)
- Líder brasileira em registro de patentes no exterior (INPI)
- Maior concentração de centros de P&D do país, ao lado de São Paulo
- Segunda cidade em número de agências bancárias por 10 mil habitantes (IBGE)
- Quinta melhor infraestrutura urbana do país (Simonsen/Exame)
- Uma das dez cidades brasileiras que mais geram empregos (Caged-MTE)
- 11º maior PIB (IPEA)
- Maior aeroporto de cargas da América Latina (Infraero)
- UNICAMP - uma das três melhores universidades da América Latina (The Times Higher Educational Supplement)
- Um dos dois maiores pólos tecnológicos do Hemisfério Sul (Wired)

Gestor público indutor desenvolvimento econômico em parceria com a iniciativa privada

Potencial imobiliário

- Trem de Alta Velocidade – TAV
- Pólo Aeroporto de Viracopos – VGV: R\$ 15 MM
- Pólo Centro da Cidade – VGV: R\$ 5,5 MM
 - Área Central – aproveitamento de miolos de quadra
 - Vila Industrial – Revitalização e Renovação Urbana
 - Estação Teatro
 - Espaço Cultura
- Teleporto
- Pátio Central de Campinas
- Requalificação do Centro Urbano
- Parque Logístico Singer – Eixo Empresarial
- Parque de Alta Tecnologia de Campinas – CIATEC II – 7,9 MM m²
- Pólo Anhanguera
 - Arena Multiuso e Centro de Exposições e Convenções de Campinas

Financiamento Caixa Econômica Federal - Programa Minha Casa Minha Vida

Metas

- Redução de 14% de déficit habitacional
- Geração de emprego e renda

Faixa de renda familiar	Número de unidades
0 a 3 sm	400 mil
3 a 6 sm	400 mil
6 a 10 sm	200 mil

Propostas recebidas Superintendência Regional Campinas

Renda	Empr.	UN. (mil)	VGV (MM)
6 A 10 SM	43	7	771
3 A 6 SM	25	6	564
0 A 3 SM	35	14	7701
Total	103	28	2.105

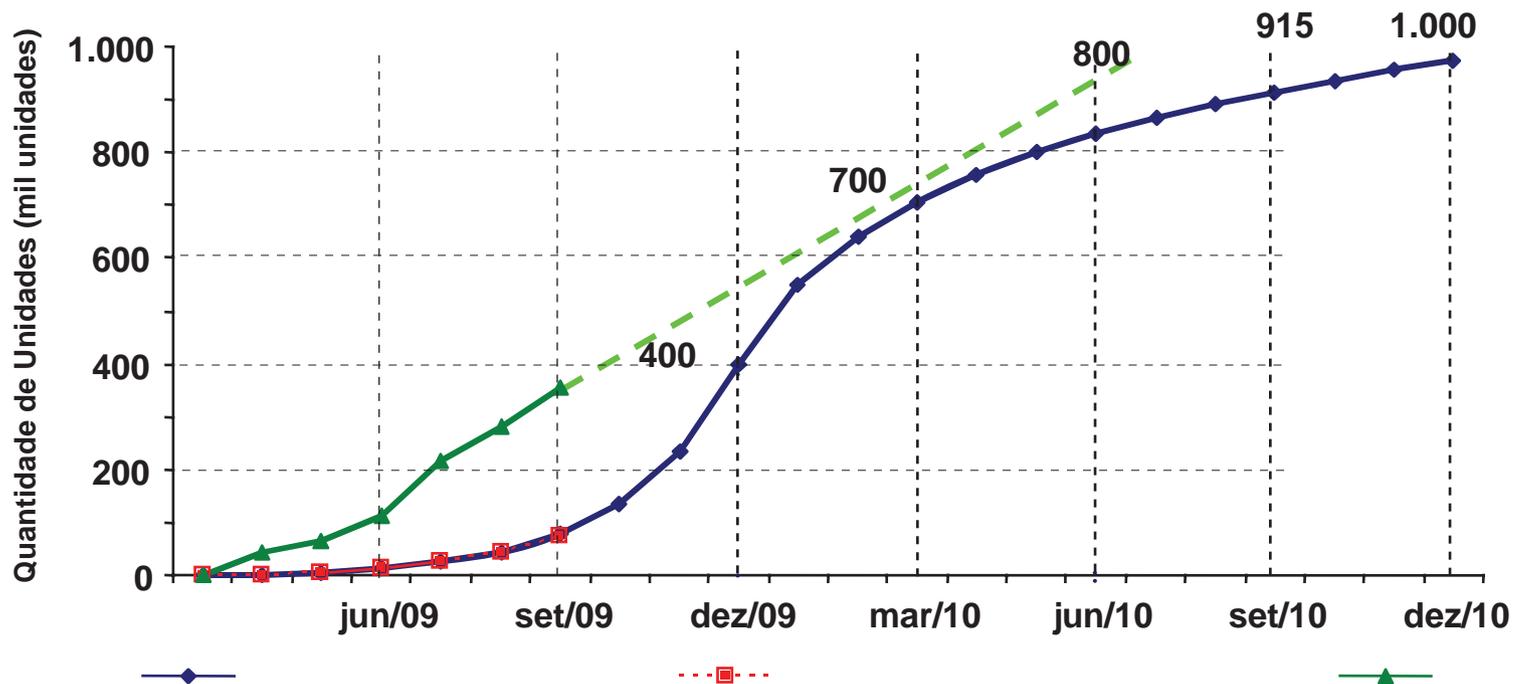
Posição: 21/10/2009

Empreendimentos contratados Superintendência Regional Campinas

Americana	2	496	57
Campinas	4	624	49
Cosmópolis	1	230	10
Indaiatuba	1	306	46
Jaguariúna	1	108	12
Paulínia	1	112	12
Sta B. D'Oeste	1	24	2
Sumaré	1	320	24
Valinhos	1	271	24
Total	13	2491	241

Financiamento Caixa Econômica Federal - Programa Minha Casa Minha Vida

É possível atingir a meta de 1.000.000!!!!



◆ Planejado

□ Velocidade atual de contratação

▲ Propostas Recebidas

SITUAÇÃO	Ago/09	Set/09
Previsão	45.206	77.968
Contratação	43.891	75,424*

PROPOSTA	Empreendimento	unidades
Recebidas	1.843	353.380
Em negociação	549	132.225

Contratação de Financiamentos Habitacionais** (R\$ Bilhões)



Fonte: Caixa Econômica Federal

* pós setembro/09

** Não considera repasses

Diagnóstico de Aprovação de Projeto da Construção Civil

Atribuição – Função / SEMURB faz o controle e ordenamento urbano

- Solo
- Espaço
- Espaço e Paisagem Urbana

Legalidade

- Estatuto da Cidade
- Plano Diretor
- Plano Local de Gestão
- Legislação Parcelamento e Uso do Solo
- Legislação Ambiental
- Legislações Edilícias e Uso das Edificações

Contexto

Sistemática de enquadramento dos protocolos SEMURB

Giram 140 mil processos / ano na SEMURB

Classificação do Projeto:

Grupo 1 - Pequena Monta

- Semurb Expresso
- Certidões
- Alvará
 - Uso e Ocupação do Solo
 - Publicidade
 - Eventos

Grupo 2 - Complexos

- Decon
 - Parcelamento do solo
 - Duos
 - Aprovações Edilícias
- Cadastramento
Diretrizes
Habitação
Comercial
Serviços
Institucionais

Visão estratégica de desenvolvimento

Dados Analisados

- GABINETE DO PREFEITO
- SEMURB
- SEPLAN
- SMA
- FINANÇAS
- TRABALHO E RENDA (geração de empregos)

Prioridades
Celeridade

Visão estratégica de desenvolvimento

Nominação e Classificação de Trâmite

- Projetos Especiais Pasta "Azul" – selo azul prioridade 1
- Projetos Minha Casa Minha Vida – selo laranja prioridade 2 (30 a 35 dias - aprovação)
- Planos Urbanísticos – atenção especial
- Projetos Especiais
 - Gabinete do Prefeito (Origem)
 - Semurb / Seplan – (Condução)
 - Gestão para Celeridade Grapohab

Potencial construtivo em Campinas

Uso do solo	Área (m²)
Comercial, serviços e institucional	13.080.000
Industrial	8.350.000
Tecnológico	5.500.000
Habitacional	24.720.000
Logístico	21.900.000
Total	73.550.000

Resumo geral dos empreendimentos Programa Minha Casa Minha Vida

APROVADOS	FAIXA DE ATENDIMENTO	UNIDADES
	0 – 3 S.M.	5.337
	3 – 10 S.M.	10.481
	TOTAL APROVADO	15.818

EM ANÁLISE	0 – 3 S.M.	14.693
	3 – 10 S.M.	8.639
	TOTAL EM ANÁLISE	23.332

Velocidade de aprovações: 15.818 unidades habitacionais de abril a outubro (7 meses) ou 2.259 por mês

Alvarás de Aprovação e Execução

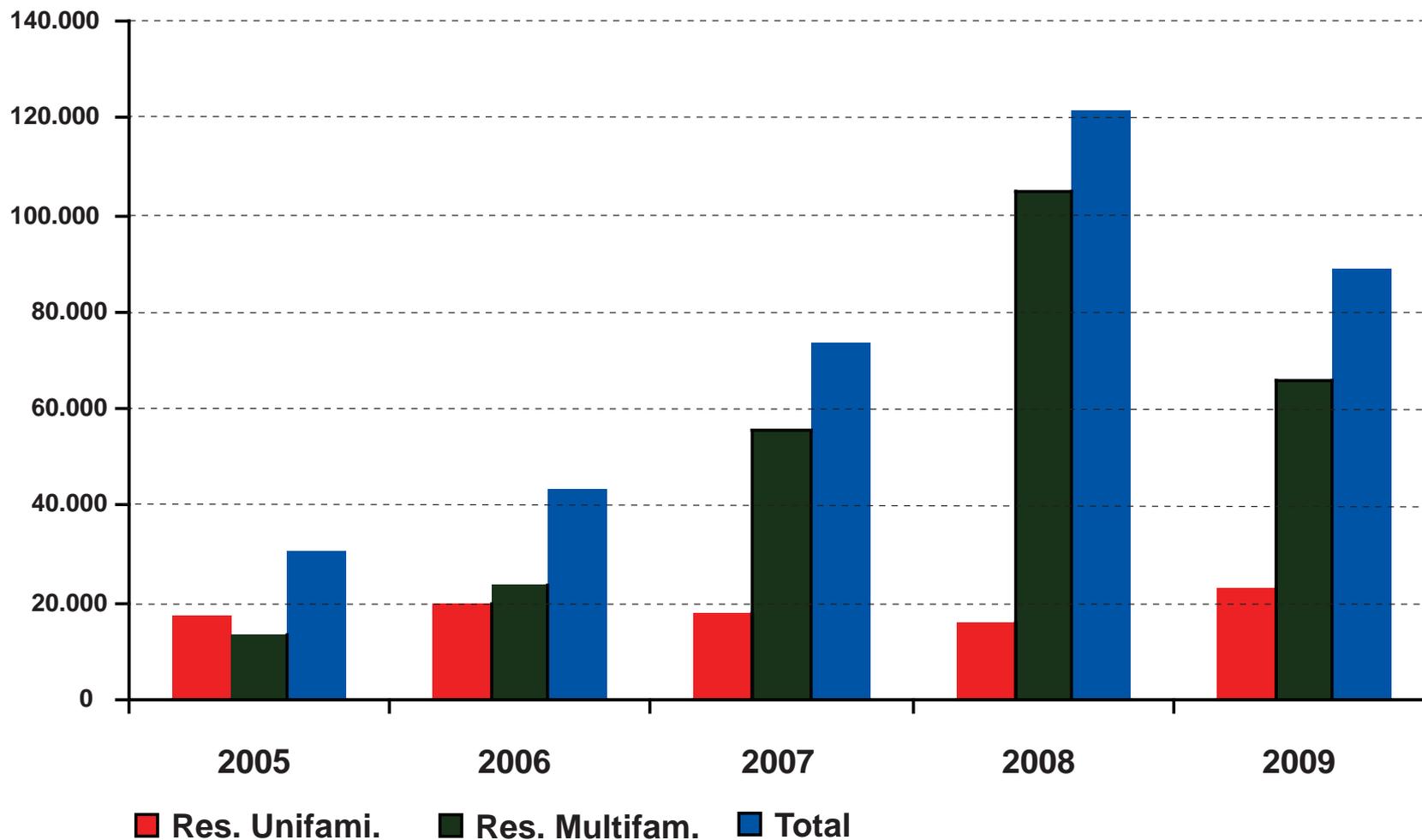
Anos	Média Mensal (m²)			Índice de Variação
	Res. Unifami.	Res. Multifam.	Total	
2005	17.212	13.257	30.469	100
2006	19.816	23.421	43.237	141
2007	17.798	55.554	73.352	240
2008	16.099	105.113	121.212	397
2009	23.254	65.869	89.123	292

Prazos para Aprovação:

- Residências Unifamiliares – SEMOX EXPRESS: em 24 horas;
- Residências Multifamiliares: em 30 dias úteis

Obs: Projetos sem empecilhos

Alvarás de Aprovação e Execução



Leitura e Proposições dos Usuários

Representação: Habicamp; Fiesp; Ciesp Campinas; Secovi Campinas; Sinduscon Campinas e AEAC

Regra Geral: usuários críticos em relação à aprovação de projeto da construção civil.

Pontos Centrais

- 1) Disponibilização para a sociedade do geoprocessamento;
- 2) Questionamento com relação à clareza dos critérios técnicos adotados nos Planos Urbanísticos;
- 3) Lei de Zoneamento (1989) demanda ponto de atenção, pois vigora há 20 anos e é necessária a sua modernização, visando a não ocorrência de incomidade;
- 4) Legislação EHS - Lei 10.410 - necessidade de adequação ao projeto Minha Casa Minha Vida;
- 5) Divulgação dos critérios técnicos adotados nos Planos Urbanísticos para os profissionais usuários.

Diretrizes Urbanísticas, Estudos Específicos, Aprovação de Projetos, Licenciamentos de Atividades e da Ordem de Serviço Interna

Decreto nº 14262/03 alterado pelo Decreto nº 14397/03 e ordem de serviço interna – 01/04

<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14262.htm>

<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec14397.htm>

Decreto nº 14262/03 de 19 de Março de 2003

Estabelece Procedimentos de Análise Para Definição de Diretrizes Urbanísticas, Estudos Específicos, Aprovação de Projetos, Licenciamento de Atividades, e dá Outras Providências

DECRETA: Art. 1º - Os pedidos relativos ao uso e ocupação do solo observarão os procedimentos previstos no presente decreto.

- SEÇÃO I: das Diretrizes Urbanísticas e Revalidação de Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo
- SEÇÃO II: do Desmembramento, Subdivisão, Anexação e Modificação de Glebas ou Lotes
- SEÇÃO III: da Aprovação de Arruamento e Loteamento
- SEÇÃO IV: da Aprovação de Projeto de Edificação
- SEÇÃO V: da Renovação do Alvará de Aprovação e Solicitação do Alvará de Execução

- SEÇÃO VI: do Alvará de Demolição (parcial ou total) e Pequena Reforma (sem aumento de área)
- SEÇÃO VII: do Alvará de Autorização para Edificação Transitória, Canteiro de Obra em Imóvel Distinto Daquele de Sua Execução, Antena Celular, Estande de Vendas
- SEÇÃO VIII: do Certificado de Conclusão de Obra - "Habite-se"
- SEÇÃO IX: do Licenciamento de Atividades - Alvará de Uso
- SEÇÃO X: do Licenciamento de Publicidade
- DISPOSIÇÕES GERAIS

Decreto nº 14.397 21 de Agosto de 2003

Altera Dispositivos do Regramento Administrativo, Relativos à Análise e Aprovação de Projetos Urbanísticos

Decreta:

Art. 1.º - Os artigos 10 e 16 do Decreto Municipal nº 14.262, de 19 de março de 2003, ficam acrescidos das seguintes alíneas:

Art. 10 -...

"i) certidão negativa de débitos tributários."

Art. 16 -...

"n) A.R.T. (Anotação de Responsabilidade Técnica - CREA)."

Art. 2.º - O artigo 12, alíneas “g” e “h” e o artigo 17, ambos do Decreto Municipal nº 14.262, de 19 de março de 2003, passam a ter a seguinte redação:
Art. 12 -...

“g) Garantia real, relativa aos melhoramentos públicos a serem executados no loteamento pelo loteador, de acordo com legislação específica existente, devendo estar vinculada ao cronograma de obra;”

“h) Cronograma de obras referentes aos melhoramentos públicos a serem executados no loteamentos pelo loteador, com duração de até 48 meses, contados a partir da data do Termo de Execução de Obras, vinculado às etapas de implantação do empreendimento.”

“Art. 17 - Autuado, o protocolado será enviado à unidade responsável pela análise do atendimento à legislação do pólo gerador de tráfego.”

Art. 3.º - Ficam integralmente revogados o art. 2º, §1º e §2º e art 4º, incs. I e II, e respectivas alíneas, do Decreto Municipal nº 12.039, de 14 de novembro de 1995.

Art. 4.º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Ordem de Serviço Interna - 01/04

DETERMINA: que o andamento dos protocolos segundo os Decretos 14.262/03 e 14.397/03, atenderá aos seguintes procedimentos:

1- Aprovação de levantamento planialtimétrico sem interesse de conhecer diretrizes urbanísticas.

2- Aprovação de levantamento planialtimétrico com interesse de conhecer as diretrizes urbanísticas.

3- Estudo Específico - Estudo de viabilidade para empreendimento com ocupação H MV 5, H MV4, CSE 6, CSE de grande porte em Barão Geraldo, Z18 e APA.

4- Aprovação de arruamento e loteamento.

5- Aprovação de subdivisão, anexação e modificação de lotes.

6- Aprovação de desmembramento, anexação e modificação de glebas.

7- Aprovação de atualização cadastral de lotes ou glebas.

8- Aprovação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS em lote.

9- Aprovação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS em gleba.

10 - Revalidação de diretrizes urbanísticas.

11- Certidão de uso do solo e zoneamento.

Cadeia Produtiva da Construção/Construction Productive Chain

Sindicatos/Unions

Sindicato da Indústria de Artefatos de Metais Não Ferrosos no Estado de São Paulo – SIAMFESP; Sindicato da Indústria da Cerâmica de Louça de Pó de Pedra, da Porcelana e da Louça de Barro no Estado de São Paulo – SINDILOUÇA; Sindicato da Indústria da Cerâmica para a Construção do Estado de São Paulo – SINDICERCON; Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo – SINDUSCON/SP; Sindicato da Indústria da Construção do Mobiliário de Leme – SINDILEME; Sindicato da Indústria da Construção e do Mobiliário de Santa Gertrudes – SINCER; Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo – SINICESP; Sindicato da Indústria da Extração de Minerais Não Metálicos do Estado de São Paulo – SINEXMIN; Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo – SINAEES; Sindicato da Indústria de Beneficiamento e Transformação de Vidros e Cristais Planos do Estado de São Paulo – SINBEVIDROS; Sindicato da Indústria de Chapas de Fibra e Aglomerados de Madeira do Estado de São Paulo – SINDIFIBRA; Sindicato da Indústria de Condutores Elétricos, Trefilação e Laminação de Metais Não Ferrosos do Estado de São Paulo – SINDICEL; Sindicato da Indústria de Esquadrias e Construções Metálicas do Estado de São Paulo – SIESCOMET; Sindicato da Indústria de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias do Estado de São Paulo – SINDISTALAÇÃO; Sindicato da Indústria de Lâmpadas e Aparelhos Elétricos de Iluminação no Estado de São Paulo – SINDILUX; Sindicato da Indústria de Mármore e Granitos no Estado de São Paulo – SIMAGRAN; Sindicato da Indústria de Material Plástico do Estado de São Paulo – SINDIPLAST; Sindicato da Indústria de Móveis e Junco e Vime e Vassoura de Escovas e Pincéis do Estado de São Paulo – SIMVEP; Sindicato da Indústria de Pinturas, Gessos e Decorações do Estado de São Paulo – SIPIGEDESP; Sindicato da Indústria de Produtos de Cimento do Estado de São Paulo – SINPROCIM; Sindicato da Indústria de Proteção, Tratamento e Transformação de Superfícies do Estado de São Paulo – SINDISUPER; Sindicato da Indústria de Serrarias, Carpintarias, Tanoarias, Madeiras Compensadas e Laminadas no Estado de São Paulo – SINDIMAD; Sindicato da Indústria de Tintas e Vernizes no Estado de São Paulo – SITIVESP; Sindicato da Indústria de Vidros e Cristais Planos e Ocos no Estado de São Paulo – SINDIVIDROS; Sindicato da Indústria e Mineração de Pedras Britada do Estado de São Paulo – SINDIPEDRAS; Sindicato das Indústrias de Calcário e Derivados para Uso Agrícola do Estado de São Paulo – SINDICAL; Sindicato das Indústrias de Cerâmica Sanitária do Estado de São Paulo – SINDICERAMICA; Sindicato das Indústrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo – SINDAREIA; Sindicato das Indústrias de Produtos Cerâmicos de Louça de Pó de Pedra, Porcelana e da Louça de Barro de Porto Ferreira – SINDICER; Sindicato Nacional da Indústria de Máquinas – SINDIMAQ; Sindicato Nacional da Indústria de Trefilação e Laminação de Metais Ferrosos – SICETEL; Sindicato Nacional da Indústria do Cimento – SNIC; Sindicato Nacional das Indústrias Siderúrgicas – SNIS.

Entidades/Entities

Associação Brasileira de Cerâmica – ABC; Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção – ANAMACO; Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança – ABECIP; Associação Brasileira da Construção Industrializada de Concreto – ABCIC; Associação Brasileira da Indústria de Iluminação – ABILUX; Associação Brasileira da Indústria de Lajes – ABILAJE; Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção – ABRAMAT; Associação Brasileira da Indústria de Painéis de Madeira – ABIPA; Associação Brasileira da Indústria de Piso Laminado de Alta Resistência – ABIPLAR; Associação Brasileira da Indústria de Plástico – ABIPLAST; Associação Brasileira da Indústria de Rochas Ornamentais – ABIROCHA; Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica – ABINEE; Associação Brasileira da Indústria Produtora de Laminados Decorativos de Alta Resistência – ABRIPLA; Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos – ABIMAQ; Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base – ABDIB; Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto – ABCON; Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR; Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfalto – ABEDA; Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Concretagem – ABESC; Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia – ABESCO; Associação Brasileira das Indústrias de Equipamentos Contra Incêndios e Cilindro de Alta Pressão – ABIEIX; Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento – ABIFIBRO; Associação Brasileira de Cimento Portland – ABCP; Associação Brasileira de Construção Metálica – ABCEM; Associação Brasileira de Engenharia e Consultoria Estrutural – ABECE; Associação Brasileira de Engenharia Industrial – ABEMI; Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT; Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura – ASBEA; Associação Brasileira dos Fabricantes de Chapas para Drywall – DRYWALL; Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento – ASFAMAS; Associação Brasileira dos Fabricantes de Tubos de Concreto – ABTC; Associação Brasileira dos Produtores de Cal – ABPC; Associação Brasileira dos Fabricantes de Tintas – ABRAFATI; Associação Brasileira pela Conformidade e Eficiência de Instalação – ABRINSTAL; Associação Comercial de São Paulo – ACSP; Associação das Construtoras do Vale do Paraíba – ACONVAP; Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil – ANEPAC; Associação Brasileira de Distribuidores e Processadores de Vidros Planos – ABRAVIDRO; Associação Nacional de Fabricantes de Esquadrias de Aço – AFEAÇO; Associação Nacional de Fabricantes de Esquadrias de Alumínio – AFEAL; Associação Nacional dos Fabricantes de Cerâmica para Revestimento – ANFACER; Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias – ANEOR; Associação Paulista das Cerâmicas de Revestimento – ASPACER; Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas – APEOP; Associação Regional da Habitação de Campinas – HABICAMP; Associação Brasileira de Tecnologia para Equipamentos e Manutenção – SOBRATEMA; Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC; Comitê da Cadeia Produtiva da Mineração – COMIN; Comitê Brasileiro de Construção Civil – COBRACON; Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de São Paulo – CREA/SP; Escola Politécnica da USP – POLI/USP; Federação do Comércio do Estado de São Paulo – FECOMERCIO; Federação Internacional das Profissões Imobiliárias – FIABCI; Fundação Carlos Alberto Vanzolini – FUVAN; Instituto Brasileiro do Desenvolvimento da Arquitetura – IBDA; Instituto Brasileiro de Siderurgia – IBS; Instituto Brasileiro do Concreto – IBRACON; Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB; Instituto de Engenharia – IE; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT; Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB; Instituto do PVC – IPVC; Instituto Falcão Bauer de Qualidade – IFBO; Instituto de Orientação as Cooperativas Habitacionais de São Paulo – INOCOOP/SP; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI/SP; Serviço Social da Construção Civil do Estado de São Paulo – SECONCI; Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo – SECOVI/SP; Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado do Rio de Janeiro – SECOVI/RJ; Sindicato Nacional da Indústria de Produtos de Cimento – SINAPROCIM; Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP/*Federation of Industries of the State of São Paulo - FIESP*

PRESIDENTE/PRESIDENT: Paulo Skaf

CONSIC – Conselho Superior da Indústria da Construção/*High Committee of Industry and Construction*

PRESIDENTE/PRESIDENT: Paulo Setubal Neto

VICE-PRESIDENTES/VICE-PRESIDENTS: José Carlos de Oliveira Lima – Carlos Alberto Orlando

CONSELHEIROS/COUNSELORS

Aaron Bernardo Sondermann – Aluizio de Barros Fagundes – Antonio Miguel Marques – Ascanio Merrighi – Beatriz Krug Ometto Moreno – Bernadete Maria Pinheiro Coury – Carlos Diaulas Serpa – Carlos Eduardo Uchoa Fagundes – Carlos F. Buhler – Carlos Maurício Lima de Paula Barros – Denis Perez Martins – Edson Gaidzinski Jr – Fernando Val Y Val Peres – Frederico Guilherme Eder – Getúlio Nogueira de Sá – Günter Leitner – Helvécio Duia Castello – Inês da Silva Magalhães – João Batista Crestana – João Cláudio Robusti – João Fernando Gomes de Oliveira – João Oscar Bergstron Neto – Jorge Fontes Hereda – José Joaquim do Amaral Ferreira – José Octávio Armani Paschoal – José Roberto Bernasconi – José Sílvio Valdiserra – José Tadeu da Silva – Juan Quirós – Lair Alberto Soares Krahenbuhl – Luciano Amadio – Luiz Eulálio de Moraes Terra – Luiz Roberto Horst Silveira – Marcos Monteiro – Marcos Otávio Bezerra Prates – Marlus Renato Dall’ Stella – Michel Tuma Ness – Paulo Safady Simão – Pedro Buzatto Costa – Raul Penteadado de Oliveira Neto – Reginaldo Arcury – Renato José Giusti – Ricardo Yazbek – Roberto Papaiz – Sérgio Aredes Piedade Gonçalves – Sérgio Tiaki Watanabe – Vicente Abate – Wagner Roberto Lopes – Wilson Carlos Corrêa

DECONCIC – Departamento da Indústria da Construção/*Department of Industry and Construction*

DIRETOR TITULAR/INCUMBENT DIRECTOR: José Carlos de Oliveira Lima

DIRETORES TITULARES ADJUNTOS/ASSISTENT INCUMBENT DIRECTORS: Carlos Alberto Orlando – João Cláudio Robusti – José Roberto Bernasconi – Renato José Giusti

DIRETORES/DIRECTORS

Alexandre Coelho do Nascimento Neto – Amilcar Antonio Buldrim Sontag – Carlos Alberto Rosito – Carlos Eduardo Lima Jorge – Carlos Roberto Petrini – Catia Mac Cord Simões Coelho – Celina Araújo – Cláudio Elias Conz – Coukeper Victorello – Denis Perez Martins – Dilson Ferreira – Elisabete Rodrigues Alves – Giuliano Chaddoud – Ibelson Ferreira de Sousa – João Batista Crestana – Jorge Yamaniski Filho – José Jorge Chaguri – José Pereira Gonçalves – José Sérgio Marchesi – Luiz Antonio Martins Filho – Manuel Carlos de Lima Rossito – Marco Antonio de Almeida – Mário William Esper – Maurício Iazzetta – Michel Tuma Ness – Milton Bigucci – Newton de Lima Azevedo – Paul Alain Wroclawski – Paulo José Cavalcanti de Albuquerque – Sérgio Aredes Piedade Gonçalves

COORDENADORES EXECUTIVOS/EXECUTIVE COORDINATORS

Coordenador de Operações/*Operation Coordinator*: Carlos Alberto Laurito – Coordenador de Projetos/*Project Coordinator*: Claudinei Florêncio

EQUIPE DECONCIC/*DECONCIC STAFF*: Alberto Corunha Tavares – Andrea Beraldo Kapamadjian – Patrícia Pereira Faroni – Renata de Negreiros Mendes – Virginia Antonia Álvares Torres

Comitê Estratégico – 8º Construbusiness/*Strategic Committee – 8th Construbusiness*

Abelardo Campoy Dias – Alfredo Petrilli Júnior – Bernadete Maria Pinheiro Coury – Carlos Alberto Orlando – Carlos Eduardo Cabanas – Carlos Martins – Carlos Roberto Petrini – Catia Mac Cord Simões Coelho – Eduardo Rodrigues Machado Luz – Elcio Sigolo – Hugo da Costa Rodrigues Filho – Inês da Silva Magalhães – João Cláudio Robusti – José Roberto Bernasconi – Luiz Carlos Previlato – Manuel Carlos de Lima Rossito – Marcos Otávio Bezerra Prates – Maria Salette de Carvalho Weber – Mário William Esper – Renato José Giusti – Roberto Akazawa

Construbusiness 2009 – Congresso Brasileiro da Construção (8ª edição)
Construbusiness 2009 – Brazilian Construction Congress (8th edition)

A Construção do Crescimento Sustentável/Sustainable Growth Construction

Realização/Execution

Departamento da Indústria da Construção - DECONCIC/Industry and Construction Department - DECONCIC
Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP/Federation of Industries of the State of São Paulo - FIESP

Participações especiais/Special Participation

Caixa Econômica Federal - Ministério das Cidades - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Projeto Gráfico/Graphic Design

Departamento de Comunicação - DECOM/FIESP/Communication Department - DECOM/FIESP

Diagramação/Diagramming

Nexis Comunicação

Pesquisa e Análise/Research and Analysis

LCA Consultores/LCA Consultants

Fernando Camargo (Sócio Diretor)/(Partner Director) – Cláudia Viegas (Coordenadora de Projetos)/(Project Coordinator) – Flávia Ferreira (Economista)/(Economist) –
Solange Kileber (Economista)/(Economist) – Tiago Maciel (Assistente Técnico)/(Assistant Technician)

Versão Traduzida/Translated Version

Catharina Parodi

São Paulo - 30 de novembro de 2009/São Paulo - November/2009

Está autorizada a reprodução total ou parcial deste trabalho, solicitando-se que seja citada a fonte./For total or partial reproduction of this work, we request that the source be cited.

Agradecimentos/Special Thanks

O Departamento da Indústria da Construção - DECONCIC/FIESP agradece a colaboração da Unicamp, Prefeitura do município de Campinas, Ciatec, Habicamp, FGV e Abramat pelo seus estudos sobre os procedimentos para aprovação de obras na construção civil, bem como agradece à Casa da Notícia e às entidades e empresas patrocinadoras para a realização do evento e impressão da publicação Construbusiness 2009. Essa iniciativa possibilita que os dados, levantados em abrangente pesquisa, sirvam de subsídio para decisões que reativem a economia e contribuam para as soluções dos problemas brasileiros.

DECONCIC/FIESP - Department of Industry and Construction thanks the collaboration of Unicamp, Campinas City Hall, Ciatec, Habicamp, FGV and Abramat for the survey on procedures for civil construction work approval, and special thanks also to the Casa da Notícia (House of News journal) and associations and enterprises, sponsors of the event and printing of Construbusiness 2009 edition. The initiative enabled the broad research performed, in order to subsidize decisions that will reactivate economy and contribute to solving Brazilian problems.

8º ConstruBusiness

CONGRESSO BRASILEIRO DA CONSTRUÇÃO

"A Construção do Crescimento Sustentável"

Realização:



Apoio:



Patrocínio:



Apoio Institucional:

Apoio de Mídia:

