



Seminário

BRASIL: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO NA PRÓXIMA DÉCADA

*Rio de Janeiro
Agosto - 1994*

OS NOVOS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
Jorge Wilhelm

A UNIÃO E O DESENVOLVIMENTO URBANO
Roberto Cavalcanti Albuquerque

GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO
Lino Ferreira Neto

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
Fernando Resende

O BNDES E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO
José Mauro da Cunha

GESTÃO DAS GRANDES CIDADES: AVALIAÇÃO E DESAFIOS
Luiz César de Queiroz Ribeiro
Luciana Corrêa do Lago

OS NOVOS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

*Jorge Willheim**

* *Do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos-ONU*

Trabalho apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, organizado pelo Ministério da Integração Regional, IPEA, BNDES e Banco Mundial (Rio de Janeiro, RJ, 22 a 24 de agosto de 1994)

OS NOVOS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO

Jorge Wilhelm

Em todo o mundo, mas especialmente no Brasil, temos assistido a décadas de valentes esforços para resolver problemas urbanos e para melhorar as condições de vida da população. Embora seja inegável que quase todos os indicadores de qualidade de vida sejam hoje melhores do que há 50 anos, a verdade é que continuamos a enfrentar problemas graves, como a escassez de moradias, o desemprego, o crime e a violência, a poluição das águas, a insuficiência de recursos financeiros, as dificuldades de governar megacidades, o escasso acesso aos serviços de saúde, transporte e cultura. Apesar dos êxitos, continuamos a sentir frustrações e, francamente, tememos pelo futuro.

Para melhor situar os desafios, de modo a poder vencê-los, creio ser necessário trabalhar em dois planos distintos, porém igualmente importantes:

- a) O plano amplo do **desenvolvimento**, inevitavelmente **global** e de **longo prazo**, quadro referencial indispensável para escolhermos as estratégias adequadas (pois, como dizia Seneca, "não sopram bons ventos para quem não sabe onde quer ir").
- b) O plano **imediate** e **local**, agindo sobre a escala pequena e o curto prazo, evitando que os problemas se somem, se agigantem, deixando-nos impotentes.

Iniciarei com alguns comentários sobre o primeiro plano. Os problemas urbanos correspondem em boa parte aos problemas do desenvolvimento. O desemprego existente, estrutural e tecnológico, ou ocasionalmente conjuntural, resulta dos transtornos (os otimistas os chamam de "ajustes") da economia globalizada, em seus reflexos nacionais e locais. As tensões, a criminalidade e a violência, são freqüentemente gerados pela falta de perspectiva e de capacitação, além de refletirem o desespero causado pelo crescente distanciamento entre ricos e pobres, e pela freqüência com que famílias se rompem e se desestruturam. Igualmente, a crônica incapacidade financeira dos municípios para atenderem as crescentes demandas em infra-estrutura, equipamento e serviços, e agravada pela incerteza sobre o papel a desempenhar e a melhor forma de gerir os negócios públicos.

As dúvidas, a incerteza, a falta de perspectiva, são todas facetas a denunciar a **transitoriedade** do momento em que estamos vivendo. A própria ausência, há tempo, de um projeto nacional para o nosso desenvolvimento, reflete, além das circunstâncias das vice-presidências, do "impeachment" e da campanha eleitoral, a hesitação sobre o futuro que caracteriza um período de transição.

Estamos no meio de um processo de transformação bastante profundo e valeria a pena determo-nos um pouco sobre este fenômeno mundial. A globalização da economia não constitui um mero desdobramento do tradicional comércio internacional; o que ocorreu, a partir da década de 60, e, por um lado, a **transnacionalização** dos interesses econômicos; isto é, o descolamento entre interesses nacionais e os interesses e estratégias das grandes corporações transnacionais (por vezes chamadas, a meu ver incorretamente, de multinacionais). Por outro lado, o computador primeiro, e a telemática em seguida, criaram os atuais **fluxos informativos**, de acesso frequentemente restrito, acelerando incrivelmente a tomada de decisões e a circulação de capitais.

Globalização e aceleração constituem mudanças consideráveis e colocam desafios a nível da modernização, da concorrência, da governança, dos sistemas políticos, da gestão pública e privada; sem falar das tensões suplementares a nível dos indivíduos, cujo arquivo de informações ampliou-se e é constantemente alterado, tornando difícil e angustiante sua digestão na velocidade exigida, dificultando por vezes a transformação de informações em conhecimento.

Para onde apontam essas transformações e o que caracteriza este período de transição? Arriscarei desenhar um **cenário**, tarefa, aliás, à qual nos dedicamos, por dever de ofício, no Secretariado do Centro **HABITAT** das Nações Unidas, a fim de preparar adequadamente a Conferência sobre o futuro das cidades. Creio que o sistema de produção de mercadorias será profundamente alterado, seja em virtude das mudanças tecnológicas que incorporam o computador ~~em quase todas as operações produtivas, acarretando sensível mudança na estrutura de empregos; seja porque será preciso encontrar outros meios, além do hoje já inviável "welfare state", para reduzir a curto prazo a distância entre ricos e pobres, eliminando a crescente pobreza que fatalmente desestabilizaria a ordem mundial.~~

Estes "outros meios" serão em boa parte representados pela participação do setor privado, mormente das empresas transnacionais, maiores interessadas em incorporar espaços econômicos seguros, evitando a crescente marginalização que restringe suas atividades. O novo sistema de produção de mercadorias (um novo capitalismo? um novo socialismo?) poderá nascer desta parceria entre poder estatal e poder transnacional, ambos pervadidos pelo sistema de participação da sociedade civil. Trata-se, contudo, de mero cenário, sujeito as surpresas que a história, com sua ocasional insensatez, nos reserva...

De todo modo, qualquer cenário de uma nova ordem mundial, só será atingido após uma fase de **transição** que se caracterizara por crescente intolerância e busca de manutenção de privilégios, a nível individual, local e nacional; nacionalismos e guerras localizadas; marginalização de populações sem preparo educacional e de saúde para adequar-se as novas exigências do sistema produtivo; desemprego estrutural; e, ao mesmo tempo, pela explosão de novas atividades produtivas, oportunidades de enriquecimento, substituição de tecnologias urbanas obsoletas, florescimento das artes e da cultura, enfim: desenvolvimento...

No que tange a realidade urbana, este mundo em transição se assemelhará a um **arquipélago** de ilhas urbanas, por vezes verdadeiras cidades-estado, em que se vive bem, modernamente, com elevado grau de informação e de interconexão, onde tudo é rápido e semelhante; estas ilhas no entanto estarão cercadas por recifes semi-submersos de pobreza e carências, com populações desinformadas e onde o ritmo de vida será sensivelmente mais lento. Não será nada tranquilo viver neste equilíbrio instável entre ilhas e recifes, com as piranhas e os tubarões do crime e do narcotráfico a se locupletarem vorazmente...Donde o interesse crescente em construir as pontes e superar o período de transição.

Naturalmente, há muito a dizer sobre como funcionará o arquipélago das ilhas em que se vive bem: ele será extraordinariamente articulado, graças ao uso crescente dos fluxos informativos, e poderá vir a constituir uma "Netrópolis", um sistema urbano ligado em rede, uma cidade virtual, como o descreve o jornalista Julio Moreno em recente artigo. Nesta "cidade" virtual, a intensa articulação telemática alterará hábitos e modos de produção. Já hoje, redes informativas como a "*Internet*" conectam cerca de 2,5 milhões de computadores (cerca de 20 milhões de usuários, 1 bilhão de mensagens trocadas por mês!) e, segundo dados daquele jornalista, seu número tem duplicado a cada ano desta década.

Contudo, esta visão, já profeticamente antecipada por Mumford, Huxley, Drucker e outros, revela a incrível aceleração dos processos decisórios, assim como aponta para o desafio de, por um lado, gerar os sistemas políticos e sociais que permitam capitalizar sobre este aumento de fluxos informativos e, por outro, a necessidade vital de democratizar o sistema, de construir as acima mencionadas pontes, evitando a crescente marginalização que poderia vir a transformar a virtual "*Netrópolis*" em reais "*Necrópolis*"...

Repito: os desafios urbanos são os desafios do desenvolvimento. E, neste momento histórico, constituem igualmente os desafios da humanidade, pois entre visões proféticas, tampouco podemos olvidar a de Nostradamus para o fim deste milênio: " a invasão da Europa pelo homem do turbante azul e a destruição da cidade antiga..."

Passemos agora para o **segundo plano** de observação, o do curto prazo, da ação local; em outros termos: o plano em que se deve estabelecer uma **estratégia de ação**, para encaminhar o processo do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida em nossas cidades.

Para propor uma estratégia, convém conhecer, por um lado, a realidade em que se deseja agir e, por outro, os instrumentos de ação, existentes e a criar.

O Brasil apresenta uma **rede urbana** considerada razoavelmente estável, em virtude da diminuição do crescimento urbano decorrente do fluxo migratório rural. Contudo, penso que esta constatação é insuficiente para descrever o quadro atual. É verdade que não mais se presencia o grande fluxo migratório do Nordeste na direção do Sudeste, nem o do interior para as capitais. Para citar um só exemplo, o da metrópole de São Paulo, desde 1975 o fator preponderante de seu crescimento urbano tem sido o vegetativo e não o migratório. Por outro lado, o censo de 1991 revelou uma drástica queda de fertilidade na população brasileira; é considerável diminuição na taxa de crescimento das grandes cidades.

Estaria diminuindo a urbanização no Brasil? Tal conclusão seria equivocada. O que se observa é uma **alteração no padrão de urbanização** e um novo desenho da rede de cidades. Os novos caminhos de acesso ao planalto central, ao cerrado mais longínquo e à região amazônica, estão inaugurando uma nova fase de crescimento urbano em faixa pioneira. Esta é uma experiência que o Brasil conhece bem, embora os estudiosos ainda não se tenham suficientemente dedicado a sua análise. Enquanto aqui estamos conversando, provavelmente alguma cidade esteja nascendo, já não mais na ponta de trilhos, como à época do crescimento paulista, mas ao lado de alguma rodovia.

Além do crescimento urbano pioneiro, em nosso "*far-west*" parcialmente amazônico, assistimos a um **adensamento e re-equilíbrio das redes urbanas** das regiões mais adensadas: São Paulo, Rio, Porto Alegre. As suas cidades médias estão passando por um rápido e sólido processo de enriquecimento e cosmopolitização. Nelas encontra-se empregos, educação superior, diversificação da economia, crescimento dos serviços, politização, além de conseguirem manter um bom ambiente e boa qualidade de vida. Apresentam taxas de crescimento positivas e forte tendência a conurbação. Algumas delas, como a região de Campinas, já foi identificada como em processo de metropolização.

Ora, enquanto ocorrem estas interessantes alterações na rede urbana brasileira, como se tem desenvolvido os **instrumentos de ação** para conduzir adequadamente o seu desenvolvimento? Neste campo infelizmente **não** encontramos a mesma criatividade, nem dinamismo. Há muitos anos deixou de existir, ao nível do governo federal, um interlocutor sequer para os problemas de nossas cidades. Até mesmo a memória do que se fez no passado perdeu-se, quando do incêndio da sede do Ministério de Habitação. A questão urbana tem sido considerada apenas setorialmente, saneamento aqui, habitação acolá, perdendo o governo federal a compreensão do significado e do potencial das cidades para o desenvolvimento. A descentralização fiscal e o gesto da Constituição, conferindo aos municípios o status de "parceiro" na Federação, atendem aos reclamos de maior atenção por parte de Prefeitos, Câmaras e ONGs. Mas não ajudaram, por ora, a amadurecer, no seio do Governo Federal ou do Congresso, qualquer

idéia sobre o papel das cidades no desenvolvimento, sobre o fato delas serem instrumentais para o aproveitamento das novas oportunidades oferecidas pela economia global.

Enquanto na cúpula do governo se marcava passo, com as usuais exceções dos que nos quadros técnicos enxergam mais longe, o poder local, e, por vezes, o estadual, pressionados por uma população cada vez mais organizada, avançava, experimentando, inovando, resolvendo topicamente os mais aflitivos problemas. É, neste sentido, exemplar o que tem sido feito, entre outras, pela cidade de Curitiba. O conjunto de experiências dos diversos municípios constitui um acervo de considerável riqueza e tem nos inspirado, no Centro **HABITAT** das Nações Unidas, a ponto de estarmos iniciando a montagem, em escala global, de um **catálogo eletrônico**, acessível a todos, contendo em diversas línguas, as experiências realizadas e que melhor demonstram boas práticas no manejo das questões urbanas. É nosso pensamento colocar no catálogo aquelas experiências que forem indicadas por pelo menos duas categorias de "indicantes": uma prefeitura mais um órgão representativo de profissionais, ou um órgão do setor público mais uma ONG, ou uma fundação mais um legislativo; afim de dar legitimidade ao critério de escolha.

O presente Seminário é uma saudável demonstração de interesse por um assunto em que o Brasil poderia ser mestre, pois somos eméritos construtores de cidades! E dele conviria que nascesse o estímulo suficiente para gerar projetos e programas capazes de unir sinergicamente todos os parceiros responsáveis e interessados nas operações urbanas.

Embora os participantes do Seminário possam, melhor que eu, alinhar **conclusões** e propor medidas, não posso me furtar a dizer que qualquer estratégia para o desenvolvimento urbano, isto é, para a melhoria das condições de vida em nossas cidades, devesse considerar:

- (a) os riscos e as oportunidades oferecidas pela globalização da economia;
- (b) forte interconexão decorrente dos fluxos informativos;
- (c) novo papel da cidade, mormente das metrópoles;
- (d) potencial nacional das redes urbanas regionais, carentes de uma política de apoio;
- (e) montagem de um sistema interativo entre níveis de governo e entre estes e os atores não governamentais;
- (f) elaboração conjunta de uma política nacional de apoio às cidades, categorizadas por tamanho e função;
- (g) um programa interurbano de intercâmbio de experiências;
- (h) uma política, ecológica e socialmente adequada, para as cidades novas nas franjas pioneiras;

- (i) programas de proteção aos recursos ambientais urbanos;
- (j) programas de proteção aos recursos humanos, notadamente em educação, capacitação e saúde;
- (k) formalização política de uma descentralização;
- (l) formalização dos instrumentos de uma política urbana;
- (m) programas emergenciais e políticas para a posse da terra e da habitação.

A experiência e o grau de conhecimentos que o Brasil possui, no campo da urbanização, espontânea ou planejada, coloca-o em posição privilegiada e de grande responsabilidade no que tange a montagem e realização, em 1996, da Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos, a realizar-se em Istambul. No Secretariado desta Conferência, também conhecida como "Habitat II", aguardamos com interesse a movimentação de todos os interessados na melhoria das cidades, em torno do Comitê Nacional recentemente formado.

Aguardamos, igualmente, com grande interesse, os resultados deste Seminário, em tão boa hora convocado pelo Governo Brasileiro em cooperação com o Banco Mundial, a quem agradeço pelo convite feito, que me deu a oportunidade de estar hoje aqui, com tantos amigos.

A UNIÃO E O DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

*Roberto Cavalcanti de Albuquerque**

* *Do Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE*

Trabalho apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, organizado pelo Ministério da Integração Regional, IPEA, BNDES e Banco Mundial (Rio de Janeiro, RJ, 22 a 24 de agosto de 1994)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: A CONTROVÉRSIA,

A UNIÃO E A POLÍTICA URBANA: O TEMPO DA CRIAÇÃO

O BRASIL URBANO: OS ANOS 70 REAVALIADOS,

A DÉCADA DE 1980: TRANSIÇÃO E COLAPSO,

A UNIÃO E A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988,

A QUESTÃO URBANA: DESAFIOS ATUAIS E PROSPECTIVOS

PAPEL DA UNIÃO NESTA E NA PRÓXIMA DÉCADAS,

O INSTITUCIONAL: A NOVA INSERÇÃO DA UNIÃO NO URBANO,

CONCLUSÃO: AS PRIORIDADES,

INTRODUÇÃO: A CONTROVÉRSIA

O Papel da União no desenvolvimento urbano, objeto de especulação e controvérsia desde a vigência da Constituição de 1988, pareceu esvaecer-se, em 1990, com a reforma administrativa empreendida pelo presidente Fernando Collor, que excluiu, das competências da Administração Pública Federal, aquelas que anteriormente lhe eram conferidas a esse respeito, e extinguiu os órgãos e entidades que delas se incumbiam.¹

A restauração, em 1992, dessas competências, com a criação do Ministério da Integração Regional, e o arranjo institucional provisoriamente adotado para exercê-las, embora tenham preenchido vazio administrativo que ofendia claros mandamentos constitucionais, pouco contribuíram para alterara percepção de que, no espírito federalista e descentralizante que inspirou os constituintes de 1987-88, a questão urbana fora basicamente confiada aos estados e, em especial, aos municípios.²

O objetivo deste estudo é: a) examinar, no plano jurídico-constitucional, o que compete à União em matéria de desenvolvimento urbano e, em consequência; b) propor as ações de governo que por ela devem ser adotadas. Essas ações da União são: c) vistas em seus pressupostos, naturezas e conteúdos, sendo, também; d) considerada a articulação delas com as atuações dos demais entes federados e da esfera privada. Com a finalidade de contextualizar essas análises e proposições, são: e) feitas algumas incursões na história recente da experiência do Governo Federal no trato da questão urbana; e f) traçados breves perfis da situação econômico-social do Brasil urbano e metropolitano.

A UNIÃO E A POLÍTICA URBANA: O TEMPO DA CRIAÇÃO

Em meados da década de 70, as questões urbanas ganham no Brasil inusitado relevo, tanto no espaço público em que se debatem os grandes temas do desenvolvimento quanto nas decisões políticas e nas ações de governo.

Os resultados censitários de 1970 haviam revelado que o país, com 52 milhões de pessoas vivendo nas cidades (56% da população), já se tornara predominantemente urbano. Que a urbanização tinha-se acelerado nos anos 60, avançando 5,2% ao ano e incorporando às cidades mais de 20 milhões de habitantes. Que as nove maiores áreas

¹ A referida reforma administrativa foi adotada em 15 de março de 1990, através da Medida Provisória nº 150, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios do Decreto nº 99.180, que dispôs sobre o funcionamento de seus órgãos, e da Medida Provisória, nº 151, que dispôs sobre a extinção e a dissolução de entidades da Administração Pública Federal.

² O Ministério da Integração Regional, criado pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, tem, entre as suas competências, o desenvolvimento urbano (art. 16, XIII, b). Em sua estrutura, ainda informal, inclui-se uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

metropolitanas, com quase 24 milhões de pessoas, abrigavam mais de 45% da população urbana. Tinham, porém, igualmente constatado que a riqueza acumulada nas cidades com o crescimento e a industrialização contrastava com a extrema pobreza em que viviam cerca de 35% (18 milhões) de seus habitantes. Que as aglomerações metropolitanas apresentavam incidência de pobreza de mais de 20% (4,9 milhões de pobres). E que crescia o subemprego e grandes eram as insuficiências de infra-estrutura e de serviços básicos nas cidades.³

O governo da União, embora buscasse legitimar-se nos resultados do "milagre" econômico, inquieta-se diante dessa situação social, que repercute, interna e externamente, em particular com o debate em torno do agravamento da distribuição interpessoal da renda nacional ocorrido entre 1960 e 1970, fenômeno politicamente debitado ao regime autoritário.⁴ Chega a tal ponto o desconforto dos agentes governamentais ante esses e outros indicadores da iniquidade do crescimento, repetidamente divulgados pela imprensa e ressaltados em todos os fóruns, que o próprio presidente Emílio Médici, já no ocaso de seu governo, provocado sobre o assunto, vê-se compelido a fazer a incômoda constatação de que, embora a economia fosse bem, o povo (ainda) ia mal.

Esta seria a senha para o reformismo social de *rationale* paretiano e para a abertura política controlada patrocinados, a partir de 1974, pelo presidente Ernesto Geisel, que revelavam um governo até então confiante na força de suas iniciativas e na capacidade de gerir ordenadamente a evolução nacional.⁵

É nesse contexto que, em cerca de três anos, se formula, institucionaliza-se e se põe em execução uma política de desenvolvimento urbano para o país.

Já havia sido criada, em 1972, no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios - Sarem, instrumento de

³ Os dados populacionais apresentados são dos Censos Demográficos de 1960 e 1970 (IBGE). As estimativas da pobreza urbana foram elaboradas com base em estudos do Inae-Fórum Nacional e do Ipea. [Cf. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & VILLELA, Renato, "A situa;ao social no Brasil: um balanço de duas décadas", em VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.), *A questão social no Brasil*, São Paulo, Nobel, 1991, p. 23-104; TOLOSA, H.C., "Pobreza no Brasil: uma avalia;ao dos anos 80", idem, p. 105-136; e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coord.), *O Brasil social: realidades desafios, opções*, Rio de Janeiro, Ipea, 1993]. Pobres s/ao consideradas aquelas pessoas cujo rendimento familiar *per capita* é igual ou inferior a US\$ 35 mensais (cerca de US\$ 417 anuais) em valores de 1990. Trata-se, portanto, de pobreza crítica, compreendida como a condição sóciofamiliar em que as necessidades básicas não estão sendo minimamente atendidas.

⁴ Cf. MELLO, Marcus André B. C. de MOURA, Alexandrina S. de, "Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial", *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 4, dez. 1990, p. 99-150. O artigo, de Albert Fishlow, que deflagrou a discussão sobre as desigualdades distributivas, intitulado "Brazilian size distribution of income", foi publicado na *American Economic Review* (maio, 1972).

⁵ Cf. "Políticas públicas urbanas no Brasil", cit., p. 117. Veja-se também ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, "O Estado e a República, 19889-1989", *Revista da Escola Superior de Guerra*, ano 5, n. 13, 1989, p. 19-36.

intensa interação intergovernamental, inclusive com os incipientes organismos metropolitanos, bem como de gradual descentralização executiva. Em 1973 são estabelecidas, mediante lei complementar, as regiões metropolitanas.⁶ Nesse mesmo ano, por iniciativa da Sarem e do Ipea, elaboram-se as bases de uma política urbana, que vão mais tarde subsidiar a formulação da estratégia de desenvolvimento social-urbano do II PND.⁷ É criada em 1974 a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU e, em 1975, institui-se o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU. A Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, também de 1975, vai desempenhar, nos transportes das cidades, papel semelhante ao exercido pelo Banco Nacional da Habitação - BNH no saneamento e habitação.⁸

Todo um conjunto de programas urbanos, integrados (para as regiões metropolitanas e as demais capitais dos estados, bem como para cidades de porte médio) e setoriais (em transportes urbanos, saneamento e habitação, principalmente), dando grande ênfase no enfrentamento da questão social, é concebido, financiado e coordenado por esse aparato institucional, sendo sua execução em grande medida descentralizada para os estados e municípios. Programas esses que passam a ter importante apoio do Banco Mundial, que também voltara suas atenções, desde 1972-73, para a dimensão social do desenvolvimento.⁹

O BRASIL URBANO: OS ANOS 70 REAVALIADOS

A IMAGEM que a sociedade brasileira formou, ideativamente, dos anos 70 é a de uma década em que houve crescimento econômico sem progresso social. Porém, essa representação mental, forjada no calor da controvérsia sobre a distribuição do desenvolvimento e temperada pelas paixões do embate político, revela-se hoje, quando examinada retrospectivamente, de escassa verificação empírica, em especial no Brasil urbano.

Com efeito, entre 1970 e 1980 a população urbana cresceu 4,4% ao ano (elevando-se para 80 milhões, com aumento absoluto de 28 milhões) e o grau de urbanização

⁶ Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. A região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar n. 20, de 1 de julho de 1974, por ocasião da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

⁷ A elaboração do documento de bases da política urbana foi confiada a Jorge Guilherme Francisconi e Maria Adélia Aparecida de Souza. Cf., desses autores, *Política nacional de desenvolvimento urbano; estudos e proposições alternativas*. Brasília, Ipea, 1976. O II PND [Cf. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), Brasília, 1975], aprovado pela Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974, é o primeiro documento oficial de planejamento que estabelece uma política de desenvolvimento urbano para o país.

⁸ A CNPU foi criada pelo Decreto n.º 74.156, de 6 de junho de 1974; o FNDU, pela Lei n.º 6.256, de 22 de outubro de 1975; e a EBTU, pela Lei n.º 6.251, de 14 de novembro desse mesmo ano. Ainda em 1975 s/ao revistos, com o objetivo de conferir prioridade às populações de baixa renda, os programas habitacionais e o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), executados pelo BNH.

⁹ Cf. "Políticas públicas urbanas no Brasil", cit.

superou, em 1980, 67%. Apesar desse crescimento demográfico, em grande medida devido a migrações que, no mais das vezes, apenas transferiram miséria do campo para as cidades, a incidência de pobreza urbana se reduziu, na década, de 35% para 14%, e o número de pobres, de 18 milhões para 11 milhões. As nove regiões metropolitanas tiveram expansão populacional menor (3,8% anuais), embora sua população tenha crescido quase 11 milhões. O grau de metropolitanização do país reduziu-se, por conseguinte, para 43% em 1980, sinalizando alguma desconcentração urbana, pelo menos demográfica. E a incidência de pobreza metropolitana despencou, no mesmo período, de 20% para 7%, com o número de pobres caindo de 4,9 milhões para 2,5 milhões.¹⁰ Ademais, todos os indicadores sociais para o Brasil urbano melhoraram na década: a esperança de vida ao nascer cresceu de 53 anos em 1970 para 61 anos em 1980; a taxa de alfabetização (pessoas de 15 anos e mais), de 80% para 83%; o percentual dos domicílios com água canalizada, de 46% para 66%; o dos domicílios com energia elétrica, de 76% para 88%; o dos domicílios com geladeira e com televisão, de 42% para 66% e de 40% para 73%, respectivamente. E enquanto a renda familiar *per capita* cresceu 47% em termos reais, o Coeficiente de Gini se manteve constante, embora situado em patamares elevados, o que significa que esse ganho de rendimento se repartiu por toda a escala distributiva.¹¹

É difícil saber em que medida esses resultados sociais refletem o efeito espontâneo do crescimento e em que grau já podem ser creditados ao esforço de desenvolvimento social urbano empreendido. Não há, porém, como afirmar que não se devem nem a um, nem ao outro. Ou simplesmente negar que eles aconteceram.

Cabe, no entanto, reconhecer que a execução da política nacional de desenvolvimento urbano dos anos 70 não teve todo o êxito que dela se esperava. De uma parte porque, na complexa matriz institucional do Estado brasileiro - que se desdobra em três níveis de governo, com competências comumente sobrepostas, e se estrutura em setores mais ou menos estanques e com graus variados de autonomia -, a introdução de uma terceira dimensão - a espacial, regional ou urbano-rural - envolve muitos problemas, em particular de coordenação de decisões de articulação executiva. Dificuldade que a CNPU, conquanto situada na Secretaria de Planejamento da Presidência da República e integrada pelos órgãos e entidades federais mais relevantes para a configuração e organização dos espaços interurbanos e intra-urbanos, não teve como superar.¹² Por outro lado, a CNPU enfrentou

¹⁰ O grau de metropolitanização é a percentagem da população urbana vivendo nas regiões metropolitanas. Para as fontes dos dados citados, veja-se a nota 3, *supra*.

¹¹ O Coeficiente de Gini na verdade se reduziu de 0,60 em 1970 para 0,59 em 1980. Para esses e os outros indicadores, veja-se *O Brasil Social*, cit.

¹² Para exame teórico-conceitual dessas dificuldades (e também das condicionantes macroeconômicas [a concepção e execução de políticas urbanas no Brasil]), veja-se TOLOSA, Hamilton C., "condicionantes da política urbana na década de 90", em *Perspectivas da economia brasileira 1992*, Brasília, Ipea, 1991, p. 471-

sérios obstáculos à execução dos projetos que patrocinou, seja por deficiências na concepção deles, seja por empecilhos inerentes a seu gerenciamento descentralizado, seja, finalmente, porque, como novo ator plantado no topo do aparelho técnico-burocrático do Estado, enfrentou suspeitas e resistências de órgãos e entidades, setoriais e regionais, estaduais, metropolitanos e municipais, quase todos longamente sedimentados e melhor estruturados, além de ciosos de seus poderes e dispostos a defender-se das ameaças que enxergavam no centralismo autoritário.

A DÉCADA DE 1980: TRANSIÇÃO E COLAPSO

As funções formulação e coordenação da política urbana transferem-se, em 1979, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República para o Ministério do Interior, concomitantemente à transformação da CNPU no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão colegiado de alto nível, presidido pelo ministro de Estado. Estavam concentrados num mesmo Ministério os principais organismos regionais, urbanos (a exceção relevante é a EBTU) e ambientais - e sem que tivesse havido qualquer quebra significativa de continuidade na programação e na atuação da União na questão social-urbana.¹³

De 1979 até pelo menos 1982 foram mantidos (até mesmo ampliados) os programas integrados para as regiões metropolitanas (com ênfase no Nordeste), capitais e cidades médias e cidades de pequeno porte, além dos programas setoriais, agora acrescidos de ações mais amplas no que respeita ao meio ambiente.¹⁴

Acentuam-se, contudo, as dificuldades de coordenação intersetorial e intergovernamental, ao passo que se agravem as restrições financeiras internas, tanto para os programas integrados quanto para os setoriais.¹⁵ Por outro lado, a mais importante iniciativa de natureza institucional então patrocinada pelo CNDU, consubstanciada em projeto de lei de

85. Observe-se que a CNPU praticamente n/ao atuou na orienta/ao espacial, de acordo com as diretrizes da política urbana, dos financiamentos aos investimentos diretamente produtivos, sobretudo aos industriais, mesmo sendo colegiado integrado pelos Ministérios da Fazenda e da Indústria e do Comércio (dentre outros).

¹³ O CNDU foi criado pelo Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Essa decisão foi pactuada entre os ministros Mário Henrique Simonsen, do Planejamento, e Mário David Andreazza, do Interior, e envolveu a transferência da equipe técnica da CNPU para o CNDU, tendo sido asseguradas todas as conexões externas (em especial com o Banco Mundial), bem como os compromissos e articulações internas com estados, regiões metropolitanas e municípios. O ministro Simonsen pretendia concentrar a atuação da Secretaria de Planejamento na condução da política macroeconômica (*em particular na estabilização).

¹⁴ Cf. MINISTÉRIO DO INTERIOR, *Ação de desenvolvimento 1979-1984*, Brasília, 1985, p. 71-81.

¹⁵ O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) foi extinto em fins de 1982. Tornam-se, demais, crescentes as agruras financeiras enfrentadas nesse período pelo BNH, tanto em habitação quanto em saneamento.

desenvolvimento urbano moderno e abrangente, afinal enviado pelo presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional (1983), sofreu muitas críticas e restrições na Câmara dos Deputados, fragmentada pelo complexo porém ainda inorgânico jogo de pressões e interesses, comum nos processos de transição política pouco estruturados e que conquistam crescente autonomia. A iniciativa não prosperou, acarretando considerável desgaste e desestímulo ao CNDU, já amortecido pela crise financeira que avançava, solapando-lhe as forças.

Com a Nova República, os organismos da União responsáveis pelo desenvolvimento urbano são submetidos a inacreditável e destrutiva instabilidade organizacional, agitada dança de transformismo que é até difícil (seria mesmo despidiendo) acompanhar. Em 1985, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - MDU, para onde vão o CNDU (sem a equipe que lhe dera sustentação), o BNH e, mais tarde (1986), a EBTU. Sem recursos, sem base técnica suficiente, o MDU, que mal conseguira articular a política urbana, muito menos coordená-la, sofre, já em 1986, duro golpe com a perda do BNH, extinto por incorporação à Caixa Econômica Federal - CEF, vinculada ao Ministério da Fazenda. Logo depois (1987), o MDU é transformado no MHU (Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente), ficando a CEF sob sua supervisão (parcial). No ano seguinte (1988) é a vez de transformar o MHU no MBES (Ministério da Habitação e Bem-Estar Social), fechando-se o arco da destruição com a devolução de um CNDU debilitado ao Ministério do Interior e de uma EBTU exaurida ao Ministério dos Transportes.¹⁶

A UNIÃO E A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Tivessem os constituintes de 1987-88, imbuídos que estavam de aguerrido ânimo federalista, tido por objetivo descentralizar a condução, pelo Estado, da política urbana, ter-se-iam deparado com dois obstáculos insuperáveis. Eis que não havia, com efeito,

¹⁶ Com a criação do MBES repartiu-se a política de habitação entre esse Ministério e o do Interior e transferiu-se a coordenação da política de saneamento (executada pela CEF) para o Ministério da Saúde (Cf, SOUZA, Edgar Bastos de, "Desenvolvimento urbano na década de 90", em *Prioridades e perspectivas de políticas públicas para a década de 90*, v. 3, Brasília, Ipea, 1990, p. 201-23). Em 1989, extinto o MBES, os seus órgãos passando o Ministério do Interior. Em 1990 (já no Governo Collor), a pá de cal: extinguem-se o Ministério do Interior (e, com ele, o CNDU) e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (com as funções de planejamento passando a ser exercidas pela Secretaria Nacional de Planejamento, órgão, de segundo escalão, subordinado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento) e a EBTU. E se cria, na Presidência da República, Secretaria de Desenvolvimento Regional, que, porém, não tem competências no que respeita ao Desenvolvimento Urbano. O arranjo institucional atualmente em vigor na União para o exercício de suas competências em assuntos de desenvolvimento urbano consiste, conforme já referido, na inclusão, na estrutura, ainda não formalizada, do Ministério da Integração Regional (MIR), de Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A iniciativa de reestruturação da Administração Pública Federal do presidente Itamar Franco, de fins de 1992, que criou o MIR, também restaurou o nível ministerial do planejamento, com a reinstalação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, órgão da Presidência da República (cf. Lei nº 8.490/92, cit., art. 4º).

como retirar da União o que nunca fora, do ponto de vista constitucional, competência sua, nem descentralizar o que, se porventura ainda existente, já não mais estava, na práxis político-administrativa, centralizado na União.

Persiste, contudo, aceita sem reservas, a idéia de que os constituintes de 1987-88 lograram aquele objetivo descentralizante. Isto pode ser verdade na medida em que a Constituição vigente, ao redistribuir os recursos públicos em benefício do conjunto dos estados e municípios, reduzindo, em cerca de 20%, as receitas apropriadas pela União, fortaleceu os entes federados em cujas estruturas de dispêndios têm mais peso relativo os programas urbanos. Carece, porém, de base a afirmação de que ela retirou da União competências que antes lhe eram constitucionalmente conferidas em assuntos urbanos.

Com efeito, dentre as Constituições brasileiras, a de 1988 é a única que trata específica e minudentemente de desenvolvimento urbano, de direito urbanístico e de política urbana, conferindo, ademais, grande ênfase à dimensão espacial do planejamento.

No que respeita à União, a atual Lei Maior comete-lhe, em seu artigo 21, item XX, a competência para "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos".¹⁷ No artigo 24, item I, confere-lhe competência, concorrente aos estados e municípios, para legislar sobre direito urbanístico, limitando-a, no caso da União, ao estabelecimento de normas gerais (artigo 24, parágrafos).¹⁸ Não menos importante, compete constitucionalmente à União "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social" (artigo 21, item IX). Por este dispositivo, a União está autorizada a planejar a organização do espaço nacional, de modo a melhor estruturá-lo e administrá-lo e, nesse contexto, avultam,

¹⁷ A Constituição de 1967, vigente quando da criação, pela União, em 1973-75, dos órgãos, entidades, mecanismos e instrumentos de desenvolvimento urbano, silencia sobre o assunto. Toda a legislação, de nível infraconstitucional, então adotada encontrou amparo constitucional na competência da União de planejar e promover o desenvolvimento (Const. de 1967, artigo 8º, V). Note-se ainda que a Constituição atual compete à União as competências, comungadas pelos estados e municípios, de promover programas de habitação e de saneamento básico (art. 23, IX), além de proteger o meio ambiente e combater a pobreza e a marginalização (art. 23, VI e X), o que não se verifica, pelo menos explicitamente, no texto constitucional de 1967.

¹⁸ A Constituição de 1967 não contempla essa competência legislativa, tendo sido esta uma das dificuldades que se antepôs ao projeto de lei sobre desenvolvimento urbano enviado ao Congresso Nacional em 1983 pelo Poder Executivo. Chegou-se a pensar em emenda constitucional para remediar a omissão, uma vez que, nos termos de seu art. 8º, XVII, b, a Carta Magna de 1967 conferia competência à União para legislar sobre direito agrário, porém não sobre direito urbano. Observe-se que, na já complexa taxinomia jurídica brasileira, a partição, aliás assimétrica, direito agrário/direito urbanístico, intersecta-se, no texto constitucional hoje vigente, com a classificação tradicional das leis (direito civil, comercial, penal etc.) e se sobrepõe a outras, que adotam critérios diversos de sistematização do *corpus* jurídico: direito espacial, econômico, ambiental (Const. de 1988, arts. 22 e 24).

por suas evidentes importâncias, o fenômeno da urbanização, as migrações internas, a localização das atividades produtivas, o sistema de transportes.¹⁹

Com relação ao municípios, a Constituição de 1988 confere-lhes competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e para "organizar e prestar os serviços públicos de interesse local", bem como para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (artigo 30, itens I, V e VIII).²⁰ Estabelece ainda que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (artigo 182, *caput*).²¹

Finalmente, com relação aos estados - e no que aqui releva -, o diploma constitucional mantém o princípio da competência residual, consagrado desde a Carta de 1891,²² autorizando-lhe, ademais a instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (artigo 25, parágrafos 1º e 3º).²³

Depreende-se, assim, que, na Constituição de 1988, as competências concedidas à União no que respeita ao desenvolvimento urbano estão detalhadamente especificadas, além de consideravelmente ampliadas, sendo:

I - de natureza normativa, compreendendo (A) a competência específica de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos e (B) a competência, concorrente aos estados, Distrito Federal e

¹⁹ O art. 21, IX além de introduzir, no topo do ordenamento jurídico do país, expressão, de inspiração francesa, alheia [a tradição do planejamento nacional (ordenação do território equivale a *aménagement du territoire*) estabelece dicotomia entre planos (nacionais e regionais) de ordenação do território e planos (nacionais e regionais) de desenvolvimento econômico e social que, na França da primeira metade dos anos 60, já causara consideráveis dificuldades ao planejamento. (Cf. ULLMO, Yves, *La planification en France*, Paris, Dalloz, 1974, p. 532-602). Não restam, porém dúvidas que, pelo menos na França, as políticas de *aménagement du territoire* sempre incorporaram a dimensão urbana (interurbana, metropolitana e, inclusive, intra-urbana) e que elas, contrariamente ao planejamento regional, foram conduzidas naqueles países de forma muito mais centralizada (idem, p. 566 e 571-600).

²⁰ A Constituição de 1967 é mais concisa a esse respeito: estabelece que a autonomia municipal é assegurada, dentre outras prerrogativas, por administração própria, no que respeita a seu peculiar interesse, destacando a organização dos serviços públicos locais (Const. de 1967, art. 15, II, b). A legislação infraconstitucional, no entanto, em geral assegurava aos municípios as mesmas prerrogativas alçadas, em 1988, ao nível da Carta Magna.

²¹ Entende-se evidentemente que a lei citada, que deve fixar diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, é de competência da União (Const., art. 21, XX, cit.).

²² Cf. MENDES DE ALMEIDA, Fernando H., *Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1954.

²³ Essa competência era, no que respeita às regiões metropolitanas, expressamente conferida pela Constituição de 1967 à União (art. 164).

municípios, de legislar sobre direito urbanístico, limitada ao estabelecimento de normas gerais;

II - de natureza programática, compreendendo as competências específicas de elaborar e executar planos (A) nacionais e (B) regionais de ordenação do território;

III - de natureza executiva, envolvendo competências, comuns aos estados, Distrito Federal e municípios, em (A) habitação, (B) saneamento básico, (C) médio ambiente e (D) combate à pobreza e à marginalidade.

Cabe, aliás, observar que as demais competências, constitucionais ou infraconstitucionais, da União exercem-se, quase sempre, atual ou potencialmente, em todo o território nacional, seja no meio rural, seja no espaço urbano. O que importa saber é quais, dentre aquelas que são delegáveis, ela deve descentralizar, e quais, dentre as que pode conceder, permitir ou autorizar, devem ser privatizadas - tudo isso de acordo com os princípios, variáveis no tempo, da organização nacional, e segundo critérios de eficiência, operacionalidade, conveniência.

A QUESTÃO URBANA: DESAFIOS ATUAIS E PROSPECTIVOS

Não seria, entretanto, sensato desatentar-se demasiado a União, no planejamento de sua atuação para os próximos anos, da dimensão, da complexidade e do potencial de conflito envolvidos na questão urbana nacional da atualidade - nem desconsiderar os cenários que se desenham para as cidades brasileiras em horizonte de mais longo prazo.

Com efeito, se na década de 1970 ocorreu, no país, o que se poderia chamar de processo de descontração urbana - conjugando dinamismo econômico e convergência social -, os anos 80 traçaram trajetória de tensão urbana crescente - traduzida em estagnação econômica com exclusão social.

É certo que, nessa última década, a população urbana se expandiu menos aceleradamente (3,1% anuais), porém foram, pela segunda década consecutiva, acrescidos às cidades 28 milhões de pessoas, com o grau de urbanização chegando a 75%. Demograficamente, as regiões metropolitanas cresceram menos (1,9% anuais, equivalentes ao crescimento populacional brasileiro como um todo), desautorizando projeções explosivas, e o grau de metropolitanização novamente se reduziu, desta vez para 38%.²⁴

²⁴ Dados calculados a partir do Censo Demográfico de 1980 e dos resultados preliminares do de 1991. Em 1990, a população urbana brasileira está estimada em 108,3 milhões, sendo três vezes superior à rural. A

Contudo, a incidência de pobreza urbana elevou-se de 14% (1980) para 18% (1990), e o número de pobres, de 11 milhões para 19 milhões, um milhão a mais do que em 1970. E, nas regiões metropolitanas, o percentual de pobres também cresceu: de 7,2% para 13%, com o total de pobres avançando de 2,5 milhões para 5,5 milhões, 0,6 milhão a mais do que em 1970. Embora o Brasil urbano detivesse, em 1990, 90% da renda nacional, 98% dela eram apropriados pelos não-pobres (que constituíam 82% da população) e 2%, pelos pobres, com a renda *per capita* dos não-pobres sendo 10,8 vezes a dos pobres. Da renda total das regiões metropolitanas (46% da renda nacional), 99% eram detidos pelos não-pobres (87% da população) e 1% pelos pobres, sendo a renda *per capita* dos não-pobres 12,5 vezes a dos pobres.²⁵

A despeito da ampliação da pobreza, alguns indicadores sociais urbanos e metropolitanos continuaram a evoluir positivamente na década passada, mesmo entre os pobres, se bem que em ritmo menos intenso do que nos anos 70: os concernentes à educação e às condições de habitação, por exemplo. Outros, contudo, em particular os relativos a emprego e subemprego, bem como a violência urbana, apresentaram tendência para agravamento, elevando o grau de conflito e de tensão nas cidades.²⁶

Vistas em seu conjunto, entretanto, as situações sociais urbana e metropolitana brasileiras apresentavam-se, em 1990, bastante precárias: os níveis de desemprego e de subemprego urbanos eram da ordem de 4% e 23%, sendo cerca de 7% e 20%, respectivamente, nas regiões metropolitanas; os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, 28% no meio urbano e 21% no metropolitano; os domicílios sem água canalizada, 19% e 14%, respectivamente; os sem geladeira, 19% e 12%. Entre os chefes de família, os analfabetos eram, no meio urbano, 17%, nas regiões metropolitanas, 11%; e os com

população metropolitana aumentou, em termos absolutos, 7,5 milhões entre 1980-90, comparados com 11 milhões na década anterior. Essa redução do ritmo de expansão demográfica metropolitana é tendência que já se desenha desde pelo menos 1970, embora possa ter-se acentuado na década passada devido a redução das migrações associada à perda de dinamismo econômico metropolitano.

²⁵ Para as fontes desses dados, ver a nota 3 *supra*. Estima-se que o Produto Interno Bruto do Brasil urbano era, em 1990, US\$ 373,7 bilhões, com PIB *per capita* de US\$ 3.448. O PIB das regiões metropolitanas em seu conjunto foi estimado em US\$ 189,2 bilhões (PIB *per capita* de US\$ 4.550). Na região metropolitana de São Paulo, PIB calculado em US\$ 84,0 bilhões e PIB *per capita* de US\$ 5.596, a renda *per capita* dos não-pobres era 17,5 vezes a dos pobres (e estes últimos, com 0,3% da renda metropolitana total, constituíam 6% da população, correspondentes a quase um milhão de pessoas).

²⁶ Cf. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de, "Da condição de pobre à de não-pobre: modelos de ação pública antipobreza no Brasil", em VELLOSO, João Paulo dos Reis & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de (coords.), *Modernidade e pobreza*, São Paulo, Nobel, 1994 (no prelo). Sobre a questão da violência urbana nas grandes cidades cf. ZALUAR, Alba, *Condomínio do diabo*, Rio de Janeiro, Revan/UFRJ, 1994. Observe-se que a repressão à violência urbana, na medida em que envolva o narcotráfico e o comércio ilegal de armas privativas das Forças Armadas, também compete constitucionalmente à União (Const. de 1988, arts. 21, VI, e 144, parágrafo 1º, II).

instruções porém com menos de quatro anos de escolaridade (ou seja, analfabetos funcionais), 37% e 35%, respectivamente.

Exercício prospectivo para o ano 2010 indica que a população urbana brasileira deverá atingir, naquele ano, 150 milhões (grau de urbanização de 82%), com aumento de 42 milhões, relativamente a 1990. A população metropolitana deverá alcançar 50 milhões, representando 1/3 da população das cidades. A população urbana em idade ativa deverá crescer 25 milhões no mesmo período, pressionando fortemente o mercado de trabalho e tornando a questão do emprego crucial para a política de desenvolvimento. Se, mediante crescimento econômico sustentado e grande esforço de combate a pobreza, forem alcançadas, em 2010, as incidências relativamente baixas de pobreza verificadas em 1980, ter-se-ão, ainda assim, 21 milhões de pobres urbanos e 3,5 milhões de pobres metropolitanos.

PAPEL DA UNIÃO NESTA E NA PRÓXIMA DÉCADAS

Consideradas essas realidades e tendências, a União deve capacitar-se para exercer, nesta e na próxima décadas, importantes e insubstituíveis funções no que respeita ao desenvolvimento urbano: funções normativas, funções programáticas, funções de coordenação de esforço de execução descentralizada de políticas públicas, funções de agente catalisador de empreendimentos a cargo da esfera privada da sociedade.

No plano normativo, cabe-lhe retomar, com as atualizações e aperfeiçoamentos que forem requeridos, a iniciativa, da primeira metade dos anos 80, de dotar o país de legislação urbana moderna - um novo estatuto para as cidades, em particular no que respeita ao uso do solo urbano e ao disciplinamento do processo de urbanização em todas as suas dimensões, inclusive através de novos institutos jurídicos e de instrumentos fiscais e financeiros.

No plano programático, compete-lhe, em primeiro lugar, instituir, de modo consistente com o marco jurídico-formal desse novo estatuto para as cidades, as diretrizes para o desenvolvimento urbano, que direcionem o processo de estruturação das redes nacional e regionais de cidades, facilitem seu inter-relacionamento, estimulem as variadas vocações urbanas, orientem a urbanização.

Em segundo lugar, cabe constitucionalmente à União elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território - e, no espírito da atual Carta Magna, esses planos devem resultar de amplo processo de participação dos demais entes federados e,

em geral, da sociedade.²⁷ Seriam eles por necessidade planos de longo prazo (de preferência decenais), voltados para os fatores estruturantes do processo de ocupação demográfica e produtiva dos espaços nacional e regionais, entre os quais um dos mais determinantes é o fenômeno da urbanização.

No plano da coordenação executiva, importa à União, em primeiro lugar, promover o estabelecimento, no que respeita à repartição social dos encargos da urbanização, tanto dos mecanismos de concentração entre as esferas pública e privada, quanto das formas de cooperação entre a União, os estados e os municípios. E observe-se que a urbanização, aqui considerada *lato sensu*, envolve as atividades produtivas e sua localização, em particular as industriais; a infra-estrutura econômica (energia,⁴ transportes, comunicações); a infra-estrutura social (habitação, saneamento, conservação ambiental); os serviços, inclusive os públicos (saúde, educação, transporte coletivo, segurança, comércio, finanças, lazer). O princípio geral que deve nortear essa divisão pactuada de trabalho é o da subsidiariedade. Segundo ele, o Estado, resguardadas as funções que lhe são inerentes (caso, por exemplo, da segurança pública), deve abster-se de fazer o que a esfera privada da sociedade puder fazer melhor, o mesmo devendo ocorrer, no âmbito estatal, entre a União e os estados e entre os estados e os municípios. Ou seja, trata-se de privatizar e de descentralizar o quanto for possível, embora privatização e descentralização devam ser vistos como meios para o uso mais eficiente e equitativo dos recursos da sociedade (e não como fins em si).

Em segundo lugar, deve a União atuar no co-financiamento, com recursos fiscais, de programas e projetos públicos urbanos, selecionados de acordo com prioridades claramente estabelecidas. Esses financiamentos, de natureza suplementar, podem constituir-se mecanismo de atuação compensatória dos desequilíbrios interestaduais, intermetropolitanos ou intermunicipais de desenvolvimento, além de serem uma forma de tornar praticamente efetivas aquelas prioridades. Com os mesmos objetivos, também deve a União procurar orientar a atuação de suas instituições de crédito e os recursos externos (em particular dos organismos internacionais) para o financiamento de programas e projetos que venha a aprovar.

²⁷ Já se manifestaram as devidas reservas a essa inovação. Na opinião do autor deste estudo deveria caber à União elaborar planos nacionais de desenvolvimento, os quais poderiam ser *rolling plans* decenais (revisados a cada quatro anos, mantido seu horizonte decenal), desdobrados em planos quadrienais. Esses documentos de planejamento veriam o desenvolvimento como processo global (econômico, social, político) e incorporariam as dimensões setorial e espacial (no sentido de regional e urbano-rural). À união caberia coordenar sua execução (e não, evidentemente, executá-los, como, talvez por força de expressão, determina o texto do art. 21, IX da Constituição de 1988). Contudo, este estudo intenta situar a questão urbana no enquadramento que lhe é dado pela Constituição vigente - e, diga-se *en passant*, não vê como impositiva a necessidade de reformá-la nessa matéria.

E deve finalmente a União atuar como instância inoculadora de inovações nas cidades, mediante o estímulo seja ao emprego de novas tecnologias (em saneamento, em controle ambiental, em transporte coletivo etc.), seja a novas formas de gestão urbana (envolvendo, inclusive, parcerias governo-sociedade), seja ao desenho e gerenciamento criativos de projetos em áreas sociais críticas (e concentração de pobreza, por exemplo) ou em setores sociais estratégicos (caso do emprego).

O INSTITUCIONAL: A NOVA INSERÇÃO DA UNIÃO NO URBANO

Para desempenhar o papel que indubitavelmente lhe cabe - e se evidencia tão necessário - no desenvolvimento urbano, impõe-se rever, formalizar e reforçar o arranjo institucional com que a União, após as tempestades dos anos 80 e inícios da presente década, intenta presentemente articular sua atuação.

Esse novo modelo institucional compraz-se tanto com a opção de manter o urbano, juntamente com o regional, em um ministério incumbido de cuidar da dimensão espacial do desenvolvimento, quanto com a de alçar o urbano ao nível da Presidência da República, integrando o planejamento.

Há prós e contras nessa alternativa.

No caso da primeira opção, podem remanescer as dificuldades, em geral enfrentadas pelos ministérios formalmente situados na mesma ordem hierárquica, no exercício de funções de coordenação interministerial - e esta se impõe, pois as diretrizes da política urbana e o planejamento da ordenação do território devem ser explicitamente considerados em todas as decisões importantes relativas ao uso dos recursos da União (inclusive dos financiamentos concedidos, às esferas pública ou privada, pelos bancos federais), seja na infra-estrutura econômico-social, seja nos serviços públicos, seja nas atividades diretamente produtivas. Dificuldades essas que seriam melhor superadas no nível do órgão central de planejamento, orçamento e controle das empresas estatais.

No caso da segunda a questão espacial-urbana poderia ser mais facilmente relegada a segundo plano dentre as muitas atribuições do ministro de Estado e dos dirigentes maiores do planejamento, o que igualmente comprometeria a inserção do urbano no processo, multiplamente desconcentrado, das decisões governamentais.²⁸

²⁸ Este autor tem, entretanto, defendido esta segunda opção, tanto para o regional quanto para o urbano, no pressuposto de que, nas duas áreas, a atuação da União deve concentrar-se no planejamento, coordenação, co-financiamento de programas e projetos e em iniciativas inovadoras, deixando a execução para os estados e municípios e a iniciativa privada (inclusive comunitária). Cf., do autor, *Desequilíbrios regionais*:

Qualquer que seja a escolha, entretanto, o arranjo institucional a ser adotado deveria ter a mesma feição. Sua estrutura consistiria fundamentalmente: (A) de um conselho de desenvolvimento urbano, presidido pelo ministro de Estado e desdobrado em (B) câmaras, representadas no conselho (câmara das regiões metropolitanas, câmara de habitação, saneamento e meio ambiente, por exemplo); e (C) de uma secretaria nacional de desenvolvimento urbano, a qual exerceria as funções de secretaria técnico-executiva tanto do conselho quanto de suas câmaras.

A eficácia desse modelo não repousa necessariamente em seu desenho, porém no desempenho de seus principais atores em um complexo conjunto de tarefas: (A) na concepção de normas, na formulação de diretrizes e no planejamento; (B) na coordenação intragovernamental (em nível federal); (C) na articulação intergovernamental (com os estados, regiões metropolitanas e municípios); e, de modo mais amplo, (D) na intercomunicação político-institucional (externamente, com organismos internacionais e entidades congêneres de outros países; internamente, com o congresso Nacional, a sociedade organizada). Nesse contexto, os principais atores são o ministro de Estado e o secretário nacional. A equipe da secretaria também deve obviamente ter a qualificação suficiente para apoiar (e subsidiariamente exercer) essas atividades, que são fundamentalmente de formulação e coordenação e de natureza intercomunicativa, envolvendo mediação e negociação. Esse corpo de servidores, conquanto reduzido, deve, assim, enquadrar-se ou ajustar-se a novo perfil, em que se combinam capacidade técnica e habilidade política.

CONCLUSÃO: AS PRIORIDADES

À guisa de conclusão, seria o caso de procurar explicitar as prioridades substantivas - insinuadas, aliás, ao longo deste texto - que devem, nesta e na próxima décadas, pautar o atuar da União no desenvolvimento urbano.

A primeira delas concerne à promoção do crescimento econômico sustentado e espacialmente melhor distribuído. As cidades brasileiras respondem por 90% do PIB nacional e a crise dos anos 80 e do começo do atual decênio foi preponderantemente urbano-industrial. Algumas regiões metropolitanas (em especial as do Nordeste) e muitas das maiores cidades carecem de base econômica. E se numerosos núcleos urbanos médios e pequenos apresentaram, inclusive na década passada, dinamismo econômico, outros tantos permanecem estagnados ou em franca regressão.

A segunda envolve a questão social-urbana e se desdobra em quatro vetores, em boa medida interdependentes: capacitação de recursos humanos, expansão do emprego, combate à pobreza e controle da violência e repressão ao crime organizado.

Os níveis educacionais da população urbana são insuficientes a sua inserção em sociedade crescentemente complexa. E a qualidade de sua força de trabalho é baixa e inadequada ante as exigências do processo de transformação produtiva (em especial de reestruturação industrial) já em marcha.

O tremendo desafio do emprego nas cidades - que os novos paradigmas tecnológico e de gestão dos negócios, necessários à competitividade e à liberalização da economia, amplifica - somente poderá ser suficientemente enfrentado através de delicado enlace entre estratégia de crescimento explicitamente comprometida com a ampliação diversificada da oferta de novos postos de trabalho e grande (e igualmente diversificação) esforço de qualificação de mão-de-obra.

O combate à pobreza consiste em habilitar os pobres a beneficiarem-se mais do crescimento, mediante inserção estável e gradualmente mais produtiva no mercado de trabalho, geradora de fluxo contínuo e crescente de renda.

A violência urbana, o crime organizado e o narcotráfico, intimamente associados e em alarmante escalada, estão a exigir a presença do Estado como instância de poder (e também como agência de serviços), sobretudo nas áreas metropolitanas periféricas, onde tais patologias sociais mais prosperam. Tem sido na ausência do Estado - ou com sua complacência - que ali vêm proliferando esses poderes paralelos, que desafiam impunemente a ordem pública e subvertem os valores em que deve assentar-se a convivência social-urbana.

A terceira prioridade, finalmente, envolve a estruturação das redes nacional e regional de cidades. A opção estratégica básica deve ser o reforço da tendência para desconcentração urbana, através de atuação sobre os fatores estruturantes da organização do espaços nacional e regionais, entre os quais sobressaem a infra-estrutura e os serviços de transporte, a localização das atividades produtivas (atenta a suas conexões, especialmente agroindustriais, minero-industriais e interindustriais) e a distribuição e hierarquização, entre as cidades, dos equipamentos e serviços urbanos. A grande diversidade regional e sub-regional do país demanda concepções e posturas diversas no esforço de racionalizar a urbanização no espaço, em benefício do desenvolvimento nacional.

GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO

*Lino Ferreira Neto **

* *Do Instituto Brasileiro de Administração Municipal*

Trabalho apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, organizado pelo Ministério da Integração Regional, IPEA, BNDES e Banco Mundial (Rio de Janeiro, RJ, 22 a 24 de agosto de 1994)

GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO

Documento preparado para o Seminário sobre Desenvolvimento Urbano
e Gestão Municipal, IPEA/ Banco Mundial.

Lino Ferreira Netto, Superintendente Geral do IBAM.

Agosto de 1994.

INDICES:

- A. Introdução
- B. Gestão municipal e desenvolvimento urbano
- C. O contexto brasileiro atual: político-institucional, jurídico-legal, econômico e social
- D. Experiências bem-sucedidas de gestão urbana municipal
- E. Lições aprendidas
- F. Conclusão : propostas para o aperfeiçoamento da gestão urbana

A. INTRODUÇÃO

Elaborado por solicitação do Banco Mundial, este trabalho versando sobre Gestão Municipal e Desenvolvimento deve ser entendido como uma contribuição aos debates que terão lugar no Seminário BRASIL: DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO PARA A PRÓXIMA DÉCADA, a realizar-se no período de 22 a 24 de agosto de 1994, no Rio de Janeiro.

Dado que o objetivo do seminário é provocar o debate conducente a uma política de desenvolvimento urbano para o país, e que diferentes dimensões do papel dos municípios na promoção do desenvolvimento serão objeto de outros documentos a serem apresentados no evento, neste trabalho o foco de atenção será a gestão urbana como instrumento de desenvolvimento urbano.

Inicialmente, identificam-se as principais razões que levaram os municípios a assumirem, na prática, maiores responsabilidades pelas iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e o funcionamento dos centros urbanos. Levantam-se questões substantivas a serem enfrentadas pelos três níveis de governo, cooperativamente, e com a participação da sociedade.

A seguir, são examinadas as condicionantes que os contextos político-institucional, jurídico-legal, econômico e social impõem à atuação dos municípios no campo do desenvolvimento urbano.

Experiências municipais bem-sucedidas, pinçadas de várias áreas da gestão urbana, são apresentadas como exemplos da capacidade inovadora das administrações locais.

Da análise dessas experiências, que denotam o empenho dos governos locais na solução dos problemas urbanos, procura-se extrair lições que possam contribuir para mudar o quadro urbano, desde que se ponham ao alcance dos municípios apoio técnico e

financeiro e os instrumentos legais em que possam pautar sua situação.

Por último, o documento compreende recomendações quanto a medidas voltadas para o fortalecimento da capacidade de gestão dos municípios, visando ampliar-lhes a participação na promoção de uma nova política de desenvolvimento urbano.

B. GESTÃO MUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO URBANO

No contexto político-institucional pós-Constituição de 1966, o município tem se destacado como o ente da Federação que mais avançou no campo do desenvolvimento urbano, tendo implementado políticas urbanas e tomado iniciativas que resultaram na melhoria dos serviços públicos, atuando em áreas onde a União vinha tradicionalmente atuando.

Mesmo limitado pela ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais, o município também tem evoluído no sentido de planejar e ordenar o crescimento urbano, procurando atribuir função social à cidade e à propriedade.

São notáveis os esforços das Administrações locais no sentido do reaparelhamento institucional, visando não apenas dar conta das novas responsabilidades que lhes vêm sendo atribuídas no campo da gestão urbana, mas também no sentido de contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Tal realidade, constatada pelo IBAM através de sua atuação em todo o território nacional, reflete a ausência, a omissão ou o retraimento das demais esferas de governo no campo do desenvolvimento urbano.

A União não se interessou ou não conseguiu aprovar as necessárias leis complementares regulamentando os dispositivos constitucionais relativos ao desenvolvimento urbano e às políticas urbanas. Reduziu, por força da escassez de recursos e do ajustamento econômico, a execução de programas de financiamento e assistência técnica ao desenvolvimento urbano. E desmontou as instituições e os mecanismos federais responsáveis pelo setor no bojo de sucessivas tentativas de reforma administrativa.

Os Estados, em geral, sem tradição no processo de condução do desenvolvimento urbano em seus territórios, se desinteressaram pela questão urbana, principalmente no período de governo que ora se encerra, refletindo provavelmente o processo federal. Extinguiram ou esterilizaram as Secretarias Estaduais de Desenvolvimento Urbano e as tentativas de definir políticas estaduais nessa área. As entidades metropolitanas de planejamento e coordenação foram enfraquecidas, não tendo os Estados usado sua competência constitucional de criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Somente agora, mais recentemente, alguns Estados aprovaram por lei complementar a recriação de suas regiões metropolitanas.

Finalmente, registre-se que os governos estaduais também não deram continuidade ou debilitaram os programas de assistência técnica aos municípios, no campo da gestão urbana, outrora função de grande importância.

Por outro lado, os municípios tiveram fortalecida sua atuação no campo do desenvolvimento urbano, pelas seguintes razões:

- . fortalecimento da autonomia municipal na Constituição de 1988, que reconheceu o município como ente da Federação, o qual passa a se reger por uma lei orgânica própria;

- . fortalecimento das finanças municipais através da reforma fiscal (Afonso, 1994), criando novos tributos municipais e ampliando sua participação nas transferências;

- . atribuição de novas competências aos municípios e a instituição de novos e importantes instrumentos de política urbana;

- . definição de novas responsabilidades a serem compartilhadas com a União e com os Estados no campo do desenvolvimento urbano e do meio ambiente;

. reconhecimento de que a instância municipal é a mais adequada para assegurar a participação popular no processo de planejamento, e implementar ou melhorar os mecanismos de controle social da ação governamental, conforme dispõe a Constituição;

. pressão da população, face à crescente deterioração das condições de vida nas cidades, pela melhoria dos serviços urbanos e das condições de moradia e do meio ambiente.

. democratização do país que levou à mobilização política da sociedade, cobrando das administrações locais uma ação afirmativa em defesa da função social da cidade e do meio ambiente e respeito aos direitos de cidadania.

Em conseqüência, pode-se afirmar que o óbvio finalmente tornou-se um consenso: a gestão urbana é uma função do governo local, praticamente sinônimo de gestão municipal. Embora a gestão urbana não esgote a questão do desenvolvimento urbano, é da maior importância para o desenvolvimento sustentado do país.

Entretanto, considerando-se a importância da contribuição da economia urbana para o desenvolvimento (Banco Mundial, 1990), entende-se que o país não pode continuar sofrendo os problemas e os desgastes decorrentes do retraimento da União e dos estados ao cumprimento de seu papel estratégico de cooperar com os municípios na promoção do desenvolvimento urbano.

A cooperação intergovernamental é necessária para enfrentar algumas questões substantivas ainda não resolvidas ou que carecem de revisão e aprimoramento institucional.

São questões a serem enfrentadas a partir de um diálogo de alto nível sobre política urbana, no âmbito do Executivo e do Legislativo, nas três esferas de governo, sempre ouvida a sociedade civil organizada. A saber:

. políticas macroeconômicas e sociais , globais e nacionais, que afetam a economia urbana local, as condições de vida e trabalho nas cidades, restringindo a capacidade do governo local de responder à demanda por urbanização e moradia;

. crescimento urbano desordenado e desequilibrado , derivado de políticas e planos econômicos, territoriais ou regionais de desenvolvimento, os quais não levam em consideração os seus impactos no meio urbano;

. políticas e práticas relativas ao nexo urbano/rural, que não levam em consideração os fluxos funcionais de pessoas, produtos e recursos entre os centros urbanos e suas respectivas áreas de influência;

. o quadro jurídico e legislativo, que impõe constrangimentos normativos e limitações desnecessárias e indesejáveis às ações e iniciativas do governo local;

. o quadro institucional, cuja estrutura hierárquica e setorial não propicia a necessária e efetiva integração e harmonização na formulação e na implementação das políticas urbanas e na prestação dos serviços públicos;

. mecanismos de financiamento da habitação e do desenvolvimento urbano, que são inadequados para solver a demanda social e, especificamente, aliviar a pressão crescente sobre as autoridades locais para apoiar iniciativas de combate à pobreza e à geração de empregos;

. aprimoramento de políticas e práticas de gestão do solo urbano que vêm restringendo a capacidade local de melhorar a provisão de habitação, de infra-estrutura e de serviços e a proteção do meio ambiente urbano.

Apenas o empenho dos dirigentes municipais e os seus esforços em melhorar a eficácia da gestão municipal não poderão, por si sós, ou mesmo com o apoio da população, superar as dificuldades que afetam as condições de vida urbana e a governabilidade das cidades brasileiras. O desafio é vencer as barreiras políticas e institucionais existentes, a fim de desenvolver um esforço de cooperação intergovernamental visando a retomada do desenvolvimento.

C. O CONTEXTO BRASILEIRO ATUAL: POLÍTICO-INSTITUCIONAL, JURÍDICO-LEGAL, ECONÔMICO E SOCIAL

Historicamente, no Brasil, os municípios têm sido, de fato, os artes de governo responsáveis pela administração das cidades e, portanto, os mais solicitados a encontrar respostas concretas para os problemas urbanos, conforme registram as pesquisas e os estudos de avaliação sobre a experiência brasileira de planejamento urbano.

A partir da reforma institucional da Constituição de 1988, da aprovação das novas Leis Orgânicas Municipais e das eleições municipais de 1988, fortaleceram-se as teses municipalistas da gestão do processo de desenvolvimento intra-urbano.

Neste sentido, a promoção do desenvolvimento urbano do país deverá se dar, ao longo desta década, dentro de um contexto político, institucional e econômico extremamente favorável à municipalização das políticas urbanas (IBAM, 1993).

Sendo uma forma de descentralização, a municipalização das políticas urbanas vai além da revisão e da distribuição de encargos e recursos entre as esferas de governo. Ela é parte da reforma do Estado, que abrange, necessariamente, outras questões que vêm sendo objeto de estudos e debates, que interessam sobremaneira ao tema da gestão municipal.

A criação de novas bases institucionais é uma das tarefas mais desafiadoras neste momento da vida nacional. É necessário criar ou recriar organizações, mecanismos e instrumentos que, visando promover a melhoria das condições de vida urbana, contribuam para: (a) o fortalecimento da Federação, definindo-se regras claras e eficazes de cooperação intergovernamental, (b) a efetiva participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no controle social de sua execução, (c) o aperfeiçoamento da gestão urbana e da prestação dos serviços urbanos.

As propostas de reforma e modernização administrativa são muito comuns no universo dos municípios brasileiros. O perfil dos Prefeitos mudou demonstrando uma valorização dos atributos de capacidade profissional e administrativa (IBAM, 1993). Maior profissionalização do servidor público municipal tem sido exigida pela realização dos concursos públicos e começa a ser cobrada pela população usuária dos serviços.

As perspectivas são de que esse processo se difunda e se aprofunde seja pelo exemplo e pela emulação de Prefeitos bem-sucedidos, seja pelas exigências da crescente complexidade da administração pública, seja pela cobrança da população cada vez mais preparada para exigir seus direitos de cidadania. Neste contexto, deve crescer a demanda por oportunidades de capacitação de dirigentes e técnicos municipais, contribuindo para o aprimoramento da gestão urbana.

A promulgação de uma nova Constituição introduziu mudanças no quadro jurídico-legal do país, exigindo a elaboração de novos textos legais, edição de novas normas e regulamentações, muitas das quais afetam o exercício da gestão urbana.

Não somente a Constituição Federal, mas também as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais estabeleceram novas prerrogativas e deveres para os municípios, que implicam mudanças na gestão urbana e do meio ambiente.

Com o objetivo de ampliar a responsabilidade das autoridades na gestão da coisa pública, dentro de um contexto de valorização da ética e da moral, foi recentemente editada lei dispondo sobre licitações públicas, encontrando-se, ainda, em exame no Congresso Nacional, projeto de lei dispondo sobre concessões de serviços públicos. Ambos colocam novas exigências para a gestão dos serviços urbanos.

Considerando o número de leis necessárias para completar a revisão e a modernização do quadro jurídico-legal do país, as perspectivas são de que esse processo não se possa concluir no curto prazo. É neste contexto que se devem articular as iniciativas visando a regulamentação dos instrumentos de política e gestão urbana, necessários à promoção do desenvolvimento urbano.

O fortalecimento da autonomia e das finanças municipais, a partir de 1988, propiciou a busca pelos administradores locais de maior eficiência e eficácia nas ações de governo.

Os efeitos recessivos da crise econômica e o conseqüente aumento da pobreza urbana geraram para as Administrações Municipais problemas econômicos e financeiros bastante expressivos. Mas, por outro lado, a reforma fiscal e a efetiva descentralização de receitas permitiram, mais recentemente, que um certo número de governos locais pudessem responder às pressões por mais investimentos sociais nas áreas urbanas, contribuindo para o alívio à pobreza. Com a perspectiva de estabilidade da economia e a consolidação da descentralização fiscal, se construirá um contexto favorável para o crescimento da economia urbana e para o fortalecimento da gestão municipal. Tal contexto deverá ser usado com competência pelo Poder Público Local para promover o desenvolvimento.

A retomada do processo democrático e a ênfase da Constituição nos direitos e deveres da cidadania contribuíram para um contexto social que privilegia a participação popular em todos os processos de interesse dos cidadãos, estimula o crescimento dos movimentos e organizações populares, ocupa as ONGs na assessoria às comunidades, e justifica os propósitos de se avançar na descentralização da administração pública, especialmente no que se refere às políticas sociais.

É neste contexto social, cuja perspectiva é de crescimento da mobilização da população, maior ocupação de espaços políticos e amadurecimento político-institucional das organizações, que o governo local, pela proximidade com a população e pelo conhecimento dos seus interesses e problemas, melhor se qualifica para o exercício de uma gestão urbana democrática. O desafio reside na necessidade de desenvolver mecanismos institucionais que viabilizem a participação popular e o uso efetivo dos instrumentos criados pela Constituição, tais como a consulta popular, as audiências públicas, o referendo, a tribuna popular, entre outros.

D. EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS DE GESTÃO URBANA MUNICIPAL

Alternativas institucionais para a gestão urbana

No Município de Maringá no Paraná, no período administrativo 1989/1992, foram realizadas várias experiências de gestão municipal inovadoras (Barata, Machado, Neves et al, 1992), destacando-se entre outras :

(a) a criação da figura do Gerente Municipal e do Conselho de Administração Municipal, separando-se as funções técnico-administrativas das funções políticas.

O Conselho de Administração, constituído pelo Prefeito e cinco Secretários Municipais, atua na esfera política, define normas gerais e programas globais de desenvolvimento e monitoração da execução das políticas. O Gerente Municipal comanda a equipe da área técnico-administrativa, representada pelos Diretores de cada Secretaria, atuando no desempenho das tarefas administrativas, controle financeiro e execução das atividades, em consonância com as orientações e normas gerais emanadas do Conselho de Administração.

(b) a criação do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Metropolitano da Região, o METROPLAN, iniciativa do Prefeito de Maringá e que recebeu a assistência técnica do IBAM, liderada por Maringá, antecipando-se ao Governo do Estado que não exercitou sua competência constitucional para criar a região metropolitana (ou aglomeração urbana, se fosse o caso). O METROPLAN, cuja função era planejar e executar serviços e obras de interesse comum, de acordo com planejamento de longo prazo, caracterizou-se por um modelo inovador de gestão urbana, agindo como facilitador para o planejamento estratégico do desenvolvimento dos municípios consorciados. Os planos diretores, elaborados para os quatro municípios consorciados, seguiram diretrizes globais

estabelecidas pelo Consórcio, e traduzidas em diretrizes específicas para cada município.

Os consórcios intermunicipais são de uso tradicional em algumas atividades da administração municipal, visando principalmente a racionalidade no uso de certos recursos e na execução de determinadas atividades, tais como: as patrulhas rodoviárias, a operação de aterros sanitários, a recuperação ambiental de rios e lagoas, as compras de máquinas e equipamentos, materiais de construção, alimentos e remédios. Entretanto, tende o seu uso a ampliar-se para dar conta de novas realidades territoriais e geográficas e novas políticas urbanas, que privilegiam soluções integradas, intersetoriais e interinstitucionais para os problemas. Justamente nas áreas de saneamento e meio ambiente urbano se registram as mais novas experiências de gestão consorciada.

Vários são os exemplos disponíveis, desde os consórcios das bacias do Tietê e do Guarapiranga em São Paulo, quanto os consórcios, também na região metropolitana de São Paulo, para resolverem os problemas de destinação final dos resíduos sólidos.

Gestão urbana e do meio ambiente

Na Administração de 1989/1992, a Prefeitura de Vitória terceirizou totalmente a limpeza urbana. Elaborou e implantou o Plano Diretor de Resíduos Sólidos e de Resíduos Hospitalares (Prefeitura Municipal de Vitória, 1992). Os resultados foram expressivos, embora a própria Prefeitura reconhecesse, em 1992, a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de controle e avaliação de custos e qualidade dos serviços prestados por terceiros.

A entrada em funcionamento da Usina de Lixo de Vitória permitiu o aproveitamento econômico do lixo para: (a) a produção de composto orgânico usado pela própria Prefeitura nas praças e jardins e no reflorestamento das encostas; (b) a produção de produtos reciclados de papel aproveitados nas escolas e na Administração Municipal; (c) de sacos plásticos reciclados usados para a coleta participativa do lixo nos morros e áreas pobres, (d) gerar combustíveis alternativos, menos poluentes, produzidos com resíduos vegetais como casca de coco e outros.

Quanto ao lixo hospitalar, a execução do plano levou à obrigação da seleção e separação dos resíduos recicláveis e dos resíduos contaminados, os quais passaram a ser enterrados e não mais incinerados já que a sua incineração é altamente poluidora. Segundo a Prefeitura de Vitória, a norma municipal quanto ao tratamento do lixo hospitalar foi referendada por várias instituições especializadas e contribuiu para que fosse revista a norma federal que obrigava a rede hospitalar a incinerar o lixo contaminado.

A fim de não prejudicar a estratégia de sobrevivência dos catadores de lixo, com o funcionamento da Usina de Lixo, a Prefeitura de Vitória executou um projeto de transformação da Associação de Catadores em um sindicato, o qual foi contratado para prestar os serviços de separação do lixo pela Companhia de Desenvolvimento de Vitória, assegurando aos 320 catadores então cadastrados trabalhar com maior segurança, com proteção à saúde e direitos sociais garantidos, recebendo remuneração equivalente à que obtinham trabalhando no lixão.

Os catadores de rua também foram cadastrados e receberam assistência da Prefeitura para melhorar suas condições de trabalho, como a doação de carroças e destinação de local apropriado para realizarem a triagem e venda do material recolhido.

O interesse em melhorar a gestão e a prestação dos serviços, levou a Prefeitura a estimular a população a fiscalizá-los, e apontar-lhes as falhas, criando o serviço de utilidade pública denominado Lig-Lixo.

A experiência de Vitória não é de maneira nenhuma isolada. A Pesquisa Nacional de Saneamento, realizada em 1989 pelo IBGE, registrou 58 programas de coleta seletiva e reciclagem de lixo no Brasil, sendo 33 municipais e 21 em parceria com outras instituições. Os demais não tinham a participação das municipalidades, sendo portanto, totalmente privados.

Também Porto Alegre, igualmente no período administrativo 1989/1992, realizou importante trabalho na área da limpeza urbana. Tal como Vitória, formulou, institucionalizou e pôs em execução um plano diretor da limpeza pública que de consistência econômica e social às ações municipais.

Mesmo municípios de menor porte estão iniciando políticas de proteção, controle e conservação de meio ambiente. Divinópolis, em Minas Gerais, é um exemplo. O município tem 19 indústrias siderúrgicas situadas no seu perímetro urbano. Segundo a Comissão de Política Ambiental do Estado, COPAM, tratava-se do Município mais poluído da região. Mas os problemas de poluição começaram a ser solucionados pela ação da Prefeitura que criou o Conselho de Defesa do Meio Ambiente, CODEMA e dos grupos SCS, constituídos pela própria comunidade. O CODEMA de Divinópolis foi considerado pela COPAM como a entidade municipal dessa natureza com o melhor desempenho em todo o Estado. O CODEMA é um órgão consultivo e fiscalizador, vinculado à Prefeitura, e composto por 12 membros, sendo 10 deles escolhidos pelo Prefeito a partir de uma lista tripartite apresentada por entidades representativas da comunidade, como associações de classe e de moradores e os sindicatos. O CODEMA recebeu delegação do Estado, através da COPAM, para fiscalizar atividades potencialmente poluidoras, podendo atuar,

interditar e multar. Os grupos SOS são comitês populares, formados por moradores das áreas atingidas pela poluição, principalmente constituídos por mulheres. Esses grupos são muito ativos em Divinópolis e, na época do estudo realizado pelo IBAM (Neves, 1988), desempenhavam papel importante na luta por melhores condições ecológicas no Município. Alguns resultados alcançados foram a instalação de filtros nas siderúrgicas e demais empresas poluidoras situadas no Distrito Industrial do Município, recuperação do rio que banha a cidade, com adoção de medidas antipoluidoras pelas empresas situadas às suas margens e dragagem executada pela Prefeitura em convênio com o extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento- DNOS. Divinópolis tinha na época uma visão de desenvolvimento auto-sustentado, tendo sediado um projeto de desenvolvimento regional: o Instituto de Desenvolvimento do Centro-Oeste Mineiro- INTRAOESTE, criado em 1983.

A partir de 1989, Porto Alegre vem construindo um processo de gerenciamento integrado de saneamento e proteção ao meio ambiente, em nível municipal, uma experiência avançada, no país, em termos locais. Aliás, o pioneirismo do município na gestão ambiental se deve à criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente desde 1976 e à manutenção de um serviço autônomo de água e esgoto a cargo do Departamento Municipal de Água e Esgotos, DMAE. A nova Lei Orgânica do município, prevê a elaboração de Planos Diretores de Saneamento Básico e de Meio Ambiente. A Prefeitura decidiu partir para um Plano Diretor único e integrar a dimensão do saneamento e da proteção ambiental na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de 1979, compatibilizando-o, ainda, com as propostas do Plano Diretor de Abastecimento de Água de Porto Alegre elaborado pelo DMAE em 1991.

Criou-se o Fórum Permanente de Meio Ambiente e Saneamento, vinculado ao Gabinete do Prefeito e composto pelos titulares dos

órgãos setoriais do Município, forma encontrada para assegurar a articulação e a integração das ações municipais relativas ao meio ambiente.

As diretrizes estabelecidas para o Plano Diretor, discutidas com participação popular, são bastante avançadas, incorporando as propostas mais atuais, conceitos e mecanismos de gestão modernos, preconizados no Projeto de Modernização do Setor de Saneamento.

Administração financeira e tributária

Dois são as experiências de aperfeiçoamento da administração tributária e financeira municipal que se pode indicar como iniciativas de modernização da gestão municipal: a adoção do geoprocessamento (SIG) para a informatização dos cadastros municipais e a gestão por fundos. Além dos esforços tradicionais de aumento de receita.

Vários Municípios no país estão adotando ou se preparando para adotar o geoprocessamento, com o objetivo de melhorar o sistema de informações para o planejamento e para a administração financeira local, entre outros: Aracaju, São Paulo, Curitiba, São Carlos, Santos, Campinas e Rio de Janeiro.

Após muitos estudos e discussões sobre a melhor tecnologia e o melhor equipamento, impulsionados principalmente pelas consultoras nacionais e internacionais, cada Município partiu para a implementação de seu sistema. Entretanto, é ainda prematuro tentar avaliar os resultados práticos da inovação e o seu impacto na arrecadação fiscal.

O IBAM, com apoio financeiro da FINEP Agência Financiadora de Estudos e Pesquisas vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, está formulando um projeto visando compatibilizar os

sistemas de geoprocessamento a serem adotados preferencialmente pelos municípios. Está prevista a constituição de duas câmaras técnicas envolvendo usuários e consultores. O IBAM acredita que normas técnicas, consensualmente definidas, poderão ser muito úteis no futuro para a intercomunicação dos sistemas municipais de informações baseados no geoprocessamento. Esse será um instrumento de gestão dos mais importantes para o desenvolvimento urbano.

A administração por fundos tem sido preconizada pelo IBAM como um instrumento de gestão importante visando assegurar a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos pelos municípios, facilitando as funções de planejamento, programação e execução dos investimentos públicos e a captação de outros recursos, uma vez que o orçamento-programa nem sempre é um mecanismo suficiente para garantir as prioridades fixadas (Reis, 1993). A administração por fundos também facilita os processos democráticos de participação popular nas discussões referentes ao orçamento municipal.

Exemplos de boa utilização dos fundos pelas administrações municipais são encontrados em: São Leopoldo, Governador Valadares, Juiz de Fora, Sorocaba, Santo André (Reis, 1991). Fundos de Desenvolvimento Econômico, Fundos de Urbanização, Fundos Municipais de Habitação, foram criados espontaneamente pelos municípios, além dos exigidos pelos programas federais. Falta, entretanto, um estudo aprofundado da experiência de utilização dos fundos como mecanismo de gestão local.

Importa observar que a área federal de desenvolvimento urbano, no passado, obteve bons resultados com a criação de fundos específicos, como o Fundo de Desenvolvimento Urbano, operado pelo Banco do Brasil, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos, operado pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, EBTU, entre outros. O Sistema Financeiro de Habitação também

estimulou a criação de fundos estaduais para o saneamento e a habitação popular, mas com resultados aquém do esperado.

A legislação complementar à Constituição Federal tem enfatizado a necessidade da instituição de fundos para que os Municípios se habilitem ao recebimento de recursos da União, como consta na Lei nº 8.142- Lei Orgânica da Assistência Social, de 28 de dezembro de 1990 e na Lei nº 8.069, Estatuto da Criança e do Adolescente, de 13 de julho de 1990, para citar as mais recentes.

A gestão por fundos especiais implica a descentralização do processo decisório e do controle sobre a aplicação dos recursos. Como vantagens destacam-se: identificação de responsabilidades por áreas da administração local; melhor controle e avaliação de desempenho; produção de informações diferenciadas para auxiliar os usuários a avaliar o serviço que o Município presta e a sua capacidade de continuar a prestá-lo; possibilidade de confronto entre despesas e receitas geradas pelo próprio serviço. As críticas referem-se à pulverização dos recursos entre os fundos, ao engessamento da administração orçamentária, à manutenção de uma contabilidade independente e às dificuldades nos controles exercidos pelo Legislativo.

Planejamento participativo

Experiências interessantes de planejamento participativo têm ocorrido na elaboração da proposta orçamentária municipal. Trata-se de procedimento de gestão democrática adotado mais recentemente por várias administrações municipais e, a partir de 1989, mais fortemente estimulado pelos dispositivos constitucionais.

Em Vila Velha, Espírito Santo, a prática de submeter a proposta orçamentária à discussão com a população teve início no período

de governo de 1983/1986. Buscava-se valorizar o orçamento como instrumento de planejamento das ações municipais, debatendo amplamente os objetivos, as metas e as prioridades nele incorporadas.

Algumas medidas foram acionadas pela Assessoria de Planejamento do Executivo Municipal para preparar as condições necessárias ao êxito do processo: treinamento dos técnicos da Assessoria de Planejamento e da Secretaria de Finanças, visando sua sensibilização para trabalhar com a participação da comunidade e a manutenção de um sistema adequado e atualizado de informações para o planejamento; trabalho político junto à Câmara Municipal a fim de vencer as resistências dos vereadores, receosos de perder poder na distribuição de verbas (o processo de discussão do orçamento de Vila Velha foi definido em lei municipal no segundo ano de sua implantação); criação de um Colegiado Municipal do Orçamento; revisão dos limites dos bairros e identificação das associações de moradores ou movimentos comunitários em cada bairro.

A metodologia previa a realização de assembléias por bairro para levantamento das prioridades, eleição dos membros do Colegiado Municipal do Orçamento e discussão sobre o índice de reajuste de impostos e taxas. As assembléias e as reuniões do Colegiado se alternavam, aprofundando o nível das definições da proposta de orçamento. Para superar os conflitos entre as prioridades dos bairros e as necessidades de investimentos no nível do Município, tais como transporte, limpeza urbana, educação e saúde, apenas 50% da disponibilidade de recursos para investimento eram distribuídos entre os bairros seguindo critérios propostos pela prefeitura e aceitos pelo movimento popular.

Com a experiência conseguiu-se uma maior racionalidade e uma sensível descentralização na aplicação dos recursos municipais. Por outro lado, a população pôde tomar contato com as

dificuldades financeiras do Município e se conscientizar da necessidade de pagar os impostos e taxas, além de se motivar para participar da vida política do Município e, por extensão, do país.

As dificuldades a serem vencidas para a adoção do planejamento orçamentário participativo, segundo depoimentos feitos por técnicos que vivenciaram esses processos (entre outros, ver Singer 1994), residem nas resistências e no relativo despreparo técnico e político da burocracia, das autoridades e das próprias lideranças comunitárias para participarem desse tipo de exercício democrático.

A adoção da prática de se submeter a proposta orçamentária à discussão com a sociedade, no Brasil, apresenta muitas dificuldades. Vencê-las requer grande disposição e vontade política dos responsáveis pelo processo orçamentário, parlamentares e lideranças populares.

A esse respeito, merece menção o depoimento do Paul Singer sobre sua experiência como titular da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de São Paulo, no período 1989/1992. Recuperar o conteúdo democrático do processo orçamentário, como forma concreta de abrir o processo decisório à participação popular, foi a tentativa de várias administrações municipais. A idéia era propiciar um processo de discussão e negociação das prioridades dos diversos segmentos da sociedade já a partir da elaboração da proposta de orçamento pelo Executivo.

Essa proposta encontrou várias dificuldades de execução, tendo sido necessário todo um processo de capacitação das lideranças populares para entender como funcionam a receita e a despesa municipais, além de se disporem a servir em comitês e conselhos. Ainda, haveriam de substituir a atitude tradicional de

comandantes pela de quem estava participando de um processo coletivo de tomada de decisão.

Um dos mecanismos criados pela Administração Municipal de São Paulo, na gestão 1989/1992, foi a formação dos Núcleos Regionais de Planejamento junto às Administrações Regionais. A idéia era a de que na região seria possível articular as decisões, quanto aos investimentos setoriais e locais, com menor confronto de interesses. A cidade foi dividida em 20 Administrações Regionais, cada uma com cerca de mero milhão de habitantes, em média.

Os Núcleos Regionais de Planejamento foram uma inovação político-administrativa avaliada como bem-sucedida no sentido de facilitar a integração e a atuação das várias secretarias setoriais. Mas a participação popular na elaboração do orçamento não se concretizou, o que exigiria um esforço de mobilização e de capacitação considerável, que a premência do tempo e a discontinuidade administrativa não favorecem. Em geral, nas reuniões ou audiências públicas a população era convidada a ratificar e apoiar as propostas orçamentárias do Executivo, ou decidir sobre o uso de verbas já destinadas no bolo fiscal das receitas previstas ou disponíveis.

Parcerias público/privado na gestão municipal

Entre as alternativas institucionais disponíveis aos Municípios para enfrentarem os problemas de gestão local dos serviços urbanos, alinham-se aquelas que buscam ampliar as parcerias com o setor privado, seja empresarial seja comunitário.

Embora a presença do setor privado na prestação dos serviços urbanos não seja uma novidade para os Municípios brasileiros, a ênfase na privatização de serviços públicos, uma tendência mundial no contexto global de crise do Estado e da economia, tem

estimulado a exploração das possibilidades de novas articulações público/privado e a exploração mais ampla de novas parcerias (Zveibel, 1993).

A microgestão privada da educação e da saúde foi uma experiência da Prefeitura de Maringá, também do período de 1989/1992, adotada em um grande número de escolas e creches municipais e em uma unidade de saúde. Trata-se de uma alternativa inovadora na redefinição das formas de relação público/privado na prestação de serviços de interesse da coletividade.

O sistema caracterizava-se pela transferência da prestação de serviços, bem como da gestão de equipamentos públicos, para terceiros, grupos de particulares interessados, obedecidas as condições técnicas e administrativas definidas nos editais de licitação, reservando-se ao Poder Público a responsabilidade final pelo atendimento, a orientação técnica, o acompanhamento e a monitoração dos contratos de prestação de serviços.

A experiência, que funcionou durante dois anos, foi objeto de estudo de caso realizado pelo IBAM, que avaliou-a como positiva naquele momento de observação (Barata, Machado, Neves, Santos, 1992).

Experiências municipais inovadoras de gestão do solo urbano têm sido realizadas mais recentemente, na perspectiva de construir parcerias eficientes entre o setor público e o empresariado do setor imobiliário.

O Município de São Paulo criou em 1986, por lei municipal, as operações interligadas, mecanismo pelo qual a iniciativa privada doa à Prefeitura um certo número de habitações de interesse social, para a população favelada, em troca de modificações de índices e características de uso e ocupação do solo, em terreno de sua propriedade.

Pela Lei, cabe a uma Comissão Normativa de Legislação Urbanística, antiga Comissão de Zoneamento, a aprovação das operações interligadas, um colegiado formado por representantes da Prefeitura e da sociedade civil. Esse mecanismo permitiu ao Poder Público obter novos recursos para a produção de moradias populares e se apropriar da valorização do terreno que é provocada seja por investimentos públicos em infra-estrutura, seja pelas alterações da legislação urbanística. As operações interligadas já passaram pelo crivo de três Administrações Municipais - Jânio Quadros, Luiza Erundina e Paulo Maluf - sem sofrer solução de continuidade. Naturalmente, cada uma dessas tendo introduzido aperfeiçoamentos e ajustes na legislação e na operação conforme suas prioridades e seu entendimento do mecanismo de gestão do solo urbano.

Outras municipalidades seguiram o exemplo de São Paulo, como o Rio de Janeiro que introduziu o solo criado na Lei do Plano Diretor, destinando seus recursos para um Fundo de Desenvolvimento Urbano e Curitiba, onde o instituto do solo criado também foi destinado a um Fundo Municipal de Habitação, entre outras finalidades. Uma vez desbravado o caminho e conhecidos os resultados alcançados, a tendência é de que se multipliquem e se enriqueçam pela prática as experiências de gestão do solo urbano.

A privatização pode ser uma estratégia institucional promissora para fortalecer a autonomia municipal, melhorar a oferta, reduzir custos e aumentar a eficiência na prestação dos serviços. A conclusão dos estudos realizados pelo IBAM (Fernandes, 1993) sobre as alternativas institucionais relativas à privatização dos serviços públicos municipais, é de que é possível reforçar a municipalização dos serviços através de parcerias público/privadas, adotando a privatização como uma linha auxiliar da gestão local. No entanto, são ainda poucas as experiências bem-sucedidas. As experiências municipais mais

conhecidas encontram-se no campo do transporte coletivo e da limpeza urbana.

No campo do saneamento, apenas se iniciam timidamente as tentativas de privatização da operação dos serviços, dadas as características técnicas dos serviços, sua função social e seus mecanismos de remuneração do capital. A operação de estações de tratamento de água ou esgotos, de usinas de tratamento e reciclagem de lixo ou de outros componentes industriais dos sistemas tem mais chances de experimentação e probabilidades de êxito.

O transporte coletivo historicamente no Brasil tem sido operado mediante concessão ou permissão a empresas privadas. A experiência de Curitiba demonstra a capacidade e a potencialidade do governo local de usar a parceria público/privada como um instrumento de capitalização do setor, garantindo custo e qualidade do serviço, e, mais importante, tirando partido do transporte coletivo como vetor de desenvolvimento urbano.

E. LIÇÕES APRENDIDAS

Da análise das experiências bem-sucedidas de gestão urbana, realizadas pelas administrações municipais, algumas das quais acima descritas, pode-se concluir que, na ausência de um quadro institucional adequado que structure, em nível nacional, as ações da União, dos estados e dos municípios na promoção do desenvolvimento urbano, o governo local tem procurado encontrar soluções para os problemas urbanos, no âmbito de suas competências legais, introduzindo muitas vezes inovações no processo de gestão municipal.

O IBAM manteve, durante muitos anos, o Sistema de Informações sobre Projetos e Experiências Inovadoras - SIPE, com o objetivo de conhecer, estudar e disseminar iniciativas municipais bem-sucedidas, o qual se acha suspenso por falta de recursos.

Mas, uma avaliação do acervo do SIPE, datada de 1987 (Neves, 1987), revelou algumas tendências quanto à gestão municipal: desenvolvimento de formas mais democráticas de gestão; descentralização e desconcentração dos serviços públicos; incremento do associativismo em suas diferentes modalidades; preocupação com a geração de emprego e renda; preferência por pequenas obras e empreendimentos desconcentrados espacialmente; adoção de tecnologias apropriadas, de baixo custo, principalmente para obras viárias ou melhoria de habitações populares. Vários exemplos estão registrados e publicados pelo IBAM na sua Série Experiências Inovadoras.

Os problemas encontrados pelos municípios, para dar sustentação às suas iniciativas de aperfeiçoamento da gestão urbana e evitar solução de continuidade, característica da Administração Pública brasileira, decorrem, em geral, dos seguintes motivos:

(a) fragilidade dos instrumentos legais, principalmente daqueles relativos ao controle do uso do solo;

(b) falta de apoio dos órgãos federais e estaduais pertinentes, que desenvolvem linhas paralelas de atuação e não raras vezes conflitantes com as orientações e prioridades locais;

(c) falta de recursos e de mecanismos adequados de financiamento;

(d) necessidade de modernização e aperfeiçoamento institucional dos órgãos e entidades municipais e de capacitação das equipes locais;

(e) fragilidade das informações disponíveis necessárias para o planejamento e a gestão municipal. Particularmente das informações demográficas, cartográficas e socioeconômicas que deveriam ser mantidas atualizadas e fornecidas, em nível adequado de resolução, pelos órgãos e entidades federais e estaduais;

(f) incipiência da organização da população e falta de maturidade dos movimentos sociais urbanos, agravadas pelas dificuldades de relacionamento e articulação das organizações não-governamentais de assessoria aos movimentos populares;

(g) apoio político insuficiente, seja da sociedade civil em geral, seja dos representantes políticos locais, que assegure a continuidade das experiências.

Considerando as duras lições aprendidas pelas Administrações Municipais, que procuraram novos caminhos para uma gestão urbana mais eficiente, eficaz e democrática, conclui-se que o município, tendo um papel estratégico na promoção do desenvolvimento urbano, não pode prescindir da cooperação da União e dos estados para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão municipal.

F. CONCLUSÃO: PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO URBANA

As propostas para aperfeiçoamento da gestão municipal urbana devem ser entendidas numa perspectiva de cooperação intergovernamental, visando a retomada do processo, truncado ao final da década de 80, de fortalecimento institucional do campo do desenvolvimento urbano.

A construção de uma agenda urbana, objetivo dos organizadores desse seminário, deveria incluir, no que se refere ao tema abordado neste trabalho:

(a) formulação de diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e ordenamento do território;

(b) aperfeiçoamento do processo de descentralização e formulação e execução de um programa federal de descentralização;

(c) aprovação das leis complementares regulamentadoras dos dispositivos constitucionais referentes às políticas urbanas e aos instrumentos de desenvolvimento urbano;

(d) revisão dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano (habitação, saneamento ambiental, transportes urbanos e apoio à gestão urbana), tornando-os mais acessíveis aos municípios;

(e) aperfeiçoamento e revisão da legislação urbana e ambiental vigente, visando sua atualização e adequação ao novo contexto urbano e municipal;

(f) reordenamento do quadro institucional, reexaminando a oportunidade de criação de um colegiado interministerial, visando a articulação das políticas econômicas e sociais com as

diretrizes de desenvolvimento urbano e de ordenação do território;

(g) criação e desenvolvimento, pela União e pelos estados, de programas de assistência técnica e capacitação destinados aos governos municipais;

(h) apoio à difusão de inovações na área de gestão urbana, através de : estudos e pesquisas de avaliação das experiências inovadoras; constituição de bancos de dados, sistemas de - informações e redes de cidades, usando os recursos disponíveis da informática; desenvolvimento de um programa de publicações acessível aos municípios;

(i) abertura de oportunidades de capacitação para organizações não-governamentais e lideranças populares, com o objetivo de facilitar a participação popular no processo de planejamento e gestão municipal.

As propostas acima estão alinhadas por ordem de prioridade. Vêm primeiro as mais amplas, as que estabelecem os parâmetros gerais para o desenvolvimento urbano, e, a seguir, as que se referem a questões mais específicas no campo da gestão urbana.

Afigura-se recomendável que o Executivo Federal inicie o processo, em articulação com os estados e municípios. A articulação política com o Congresso Nacional e com os legislativos estaduais e municipais, de importância fundamental para a implementação exitosa da agenda urbana, deve ser um compromisso de cada esfera de governo.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

BANCO MUNDIAL. Urban policy and economic development: an agenda for the 1990. A World Bank policy paper. Washington D.C., 1991.

SARATTA, Tereza Cristina, MACHADO, Heloisa Sampaio, NEVES, Gleisi Heisler et al. A microgestão privada da educação e da saúde no Município de Maringá. Rio de Janeiro: IBAM/CPU/ENSUR, 1992. (Experiências Inovadoras, 5).

BDSOIS, Irene Leira. A formulação democrática do orçamento municipal - a experiência de Vila Velha, ES, in RAM nº 184, jul./set.1987.

DILLINGER, William. Decentralization and its implications for urban service delivery, UMP, UMP Publications Series nº 18, Washington D.C., 1993.

FERNANDES, Marlene. Análise das alternativas institucionais relativas à privatização de serviços públicos urbanos. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA. Mimeo, 1993.

FERREIRA, Lino Netto. A atuação do Município no combate à pobreza: possibilidades e limitações. Texto apresentado no Seminário Governabilidade e Pobreza, promovido pelo IUPERJ/URBAN DATA/UNIVERSIDADE TORONTO, junho de 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, Rio de Janeiro. **Municipalização de serviços públicos: experiências e perspectivas**, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, Angra dos Reis: uma experiência de gestão democrática, *Revista Democracia*, Rio de Janeiro, vol.10, nº 102, p. , maio/jun, 1994.

MOVIMENTO NACIONAL DA REFORMA URBANA. Tratado sobre a questão urbana. São Paulo, *Revista Pólis* nº 18, 1994.

NEVES, Gleisi Heister. **Governo Municipal e o Combate à fome e à miséria**. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Relatório preliminar da consulta nacional sobre gestão da infra-estrutura e do meio ambiente urbano**. Porto Alegre, 1994.

REIS, Heraldo da Costa. **Fundos especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos**. Rio de Janeiro, IBAM/LAM, 1993.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (coord). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, Alexandre Carlos, Subsídios para uma política de descentralização de serviços públicos. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, Mimeo, 1993.

VILLAS-BOAS, Renata, org. Participação popular nos governos locais. São Paulo, Pólis, 1994 (Publicações Pólis, 14).

VITÓRIA, Prefeitura Municipal. Avaliação da administração municipal. Período: 1989/1992. Vitória, 1992. Anexos ao volume II.

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

*Fernando Resende**

* *Professor da Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro*

Trabalho apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, organizado pelo Ministério da Integração Regional, IPEA, BNDES e Banco Mundial (Rio de Janeiro, RJ, 22 a 24 de agosto de 1994)

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

I. INTRODUÇÃO

A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro manifesta-se de forma particularmente perversa no campo das políticas governamentais que vinculam-se mais diretamente com a questão urbana. Do lado fiscal, a capacidade de o Governo Federal financiar o desenvolvimento urbano com recursos do Orçamento Geral da União foi sendo progressivamente reduzida com a descentralização tributária, iniciada em meados dos anos oitenta e consagrada pela Constituição de 1988, e com as dificuldades encontradas para reequilibrar o orçamento mediante profundos cortes no gasto. Do lado financeiro, o prolongamento da crise econômica e a crise de confiança que se seguiu aos fracassados choques de estabilização erodiram a base de formação dos fundos de poupança compulsória, também comprometidos pela liberalização das regras de saque e pela inadimplência.

A espúria associação entre autoritarismo e centralização contribuiu para fortalecer as demandas por descentralização fiscal. Já no início dos 80, as pressões de Governadores e Prefeitos por maior autonomia financeira encontravam eco no último período de governo do regime militar, que trabalhava na direção de uma transição tranqüila do autoritarismo para a democracia. Tais pressões ganharam novo vigor a partir de 1982, com a restauração da autonomia política dos estados (nesse ano ocorreu a primeira eleição direta para Governadores após quinze anos de jejum eleitoral) e atingiram o ápice na campanha presidencial de 1984. Não por acaso, um dos principais compromissos políticos assumidos pelo Presidente-Eleito Tancredo Neves foi o atendimento das demandas por autonomia financeira de estados e municípios, vista como indispensável para o exercício pleno da autonomia política recém alcançada e para a construção de uma nova federação.

A Assembléia Constituinte instalada em fevereiro de 1986 foi, no campo fiscal, dominada pelo mesmo tema. Aproveitando-se da omissão do Governo Federal e do fato de que os demais "lobbies" organizados estavam preocupados com outros temas, as bancadas estaduais e a frente municipalista dispunham de campo aberto para conquistar novas posições. Assim, ao invés de seguir o mais árduo caminho de uma profunda reforma estrutural, calcada em uma proposta consistente de construção de um novo equilíbrio federativo, optaram elas pela via mais fácil de ampliar a transferência da receita federal para estados e municípios de modo a dispor de maior autonomia para gastar sem o ônus da contrapartida de cobrar os tributos para financiar o gasto.

A maneira fragmentada pela qual o processo de elaboração da Constituição de 1988 foi conduzido contribuiu para que a crise fiscal da União, que já vinha se agravando por força da instabilidade econômica, adicionasse um componente estrutural de efeito devastador. Ao mesmo tempo em que a receita tributária do Governo Federal foi significativamente reduzida, ampliaram-se suas responsabilidades e aumentou a rigidez do gasto, em função principalmente da ampliação dos direitos sociais e das novas vantagens concedidas ao funcionalismo. Além disso, a proibição da vinculação da receita de impostos a fundos específicos, inspirada em nobres princípios de flexibilidade orçamentária, abriu espaço para a prática desenfreada do clientelismo na aplicação das pequenas disponibilidades de recursos do Tesouro, provocando uma pulverização incompatível com as necessidades do momento.

O agravamento da crise econômica no final dos 80, o rápido fracasso do novo choque aplicado na economia no início dos 90, e as seqüelas por ele deixadas, contribuíram para inviabilizar as tímidas tentativas de ajuste fiscal promovidas nesse período. Sem um amplo acordo político que permita negociar os distintos conflitos de interesse que manifestaram-se em torno de qualquer proposta mais abrangente de reforma fiscal, as chances de obtenção de resultados concretos são mínimas, como bem o demonstrou o fracasso recente da tentativa de revisão constitucional.

A crise econômica também contribuiu para esvaziar a capacidade de atuação da União pelo lado do crédito. A principal fonte de recursos voltada para a área urbana - o FGTS - sofreu a erosão provocada pela ausência de crescimento sustentado do nível de emprego, pela queda dos salários e pela crescente informalização do mercado de trabalho, além do baixo índice de retorno de suas aplicações.

Embora a redução da capacidade financeira da união seja uma conseqüência lógica no marco de uma proposta nacional de construção de uma nova federação, o acentuado desequilíbrio reinante é incompatível com o papel a ela reservado no campo das preocupações com as desigualdades regionais e sociais. Maiores disponibilidades orçamentárias de estados e municípios constituem um fato importante para ampliar o menu de opções com respeito a alternativas de política urbana mais adequadas ao tratamento das peculiaridades de cada caso. Urge, no entanto, buscar um novo equilíbrio a partir de uma proposta consistente de definição das responsabilidades de cada ente federado que contemple, adicionalmente, novas possibilidades de parceria entre o poder público e o capital privado no campo do financiamento do desenvolvimento urbano.

II. O QUADRO ATUAL

1. O lado fiscal

O quadro atual é fruto de importantes transformações ocorridas ao longo do período que sucedeu ao tardio reconhecimento oficial da crise brasileira e da necessidade de tomar providências para administrar a situação. No início dos 80, a situação fiscal do país refletia a opção adotada na segunda metade da década anterior de enfrentar as adversidades externas através de uma política ativa de promoção do crescimento impulsionada pela ampliação do investimento público e do crédito governamental. O crescimento do déficit público, inicialmente dissimulado pela multiplicidade de orçamentos, tornou-se evidente a partir das primeiras negociações com o Fundo Monetário Internacional, conduzidas no início da década, e das sucessivas reformulações orçamentárias voltadas para a unificação dos orçamentos federais.

A posição proeminente assumida pelo déficit público, tanto no debate acadêmico quanto no discurso governamental, teve trágicas conseqüências para as políticas públicas em geral, em particular aquelas relacionadas com a questão urbana. Embora tenham variado ao longo da década a interpretação oficial das causas do déficit e as terapias utilizadas para combatê-lo, a descontinuidade da gestão fiscal provocou uma enorme desorganização das contas públicas, acentuando a instabilidade do gasto e comprometendo, em maior medida, os programas cujo componente mais significativo é o investimento. Recursos do orçamento fiscal destinados ao desenvolvimento urbano foram comprometidos, em especial na segunda metade dos 80 e início dos 90, pela pressão exercida pela área de saúde, em decorrência da absorção das contribuições previdenciárias com o pagamento de benefícios.¹

Além do impacto provocado pela ausência de uma estratégia coerente e continuada de combate ao déficit, o financiamento do desenvolvimento urbano sofreu as conseqüências adversas de importantes mudanças impulsionadas pela transição do autoritarismo para a democracia. Cabe destacar, a esse respeito:

- a) a descentralização fiscal;
- b) a desvinculação de receitas; e
- c) a fragmentação orçamentária.

¹ Ver Piola e Camargo (1992).

A descentralização fiscal caracterizou-se por sucessivos incrementos na parcela das receitas federais transferidas para estados e municípios por intermédio dos fundos de participação. Ao longo dos últimos 25 anos, a percentagem da arrecadação dos dois mais importantes tributos da União - o Imposto de Renda e o IPI - repassada aos Fundos de Participação cresceu vertiginosamente, alcançando 44% em 1993 - mais do dobro do índice relativo a 1967. Somados os novos fundos criados em 1988 (ressarcimento da não incidência do tributo estadual nas exportações de manufaturados e apoio ao desenvolvimento regional), cerca de metade da receita desses impostos é transferida. A mudança na composição das receitas públicas revelada na Tabela 1 é o resultado das transformações ocorridas.

TABELA 1

BRASIL: ARRECAÇÃO PRÓPRIA E RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL POR NÍVEL DE GOVERNO (Em Porcentagem do Total)

ANO	ARRECAÇÃO PRÓPRIA			RECEITA DISPONÍVEL			CARGA TRIBUTÁRIA % DO PIB(*)
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	
1960	63,9	341,3	4,7	59,4	34,0	6,5	17,4
1980	72,8	24,0	3,2	66,2	24,3	9,5	22,4
1989	65,4	31,7	2,9	57,3	19,8	12,9	20,6
1992	62,2	32,3	5,5	52,2	31,0	16,9	23,7

Fonte: Afonso, José Roberto. *Divisão Nacional dos Recursos Tributários pelos três Níveis de Governo* Dezembro 1993. mimeo

(*) Inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive para a seguridade social.

A predominância das transferências consolidou um formato distorcido de federalismo fiscal. O objetivo primordial dos Fundos de Participação - o de exercer uma função compensatória em benefício das unidades federadas de incipiente base de arrecadação - foi suplantado com a transformação desses fundos em fontes principais de receita orçamentária da maioria absoluta dos estados e da quase totalidade dos municípios brasileiros.

Uma conseqüência negativa da maior liberdade para gastar, desacompanhada da ingrata tarefa de ter que cobrar os tributos para financiar a decisão de gasto, foi a utilização da maior parcela do acréscimo da receita estadual e municipal para atender a pressões por aumento no custeio governamental. Em 1991, o total dos gastos de custeio de estados e municípios cresceu para 9,6% do PIB (6,3% em 1970),

registrando um crescimento equivalente ao observado nos gastos com o funcionalismo (6,5% do PIB em 1991 contra 4,7% em 1970).

Outro problema de dimensões graves foi o alargamento das diferenças com respeito à disponibilidade *per capita* de recursos orçamentários entre estados e entre municípios, em prejuízo das unidades mais populosas. Como o critério de rateio das transferências reflete o motivo original da criação dos Fundos de Participação - o de exercer uma função compensatória - os recursos fluem majoritariamente para os municípios pequenos (em população) e para regiões menos desenvolvidas, contrastando com as tendências de concentração das demandas sobre o Estado nas áreas urbanas mais populosas e de maior densidade demográfica. Cabe notar que, embora o critério de rateio fosse coerente com o espírito compensatório dos fundos, a multiplicação dos recursos desses fundos, com a conseqüente mudança na sua natureza, exigiria uma alteração nos critérios de repartição para reduzir os desequilíbrios apontados. Embora a Constituição preveja essa modificação, é fácil entender porque uma motivação dessa envergadura é quase impossível de promover.

TABELA 2

**RAZÃO TRANSFERÊNCIAS/RECEITAS PRÓPRIAS E TRANSFERÊNCIAS
PER CAPITA - 1991**

REGIÕES/ESTADOS	TRANSFERÊNCIAS/ RECEITAS PRÓPRIAS	TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA US\$ POR HABITANTE	
		ESTADOS	MUNICÍPIOS
NORTE (5 ESTADOS)	3,13	143	39
Amazonas	0,43		
Pará	0,63		
NORDESTE (7 ESTADOS)	1,21	60	39
Ceará	0,54		
Pernambuco	0,45		
Bahia	0,36		
CENTRO-OESTE (3 ESTADOS)	0,27	127	38
SUDESTE (3 ESTADOS)	0,12	21	23
SUL (3 ESTADOS)	0,17	32	36
DISTRITO FEDERAL	1,52	520	-
MUNICÍPIOS	1,66		

Fonte: Afonso, José Roberto. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Nov./1993. mimeo.

Um efeito secundário, mas não menos relevante, da ampliação exagerada das transferências e da não modificação dos critérios de rateio dos fundos de multiplicação de estados e, principalmente, de municípios. No passado recente, a divisão em dois antigo Estado do Mato-Grosso, e a transformação dos territórios do Acre e

Rondônia adicionou três novas estrelas à bandeira brasileira. Com a Constituição de 1988, dois novos estados foram incorporados à União, os ex-territórios de Roraima e Amapá, e o Distrito Federal adquiriu autonomia política que, na prática, o equiparou às demais unidades federadas. Pós-1988, a criação do Estado de Tocantins, desmembrado de Goiás, foi a primeira reivindicação a ser atendida. Demandas por novos desmembramentos são freqüentemente representadas.

Em curto período, portanto, o número de estados saltou de 21 para 26, um acréscimo de quase 25%. Mais impressionante ainda foi o ritmo de criação de novos municípios, que ganhou força a partir de 1988. Deste então, ao redor de mil novos municípios existentes no país.

A criação de novos estados e a proliferação de municípios ampliou o desequilíbrio da representação política no Congresso Nacional, aumentando as resistências a propostas de alteração no caráter de federalismo fiscal brasileiro. Como a Constituição de 1988 elevou para oito o número mínimo de representantes por estado, as bancadas dos estados das regiões menos desenvolvidas aumentaram a vantagem numérica no Congresso, comparativamente à bancada de representantes das regiões de maior grau de desenvolvimento. Aos interesses das regiões menos desenvolvidas soma-se a forte tradição municipalista do Brasil que mobiliza representantes de todas as regiões do país em defesa do regime de transferências definido pela Constituição.

TABELA 3

COMPOSIÇÃO DAS BANCADAS REGIONAIS NO CONGRESSO

	POPULAÇÃO-1991	ELEITORES-1991	REPRESENTANTES	
	(%)	(%)	NÚMERO	(%)
Norte	6,98	5,61	65	12,92
Nordeste	28,91	26,63	151	30,02
Sudeste	42,65	45,23	169	33,60
Sul	15,05	16,26	77	15,31
Centro-Oeste	6,41	6,27	41	8,15
Total	100,0	100,0	503	100,0

Num movimento oposto ao ocorrido do lado das receitas, a Constituição Federal ampliou as responsabilidades da União ao ampliar os benefícios da seguridade social e estender o campo das competências concorrentes a praticamente todos os setores mais importantes da atividade governamental. Apesar dos princípios de

descentralização, inscritos na Carta Constitucional, as competências atribuídas aos municípios, principalmente no que respeita à provisão de serviços sociais, prevêm sempre a assistência financeira da União.

Tão importante quanto a enviesada descentralização fiscal, para a desorganização do financiamento governamental do desenvolvimento urbano, foi a maneira pela qual a autonomia orçamentária ratificada pela nova Constituição foi exercida. Dois aspectos dessa autonomia merecem ser salientados: a permissão para o Congresso emendar livremente o orçamento (com as ressalvas mencionadas no Art. 166) e a proibição da vinculação de receitas de impostos a fundos ou programas (Art. 167, IV).

Em tese, a liberdade do Congresso para emendar a proposta orçamentária do executivo é uma exigência inerente ao pleno exercício da democracia. Na mesma linha, a proibição da vinculação de receitas coincide com as recomendações em favor da livre alocação dos recursos orçamentários por decisão soberana dos representantes do povo. Todavia, ambas as medidas não foram acompanhadas de providências concretas para assegurar responsabilidades na alocação dos recursos públicos, provocando ineficiência e desperdícios.

Na prática, as modificações promovidas pela Constituinte substituíram as vinculações setoriais de tributos no plano federal por um brutal incremento da vinculação da receita federal aos fundos constitucionais (além dos Fundos de Participação, a Constituição reinstalou a vinculação tributária, a Fundos de Desenvolvimento Regional, voltados estes para o apoio a projetos privados de investimento). A maior rigidez do orçamento federal foi a contrapartida da maior liberdade dos orçamentos estaduais e municipais, com conseqüências negativas para o financiamento das políticas públicas.

À rigidez orçamentária federal tem sido objeto de insistentes queixas das autoridades econômicas governamentais. Estima-se que menos de 2,5% dos recursos da União (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) podem ser livremente aplicados atualmente. Com os recursos federais estariam em um patamar equivalente a 17% do PIB, a parcela disponível para livre decisão do executivo e do Congresso corresponde a cerca de 1,5 bilhão de dólares. apenas.²

Tão magros recursos exigiriam uma enorme disciplina na decisão de gasto e uma rígida obediência a prioridades. Não obstante, a cultura orçamentária brasileira não contribui para que as coisas se passem dessa maneira. A proposta enviada pelo

² Consultar Velloso (1993).

executivo ao legislativo já contempla uma indesejável pulverização de recursos que multiplica-se a partir das incontáveis emendas aprovadas no Congresso. Desconsiderando a escassez do orçamento federal e o aumento das transferências constitucionais, grande parte das verbas consignadas nesse orçamento destina-se a apoiar pequenos projetos a cargo de estados e municípios mediante convênios com organismos federais. Em 1991, as transferências não-tributárias (aquelas não determinadas pela Constituição) chegaram a representar pouco menos de 50% do montante transferido por determinação constitucional. Embora elas devam ter se reduzido a partir de então, o repasse de recursos via convênios ainda é uma prática significativa.³

Um exemplo conspícuo da fragmentação apontada é fornecido pelos dados relativos a aplicação de recursos do OGU no período 91/93 em programas de saneamento. De acordo com estudo recente,⁴ os recursos da OGU destinados ao setor teriam correspondido a cerca de 380 milhões de dólares, em média, no triênio citado - um montante apreciável se administrado de forma eficiente, mas que tem nenhuma eficácia quando repartido, de forma clientelística, entre centenas de beneficiados.

O principal corolário das transformações ocorridas no cenário fiscal foi o abandono de uma ação coordenada de financiamento do desenvolvimento urbano. A perda da capacidade de liderança do governo federal não foi acompanhada da instituição de novos mecanismos capazes de evitar a pulverização dos recursos, a superposição de intervenções e a descoordenação das ações governamentais.

Evidências recentes de que a omissão forçada do Governo Federal foi acompanhada de uma maior destinação de recursos municipais a programas sociais, revelada na Tabela 4, constituem um sinal positivo com respeito a novas possibilidades abertas pela descentralização, mas levantam novas questões relacionadas à coordenação das decisões, ao adequado tratamento dos problemas regionais e às possibilidades de atendimento de uma pauta mínima de demandas essenciais ao nível regional e local.

³ Os dados são de Afonso (1993).

⁴ Aliança, Pesquisa e Desenvolvimento (1994).

TABELA 4
DESPESA CONSOLIDADA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS POR FUNÇÕES
DE GOVERNO - 1982/92
EVOLUÇÃO REAL: US\$ MILHÕES MÉDIOS DE 1993

	1988	1989	1990	1991	1992	INCREMENTO 92-88
Educação e Cultura	2,317	3,213	4,294	4,728	4,361	2,044
Habitação e Urbanismo	2,626	2,654	3,686	4,200	3,977	1,351
Assuntos de Governo	1,205	3,246	4,103	4,374	3,658	1,452
Infra-Estrutura Econômica	1,836	2,161	3,097	2,845	2,993	1,157
Saúde e Saneamento	1,513	1,734	2,303	2,800	2,083	1,470
Previdência e Trabalho	905	1,241	1,500	1,707	1,600	734
Serviço da Dívida	928	925	900	960	9886	58
Segurança Pública	40	44	77	76	72	32
Outros/Não Identificados	3,630	105	2,335	2,556	4,763	1,149
Total Geral	16,050	15,672	22,483	24,428	25,491	9,441
(total em % do PIB)	3,01%	3,70%	5,55%	5,97%	6,28%	2,33%

Fonte: Afonso (1994).

Dois problemas principais devem ser ressaltados: o financiamento dos investimentos e a possibilidade de acesso da população menos favorecida aos serviços. Por mais que estados e municípios possam sustentar com tarifas e tributos a operação de serviços urbanos, os investimentos na infra-estrutura, principalmente aqueles de maior vulto em habitação, saneamento, transporte coletivo e controle ambiental não prescindem da assistência financeira federal sob a forma de linhas de crédito em volume e condições adequados ao alcance de metas mínimas de atendimento das demandas existentes.

A questão do acesso da população de baixa renda é um problema mais delicado. Em que pese a descentralização de receitas apontada anteriormente, as pressões sobre os orçamentos estaduais e municipais pelo lado do gasto requerem uma prévia definição com respeito a que programas devem ser preferencialmente financiados com recursos fiscais em função de sua própria natureza.

A descentralização de atribuições forçada pela redução das receitas federais deverá enfrentar, em breve, o desafio posto pelas exigências da nova Reforma Tributária cuja necessidade é hoje uma das poucas unanimidades nacionais. Alvo preferencial das propostas de Reforma Tributária, as contribuições sociais (sobre o faturamento e o lucro), criadas pela Constituição de 1988, foram, até agora, a válvula de escape do Governo Federal para contornar parcialmente a armadilha criada pelo aumento

das percentagens do IR e do IPI canalizados para os fundos constitucionais (O aumento recente da arrecadação federal provém, basicamente, de acréscimo na receita dessas contribuições decorrente do aumento de suas alíquotas).

A perspectiva de que os recursos do orçamento federal para a área social - saúde e educação principalmente - serão afetados por uma reforma mais abrangente do sistema tributário brasileiro, descarregará no ombro dos estados e municípios a responsabilidade principal pela sustentação financeira das enormes demandas desses setores. Quanto maior for a necessidade de abrigar nos orçamentos das unidades federadas o financiamento da saúde, do ensino básico e da assistência social, em conformidade com as propostas de descentralização e municipalização, menor será o espaço disponível para subsidiar o acesso da população de baixa renda aos serviços urbanos essenciais - habitação, transporte, saneamento, por exemplo -, tornando mais difícil equacionar o problema apontado. Claro está que uma parte do problema pode ser resolvido pelo manejo adequado da política tarifária, mas o espaço para aplicação de subsídios cruzados também reduz-se como consequência do processo de municipalização.

Um novo espaço poderá ser aberto por redução de custos - e de tarifas - propiciados pela adoção de alternativas mais baratas resultante da flexibilização engendrada pela descentralização. Isso não dispensará, todavia, a necessidade de o Governo aportar recursos fiscais. Nesse caso, algum esquema nacional para a sustentação de tarifas subsidiadas deverá ser pensado com o envolvimento simultâneo dos três entes federados.

2. O Lado Financeiro

Do lado do crédito, os problemas vivenciados decorrem principalmente do esvaziamento do fundo constituído pela poupança compulsoriamente formada pelas contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS - como decorrência:

- a) do estreitamento da base de incidência das contribuições para o FGTS, resultante da crescente informalização das relações de trabalho;
- b) da instabilidade econômica e deterioração dos padrões salariais;
- c) do desvirtuamento do propósito original do FGTS, mediante ampliação das possibilidades de saque dos recursos depositados;
- d) da má gestão dos recursos; e
- e) da inadimplência dos mutuários.

Dados do IBGE indicam que os empregados formalmente registrados representam um contingente equivalente ao total dos trabalhadores urbanos do setor informal. Em números absolutos, o emprego formal em março de 1994, nas mais importantes áreas metropolitanas do país, situa-se na mesma faixa dos números registrados no início dos anos 80 (cerca de 7,5 milhões) a despeito do crescimento do PIB e da população economicamente ativa nesse período. Como o salário médio real dos assalariados com carteira assinada apresentou que nos últimos dez anos, a base contributiva é hoje significativamente menor em comparação com a alcançada quinze anos atrás.⁵

A instabilidade econômica, a aceleração dos saques e o alto grau de inadimplência dos mutuários ampliaram as demandas sobre uma base cada vez mais reduzida. Em consequência, os financiamentos com recursos do FGTS despencaram para níveis equivalentes a apenas 15% dos valores alcançados no início dos anos 80.

Cabe indagar sobre as chances de recuperação do FGTS como fonte principal do crédito público para programas de desenvolvimento urbano. Embora as previsões para 1994 indiquem a possibilidade de uma retomada das aplicações ainda no segundo semestre (estima-se que cerca de 500 milhões de dólares estariam disponíveis para aplicação) a sobrevivência do FGTS é alvo de contestação.

Sua principal função, a de oferecer proteção ao trabalhador involuntariamente desempregado, praticamente deixou de ser exercida, pelo menos para os trabalhadores de baixa renda em decorrência não só do seu debilitamento financeiro, mas, também, da enorme rotatividade no emprego. Regra geral, um empregado no setor privado em ocupações de um salário mínimo não consegue acumular importância equivalente ao salário de um único mês, uma vez que não se sustenta no emprego por tempo superior a um ano. A cada dispensa teria, portanto, direito a sacar do fundo uma importância insuficiente para cobrir o período de permanência na condição de desempregado.

Na prática, a proteção oferecida pelo FGTS para a grande maioria dos trabalhadores que percebem menos de cinco salários-mínimos por mês é inferior à ajuda financeira concedida pelo programa de seguro-desemprego. Estimativas realizadas com base em dados do FGTS indicam que trabalhadores cujo salário situa-se entre um e cinco mínimos mensais poderiam sacar por motivo de dispensa importância equivalente a 4,5 salários mínimos, o que representa menos do que o montante concedido pelo programa

⁵ Dados do DIEESE/SEADE para a Grande São Paulo apontam para uma redução da ordem de 30% no rendimento real médio dos assalariados na Grande São Paulo entre março de 1985 e março de 1994.

do seguro-desemprego atualmente (o valor médio do seguro-desemprego é de 1,6 salários mínimos mensais por um prazo de até 4 meses).⁶

A incapacidade do FGTS desempenhar hoje a função para a qual foi concebida foi reconhecida pelo ex-Ministro do Trabalho, Walter Borelli, que defendeu publicamente a extinção do FGTS e sua substituição por outras formas de proteção ao emprego derivadas da regulamentação do Art. 7º da Constituição Federal. As pressões por redução dos encargos que oneram a folha de salários das empresas, e empurram grande parte da força de trabalho para a informalidade, também concorrem para reforçar as perspectivas de extinção ou reformulação desse fundo. Aqueles que poderiam lutar pela sua sobrevivência - os segmentos mais organizados do mercado de trabalho, onde se incolem os empregados das mais importantes empresas estatais - parecem estar mais interessados em buscar saídas para evitar o próprio prejuízo que adviria de uma liquidação forçada do fundo.

A essência das propostas de reformulação que estão sendo contempladas está na concessão do direito de retirada para aqueles que optarem por transferir o patrimônio acumulado no FGTS para outro fundo, cuja administração deveria ser inicialmente cometida a um agente financeiro federal, mas com critérios mais livres de aplicação, podendo o recurso desse novo fundo ser inclusive direcionado para o programa de privatização. Ao que parece, o problema da contribuição está em aberto. Para alguns, as novas contribuições, no caso dos que optarem por sair do FGTS, deveriam ir também para o novo fundo. Para outros, as novas contribuições permaneceriam dentro das normas vigentes. A questão da contribuição é crucial para o problema do financiamento do desenvolvimento urbano, pois a prevalecer a tese de que os novos recursos seriam também canalizados para o novo fundo, a atual fonte de recursos para o crédito a programas urbanos tenderia a desaparecer.

A despeito da ausência de mérito, a implosão do FGTS, implícita em propostas que estão sendo discutidas no próprio colegiado encarregado de sua gestão, coloca em evidência a necessidade de discutir-se o papel do Estado no tocante à proteção oferecida ao desempregado. A estatização das provisões para atender a indenizações trabalhistas, promovida em 1967 com a criação do FGTS, não condiz com a realidade do momento. A proteção social garantida pelo Estado deve voltar-se com prioridade para assistir aos mais desfavorecidos, impondo-se um limite em função do nível de renda e condições sócio-econômicas do trabalhador.

⁶ As estimativas do valor de saque no FGTS são de Roberto Zamboni (1994).

A reforma previdenciária, que vem sendo longamente discutida e preparada, fornece um bom exemplo da tendência que deve ser seguida em outros segmentos da política social. Aí já parece ser consensual a tese de que a previdência estatal deve propiciar um benefício limitado, para atender à massa de trabalhadores que não tem condições de formar por conta própria o pecúlio necessário para cobrir os riscos decorrentes da doença, de acidentes, da velhice e da morte. A proteção ao desemprego deve subordinar-se ao mesmo princípio. Nesse caso, a substituição do FGTS por um programa ampliado de seguro-desemprego seria uma alternativa coerente com o princípio defendido e uma opção mais satisfatória para grande maioria dos trabalhadores brasileiros.

Uma alteração do porte da anteriormente aventada implica na reformulação da principal fonte do crédito público para investimentos urbanos, mas não deve ser encarada como uma providência danosa aos interesse do financiamento do desenvolvimento urbano. Ao contrário, ela pode criar uma nova oportunidade para redesenhar a estratégia de financiamento, de modo a torná-la mais compatível com a natureza dos investimentos necessários e com a importância de reduzir os desequilíbrios no acesso aos serviços urbanos entre categorias da população.

Peça central dessa nova estratégia seria a criação de um novo fundo patrimonial, em substituição ao PIS/PASEP e ao FGTS, capaz de dar sustentação financeira a um programa ampliado de seguro desemprego e de recriar linhas de crédito de longo prazo para o financiamento de investimentos na infra-estrutura. Tal fundo poderia contar, ainda, com o aporte de recursos do orçamento da União, mediante verbas próprias consignadas no Orçamento Plurianual, de forma a permitir que o financiamento dos investimentos em áreas carentes e regiões menos desenvolvidas possa ser feito em condições favorecidas do ponto de vista de taxa de juros e prazos de pagamento.

3. Questões Básicas

A solução dos problemas que vêm se arrastando há algum tempo, no tocante ao financiamento do desenvolvimento urbano não depende apenas de se recompor a capacidade de atuação do Governo Federal. De acordo com o exposto anteriormente, as transformações em curso e as novas propostas que vêm sendo debatidas no âmbito das reformas constitucionais (em particular a fiscal, a previdenciária e as relações trabalhistas) sinalizam novos caminhos a serem trilhados com respeito à redefinição do papel do Estado, à abertura de maiores possibilidades para a cooperação da iniciativa privada com o poder público e à repartição das responsabilidades públicas na federação.

Embora o desfecho dessas mudanças ainda seja incerto, três questões importantes para a consolidação de um novo modelo de financiamento do desenvolvimento urbano precisam ser consideradas. São elas:

- a) o equilíbrio na aplicação dos recursos;
- b) a eficiência na gestão; e
- c) a garantia de continuidade dos investimentos.

Já vimos anteriormente que um dos problemas provocados pela forma particular de descentralização fiscal, promovida pela Constituição de 1988, foi o desequilíbrio entre disponibilidades orçamentárias e demandas urbanas, no sentido da menor disponibilidade *per capita* de recursos nas cidades mais populosas e regiões metropolitanas. Tal desequilíbrio provoca novos desafios para o processo de descentralização/municipalização e para o perfil da cooperação financeira intergovernamental. A manter-se o desequilíbrio orçamentário interestadual e intermunicipal, os municípios de maior porte e até mesmo os estados mais desenvolvidos encontrarão dificuldades para atender às necessidades do financiamento urbano com recursos próprios, principalmente com respeito a investimentos e subsídios. Assim, ainda que as tarifas possam vir a cobrir integralmente os custos operacionais, a assistência financeira da União não poderá ser dispensada.

Do lado das aglomerações urbanas de menor porte, o problema coloca-se de forma invertida. A menor complexidade das soluções possíveis nesses casos levanta uma perspectiva mais favorável com respeito ao financiamento orçamentário, enquanto a escala reduzida de operação dos serviços juntamente com o menor poder aquisitivo da população limitam as possibilidades de financiamento pela via tarifária.

Nesse contexto, a assistência financeira da União deveria pautar-se pela tentativa de atenuar o desequilíbrio na repartição espacial de recursos fiscais e equacionar os problemas dele derivados. Uma primeira providência nessa direção seria abolir a fragmentação dos recursos destinados ao setor no Orçamento Geral da União, de modo a concentrar as disponibilidades fiscais do orçamento federal em investimentos prioritários. Outra iniciativa importante consistiria na definição de um esquema financeiro para sustentar o subsídio tarifário necessário para o atendimento das demandas essenciais, conforme mencionado anteriormente.

A redução dos desequilíbrios apontados é também importante para a eficiência na gestão dos recursos destinados ao desenvolvimento urbano. A dissociação das decisões de gastar e de tributar, ao nível local, reduziu as possibilidades de exercício

de um maior controle social sobre o gasto público, gerando um ambiente propício à irresponsabilidade e ao desperdício. Se a revisão constitucional não enfrentar o delicado problema político de modificar a fisionomia do federalismo fiscal brasileiro, a política federal de financiamento do desenvolvimento urbano precisará contemplar com maior rigor o problema da eficiência. Nesse caso, uma regra básica consiste em submeter a toda e qualquer decisão de aplicação de recursos da União à apresentação de projetos bem fundamentados e enquadrados nas prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano. Na forma anteriormente sugerida, o ideal seria canalizar os recursos do OGU para um novo fundo financeiro a ser criado a partir de uma possível fusão do FGTS com o programa do seguro-desemprego, extinguindo-se a prática de repasse desses recursos mediante convênios. O subsídios de natureza social deveria ficar por conta de um fundo nacional capaz de viabilizar a utilização de tarifas de interesse social, cuja formulação e operação ainda carece de maiores reflexos e debates.

A questão da garantia de continuidade das aplicações também precisa ser repensada. Ainda que a proibição constitucional de vinculação de receitas e de tributos a fundos específicos seja mantida, urge restabelecer um mínimo de garantia financeira para evitar os desperdícios decorrentes da excessiva instabilidade que compromete o cronograma de implementação dos projetos e aumenta os custos de execução. A sugestão, anteriormente mencionada, consiste em estipular a fração do orçamento federal atribuída a programas de desenvolvimento urbano por um período de três anos, consignando-a explicitamente no Orçamento Plurianual de Investimentos e recuperando a função desse orçamento enquanto instrumento importante do planejamento governamental.

Critérios rigorosos para o acesso a recursos públicos - fiscais e creditícios - acompanhado da gestão autônoma, por agente financeiro, das linhas de crédito para o desenvolvimento urbano sustentadas com recursos do fundo patrimonial, constituem requisitos essenciais de uma nova política de financiamento voltada para a recuperação da capacidade de a União exercer uma mais efetiva coordenação das ações empreendidas no campo do desenvolvimento urbano e capaz de induzir uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.

Uma preocupação importante dos critérios a serem estabelecidos deve ser o estímulo a parcerias - entre o poder público e a iniciativa privada e entre Estado e Sociedade - capazes de, ao mesmo tempo, diversificar as fontes de financiamento do setor e propiciar condições para uma gestão mais eficiente dos recursos. Em particular, cabe estipular garantias concretas, mediante uma legislação tarifária de âmbito nacional, para a remuneração do capital privado aplicado na expansão e modernização dos

serviços urbanos, e flexibilizar as regras aplicáveis à concessão de serviços de utilidade pública como pré-requisitos importantes para tornar viável o desejo de multiplicação das mencionadas parcerias.

4. Comentários Finais

Embora a construção de um novo modelo de financiamento do desenvolvimento urbano dependa de reformas constitucionais que envolvem temas politicamente delicados - e que irão desafiar a capacidade de negociação do novo Governo que tomará posse em janeiro de 1995 - as vicissitudes do momento não permitem aguardar o desfecho dessas mudanças e o prazo necessário para sua vigência (qualquer mudança fiscal, por exemplo, se aprovada em 1995 só poderá vigorar no ano seguinte). Enquanto isso, há que tomar providências imediatas para recuperar, desde logo, alguma capacidade de a União utilizar instrumentos fiscais e financeiros como peças importantes de uma estratégia nacional de desenvolvimento urbano.

Nessa perspectiva definem-se dois momentos distintos: a) um período de transição, cujo prazo coincide com a conclusão de uma nova tentativa de revisão constitucional, que deverá ser deflagrada logo no início do próximo Governo; e b) uma etapa de consolidação de um novo modelo, cujas linhas gerais foram traçadas anteriormente e cujos contornos definitivos só poderão ser definidos após conhecimento da amplitude e da profundidade da reforma da Constituição.

No período de transição importa trabalhar no sentido de reunir os recursos disponíveis no plano federal, sob uma única direção, de modo a obter melhores resultados com respeito à coordenação das aplicações e à eficiência operacional. A proposta de submeter a aplicação dos recursos fiscais e financeiros à prévia apresentação de projetos enquadrados nas prioridades do desenvolvimento urbano (que não depende de modificação constitucional), pode ser imediatamente considerada. Para tanto haveria que submeter a aprovação dos pleitos encaminhados ao Governo a uma única autoridade, tanto no caso de recursos fiscais quanto para os recursos do FGTS. O ideal seria propiciar desde logo um gerenciamento conjunto das duas fontes, de modo a criar condições mais favoráveis do ponto de vista de requisitos regionais e sociais, mas essa não é uma condição essencial, de imediato. O importante é que as decisões, em ambos os casos, obedeça a uma orientação comum, calcada em prioridades amplamente reconhecidas.

A imediata subordinação da assistência financeira concedida pela União a programas de desenvolvimento urbano às diretrizes estabelecidas para o setor constitui um passo importante para devolver ao Governo Federal a capacidade de induzir decisões

de investimentos do setor público como um todo, no sentido da complementaridade de ações, da atenuação dos desequilíbrios e da eficiência do gasto. Além disso, ela poderá contribuir para a criação de maiores oportunidades de participação do setor privado no financiamento de projetos que apresentem condições satisfatórias do ponto de vista do retorno do capital investido.

Uma questão fundamental para que a iniciativa privada disponha-se a investir na área urbana é a garantia de estabilidade das regras do jogo. Não basta avaliar a rentabilidade ou não do projeto em um dado momento. É fundamental ter segurança de que a rentabilidade será preservada ao longo do tempo pela não-ingerência do poder público em decisões que interferem no cálculo inicial, em particular no que diz respeito à questão tarifária.

A tradição brasileira de manipulação de tarifas de serviços públicos à luz de interesse da política econômica (controle dos índices de preços), de preocupações sociais e de interesses eleitoreiros, constitui um importante obstáculo para que o propósito de ampliar a participação do capital privado no financiamento de projetos urbanos seja alcançado. Assim, urge trabalhar no sentido de instituir garantias sólidas para contornar a natural desconfiança com respeito à estabilidade da política tarifária.

Se o atual programa de estabilização lograr integralmente o objetivo de trazer a inflação brasileira para índices "civilizados", o controle tarifário com o objetivo de atenuar pressões inflacionárias perde relevância e significado, mas os demais fatores intervenientes persistem, principalmente o de natureza social. Em princípio, uma legislação tarifária, de âmbito nacional pode estabelecer princípios gerais que zelem pela integridade do cálculo tarifário, mas a definição da tarifa é matéria que deve ser da responsabilidade dos estados e, principalmente, dos municípios. Uma salvaguarda importante pode ser a exigência, na lei nacional, de que estados e municípios que concedam subsídios para atender às demandas da população de baixa renda sejam obrigados a consignar esses subsídios nos respectivos orçamentos, para tornar explícito o montante do benefício concedido (nesse caso os recursos poderiam ser repassados à empresa prestadora dos serviços ou concedidos diretamente ao usuário). Todavia, o cumprimento integral dessa exigência não deverá dispensar a atuação complementar do Governo Federal, em face de o vulto desses subsídios provavelmente suplantar, em muitos casos, as possibilidades dos orçamentos estaduais e municipais. A solução aventada, nesse caso, é o estabelecimento de um mecanismo financeiro capaz de assegurar a imunidade tarifária em relação a objetivos sociais, a exemplo do fundo nacional para cobertura do subsídio tarifário contemplado anteriormente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Rio de Janeiro, 1993. mimeo

_____. Divisão Nacional dos Recursos Tributários pelos Três Níveis de Governo. Rio de Janeiro, 1993, mimeo

_____. *Despesa Pública, Competência, Serviços Locais, Descentralização: Papel dos Municípios*. Centro de Estudos de Políticas Públicas, 1994. (Relatório de Pesquisa, 4)

ALIANÇA, PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. *Diagnóstico do Setor Saneamento - Estudo Econômico e Financeiro*. 1994. mimeo

PIOLA e CAMARGO *Brasil: Gasto Social Federal por Áreas: 1980 a 1991*. Brasília, 1992.

REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal no Brasil*. 1994. mimeo

VELLOSO, Raul. Rigidez Orçamentária da União In: VELLOSO, João Paulo. (org.) *Brasil a Superação da Crise*. Rio de Janeiro: Nobel, 1993.

ZAMBONI, Roberto. *Subsídios para a Análise dos Limites do FGTS enquanto Instrumento para Financiar a Política de Proteção ao Trabalhador e de Desenvolvimento Urbano*. 1994.

O BNDES E O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO URBANO

*José Mauro Cunha **

* *Da Área de Projetos de Infra-Estrutura do BNDES*

Trabalho apresentado no Seminário Brasil: Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década, organizado pelo Ministério da Integração Regional, IPEA, BNDES e Banco Mundial (Rio de Janeiro, RJ, 22 a 24 de agosto de 1994)

Seminário

"Desafios para o Desenvolvimento Urbano na Próxima Década"

Rio de Janeiro, 22 a 24/08/94

O BNDES E O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO URBANO

José Mauro Mettrau Carneiro da Cunha

Diretor da Área de Projetos de Infra-Estrutura do BNDES

Em meados da década de 70 defrontávamos-nos com o seguinte diagnóstico sobre a evolução histórica do setor urbano brasileiro, no período da industrialização substitutiva de importações:

A estruturação do sistema de cidades teve como principal fator condicionante os padrões locacionais da indústria. A característica dominante desses padrões é sua tendência à concentração geográfica, acentuada no período, em virtude, principalmente, da elevada sensibilidade aglomerativa dos setores que comandaram o processo de desenvolvimento industrial, da rapidez deste processo e da presença em umas poucas áreas de substanciais economias de aglomeração. Disto resultou um desenvolvimento

urbano extremamente concentrado, privilegiando as duas maiores Regiões Metropolitanas do país: São Paulo e Rio de Janeiro, em especial a primeira.

O setor urbano foi marcado pelo surgimento de distorções e insuficiências graves, entre outras: no mercado de trabalho, com a oferta de mão-de-obra -pressionada pelos contingentes migratórios- superando, via de regra, as oportunidades de emprego formal e regular, gerando o sub-emprego crônico, com seus desdobramentos em termos de marginalidade sócio-econômica e formação de bolsões de miséria; na infra-estrutura de serviços urbanos, com as necessidades superando largamente as disponibilidades de equipamentos e de serviços públicos, coletivos (ou de massa), gerando carências no consumo para parcelas significativas da população urbana; e nos custos diretos e indiretos, para as populações metropolitanas, com a elevação substancial das despesas per capita no consumo de bens e serviços individuais e coletivos, além de crescentes níveis de poluição, engarrafamentos de trânsito, violência, etc.

O desenvolvimento urbano careceu de um planejamento efetivo tanto macro -organização do espaço regional e do sistema de cidades- quanto microespacial -organização dos espaços intra-urbanos, regulando usos do solo e integrando elementos da infra-estrutura de serviços básicos.

Prevaleceu no tratamento da questão urbana: a abordagem não sistematizada de aspectos locais (concernentes, em especial, à remoção de estrangulamentos nas infra-estruturas viária e social); o enfoque de aspectos setoriais, embora nacional, traduzido em soluções vistas isoladamente (saneamento, habitação,

transportes, etc); e a distribuição de recursos financeiros efetuada de maneira linear, desconsiderando-se classes de tamanho urbano ou o contexto regional.

Em face desse quadro diversas iniciativas governamentais foram implementadas. No plano federal, destacam-se a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas -CNPUR, como órgão colegiado interministerial com a finalidade de coordenar a formulação de política e o planejamento do setor urbano; a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos -EBTU; a regulamentação do Fundo Nacional do Desenvolvimento Urbano -FNDU, com vistas a disciplinar a aplicação de recursos no setor; e a Lei do Desenvolvimento Urbano, como um importante passo no sentido de dotar o desenvolvimento urbano de uma lei básica, estabelecendo diretrizes gerais, conceitos e competências a nível nacional.

O BNDE, à época, se integrava aos esforços das diversas esferas governamentais no sentido de promover um desenvolvimento mais harmônico. É bem verdade que o Banco não possuía uma política de desenvolvimento inter-urbano, no sentido da definição de critérios de apoio diferenciados segundo o tamanho das cidades. A diferenciação espacial, era efetuada, como atualmente, segundo o conceito, mais amplo, de desenvolvimento regional, beneficiando relativamente mais as regiões menos desenvolvidas.

Isto não significava desconhecer a abordagem do urbano brasileiro como crucial para o processo global de desenvolvimento. Ao contrário, o BNDE reconhecia e preconizava no planejamento de suas ações a necessidade de interiorização do desenvolvimento, calcado em polos capazes de atrair e manter atividades

dinamizadoras em suas áreas de influência. O Banco, a um tempo que incentivava a desconcentração espacial dos investimentos através do seu apoio a planos e programas de desconcentração elaborados por instituições regionais e estaduais, cumpria o seu papel de contribuir para a alavancagem de setores estratégicos para a economia nacional.

No âmbito intra-urbano a atuação do BNDE se pautava pelo princípio da coordenação das políticas setoriais, dada a multiplicidade de setores e agentes envolvidos com a cidade. Assim, as idéias de integração e racionalização na prestação de serviços coletivos norteavam o apoio a empreendimentos de infra-estrutura urbana. Ilustrativo desses pressupostos tem sido o apoio do Banco ao setor de transportes urbanos, em que se busca a integração -física, tarifária e operacional entre as diversas modalidades e corredores existentes, bem como o fortalecimento do poder concedente e das relações institucionais do setor- e a racionalização -uso do transporte coletivo, e neste, dos modais mais adequados ambiental, operacional e energeticamente, e ocupação da plena capacidade de sistemas já implantados, porém com elevada capacidade ociosa.

O financiamento do Banco a projetos de desenvolvimento urbano, além do seu tradicional apoio às atividades diretamente produtivas, abrangeu as mais diversas áreas, tais como transporte urbano, saneamento básico, abastecimento de gás combustível, industrialização do lixo, infra-estrutura de distritos industriais e em menor escala, dado o caráter incipiente como a matéria era tratada no país, o controle da poluição industrial.

Em que pesem os esforços dos diversos agentes -públicos e priva-

dos- no disciplinamento do desenvolvimento urbano, a urbanização continuou, desde então, de uma maneira geral espontânea e desarticulada, em muitos casos agravando as distorções anteriormente mencionadas.

O sistema de cidades caminhou no sentido de uma ordenação mais equilibrada de tamanhos e de uma distribuição espacial mais dispersa, principalmente através da expansão dos centros urbanos de porte médio. Muitos desses centros desenvolveram-se sem uma base industrial marcante. Aqueles situados próximos às metrópoles foram os que apresentaram um maior impulso industrial, particularmente importante no caso das cidades médias do Estado de São Paulo, localizadas ao longo dos grandes eixos de transporte que partem da Capital.

Em consequência, essa evolução do sistema de cidades não representa, ainda, um processo amplo de desconcentração industrial, sendo insuficiente para mudar, em termos macroespaciais, o quadro urbano de concentração da produção e da renda em grandes cidades do Sul-Sudeste. Mais ainda, há indicações seguras de reconcentração industrial ocorrendo de Minas Gerais (regiões central, do Triângulo e Sul) até o Sul do país, paralelamente à denominada "reversão da polarização" da Área Metropolitana de São Paulo.

Existe uma percepção clara não só do atual nível de deficiências de bens e serviços de uso coletivo no sistema urbano, como também do verdadeiro caos que uma urbanização desordenada assumirá numa futura retomada da economia.

Em outras palavras, a intervenção pública no sistema de cidades e

em suas áreas de influência será crescentemente necessária para a melhoria da qualidade de vida das populações urbanas e para direcionar melhor as correntes migratórias da população, evitando sua concentração excessiva em umas poucas localidades.

Essa intervenção terá que ser conduzida no marco de uma realocação espacial dos investimentos e, conseqüentemente, da renda e do emprego. Trata-se, em suma, de incentivar a estruturação de redes urbano-rurais dotadas de capacidade de transformar e desenvolver regiões não metropolitanas, ao mesmo tempo que se encaminhem, efetivamente, soluções para os graves problemas intrametropolitanos.

Para tanto, teremos que mobilizar um volume substancial de recursos financeiros e humanos. Os mecanismos de controle do déficit público e a escassez das fontes de recursos tradicionais vem limitando severamente a viabilização de novos investimentos em infra-estrutura urbana. O investimento em sistemas estatais de prestação de serviços públicos enfrenta obstáculos decorrentes das diversas limitações à contratação de empréstimos pelas instituições públicas, conduzindo a um quadro de progressiva degradação dos equipamentos urbanos e a uma insuficiência de sua disponibilidade.

Hoje não mais se dispõe, interna ou externamente, de financiamentos a fundo perdido ou com índices de participação tais que cubram 100% do valor do empreendimento. Deste modo, quaisquer modelos de "funding" deverão necessariamente considerar a exigência de recursos de contrapartida (em montante variável, conforme a instituição de crédito), bem como de garantias (fianças, bens, avais, etc), normalmente requeridas em operações

bancárias. Também são poucas as fontes de recursos de longo prazo existentes. No País, o BNDES (e sua subsidiária FINAME) é um dos poucos agentes direcionadores de recursos para o setor, com taxas e prazos adequados, mas em volume claramente insuficiente para romper os enormes gargalos na infra-estrutura urbana.

Lembrando, por oportuno, que a retomada do desenvolvimento econômico-social do país passa pela realização massiva de investimentos em infra-estrutura de um modo geral, e urbana em particular, a busca de mecanismos que induzam a uma maior participação de capitais privados nesse processo, é, portanto, objetivo da mais alta relevância. Não obstante, quando essa participação for insuficiente para a integralização dos recursos necessários, acreditamos que não se deva excluir o apoio a projetos prioritários que demandem financiamento ao setor público, desde que esta participação se dê de forma seletiva.

Feita a ressalva, cumpre notar que essa questão não é particularidade brasileira. Nos anos recentes, pode-se observar, em vários países, movimentos expressivos no sentido do avanço da parceria público-privado, como forma de financiamento de projetos de infra-estrutura. Grande parte dessas operações, denominadas BOT ("Build, Operate and Transfer"), tem sido adotadas para designar um tipo de concessão para exploração de infra-estruturas, envolvendo a construção, operação e retomada dos ativos pelo governo, ao término do período estipulado. As concessões, tipo BOT e outras formas de associação, constituem um dos "modus operandi" para dividir riscos, responsabilidades e remunerações. O instrumento usualmente adotado é o "Project Finance", modelo este ligado ao "negócio", sendo o repagamento e a viabilidade centrados exclusivamente nos méritos e receitas do projeto e não

na credibilidade ou qualidade do crédito do patrocinador/ investidor.

Países como Áustria, Bélgica, Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Argentina, México, Portugal e outros, têm utilizado a modalidade da concessão e variações do mesmo princípio (arrendamento, leasing e outros) para viabilizar investimentos privados tanto em empreendimentos intermodais quanto em novas rodovias, ampliação de instalações portuárias, modernização de ferrovias, construção de dutos e túneis, implementação de sistemas de transporte urbano de média e grande capacidades, saneamento (água, esgoto e resíduos).

No Brasil, todavia, a cooperação entre o setor privado e as administrações públicas na promoção, realização e exploração de serviços públicos é ainda incipiente.

Diversos têm sido os impasses a obstar o desenvolvimento desses projetos: restrições de ordem macroeconômica, desmontagem dos sistemas de planejamento, dificuldade no estabelecimento de um novo sistema de regulação, capaz de garantir e dar credibilidade à execução desses empreendimentos. A implementação de nova lei de concessão é questão central. O estabelecimento de um regime estável e que remunere satisfatoriamente o capital investido, desde que de forma socialmente justa, certamente viabilizará alguns projetos.

Não obstante os impasses de ordem política e técnico-jurídica ainda existentes, algumas iniciativas têm sido tomadas por parte do poder concedente, nas órbitas estadual, municipal e federal.

O BNDES tem participado do processo, enfrentando, contudo, dificuldades no encaminhamento das operações. Destacam-se os óbices ligados ao financiamento de projetos cuja "arquitetura" não é tradicional e à constituição de garantias peculiares, ligadas ao tipo do negócio e aos riscos de natureza variada (crédito, fluxo de caixa, regulamentação e riscos políticos como encampações, retomadas, desapropriações etc.).

Vários esforços vêm sendo desenvolvidos pelo Banco, não só para superar os atuais entraves como também para identificar alternativas financeiras e jurídicas para viabilizar empreendimentos nessa área.

É significativo o universo de fontes não convencionais que podem ser mobilizadas: Fundos de Pensão, fundos setoriais específicos (compostos, fundamentalmente, por taxas incidentes sobre os beneficiários diretos), venda de espaços publicitários, de ações, de cotas negociáveis, emissão de bônus, além do lançamento de títulos de entidades financeiras, públicas ou privadas.

É de particular relevância a garantia de retorno dos recursos do BNDES, na qualidade de agente financeiro principal de um processo que envolve elevado volume de recursos, de fonte fundamentalmente pública, dado que tais empreendimentos tenderão a exigir novas modalidades de garantia para sua viabilização. Pode-se citar a vinculação de receitas, tarifas e pedágios, a caução de contratos de concessão ou arrendamento, garantias cruzadas de empresas consorciadas, e aquelas obtidas junto a agências fiduciárias que venham a lastrear e controlar as SPC - "Special Purpose Company", empresas criadas especialmente para execução de projetos públicos desenvolvidos com participação privada.

GESTÃO DAS GRANDES CIDADES: avaliação e desafios**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - IPPUR/UFRJ****Luciana Corrêa do Lago - IPPUR/UFRJ**

Nestes novos tempos de revolução tecnológica, de globalização de mercados, de volatilização da produção e de crise fiscal permanente coloca-se aos governantes a dramática escolha entre eficácia e justiça social. No plano internacional, recomenda-se a adoção de políticas urbanas que aumente a produtividade da cidade como o único caminho para enfrentar a pobreza. Tornar as cidades competitivas em termos econômicos parece a única solução para enfrentar as dramáticas consequências sociais do ajuste estrutural. Para tanto, é necessário abandonar as políticas redistributivas para a cidade e o planejamento, em favor de arranjos governamentais que dêem eficiência à ação pública. No diagnóstico, a constatação de que as primeiras geraram mais iniquidades do que justiça social e o segundo, bloqueio a aquisição da competitividade pelas empresas e pelas unidades familiares.

É neste quadro que se produz a discussão sobre a governabilidade. As dificuldades para implantar as reformas nesta direção impedem que o governo seja transformado no bom governo, capaz de implantar e gerir políticas focalizadas e compensatórias que aliviem a pobreza. É necessário reformar os aparatos de gestão pública, descentralizando o processo decisório, simplificando a normatividade, aumentando a capacidade gerencial

dos técnicos. É igualmente necessário reformar o sistema político para dotá-lo de mecanismos que quebrem a dinâmica clientelística, reprodutora de práticas políticas descomprometidas com a eficiência. Em suma, é necessário reinventar o governo e implantar a política de resultados.

Enquanto isto, no Brasil, parece que vivemos uma outra realidade. À partir da constituinte⁴ de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no plano local, cujo sentido é exatamente inverso deste receituário. As reformas no arcabouço jurídico dos municípios realizadas após a promulgação da Constituição Federal foram fortemente influenciadas pela busca de um novo modelo de política e gestão da cidade, democrática em relação às condições e aos atores do processo decisório governamental, universalista no que diz respeito aos direitos sociais na cidade, redistributiva dos ônus e custos da urbanização. Em suma, um modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social, traços marcantes de um welfare state local.

A proposta reformista, entretanto, obtém vitória em um quadro de crise e mudanças. O final da década de 80 é o início de um outro momento social, econômico e político que muda significativamente o quadro de carência e desigualdade sociais. Trata-se do esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico, de intervenção do Estado e da urbanização.

A crise que atravessamos se inscreve no contexto da reestruturação econômica internacional e no movimento de globalização. A retomada do ciclo de crescimento far-se-á no novo padrão de produtividade, não sendo descabido admitir que o cenário das nossas grandes cidades possa vir a ser marcado pela desindustrialização, des-metropolização e pela des-associação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no sistema produtivo.

É a partir da identificação desse quadro de crise e reestruturação, que o presente trabalho se propõe a avaliar o novo modelo de gestão da cidade contido nas leis orgânicas e planos diretores recentemente aprovados, tendo em vista as mudanças nas condições de vida nos grandes centros do país.

I - Quadro das Grandes Metrôpoles Brasileiras

A crise das políticas sociais no Brasil, iniciada nos anos 80, reforçou a exclusão social produzida pela reestruturação do sistema produtivo, bloqueando um dos mecanismos que permitiram nos últimos trinta anos intensa mobilidade social e espacial na sociedade brasileira. Com efeito, o cenário das nossas grandes cidades vem sendo marcado pela fragmentação urbana. Ao lado de espaços de concentração da pobreza, encontramos espaços comerciais e residenciais organizados segundo padrões internacionais. Multiplicam-se os shopping-centers, os condomínios fechados, os cortiços e favelas. Por outro lado, uma

importante parcela da população pobre está passando de uma situação estrutural de exploração a uma posição estrutural de irrelevância, constituindo-se uma nova categoria social: os excluídos. Os dados a seguir nos ajudam a qualificar estas mudanças.

1.1 Desconcentração Demográfica

A década de 80 foi marcada por transformações no padrão de urbanização brasileiro. Estudos recentes têm apontado uma inflexão no processo de concentração demográfica nas grandes metrópoles e o paralelo fortalecimento das cidades médias (MARTINE, 1993; TASCHNER, 1992). Com efeito, enquanto no período 70/80 o acréscimo populacional nas áreas metropolitanas respondeu por 41,3% do incremento absoluto do país, neste último período, a população metropolitana foi responsável por apenas 28,8% do incremento total. A mudança apontada na literatura não seria o esvaziamento das metrópoles, mas a perda de sua primazia no sistema urbano. Elas continuam a exercer uma função concentradora, mas surgem novos polos de emprego e renda, principalmente no entorno metropolitano de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A desconcentração industrial verificada em São Paulo nos permite pensar na mudança da função econômica das metrópoles que, nos moldes dos países desenvolvidos, tornam-se centros financeiros e de serviços especializados.

Junto a estas novas tendências da organização territorial, ocorreram mudanças significativas no padrão de crescimento

intrametropolitano. A dinâmica segregadora nos grandes centros vinha sendo marcada, até o início da década de 80, pela migração populacional do núcleo para a periferia. No período 1970/80 este fluxo correspondeu a mais de 50% das migrações internas ocorridas nas regiões metropolitanas do país (PATARRA & BAENNINGER, 1992). Os dados para o período 1980/91 indicam que, em termos populacionais, a periferização se mantém, porém, a taxas de crescimento menores (Tabela I).

No que concerne à periferia, observou-se a tendência à reversão do crescimento periférico sustentado pela migração em direção às regiões metropolitanas, a periferia passando a receber, predominantemente, população deslocada da própria metrópole. Esta tendência, porém, apresenta nuances: aqui a periferização parece perder o ímpeto com que surgiu nas décadas anteriores, já que, por um lado, diminui a migração para as regiões metropolitanas e, por outro, a população deslocada não mais se dirige massivamente para a periferia mas, para além dos limites da metrópole.

1.2 Mudanças nas Condições Sociais

Os dados sociais sobre a década de 80 indicam um paradoxo: para a população urbana, e sobretudo metropolitana, degradaram-se as condições monetárias em razão do desemprego, da concentração de renda e da precarização das relações de trabalho e, ao mesmo tempo, melhoraram as condições sociais, essencialmente aquelas ligadas ao consumo urbano. Os analistas têm atribuído este

aparente paradoxo a três fatores: (i) investimentos em infraestrutura urbana realizados na década de 70 continuaram a gerar efeitos no período de crise seguinte; (ii) diminuição da pressão demográfica, em razão da queda da taxa de natalidade principalmente nos grupos de menor renda, levou a melhoria das condições médias e (iii) efeitos do jogo democrático sobre o processo decisório.

Tomando-se o indicador de renda, observou-se um acentuado empobrecimento das metrópoles pelo aumento do peso relativo da população situada abaixo da linha de pobreza (até 1/2 salário mínimo per capita). Rio de Janeiro e Porto Alegre destacam-se ao apresentarem, entre 1981 e 1990, um aumento de 4 pontos percentuais desta faixa de renda, chegando, respectivamente, a 20,9% e 14,6% de pobres em 1990 (Tabela II). Observando o crescimento dos domicílios por classes de rendimento constata-se, ainda, que as camadas pobres cresceram, com exceção de Recife, a uma taxa expressivamente superior à verificada para as camadas não pobres (acima de 2 salários mínimos per capita), sendo que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro chegou a um crescimento de 81,5% (RIBEIRO & LAGO, 1993). Quanto à distribuição intra-metropolitana das classes de renda, dois movimentos podem ser observados: (i) o aumento do peso relativo dos pobres tanto nas capitais quanto nas periferias e (ii) a diversificação social dos municípios periféricos com o crescimento dos não pobres. Com a crise econômica, portanto, a última década foi marcada pela deterioração das condições de reprodução social no que concerne à renda. Se tomamos, ainda, dados relativos às décadas de 60 e

70, verificamos que nos anos 80 ocorreu a inversão da tendência de progressiva diminuição do contingente de pobres que vinha ocorrendo desde o pós-guerra (FARIA, 1992).

Em relação aos serviços urbanos, os estudos registram sinais inequívocos de melhora em todas as regiões metropolitanas, especialmente nas condições de saneamento, com um aumento significativo do percentual de domicílios adequados¹ tanto nas capitais quanto nas periferias. Porém, a situação em 1990 não era homogênea entre as metrópoles: em Recife somente 40% das habitações eram adequadas, enquanto em Porto Alegre este percentual chegava a 89% (Tabela III). As condições de saneamento variam, ainda, de acordo com a diferenciação sócio-espacial intra-metropolitana. Belo Horizonte apresenta o maior grau de desigualdade espacial - 85,5% de domicílios adequados no núcleo e 50% na periferia - seguido pelo Rio de Janeiro com 91,8% e 69,7%, respectivamente. Observa-se, porém, que em todas as metrópoles, com exceção de Belo Horizonte, diminuiu a desigualdade intra-metropolitana ao longo da década de 80.

As desigualdades apontadas anteriormente tornam-se mais evidentes quando se introduz na análise a distribuição dos domicílios adequados por classe de rendimento. Os dados demonstram que a desigualdade nas condições de saneamento é, na realidade, e cunho predominantemente social. Porto Alegre e São Paulo, metrópoles com as melhores condições, apresentam cerca de

¹ São considerados adequados os domicílios servidos de rede geral de água e rede geral de esgoto ou fossa séptica (IBGE).

66% de domicílios adequados entre os pobres e 99%/96%, respectivamente, entre os não pobres. Nota-se, ao mesmo tempo, a tendência geral à diminuição desta desigualdade.

O conteúdo social das áreas periféricas também vem sofrendo alterações. Nas metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo o crescimento extensivo, com a agregação de novos espaços através da produção de lotes populares, sofreu retração. A periferia deixa de ser um espaço aberto e, neste sentido, uma fronteira cuja lógica de crescimento permitiu a ampla difusão da propriedade da terra urbana. Por outro lado, tal tendência convive com outra diametralmente oposta, isto é, a diversificação social das áreas periféricas através da produção de novos espaços residenciais destinados às camadas de maior poder aquisitivo, que segregam e excluem não apenas pelo preço do acesso mas, especialmente, pelos muros e sofisticados sistemas de segurança. A transformação do padrão periférico aponta para a emergência de espaços cada vez mais excludentes e, conseqüentemente, para novos conflitos nas grandes cidades brasileiras, relacionados com a posse da terra e com a expansão das moradias precárias, tais como favelas, cortiços e até mesmo a moradia temporária no espaço público.

II - O Novo Modelo de Gestão das Grandes Cidades Brasileiras

A partir da constituinte de 1988, abriu-se no Brasil um processo de reforma jurídico-institucional², especialmente no plano local, fortemente influenciado pela busca de um novo modelo de política e gestão da cidade, comprometido com os ideais de democracia, equidade e justiça social.

Tal modelo, inscrito nas leis orgânicas e nos planos diretores elaborados pelos municípios após 1988, ainda que de forma desigual e parcial, expressa o projeto de reforma urbana em gestação na sociedade brasileira há décadas. Projeto forjado pelos múltiplos e diversificados sujeitos coletivos existentes no Brasil urbano contemporâneo, que conseguem ultrapassar o estado da carência para implantar uma *cultura de direitos*. Projeto que ganha forma e conteúdo na segunda metade dos anos 80 e sistematiza para o plano da cidade os três principais pontos da agenda reformista surgida com o fim do regime militar: a democratização do Estado, a redistribuição da riqueza e o desequilíbrio ambiental.

2.1 Gestão Democrática da Cidade

²Os dados utilizados nesta parte do trabalho foram retirados da pesquisa *Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas*, que analisou as leis orgânicas e os planos diretores dos 50 maiores municípios do país. Este grupo tem a seguinte composição: todos têm população acima de 250 mil habitantes, 21 são capitais, 23 estão situados em regiões metropolitanas, 3 estão na região norte, 13 no nordeste, 3 no centro-oeste, 25 no sudeste e 7 no sul. Apenas 22 municípios deste grupo já tinham elaborado e aprovado seus planos diretores. A nossa análise também utilizou os resultados de um questionário enviados a todos os 50 maiores municípios, pelo qual procuramos levantar informações sobre as condições organizacionais das prefeituras para colocar em prática as propostas contidas nas leis orgânicas e planos diretores.

A democratização da gestão urbana entra na agenda política brasileira a partir de três preocupações:

- (i) limitar e partilhar o poder do Estado e com isto combater o fisiologismo e o clientelismo;
- (ii) aumentar o comprometimento dos Governos com a pauta social, quebrando assim um dos eixos da espoliação urbana; e,
- (iii) aumentar a eficácia da ação administrativa.

A democratização da gestão urbana se concretizaria por três objetivos: descentralização inter e intragovernamental; participação direta da população nas decisões e aumento da transparência do processo administrativo, especialmente por intermédio de um sistema de informações.

O princípio da descentralização da decisão tem um importante papel no ideário da reforma urbana, pois ele responde à dupla necessidade política e técnica: democratiza as decisões e aumenta a eficiência das políticas urbanas. A sua aplicação deveria ser buscada no plano das relações intergovernamentais, com o fortalecimento da capacidade real de decisão das prefeituras sobre a dinâmica urbana. A sua realização deveria ser concretizada pela municipalização das políticas urbanas e a redistribuição da receita pública. Por outro lado, a descentralização deveria ser também alcançada na implantação de um modelo de organização da máquina administrativa das prefeituras, de maneira a aproximar mais ainda a decisão da população.

A análise ds leis orgânicas e dos planos diretores indica que ocorreu no nível institucional um real movimento de municipalização das políticas urbanas, embora em grau diversificado segundo as áreas. Por outro lado, a reforma fiscal realizada na Constituição Federal de 1988 levou a um aumento da participação dos municípios na receita pública. Com efeito, a descentralização fiscal e financeira já vinha ocorrendo durante a década de 80. As reformas tributárias realizadas em 1988 consolidaram este movimento de fortalecimento da capacidade fiscal e financeira dos municípios: estima-se que a participação da receita disponível dos municípios passou de 2,3% do PIB em 1984, para 3,9% em 1992, enquanto a receita tributária passou de 0,6% do PIB para 1,2% no mesmo período.

Com relação à democracia participativa, os avanços são inúmeros. O texto constitucional consagra a participação como constitutiva da noção de soberania popular, podendo-se dizer que é então estabelecido no país o princípio da democracia mista - representativa e participativa. Como principais instrumentos, são instituídos a iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo e os conselhos, sendo estes aplicáveis em todas as esferas de governo.

A iniciativa popular de lei foi amplamente reproduzida nas leis orgânicas. A grande maioria dos municípios manteve a exigência de quórum de 5% dos eleitores, o que, em muitos casos, significa um obstáculo para a sua utilização pela população. Entretanto, em 16 leis orgânicas foi introduzida a interessante

inovação de exigir quóruns locais para projetos de lei de interesse especial para um determinado bairro.

Outros mecanismos que abrem espaço à participação no poder legislativo são o plebiscito e o referendo populares. Das 42 leis orgânicas que adotam o primeiro, 17 prevêm mecanismos que dotam a população de capacidade de iniciativa, sendo que em 7 o quórum exigido é menor que 5%. Já o referendo é instituído em 39 municípios, sendo que em 7 o quórum exigido é inferior à 5%.

Atribuna popular é um interessante mecanismo inovador no campo da soberania popular. Trata-se da possibilidade de pronunciamentos no plenário da câmara de vereadores, garantida a representantes da população. Entre as 10 leis que o adotaram, poucas definiram os critérios e as normas que devem regular o seu uso, remetendo, em geral, ao regimento interno da câmara tal função.

Vemos, portanto, que há claramente a intencionalidade de diminuir o poder do legislativo no processo decisório. Por outro lado, apesar das imprecisões e lacunas deixadas na Constituição Federal quanto aos mecanismos de participação direta, ocorreu um relativo avanço nos municípios.

Quanto aos conselhos, estes são considerados pelos integrantes do movimento pela reforma urbana como o principal instrumento de instauração da gestão democrática da cidade. Das 50 leis orgânicas estudadas, apenas 3 não criaram conselhos,

ocorrendo uma extraordinária multiplicação desta forma de mediação da relação entre sociedade e poder público local. Entretanto, como instrumento de gestão democrática, os conselhos deveriam ter função deliberativa e composição paritária entre os segmentos do governo e da sociedade. Nosso estudo indica que em poucas cidades chegou-se a este nível de definição.

Juntando as informações das leis orgânicas e dos planos diretores, o conjunto de conselhos efetivamente implantados por áreas apresenta o seguinte perfil de concentração:

- Proteção à criança e adolescente	65%
- Política urbana	62%
- Saúde	59%
- Meio ambiente	45%
- Transportes	40%
- Educação	25%

A forte taxa de institucionalização nas áreas da proteção à criança e ao adolescente, da saúde e do meio ambiente certamente estão correlacionadas com a obrigatoriedade imposta por leis federal e estadual, sendo que em alguns destes casos o recebimento de recursos transferidos depende de tal institucionalização. Neste prisma, chama a atenção o alto índice alcançado dos conselhos criados na área da política urbana, o que certamente deve expressar a incorporação da proposta de reforma urbana em alguns municípios.

Em relação à transparência do processo administrativo, poucas foram as leis orgânicas - apenas 11 - que instituíram as bases para a implementação de um sistema de informações que garantisse a democratização da gestão municipal. Merece destaque,

contudo, a lei orgânica de Belém, que instituiu um sistema municipal de planejamento, gestão e controle pelo cidadão da ação governamental - CONCIAGO. Uma das suas funções é a publicação anual de indicadores sociais. A lei cria, ainda, o cadastro de uso do solo que deverá conter dados sobre o preço do solo e sobre o suprimento do solo urbanizado.

2.2 Gestão Pública do Solo Urbano

A Constituição Federal introduziu a moderna concepção da propriedade privada imobiliária, quando vinculou a noção de função social ao uso que dela faz cada proprietário, ou seja ao modo como são exercidas as faculdades e poderes decorrentes do direito de propriedade. Ao mesmo tempo, deixou para cada município definir o que seria o uso adequado, pela qual a função social da propriedade seria plenamente exercida. Caberia a cada município a tarefa de qualificar as categorias de propriedades subutilizada, não-utilizada e não-edificada.

A municipalização do poder de regulamentação da propriedade imobiliária privada se consolidou na Constituição Federal ao vincular a função social às exigências de ordenação da cidade, expressas no plano diretor. Este poder foi ampliado mais ainda com o disposto no artigo 4, pelo qual o poder público municipal poderá, através de lei específica para área incluída no plano diretor, exigir do proprietário imobiliário que não cumpre a função social, o adequado uso do terreno, sob pena de sanção pela aplicação sucessiva dos seguintes instrumentos: parcelamento ou

edificação compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e a desapropriação mediante título da dívida pública.

Ocorreu, assim, uma verdadeira descentralização da competência em matéria de regulação da propriedade imobiliária urbana. Os municípios nas suas leis orgânicas e planos diretores procuraram definir os instrumentos que materializam esta competência.

A análise das definições da função social da propriedade em cada município revela um conjunto bastante homogêneo de princípios norteadores da ação do poder público na regulação do uso do solo:

- a. recuperação pela coletividade de parte da valorização imobiliária decorrente da ação do poder público;
- b. garantia do amplo acesso ao solo urbano e à moradia;
- c. regularização fundiária e urbanização das áreas da cidade ocupadas pelas camadas pobres;
- d. preservação ambiental e do patrimônio histórico e cultural;
- e. garantia de uso e ocupação do solo compatível com as condições de infraestrutura urbana.

Os princípios norteadores são, portanto:

- a. de equidade no uso dos recursos públicos;
- b. de redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização e

c. de eficiência no uso dos benefícios urbanos.

III - Desafios do Novo Modelo de Gestão

Os resultados da nossa análise indicam que a reforma institucional-jurídica, desencadeada a partir da Constituição de 1988, implantou, na esfera local, as condições de um novo modelo de planejamento e gestão, baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização. Tal fato, combinado à descentralização fiscal e à re-democratização do país, tornou o município uma esfera que assume um papel de contra-tendência ao colapso dos sistemas nacionais de políticas urbanas.

3.1. A Nova Economia Urbana e o Futuro das Metrôpoles

Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional, pois assumem uma dimensão global. Parece-nos, assim, insuficiente pensar em uma política urbana situado apenas a nível local. A sua eficácia depende da articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão. Com efeito, os destinos das economias urbanas não são necessariamente o de se constituírem em plataformas de exportação para o mercado global, e como tal as cidades deixariam de exercer a sua clássica função de efeito de aglomeração e passariam à simples condição de suporte de circuitos econômicos mundiais.

Neste cenário, a fragmentação das estruturas econômicas e sociais parece inevitável e a exclusão de amplas camadas da população tendência inexorável. Trabalhos recentes³, porém, têm demonstrado que a globalização é um processo contraditório, contendo dinâmicas de homogeneização e de singularização dos espaços econômicos locais, o que equivale dizer que ela se apoia em condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais. As sociedades urbanas, com as suas particularidades, podem ter ainda importância nos processos globalizados de produção e distribuição de riqueza. Há, portanto, espaço para a intervenção de políticas que promovam a instauração de um projeto de desenvolvimento local.

Não se trata da adoção de políticas pautadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado, em muitos casos, tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas. Trata-se, ao contrário, de construir um projeto orientado pela *learning economy*⁴ em que a produção industrial ocupa um lugar importante e a dinâmica econômica está fundada na reprodução das condições locais de aprendizagem: fatores não-mercantis, político-culturais, constituídos pelas convenções entre os agentes econômicos.

3.2. Descentralização e a Questão Metropolitana

³Ver Preteceille, E. (1994).

⁴Storper, M. (1994)

A descentralização da política urbana reúne um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência da contradição entre, de um lado, a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e, de outro, a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas⁵, a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entres os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

Recentemente, tem-se discutido sobre os eventuais efeitos perversos da descentralização no Brasil, na medida em que traz o risco da fragmentação institucional e a instauração de um hobesianismo municipal⁶. A descentralização que começa a ocorrer na Nova República teria sido o efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras, as primeiras interessadas em

⁵Preteceille, E. "La descentralisation, pour qui, pour quoi?", IRESCO, Paris, 1987.

⁶ Melo (1993).

democratizar o Estado e as segundas em enfraquecê-lo. O ponto central da crítica é a constatação histórica de que a solução dos problemas de pobreza e desigualdades sociais exigiu um movimento de centralização político-administrativa e, conseqüentemente, um esvaziamento do poder local da sua capacidade de provedor de serviços sociais. Parte do princípio que as políticas sociais necessitam de mecanismos redistributivos em termos sociais, regionais e geracionais, incompatíveis com a descentralização, uma vez que esta impediria a construção de solidariedades e identidades coletivas nacionais. Agora, a descentralização e o conseqüente fortalecimento do poder local se apresenta como risco à fragmentação da identidade nacional. Ela pode introduzir a disputa entre cidades e regiões por investimentos industriais, práticas de exclusão e apartheid pelas quais busca-se impedir que os "forasteiros" tenham acesso aos benefícios de uma localidade⁷.

A capacidade de planejamento do Estado também coloca-se como um pressuposto para que o novo modelo de gestão possa ultrapassar os limites do corporativismo dos atores. Sem dúvida, sair dos pactos setoriais para acordos que incorporem objetivos globais necessita inexoravelmente que o Estado seja capaz de construir diagnósticos e elaborar metas globais. Tal capacidade precisa ser reconstruída no Estado brasileiro, já que a crise e a aventura néo-liberal do Governo Collor destruíram os bolsões de eficiência onde sobreviviam alguns segmentos da técnico-

⁷ Fanny Davidovich tem desenvolvido interessantes reflexões nesta direção, tomando como exemplo as políticas urbanas e ambientais praticadas por algumas prefeituras, sobretudo as do sul e do sudeste. Ver Davidovich (1991; 1993).

estrutura.

O longo processo de elaboração de uma legislação nacional de desenvolvimento urbano, iniciado em 1989, exprime as dificuldades políticas para se alcançar uma decisão de caráter nacional. Existem atualmente oito projetos de lei, em tramitação no Congresso, dispendo sobre as diretrizes da política urbana e o papel da União no enfrentamento dos problemas urbanos. O quadro abaixo sintetiza o conteúdo dos referidos projetos de lei.

Projetos	Desconcentração	CNDU	Sist.Des. Urb.	Fundos Nacionais	Planej. Metrop.
R. Ferraz	sim	sim	não	não	não
M. Assad	sim	sim	não	não	sim
P. Ramos	não	sim	sim	sim	não
A. Britto	não	sim	sim	sim	não
U. Pinto	sim	não	não	não	não
L.Savignon	não	sim	não	não	não
Senado F.	não	sim	não	não	não
Executivo	sim	sim	não	não	não

Para quatro dos oito projetos existentes, a política urbana tem como principal meta a desconcentração demográfica e econômica das grandes cidades, direcionando o crescimento para os centros urbanos de pequeno e médio porte. No que se refere ao aparato institucional necessário à implementação de uma política urbana de âmbito nacional, sete projetos propõem a (re)criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, mas apenas dois criam (i) um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que articule as políticas setoriais e as diferentes esferas de poder

e (ii). Fundos Nacionais que garantam recursos para a implementação das políticas.

O outro desafio de uma política urbana que se pretende redistributiva e democrática diz respeito à escala metropolitana. O processo de urbanização e o amplo acesso à terra urbana foram elementos fundamentais na integração social de amplas camadas da população, que se concentraram nas grandes cidades brasileiras a partir da década de 50. Como vimos anteriormente, a crise econômica e o processo de desconcentração industrial nos anos 80, tornaram as metrópoles o *locus* privilegiado da pobreza e da exclusão social. Podemos dizer que a questão social hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana. Tal dimensão, entretanto, não está presente na nova legislação urbana, inexistindo qualquer aparato institucional que formule uma política metropolitana em detrimento dos interesses locais. O quadro anterior mostra que apenas um entre os oito projetos de lei de desenvolvimento urbano em tramitação no Congresso trata do planejamento metropolitano, através da proposta de criação do Plano Diretor de Regiões Metropolitanas e do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento Urbano, formado pelos prefeitos e presidentes da Câmara de Vereadores de todos os municípios componentes. Podemos pensar que a lógica da descentralização, somada à inexistência de interesses metropolitanos, explicam a ausência de aparatos institucionais nesta esfera.

Bibliografia

DAVIDOVICH, F. "Redutos de classe média, uma tendência da urbanização brasileira" IN **Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território**, Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR, Salvador, 1991.

"Poder local e município: algumas considerações"
IN **Revista de Administração Pública**, Jan./mar., 1993.

FARIA, V. "A conjuntura social brasileira: dilemas e perspectivas". São Paulo, mimeo, 1991.

MARTINE, G. "A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80". Instituto Sociedade, População e Natureza, Brasília, mimeo, 1993.

MELO, M.A.B.C. "Descentralização, néolocalismo e hobbesianismo municipal no Brasil", mimeo, 1993.

PATARRA, N.L. & BAENNINGER, R. "Processo de concentração urbano - metropolitana no Brasil: características e tendências. Texto apresentado na oficina de trabalho "Saúde e Grandes Cidades: construção de uma agenda de pesquisa", Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social/UERJ, mimeo, 1992.

PRETECEILLE, E. "Cidade global e segmentação social" IN RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JUNIOR, O.A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, L.C.Q. & LAGO, L.C. "Crise e mudança nas metrópoles brasileiras; a periferização em questão" IN LEAL, M.C. ET ALII (orgs) **Saúde, ambiente e desenvolvimento; uma análise interdisciplinar** - vol.1. São Paulo - Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1992.

STORPER, M. "Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado" IN RIBEIRO, L.C.Q. & SANTOS JUNIOR, O.A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

TASCHNER, S.P. "Mudanças no padrão de urbanização: novas abordagens para a década de 90". Trabalho apresentado na reunião "Por uma agenda da pesquisa urbana nos anos 90", Rio de Janeiro, IUPERJ, mimeo, 1992.