

Convênio IPEA/CEPAL

Projeto DJ-1

Sistema Financeiro Nacional para Investimentos Urbanos

2a. etapa

Relatório Final
[1975?]

Apresentação

O presente documento registra os resultados a que se chegou, no âmbito do Projeto DU-1, analisando-se o sistema financeiro nacional para investimentos em infraestrutura urbana, abrangendo um universo de doze serviços urbanos prestados em nove cidades de porte médio distribuídas pelo território brasileiro.

Anexos a ele, encontra-se uma série de documentos complementares que tratam da metodologia adotada para a análise desejada e compilam as informações mais significativas para a CPU referentes à questão.

Entendem seus autores que o esforço realizado nos últimos cinco meses compensou, plenamente, face aos resultados alcançados. Foi possível criar um modelo de análise específico para o estudo pretendido e a sua aplicação revelou ser ele bastante consistente. Como produto principal, logrou-se uma primeira aproximação da problemática das cidades de porte médio no que diz respeito à formação da demanda de serviços urbanos bem como da resposta do poder público, em suas diferentes instâncias, em termos de oferta de recursos financeiros.

Uma grande parte das hipóteses de pontos de estrangulamento do sistema financeiro foi comprovada e caracterizada através dos condicionantes que os formam da mesma forma que, uma extensa relação de medidas para superá-los foi possível formular.

Por outro lado, a compartimentação da informação recolhida em campo, imposta pela metodologia adotada, conjugada às inúmeras sugestões de estudos específicos, complementares ao Projeto DU-1, certamente possibilitarão à CNPU dispor de subsídios valiosos para a implementação da política urbana explicitada pelo II PND e sob sua coordenação.

Alem desses resultados de caracter geral, pode-se adiantar alguns de natureza específica, referentes ao tema e compatíveis com uma apresentação de projeto:

i) ficou claro que não existe um sistema financeiro nacional para financiamento de serviços urbanos; alguns serviços contam com estruturas nacionais bem definidas e outros com estruturas incompletas; a maioria dos serviços carece de um apoio claro e decisivo, ensejando medidas urgentes neste sentido;

ii) não foi possível estabelecer uma hierarquia entre os pontos de estrangulamento detectados; se por um lado fica bastante claro que uma significativa parcela da população não dispõe de condições para as despesas com tarifas dos serviços, por outro lado, ficou patente que a maioria das agências prestadoras de serviços não reúne as condições mínimas para definir os custos dos serviços;

iii) da mesma forma, se o estudo demonstrou que a grande maioria das cidades pesquisadas não tem condições de levantar novos empréstimos por não apresentar capacidade de endividamento para tanto, revelou, também, que mesmo que fosse possível contar com esses recursos adicionais, não apresentaria capacidade para implantar, operar e manter esses serviços;

iv) por outro lado, as dificuldades de captação de recursos não se limitam à pequena ou nenhuma capacidade de empenhamento; e, nem mesmo à inexistência de fundos para alguns serviços ou à pequena divulgação de alguns. A incapacidade revelada pela maioria das cidades e agências prestadoras de serviços em programar suas atividades e estimar suas necessidades, parece ser de relevante importância para o quadro geral em contrado;

v) influi, decisivamente, nessa incapacidade de programação, por seu turno, a quase que inexistência de sistemas de informação que tratem a realidade em que essas agências vão atuar. A maioria delas não possui, inclusive, a consciência da importância deste fato, o que pode ser justificado pela falta de tradição em operar informações associadas à prática do planejamento e da programação.

vi) este alheamento vai desembocar, finalmente, na articulação do governo local com a comunidade (insubsistente na maioria das cidades) e com as instâncias de governo superiores, em termos de serviços urbanos;

vii) resulta daí que a modalidade de atendimento selecionada para os serviços observam uma tradição de rotina, sem levar em conta a capacidade local de operar serviços sofisticados ou a capacidade aquisitiva da população;

Enfim, o Projeto DU-1 apresenta com um satisfatório grau de clareza todas as principais linhas de problemas com que se defrontam as cidades pesquisadas e é neste sentido que se configura um significativo subsídio para a política urbana brasileira, notadamente no que diz respeito às cidades de porte médio.

Cabe destacar, ainda, no conjunto dos documentos em anexo, dois que reúnem a opinião dos entrevistados sobre os principais problemas dos municípios visitados e sobre os serviços urbanos analisados. O teor dos mesmos parece ser de grande valia para a CNPU, na medida em que retrata a opinião de uma importante parcela da comunidade, ao vivo.

Ainda na mesma linha, será de grande interesse conhecer os principais problemas apontados pelos entrevistados sobre pedidos de financiamento e que constam, também, de um anexo a parte.

Finalmente, merecem menção os anexos sobre a participação da imprensa no trabalho de pesquisa e sobre as recomendações do Projeto DU-1, concebido para facilitar a compreensão das mesmas e o debate que se espera realizar com a equipe da CNPU.

O Escritório da CEPAL no Brasil, ao apresentar este trabalho à CNPU deseja registrar seus sinceros agradecimentos pelo permanente apoio recebido não só da parte das autoridades federais brasileiras, mas também de todos os Prefeitos Municipais, seus principais assessores, dos agentes federais e estaduais bem como dos representantes das associações de bairros e da imprensa nas nove cidades visitadas.

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1976

Índice

1. Introdução metodológica
2. Características gerais do universo pesquisado
3. Conclusões e recomendações
4. Análise dos pontos de estrangulamentos

ANEXOS

1. Metodologia
2. Mapa das recomendações
3. A participação da imprensa na coleta de informações
4. Principais problemas dos municípios segundo a opinião dos entrevistados
5. Opinião dos entrevistados sobre os serviços urbanos
6. Síntese das informações pelas agências prestadoras de serviços urbanos sobre o conhecimento e utilização de Fundos Financeiros
7. Características atuais dos serviços urbanos analisados

Introdução metodológica

A idéia de analisar o Sistema Financeiro Nacional para Investimentos em infraestrutura urbana */ nasceu da constatação de que a maioria das cidades brasileiras vem enfrentando sérios problemas quanto a crescente demanda de serviços urbanos e não conta com recursos financeiros e técnicos suficientes para superá-los.

A questão tanto é mais grave quando se constata que as solicitações de assistência técnica e financeira estão muito aquém das disponibilidades efetivas dos programas e fundos existentes para o financiamento de investimentos urbanos.

Neste sentido, imaginou-se que deveria haver alguns pontos de estrangulamento no Sistema Financeiro Nacional que estariam impedindo que as solicitações de financiamento fossem explicitadas em níveis compatíveis com as necessidades dos municípios.

Os primeiros estudos sobre o assunto deixaram claro que a identificação de pontos de estrangulamento poderia ser feita a nível da oferta ou da demanda. A nível da oferta seriam investigados os diversos fundos e programas existentes, as condições de financiamento, a articulação entre eles, etc. A nível da demanda, seriam pesquisados os problemas que as municipalidades estariam encontrando para a obtenção dos financiamentos.

Apesar de não existir, formalmente, pode-se dizer que o Sistema Financeiro Nacional para Investimento em Infraestrutura Urbana seria composto pelos diversos programas e fundos existentes para tal fim.

Esta segunda possibilidade foi escolhida para o desenvolvimento desta trabalho, em parte por apresentar a perspectiva de um trabalho estimulante e rico em conclusões e, em parte porque a nível da oferta, outros estudos estariam sendo realizados pela CNPQ e pelas próprias entidades financeiras envolvidas.

Definido o Projeto como uma pesquisa para identificar os pontos de estrangulamento a nível da demanda, admitiu-se que tais pontos de estrangulamento seriam obstáculos ao processo de formação da demanda de recursos financeiros e que este processo poderia ser descrito através do que se resolveu denominar de modelo de análise.

Este modelo representaria todo o processo de transformação da demanda potencial de serviços (entendida como o conjunto das necessidades latentes na população) à oferta oficial de serviços. Da posse de todas as passagens do modelo seria possível estabelecer hipóteses de pontos de estrangulamento que seriam testadas em pesquisa de campo.

Ao se analisar essas hipóteses, já na 2ª etapa do Projeto, foi possível observar que cada uma delas era condicionada por dois ou mais elementos, a que se denominou condicionantes.

Assim, por exemplo, a incompatibilidade entre os custos dos serviços e a capacidade de pagamento da população seria uma hipótese de ponto de estrangulamento, enquanto aqueles seriam os condicionantes deste ponto.

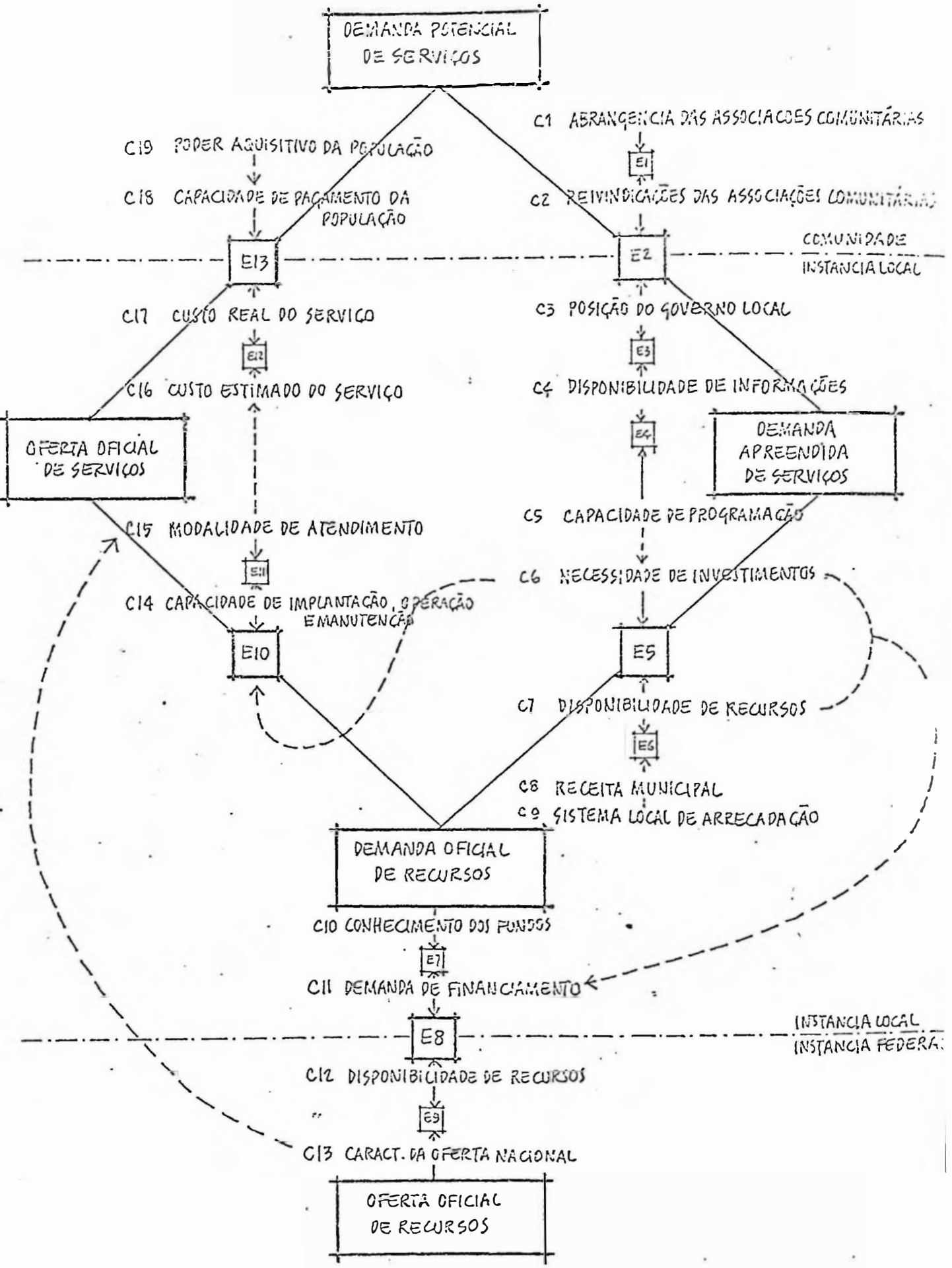
A partir do modelo construído (ver gráfico adiante) foram relacionadas as hipóteses 13 e os 19 condicionantes; com base nesta estrutura puderam ser elaborados os questionários para a pesquisa de campo. Cada condicionante gerou um conjunto de perguntas que levantavam as informações necessárias para se aferir, ou não, a existência do estrangulamento admitido teoricamente.

relacionadas as 13 hipóteses de estrangulamento provocadas pelos 19 condicionantes; com base nesta estrutura analítica, puderam ser elaborados os questionários para a pesquisa de campo. Cada condicionante gerou uma série de perguntas que levantaram um conjunto de informações necessárias para aferir, ou não, a existência do estrangulamento admitido teoricamente.

Procedida à pesquisa e recuperadas as informações por condicionantes, estas foram posteriormente analisadas por toda a equipe, a quem coube, também, examinar os pontos de estrangulamento, formular as conclusões e recomendações.

Todos os detalhes da metodologia empregada, incluindo questionários aplicados, material para preparação da equipe, critérios para análise das informações e assuntos correlatos, encontram-se registrados no anexo denominado "Metodologia".

Segue-se o Modelo de Análise para orientação do leitor das conclusões e recomendações e, principalmente, da análise dos pontos de estrangulamento, subsequente àquelas.



Características do universo pesquisado

Cidades	Serviços
1. São Luis	1. Abastecimento d'água
2. Teresina	2. Esgotos
3. Campina Grande	3. Limpeza urbana
4. Goiânia	4. Sistema viário
5. Juiz de Fora	5. Transporte coletivo
6. Campos	6. Saúde pública
7. Ribeirão Preto	7. Assistência médico-hospitalar
8. Londrina	8. Apoio atividades recreativas
9. Pelotas	9. Apoio atividades culturais
	10. Apoio atividades esportivas
	11. Abastecimento alimentar
	12. Apoio organização comunitária

Condicionantes

1. abrangência das associações comunitárias
2. reivindicações das associações comunitárias
3. posição do governo local
4. disponibilidade local de informações
5. capacidade de programação do governo local
6. necessidade de investimentos
7. disponibilidade local de recursos
8. receita municipal
9. sistema local de arrecadação
10. conhecimento dos fundos de financiamento
11. demanda local de financiamento
12. disponibilidade federal de recursos
13. características da oferta nacional
14. capacidade de implantação, operação e manutenção
15. modalidade de atendimento dos serviços
16. custo teórico dos serviços
17. custo real dos serviços
18. capacidade de pagamento da população
19. poder aquisitivo da população



Conclusões e recomendações

Conclusões e Recomendações

A ação das associações comunitárias, enquanto uma das modalidades mais eficientes de organização da população, mostrou-se, de certa forma paralizada, no universo das cidades pesquisadas. 1/ Tal situação, que em certos casos se revela como um processo em evidente retração, e em grande parte, decorrente de uma atitude de receio dos governos locais em apoiar manifestações de caráter associativo.

Neste sentido, foi observado a existência de poucas associações de bairros na maioria das cidades visitadas, representando apenas uma pequena parcela da população carente de serviços. Estas associações surgem sempre nas áreas mais pobres da cidade, quase sempre identificadas com os locais mais deficientes de serviços e infraestrutura urbana.

Apesar da situação acima descrita, constatou-se que as reivindicações definidas pelo reduzido número de associações existente, se destaca pelo elevado teor de representatividade dos interesses da população, em termos de serviços urbanos demandados.

Verificou-se, também, que esta atitude, nem sempre encontra a contrapartida nos governos e agências locais. Com efeito, alguns governos municipais mostram-se indiferentes e, as vezes até contrários, a este tipo de manifestação associativa, contribuindo inclusive para a extinção de determinados movimentos comunitários. 2/

1/ Juiz de Fora e Campina Grande são exceção a regra;

2/ Juiz de Fora e Campina Grande contam com órgãos municipais encarregados de lidar com as associações comunitárias, processando as reivindicações que lhes são encaminhadas. Já Campos, é um excelente exemplo de retração e desestímulo do movimento comunitário.

Assim sendo, o desestímulo gerado as associações comunitárias se generaliza entre os órgãos municipais, o que condiciona uma possível marginalização da comunidade, em termos de definição das prioridades municipais.

A ação comunitária e, na maior parte das cidades analisadas, quase sempre, visualizada unicamente do ponto de vista da componente reivindicatória, omitindo-se assim, o papel que elas possuem de reenforçar a geração de serviços urbanos, seja pela sua atitude participante do processo decisório, seja ainda através do potencial de recursos adicionais que elas podem dispor no sentido de ampliar o esforço da oferta global de serviços.

Fica claro que as associações comunitárias deveriam ser interpretadas como um eficiente instrumento de articulação entre a população e as diversas instancias de governo, em particular, a local. Do que se viu, quase nunca esta interpretação prevalece. Aparentemente, a atitude atual dos governos e agencias locais é muito influenciada pela conjuntura política vigente.

Diante do impasse de comunicação criado pela estagnação da atividade comunitária, constatou-se a existencia de formas substitutivas de interpretação dos problemas da população, em geral com o dos meios de comunicação, nos seus múltiplos instrumentos de (jornais, rádio, televisão).

3/ Em algumas cidades pesquisadas, onde a imprensa revelou possuir uma relativa maturidade, passou a desempenhar parcialmente o papel das associações comunitárias, ao transmitir sistematicamente aos administradores locais as necessidades mais prementes da população.

Finalmente, observou-se que há uma estreita correlação entre a atitude do Governo Local e a eficiência das associações comunitárias. Pode-se concluir que a ação de um governo, procurando absorver dentro do possível as necessidades explicitadas, desenvolve as bases de um relacionamento altamente positivo que, em última análise, contribui a uma maior valorização da imagem do Governo Local, como contrapartida de sua sintonização com os reais problemas expressos pela comunidade.

Na expectativa de desenvolver um clima positivo de entrosamento entre o Governo Local e a Comunidade, com vistas a um aumento do grau de participação da população na geração e no uso dos serviços urbanos, poder-se-ia sugerir:

- i) o desenvolvimento de bases institucionais para uma política de ação comunitária;
- ii) a geração de recursos específicos para o desenvolvimento das associações comunitárias nas áreas urbanas de maior concentração populacional;
- iii) o fortalecimento das possíveis modalidades de atuação comunitária na produção de serviços urbanos;
- iv) a avaliação de pesquisas e experiências realizadas sobre a participação da população na produção de serviços urbanos;
- v) a implantação e o estímulo financeiro aos organismos regionais, estaduais e municipais de apoio ao desenvolvimento de ação comunitária;
- vi) a criação de facilidades para o desenvolvimento de encontros e seminários sobre ação comunitária, de caráter nacional, regional e local;

- vii) a ampliação do programa de Centros Sociais Urbanos e o estudo a partir desta experiência, para a institucionalização de um modelo de ação comunitária em bases de auto-gestão; e
- viii) o estímulo à criação de Fundações Locais e/ou Regionais, com o objetivo de estudar e desenvolver programas de ação comunitária.

Feitas as primeiras observações sobre a relação Governo Local/Comunidade, suas deficiências e, sugeridas algumas medidas para superação dos estrangulamentos detectados, proceder-se-á a uma prática semelhante com respeito às diversas situações constatadas no aparelho administrativo.

A análise sobre disponibilidade de informações e sua correlação com a capacidade de programação a nível do Governo e das agências locais, permitiu constatar uma generalizada deficiência em termos destas duas variáveis.

Com efeito, ficou claro que a carencia de informações e capacidade de programação repercute, significativamente, sobre o modo de apreensão das necessidades da população, no que se refere aos serviços analisados. Na medida em que essas necessidades não são captadas através de canais diretamente ligados à comunidade, sobressai a importância de um eficiente sistema de informações e programação, já que, o bom desempenho em termos de geração de oferta de serviços é função direta do armazenamento de informações e da infraestrutura programática que se dispõe.

Nesta linha de raciocínio, observou-se que a grande maioria dos serviços analisados mostrou-se incapaz de captar, satisfatoriamente, as necessidades da população e de fornecer uma resposta programada. 4/. A maioria das agências entrevistadas não possui, inclusive, a consciência da importância dos mecanismos funcionais ligados à captação, armazenamento e organização da informação. Teoricamente, tal fato poderia ser explicado pela falta de tradição em operar com arquivos e associá-la à prática da programação e planejamento.

Dentre os serviços pesquisados que apresentaram um melhor potencial em termos de disponibilidade de informações e capacidade de programação, encontram-se justamente aqueles que se vinculam institucionalmente às instâncias superiores de Poder e que, certamente, lhes transmitem normas e procedimentos mais adequadas, em termos de programação e informação.

Em contrapartida, aqueles serviços sob tutela municipal, situam-se numa posição oposta, caracterizando-se, como já foi assinalado, por uma fraca disponibilidade de informações conjugada a uma quase inexistente capacidade de programação. 5/

Com vistas à alteração das condições de base que determinam

Situam-se neste caso os serviços de abastecimento d'água, esgotos, assistência médico-hospitalar e saúde pública.

Particularmente, nas áreas de transporte público, atividades recreativas, culturais e esportivas, organização comunitária, abastecimento alimentar e limpeza urbana.

a existencia desta situação nitidamente estrangulada, se estima que seria de bom alvitre sugerir quanto à disponibilidade de informações:

- Programa de Recursos Humanos* →
- i) proceder a estudos visando organizar sistema local de informação com o objetivo de instalar orgaos específicos a nível das municipalidades;
 - ii) gerar recursos para fomentar as atividades ligadas a coleta de informações para a programação;
 - iii) estimular pesquisas e estudos na área das informações básicas municipais e de normas e padrões técnicos conexos;
 - iv) incentivar estudos sobre indicadores locais e macro-regionais de demanda de serviços urbanos;
 - v) estudar o estabelecimento de medidas que permitam uma atualização das informações quantitativas e qualitativas sobre a oferta de serviços, nos centros urbanos com função sub-regional; e
 - vi) estimular o desenvolvimento de programas de capacitação e treinamento de técnicos de nível médio em informação e coleta de dados.

No que concerne à capacidade de programação, estima-se ser útil a adoção de algumas das seguintes medidas:

- i) proceder a estudos visando redefinir as bases atuais de programação técnica e financeira, a nível local;

- ii) estudar modalidades de alocação de recursos financeiros para instalar ou ampliar a capacidade de programação a nível local e setorial; 6/
- iii) desenvolver estudos sobre programas de capacitação de técnicos em programação operacional e coordenação, visando ampliar a capacidade de programação dos serviços; 7/
- iv) estimular estudos e pesquisas sobre técnicas de elaboração de planos de trabalho e programas de ampliação da oferta de serviços;
- v) proceder estudos para fixação de medidas visando instalar e ampliar escritórios micro-regionais e/ou estaduais de planejamento e assistência técnica, com o objetivo de prestar assistência técnico-administrativa e financeira às agências prestadoras de serviços, realizar estudos de modernização administrativas dessas agências e promover programas de treinamento nas áreas de administração, contabilidade e finanças públicas;
- vi) incentivar a instalação de municípios-escola nas diversas regiões do país.

Se a capacidade de programação deficiente cria um sério estrangulamento para uma adequada resposta do Governo Local à demanda de serviços gerada pela população, o problema se agrava em regiões onde os recursos disponíveis para a expansão dos serviços são escassos.

Com efeito, observou-se através dos resultados obtidos que

6/ Transporte público, limpeza urbana, recreação, esporte e alimentação.

7/ Cultura e organização comunitária

na maioria das municipalidades pesquisadas, mesmo no caso das que con-
tem com acréscimos de recursos obtidos através de financiamentos, os re-
cursos disponíveis são insuficientes para atender à demanda de investi-
mentos urbanos. Assim sendo, constata-se que a regra geral é a de que
 as necessidades de investimento superam sempre as disponibilidades reais
 e potenciais. 8/

Surpreendentemente, observou-se também, que uma boa capaci-
 dade de programação, capaz de gerar um grande número de projetos e de-
 mandas de financiamento, pode levar o município a uma precária situação //
 financeira, exaurindo sua capacidade de captação de recursos.

Por outro lado, pareceu claro que a probabilidade de melho-
 ria das receitas locais é parcialmente limitada pelos critérios usados
 na definição das transferências municipais, penalizando excessivamente as
 cidades do nordeste em relação ao restante do país bem como as interiora-
 nas, com relação às capitais estaduais.

Verificou-se, ainda que, em determinadas cidades, independen-
 temente da existência de eficientes sistemas de arrecadação, poucas
 são as possibilidades de melhoria significativa das receitas, face aos
 limites sócio-econômicos da população residente.

Exceção feita a Campos. Nesta cidade ocorre uma situação particular
 devido, por um lado à sua reduzida capacidade de programação que a
 impede de estimar suas necessidades de financiamento e, por outro la-
 do à política financeira da administração local de não tomar emprés-
 timos para que o município não tenha dívidas. Em decorrência, sua ca-
 pacidade de endividamento pode ser utilizada na íntegra, já que não
 há qualquer saldo devedor a ser descontado. Nas demais cidades obser-
 va-se que as situações são, em geral, deficientes, sendo as mais crí-
 ticas São Luis, Pelotas e Londrina, onde a capacidade de endividamen-
 to é negativa (entendida como tal sempre que há a ocorrência de divi-
 das não saldadas antes de poder contrair novos empréstimos).

Constata-se, deste modo, que vem ocorrendo um aumento virtual da dependência dos municípios para com a União, seja através das transferências, seja pelo esgotamento da capacidade de endividamento que os torna dependentes de tratamento de exceção.

Aparentemente este estrangulamento de natureza essencialmente financeira, poderia ser amenizado, através de medidas tais como:

- i) estudos que levassem à instalação de uma capacidade local capaz de avaliar as necessidades de investimento;
- ii) estudos e levantamentos que revelassem as necessidades de investimentos no universo das cidades de porte médio;
- iii) definição de mecanismos de análise para a definição de prioridades, a curto prazo, em termos de programas e projetos para os sub-centros urbanos regionais;
- iv) estudos visando possibilitar a articulação entre os organismos federais que atuam a nível local e a coordenação municipal dos programas de investimento;
- v) programas de capacitação, local ou regional, para a formação de técnicos de nível médio em estudos de custos;
- vi) um reestudo das bases atuais do Sistema Tributário Nacional, com ênfase no reestudo dos critérios atuais adotados para a definição dos recursos transferidos: ICM (regiões), FPM (capitais/cidades de porte médio).
- vii) um estudo das alterações cabíveis, em termos das limitações impostas aos municípios, pela capacidade de endividamento;
- viii) análise dos atuais encargos financeiros e a sua importância das finanças locais;

- x) estudos visando identificar as diversas possibilidades de regionalizar as alocações de recursos, em termos de empréstimos a longo prazo, sem juros ou esquemas de subvenções; e
- xi) estabelecimento de fundos financeiros para setores de serviços urbanos não englobados nos fundos atuais. 9/

FUNDO

Esta última sugestão se articula diretamente com o próximo passo das presentes considerações e conclusões do projeto, na medida em que levanta a questão da existência, ou não, de fundos financeiros para apoiar a ação dos municípios no atendimento de suas necessidades.

Se, por um lado, a não utilização dos fundos existentes está diretamente ligada à pequena capacidade de endividamento revelada pela maioria dos serviços e cidades analisados, muitas vezes o problema pode ser relacionado com o desconhecimento dos mesmos, seja por sua pequena divulgação, seja pela precária disponibilidade de informação já e vienciada.

O desenvolvimento da análise dos elementos coletados na pesquisa, demonstrou que a ocorrência de um bom conhecimento dos fundos está diretamente relacionada com a existência, a nível nacional, de uma oferta estruturada em sistemas bem definidos, tanto no plano institucional quanto no plano financeiro.

9/ Em particular a limpeza urbana, o transporte público, as atividades recreativas e esportivas, a organização comitêria e as áreas verdes, enquanto componentes de proteção do meio ambiente.

Os fundos que não observam estas características, apesar de objetivarem o apoio a serviços que revelaram uma grande carencia de recursos, demonstraram uma pequena utilização face à precária divulgação de suas finalidades e de suas modalidades de operação.

Existe, portanto, uma relação muito direta entre o nível de divulgação e o conseqüente conhecimento e utilização. No que diz respeito à utilização dos fundos, os resultados obtidos apresentam um volume de operações pouco expressivo o que se deve em parte à baixa capacidade de endividamento dos municípios e, por outra, aos elevados encargos financeiros que incidem nestes financiamentos. No conjunto dos obstáculos deve integrar de modo, algumas vezes decisivo, certas exigências legais que se transformam em obstáculos intransponíveis para a contratação de recursos financeiros adicionais, sobretudo para os municípios mais carentes de recursos.^{10/}

Para a superação deste estrangulamento apontado, estima-se ser necessário algumas medidas do seguinte teor, além da ampliação da oferta de recursos através a criação de fundos para os setores ainda não cobertos:

- i) estimular a criação de uma coordenadoria ou de um grupo de trabalho sobre Fundos Financeiros para serviços urbanos, a nível nacional;
- ii) pesquisar a estrutura atual dos canais de comunicação dos fundos existentes com vistas ao aprimoramento de sua divulgação;

10/ Tais como a Resolução nº 62/75 do Senado Federal, as Certidões Negativas do INPS e do PASEP, etc.

- (iii) propor aos órgãos competentes, a elaboração de um amplo manual sobre finalidades e modalidades de operação dos fundos existentes, volume disponível, com difusão em âmbito nacional (incluindo as decisões do Conselho de Desenvolvimento Social);
- (iv) incentivar a instalação de um sistema de consulta permanente entre a Oferta Financeira Federal e a Demanda Local de Recursos.

Consoante com o espírito geral do estudo realizado, estimou-se ser da maior relevância a análise da estrutura atual da oferta nacional de recursos. Muito embora as informações obtidas durante a pesquisa não tenham permitido a confirmação empírica desejada, foi possível adiantar algumas hipóteses de interpretação sobre o caráter das interrelações existentes entre as demandas de financiamento, as disponibilidades de recursos a nível federal e as características da oferta nacional de serviços urbanos.

Com efeito, foi possível extrair, através das tentativas encetadas, que um elemento fundamental se sobressai dos demais, imprimindo uma idéia de relação de causa e efeito: o modo de estruturação da oferta nacional.

Admitiu-se, em princípio, que o modo de estruturação da oferta nacional condicionaria uma série de efeitos paralelos, gerando importantes consequências na sintonia entre a oferta e a demanda de recursos para serviços urbanos.

Observou-se que a estrutura desta oferta implicava na exis-

tência de um sistema em cujo bojo estariam contidos todos os prolongamentos políticos, institucionais, administrativos e financeiros. Estes sistemas, a exemplo do SFS, longe de serem adversos à autonomia municipal, deveriam representar, não só reforçadores da prática federativa, mas também, viabilizadores da atividade municipal.

A partir desta idéia central que contemplava a estruturação da oferta nacional de serviços urbanos em sistemas, nos setores inexistentes, diferenciados quanto a natureza dos serviços e suas finalidades sociais e/ou econômicas, incorporando a análise do custo e do benefício social, foi possível considerar, como medidas de maior relevância:

- i) o incentivo à avaliação do modo atual de geração de projetos de financiamento, com vistas à racionalização do processo de formulação dos mesmos;
- ii) o estudo e a definição de medidas para criar sistemas nacionais visando organizar os setores da oferta de serviços urbanos ainda não estruturados;
- iii) o desenvolvimento de facilidades para estudos de normas e padrões técnicos com o objetivo de reduzir os custos atuais de projetos de financiamento;
- iv) o estudo de medidas visando uma maior flexibilidade e operacionalidade dos fundos e entidades financeiras existentes (reduzindo o processo burocrático, as normas e os encargos atualmente exigidos);
- v) o estímulo à pesquisas destinadas a estudar alternativas para as atuais exigências financeiras, compatibilizando-as com as disparidades regionais, as necessidades das ci

dades de porte medio, tendo em vista sua função sub-regional;

vi) o estímulo à medidas visando a criação de fundos de natureza institucional, destinados a possibilitar a modernização e o desenvolvimento das administrações e do planejamento à nível local;

vii) a análise das disponibilidades atuais de recursos financeiros para investimentos urbanos, tomando por base os objetivos prioritários do II PND; e

Uma outra interdependência que se cogitou examinar no decorrer do projeto referia-se àquela existente entre a necessidade de recursos para expandir os serviços urbanos (e atender à demanda da população) e a capacidade revelada pelo governo e agências locais de implantar, operar e manter os novos serviços, em termos de recursos financeiros, humanos e materiais.

Nesta linha, constatou-se que poucos são os serviços que possuem tal capacidade, evidenciando, desta maneira, sintomas de uma situação amplamente estrangulada neste aspecto da questão, o que implica, pelo menos, na necessidade de se proceder a um retrospecto do que se viu até aqui.

Mesmo que todos os estrangulamentos anteriores pudessem ser superados, através de algumas das medidas sugeridas e que os municípios

lograssem contar com recursos suficientes para expandir seus serviços até os limites desejados pela demanda, ainda assim, a concretização dos anseios da comunidade esbarrariam na incapacidade local de implantar, operar e manter tais serviços.

Alem da evidente incapacidade demonstrada pela maioria dos serviços, evidenciou-se, também, que os serviços que a possuem são justamente aqueles que se encontram integrados a uma oferta cujas bases de concepção e operacionalização transcendem o âmbito local. Mesmo assim, deve-se encarar esta vantagem com uma certa reserva visto que os referidos serviços, mesmo contando com uma razoável capacidade instalada, decorrente do apoio que recebem das instancias superiores que se articulam ao sistema que integram, não atendem, em sua maioria, de forma satisfatória, a população das cidades pesquisadas.

Cabe ressaltar, finalmente, que em alguns casos, os governos locais substituíram esta capacidade de implantação de tal forma que, vêm se encontrar, mais tarde, impossibilitados de concretizarem os projetos de expansão objeto dos investimentos contraiados.

Sobre este grave estrangulamento constatado entende-se oportuno sugerir as seguintes medidas com alternativas para sua superação:

- i) que se proceda a estudos técnicos sobre reformas administrativas e organizacionais (normas, técnicas e padrões), com vistas a instalar uma capacidade de implantação, operação e manutenção de serviços urbanos; 11/

11/ Principalmente para sistema viário, transporte público, recreação, cultura, limpeza urbana e organização comunitária.

- ii) que se estude medidas destinadas à geração de recursos específicos e a fundo perdido, para a organização de capacidade operacional das agências locais;
- iii) que se estabeleça programas de capacitação técnica e organizacional, a exemplo do procedimento adotado para o Sistema Financeiro de Saneamento, para os demais serviços urbanos; e
- iv) que se introduza nos orçamentos dos projetos de expansão dos serviços, enquanto item passível de financiamento, o peçoal e o equipamento capaz de possibilitar a instalação da capacidade de implantação, manutenção e operação dos serviços.

A questão da capacitação local para implantação, operação e manutenção, no entanto, não se encerra aqui. Há que se considerar, ainda, seu interrelacionamento com as diferentes modalidades de prestação dos serviços urbanos.

Quando da montagem do modelo de análise do presente projeto, admitia-se que o atendimento de determinada agência à demanda de serviços seria melhor e mais abrangente na medida em que a forma técnica de executá-lo fosse condizente com a capacitação de seus recursos técnicos, financeiros e humanos.

Foi constatado, entretanto, que a modalidade de atendimento escolhida tende a exigir, geralmente, uma capacidade de implantação inexistente e implica num custo real que a população não tem capacidade de pagar.

As dificuldades encontradas para uma adequada aferição das múltiplas características existentes de modalidades de atendimento impediram que se formulasse observações mais específicas sobre este aspecto da questão e, conseqüentemente, se sugerissem algumas medidas visando a superação do evidente estrangulamento. A questão fica em aberto, devendo, eventualmente, ser objeto de uma verificação empírica posterior, através um projeto específico, uma vez que as constatações preliminares apontam a viabilidade metodológica da hipótese enunciada no modelo de análise.

Numa situação semelhante (impossibilidade de levar a bom termo a análise pretendida), mas por motivos diversos encontra-se a penúltima das relações imaginadas pelo modelo de análise: a que contrapunha o custo real cobrado pelos serviços ao custo teórico resultante da apropriação técnica de todos os elementos formadores do mesmo.

Neste caso, o principal elemento a impedir a avaliação da hipótese não foi a complexidade e diversificação do tema que incidiram no exame da passagem acima, mas sim, a total incapacidade revelada pelas diferentes agências prestadoras de serviços entrevistadas de estimar o custo teórico de seus serviços. 12/

Evidentemente, esta constatação nada mais é do que um reflexo natural de outros aspectos carentes, descritos de correr deste texto e sua superação muito tem a ver com as medidas já sugeridas. Contudo, estima-se que seria de grande relevância proceder a estudos no sentido de calcular os custos teóricos dos diferentes serviços prestados, a partir de uma identificação das diferentes modalidades de atendimento, para compará-los com os custos reais vigentes.

12/ Das 108 agências entrevistadas, apenas 3 forneceram os dados pedidos. ←

A incompatibilidade entre o ~~custo real~~^{custo real} dos serviços, de acordo com o valor das tarifas cobradas e o poder aquisitivo da população surge como a evidência mais clara comprovada.

Embora o estrangulamento previsto na hipótese tenha sido efetivamente testado apenas nos serviços de abastecimento d'água, esgotos e transporte público 13/, os resultados obtidos são bastantes claros e permitem a formação de um quadro muito mais abrangente, com conclusões que se projetam aos demais serviços e à situação global da população das cidades pesquisadas.

Reforçando aquela situação estrangulada, deve ser notado que, quando das análises que se seguem, foram consideradas as tarifas mínimas cobradas pelos serviços em questão, nas várias cidades estudadas. 14/ Além disso, é importante frisar que os preços assim tomados por base, estão bastante aquém dos custos reais dos serviços, quando considerados na abrangência global dentro dos municípios. Isto também serve para amenizar um pouco a real situação encontrada nos municípios pesquisados, mas garante uma boa margem de segurança aos cálculos e estimativas feitos.

No caso dos serviços de abastecimento d'água e esgotos, que serviram de elemento base na análise, uma das causas encontradas como explicação da situação descrita acima seria a modalidade de atendimento oferecida (tecnologia empregada), que representaria um conjunto de exigências de ordem técnica e financeira na implantação, operação e manutenção dos serviços, resultando em elevados custos nas tarifas, como forma de compensar as insuficiências dos recursos municipais.

13/ Conforme explicitado no capítulo específico, a metodologia utilizada só permitiu que se abordasse esses três serviços.

14/ Exceção feita ao esgoto (vide análise do condicionante nº 17)

Diante da situação da população, em termos de renda, observada em detalhes nos condicionantes específicos, o estrangulamento aparece com clareza pelo contraste entre a baixa renda familiar e os custos elevados das tarifas, apesar do enfoque social tentado em algumas cidades e que se revela insuficiente.

Pela estrutura de renda observada nos municípios pesquisados - com percentuais muito grandes em faixas iguais ou menores do que o valor de um salário-mínimo - pode ser amplamente demonstrada uma incapacidade quase generalizada de pagamento de serviços pela população, dentro das atuais condições de oferta, com um padrão único (caso da água e do esgoto), ou então, pela fixação de tarifas visando o lucro (caso dos transportes públicos), sem que se entre em consideração sobre os possíveis custos dos restantes serviços objeto da pesquisa e que não puderam ter seus custos levantados ou estimados.

Verificou-se ainda, que, dada a elevada concentração de renda nos municípios analisados, tudo indica que, mantidas as condições tecnológicas atuais, uma eventual expansão da oferta de serviços encontrará obstáculos do lado da demanda. E, ainda, no caso em que não ocorrerem soluções tecnológicas alternativas, ou mudanças em vários aspectos estruturais, as metas do Governo expressas no II PND poderiam se ver bastante comprometidas. Este raciocínio se fundamenta na profunda desigualdade regional ^{15/} e, em particular, no nordeste, onde o estrangulamento evidenciou-se com maior intensidade.

15/ Nas cidades do nordeste e em Campos, que constitui um caso a parte, no sudeste. No restante das cidades a situação se mostrou também estrangulada, porém menos, em termos relativos. Apenas Londrina e Ribeirão Preto podem ser destacadas deste quadro negativo, dentro deste aspecto da análise, refletindo as duas, a situação econômica da região onde se situam.

A conclusão que se pode tirar, em termos globais, ressalvada a análise em apenas três dos doze serviços, é que há um efetivo estrangulamento pela situação da população, em termos de renda, quando confrontada com as reais necessidades e custos dos serviços.

Na verdade, tanto as tarifas de água, quanto as de esgoto e transporte não representam o total das necessidades da população. Sendo estes serviços básicos que já representam uma parcela no orçamento das classes mais pobres não absorvida, a conclusão que é possível se deduzir é que, qualquer outro aumento nos gastos deveria inviabilizar por completo a já extremamente reduzida capacidade de pagamento da população, expandindo, ainda mais, a área de ocorrência do estrangulamento analisado.

Evidentemente, as observações acima registradas sobre este importante estrangulamento sugerem, a rigor, medidas de natureza estrutural e conjuntural. Evidencia-se que, dado os atuais parâmetros do modelo econômico vigente no país, as recomendações que se seguem repousam sobre um plano estritamente conjuntural. Nesta linha, poder-se-ia sugerir:

- i) proceder estudos aprofundados sobre as características técnicas dos serviços urbanos; *que que?*
- ii) incentivar estudos sobre a correlação entre custos reais e modalidades de atendimento;
- iii) estudar medidas que visem subsidiar serviços e cidades mais carentes, pretendendo atingir, ainda, as camadas mais pobres da população;
- iv) estudar e propor a aplicação de tarifas diferenciadas fundamentando-se na necessidade de instaurar mecanismos de redistribuição indireta da renda;

- v) realizar um inventário sobre modalidades de atendimento para os diversos serviços e definir técnicas adequadas (análise de tecnologias alternativas) considerando as especificidades regionais (pesquisa com ação); e
- vi) proceder estudos visando inovar na área de tecnologia de assentamentos humanos e analisar as formas possíveis de financiamento.

Para uma compreensão em detalhes das presentes conclusões e recomendações, apresenta-se a seguir, um exame detalhado de cada hipótese de ponto de estrangulamento e uma análise de cada condicionante que os provoca, por cidade e por serviço, observada a sequência metodológica prevista no modelo de análise.

Análise dos pontos de estrangulamento

Ponto de estrangulamento nº 1

A hipótese central deste estrangulamento era a de que uma população urbana, para compreender e reivindicar suas necessidades em termos de serviços urbanos à administração local, deveria se organizar em grupos do tipo associações de bairros onde debateria seus problemas comuns e coordenaria esforços para sua solução. Neste sentido, quanto melhor uma população se apresentasse organizada, (nos termos anteriormente citados) maior capacidade potencial teria esta para explicitar o que o presente estudo denominou de "demanda potencial de serviços urbanos".

Para tanto, entendeu-se que o estrangulamento poderia ser identificado a partir da comparação de dois condicionantes básicos:

C 1 - abrangência das associações comunitárias - entendido como a proporção da população da determinada cidade, organizada em associações comunitárias ou entidades similares para reivindicar ações do governo local com vistas ao atendimento as suas necessidades de serviços urbanos; e

C 2 - reivindicações das associações comunitárias - entendida com a capacidade demonstrada pelas associações comunitárias ou entidades similares de explicitar suas necessidades de serviços urbanos através de campanhas específicas.

Como critério para aferir em cada cidade analisada se ocorreria, ou não, o estrangulamento, admitiu-se que: sempre que a cidade apresentasse uma boa organização comunitária e um satisfatório* número de campanhas, não ocorreria o estrangulamento; este se daria nos casos inversos, onde um pequeno número de associações de bairros, desarticuladas entre si, não lograriam sequer organizar campanhas, independentes de seus resultados.

As respostas dos questionários sobre associações comunitárias (ver anexo sobre metodologia) de 1 a 15, bem como a experiência da

*/ Satisfatório seria considerado o caso de um bom número de campanhas realizadas uma percentagem significativa tendo alcançado sucesso: vide o caso de São Luís onde 22 campanhas foram realizadas, 16 com sucesso.

equipe obtida nas visitas realizadas, permitirão agregar as informações disponíveis em nove indicadores a saber:

Condicionante 1

- a) número de associações comunitárias existentes na cidade
- b) número de associações comunitárias entrevistadas
- c) número de associados as associações entrevistadas

Condicionante 2 (apenas associações entrevistadas)

- d) número de campanhas realizadas pelas associações, nos últimos 5 anos
- e) número de campanhas referentes aos serviços urbanos objeto do estudo
- f) número de campanhas com resultados positivos
- g) número de associações que agem em colaboração com outras entidades similares
- h) número de associações que agem em colaboração com agências prestadoras de serviços.
- i) número de associações que agem com apoio da imprensa, rádio e TV.

O quadro resultante desta agregação de informações permitiu a análise desejada, inicialmente dos condicionantes e, posteriormente, da hipótese de estrangulamento em si, como adiante se vê:

Análise do condicionante 1

Do ponto desta condicionante destacam-se as situações de Juiz de Fora, Campina Grande, São Luís e Pelotas das demais, quanto ao número de entidades registradas.

Em Juiz de Fora existem 61 associações de bairros correspondendo a quase totalidade dos bairros existentes (cerca de 70) conforme as informações colhidas.

Quadro I

Indicadores sobre a abrangência e reivindicações das associações comunitárias nas nove cidades

Cidades	Número de assoc. existentes (a)	Número de assoc. entrevistadas (b)	Número de sócios nas assoc. entrevistadas (c)	Número de campanhas s/serviç. urbanos (d)	Número de campanhas desde 1970 (e)	Número de campanhas com sucesso (f)	Número de assoc. que agem c/simil. (g)	Número de assoc. que agem com agências (h)	Número de agênc. que contam com a imprensa (i)
▷ São Luis	14	5	332	22	16	11	-	2	4
↳ Teresina	9	3	480	15	10	4	2	-	3
○ Campina Grande	21	4	1.873	17	9	15	4	3	2
↳ Goiânia	..	1	36	4	3	3	-	1	-
↳ Juiz de Fora	61	2	-	9	5	..	2	2	2
↳ Campos	2	2	3.102	10	9	4	2	2	1
○ Ribeirão Preto	1	1	15	5	4	2	-	1	1
↳ Londrina	0	-	0	-	-	-	-	-	-
↳ Pelotas	10	2	13.900	8	8	4	2	2	2

FONTE: CEPAL/Pesquisa de Campo.

Quadro I

Indicadores sobre a abrangência e reivindicações das associações comunitárias nas nove cidades

Cidades	Número de assoc. existentes (a)	Número de assoc. entrevistadas (b)	Número de sócios nas assoc. entrevistadas (c)	Número de campanhas s/serviç. urbanos (d)	Número de campanhas desde 1970 (e)	Número de campanhas com sucesso (f)	Número de assoc. que agem c/simil. (g)	Número de assoc. que agem com agências (h)	Número de agenc. que contam com a imprensa (i)
▷ São Luis	14	5	332	22	16	11	-	2	4
⊕ Teresina	9	3	480	15	10	4	2	-	3
⊙ Campina Grande	21	4	1.873	17	9	15	4	3	2
⊕ Goiânia	..	1	36	4	3	3	-	1	-
⊕ Juiz de Fora	61	2	-	9	5	..	2	2	2
⊕ Campos	2	2	3.102	10	9	4	2	2	1
⊙ Ribeirão Preto	1	1	15	5	4	2	-	1	1
⊕ Londrina	0	-	0	-	-	-	-	-	-
⊕ Pelotas	10	2	13.900	8	8	4	2	2	2

FONTE: CEPAL/Pesquisa de Campo.

Estas associações estão agrupadas em dois órgãos centrais: a federação das Sociedades Pró-Melhoramentos dos Bairros de Juiz de Fora (38 associadas) e a União Juizdeforana de Sociedades Pró-Melhoramento de Bairros e Distritos (23 associadas). Em termos de representatividade populacional abrangem o correspondente a cerca de 150 mil habitantes (30 mil famílias associadas, aproximadamente).

Campina Grande revelou existirem 20 associações de bairro representando a quase totalidade dos bairros situados na periferia da cidade, integrando a União dos Centros Sociais (UCES) que as centraliza. Estima-se que representem cerca de 100 mil habitantes, moradores dos bairros que elas representam.

Um segundo grupo pode ser composto por São Luís e Pelotas, respectivamente com 14 e 10 associações de bairros, revelando em ambas cidades uma consciência da população para este tipo de organização, com um número expressivo de associados. Nos dois casos não foi possível estimar-se o total de associados, restringindo-se a informação ao número de sócios das entidades entrevistadas (5 das 14 de São Luís e 2 das 10 de Pelotas).

Finalmente, um terceiro grupo, onde o número de associações é reduzido, desconhecido e/ou nulo, compreendendo Teresina, Goiânia, Campos, Ribeirão Preto e Londrina.

Análise do condicionante 2

Com relação a representatividade destas associações, avaliada em termos de campanhas (quantidade, objeto, resultados e formas de desempenho), Campina Grande e Juiz de Fora, mais uma vez, destacam-se das outras situações da mesma forma que São Luís e Pelotas em uma segunda categoria.

Assim é que as 4 associações de bairros entrevistadas em Campina Grande responderam terem promovido, nos últimos 5 anos, cerca de 17 campanhas, das quais, 15 com sucesso. Alegam seus responsáveis que têm consciência de que a Prefeitura não dispõe de condições para atender satisfatoriamente a todas as reivindicações.

De acordo com os arquivos da Prefeitura de Juiz de Fora, a percentagem de atendimento positivo às reivindicações, (2º semestre de 1974 em diante) é superior a 60%, existindo obras solicitadas que foram incluídas no orçamento municipal de 1976. De julho de 1974 à novembro de 1975 foram recebidas pela Prefeitura Municipal, 734 reivindicações, das quais, 550 foram respondidas, sendo que, cerca de 250 de modo favorável. (Dados para as 61 associações).

As cinco cidades restantes revelam condições deficientes, com um pequeno número de reivindicações, naturalmente, decorrente do reduzido número de associações de bairros.

Análise do ponto de estrangulamento

Comparando-se estes dois resultados (abrangência e reivindicação das associações) conclui-se ser possível grupar as nove cidades em três diferentes categorias. Na primeira delas, onde entendeu-se não haver estrangulamento, encontram-se Juiz de Fora (MG) e Campina Grande (PB), onde uma significativa parcela da população acha-se organizada em associações de bairros e estas, em federações, revelando boa capacidade reivindicatória.

No segundo grupo - das cidades parcialmente estranguladas - situam-se Pelotas (RS) e São Luis (MA), onde se constata, também, uma tradição comunitária, da parte da população, sem revelar, no entanto, um nível de organização e desempenho semelhante aos dois casos precedentes.

As cinco cidades restantes, embora devam ser consideradas como estranguladas à luz do critério adotado pelo estudo, merecem algumas observações específicas:

Ribeirão Preto (SP) e Londrina (PR) são cidades mais desenvolvidas, com um satisfatório atendimento quanto aos serviços urbanos examinados, onde predomina a classe média, verificando-se que os canais de comunicação utilizados para a explicitação das necessidades, são de outra natureza (imprensa, rádio, TV, etc.), amplamente acatados pela administração local. Neste sentido, abstraindo-se os critérios adotados para a análise, não se poderia falar de estrangulamento. Contudo não parece adequado, a primeira vista, grupos sociais dependerem de veículos de informação como único canal para suas reivindicações, na medida em que caracterizaria um determinado "individualismo" nas solicitações e não um consenso de grupo.

Goiânia revelou-se um caso a parte. Cidade relativamente nova e sob o impacto de um crescimento acelerado, apresenta uma população igualmente jovem que ainda não forjou o espírito comunitário encontrado em áreas urbanas mais antigas.

Efetivamente estranguladas seriam, Teresina (PI) e Campos (RJ), apresentando um pequeno número de associações, com total desestímulo da administração local para esta prática. Convém notar, no entanto, que se trata de uma situação conjuntural, uma vez que, mesmo o pequeno número de entidades revela uma atividade significativa em termos de campanhas, muito embora o número das bem sucedidas seja pequeno.

Por outro lado, a prática da população das cidades se organizarem em grupos reivindicatórios é comum, principalmente, nos bairros que abrigam as camadas de mais baixa renda.

A pequena mobilidade espacial intraurbana da parcela mais pobre da população conjugada à constante carência de serviços urbanos nas áreas em que se localizam, induz à união de esforços para "pressionar" a

administração local com vistas a solução de seus problemas mais prementes como água, calçamento de ruas, transporte público, etc.

Em todas as cidades visitadas, este fenômeno foi constatado. A maioria das associações se situavam em bairros pobres, sendo raros os casos de ocorrência das mesmas em bairros de classe média e, nenhuma, nas áreas de classe alta.

Por outro lado, a análise das campanhas realizadas nos últimos cinco anos pelas várias associações entrevistadas, evidencia que os serviços demandados refletem claramente as reais necessidades dos moradores e que, geralmente, a decisão de se explicar a necessidade ocorre quando o atendimento atinge níveis precários nos bairros em questão. Nota-se, perfeitamente, que se processa uma relação racional do mínimo pedir afim de que o canal de comunicação (moradores-administração local) não se desgaste por solicitações secundárias.

Ponto de estrangulamento nº 2

A segunda hipótese de ponto de estrangulamento está intimamente vinculada a análise precedente e seu exame deveria considerar, necessariamente, as informações nela obtidas. Admitiu-se aqui, que o governo local, para apreender adequadamente a demanda potencial de serviços urbanos deveria dispor, não só de uma explícita vontade de captar a opinião pública, mas também, de um órgão específico capaz de receber as reivindicações e lhes dar curso. Neste sentido, quanto mais bem organizada estivesse a administração local para tal fim, melhor capacidade teria para apreender o que o presente estudo denominou de demanda potencial.

Assim o estrangulamento poderia ser identificado a partir da comparação dos resultados anteriores, principalmente do condicionante nº 2 (reivindicações das associações comunitárias) com um novo condicionante:

C 3 - posição do governo local face as reivindicações - entendida como a capacidade demonstrada pelo governo local de apreender as reivindicações da população através de instrumentos próprios.

As respostas às perguntas 16 a 19 do questionário sobre as associações comunitárias, bem como as respostas aos quesitos 5b e 26 do questionário sobre agências e o quesito 3 do questionário aplicado ao órgão central de planejamento, forneceram as informações necessárias a composição dos seguintes indicadores:

- a) existência, ou não, na administração local de um órgão ou setor específico responsável pela recepção e encaminhamento das reivindicações da comunidade;
- b) relação de campanhas com resultados positivos sobre o número total de campanhas realizadas nos últimos cinco

anos (dados referentes apenas as cinco associações entrevistadas);

- c) natureza das informações utilizadas pelos órgãos centrais de planejamento das prefeituras na formulação de seus projetos, programas e planos;
- d) natureza das informações utilizadas pelas agências prestadoras de serviços urbanos na formulação de seus projetos, programas e planos; e
- e) critérios utilizados pelas agências prestadoras de serviços urbanos para a definição das áreas mais carentes de serviços.

Os quadros II e III, apresentados adiante, registram as informações referentes a estes cinco indicadores, possibilitando um exame em detalhes do condicionante 3.

Análise do condicionante 3

Desde logo pode-se constatar que apenas 3 cidades contam com órgãos próprios para captar as reivindicações da população: Campina Grande, Goiânia e Juiz de Fora.

Em Juiz de Fora as duas federações que congregam as 61 associações de bairros têm estatutariamente, uma audiência mensal com o Prefeito para apresentar as reivindicações de suas filiadas e debater, também, os planos de municipalidade no setor de prestação dos serviços. Além disso, as associações, isoladamente, encaminham suas reivindicações a um setor específico da Prefeitura ^{1/} que recebe, protocola, encaminha aos or

^{1/} Setor de Assistência a Bairros e Distritos da PM de Juiz de Fora, criada no início do 2º semestre de 1974.

Quadro II

Indicadores sobre posição do governo local face as reivindicações segundo a Prefeitura Municipal

Indicadores	Cidades									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	
a) cidades que possuem órgão específico			X	X	X					
b) relação de campanhas positivas sobre o número total de campanhas (1970-75)	nº de campanhas realizadas a partir de 1970	22	15	17	4	9	10	5	-	8
	nº de campanhas com resultado positivo	11	4	15	3	..	4	2	-	4
	percentual de campanhas com resultados positivos	50	27	88	75	35*	40	40	-	50
c) natureza das informações utilizadas pelo órgão central de planejamento na formulação de seus planos, programas e projetos	pesquisa de campo		X		X	X			X	
	pesquisa de opinião		X		X	X	X	X	X	
	informação da imprensa		X		X		X			
	reivindicação das associações comun.		X	X	X	X	X			
	reclamações individuais	X	X		X	X	X		X	
	outros	X	X		X		X			

*/ Quando da entrevista com as federações não foi possível obter-se o dado; o cálculo baseia-se nas informações da Prefeitura Municipal que indicou para o período de julho de 1974 a novembro de 1975 ter recebido 734 reivindicações, respondendo com mais de 250, positivamente.

Quadro III

Indicadores sobre a posição do governo local face as reivindicações segundo as agências prestadoras de serviços

Número de agências que alegaram utilizar tipos de informação e critérios de análise */		São Luis	Terresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
d) natureza das informações utilizadas pelas agências prestadoras de serviços urbanos na formulação de seus planos.	pesquisa de campo	7	6	4	7	7	6	6	7	3	53
	pesq. de opiniões	1	4	2	3	4	-	5	7	3	29
	leitura de jornais	6	4	3	4	5	5	7	6	3	43
	literatura técnica	6	4	5	3	3	-	3	2	2	28
	cons. à assoc.com.	3	3	4	3	10	3	2	6	7	41
	reclamações indiv.	5	6	3	5	3	6	6	-	2	36
	reivind.de grupos	1	7	5	4	5	-	4	6	2	34
	reivind.de veread.	4	6	4	6	4	2	4	2	3	35
	reivin.de empresas	4	2	2	5	5	-	0	1	4	23
	outros	1	1	-	6	4	-	7	6	1	26
e) critérios utilizados pelas agências prestadoras de serviços urbanos para a de finição de áreas carentes	intensa necessidade do serviço	7	-	6	-	9	6	6	10	7	51
	nível de renda da população	4	-	-	-	2	1	2	2	1	12
	experiencia c/grupos comunitários	1	1	3	-	5	2	1	4	3	20
	orientaç. superior	3	-	-	-	2	4	1	3	1	14
	outros	4	-	-	-	2	2	5	1	1	15

*/ Em cada cidade foram entrevistadas, em média, 12 agências.

gãos competentes e, depois, informa aos interessados da resposta, fornecendo, inclusive os motivos que orientaram a decisão. Do ponto de vista das associações, o grau de atendimento da Prefeitura é satisfatório, ressaltando-se a deficiência de verbas para serviços urbanos que seria, na opinião dos entrevistados, o grande entrave para a solução dos problemas.

Em Campina Grande, as associações de bairros são consideradas pelo governo local como verdadeiras "prefeituras mirins". Embora a relação entre governo e associações não revele um grau de institucionalização igual ao de Juiz de Fora, todos os entrevistados consideraram a resposta oficial como boa, frisando, contudo, não ter a Prefeitura condições de atender satisfatoriamente a todas as solicitações. O trabalho de articulação é feito pela Companhia Pró-Desenvolvimento de Campina Grande (CONDECA) que, aparentemente, consulta as associações sempre que se planeja uma obra ou projeto para um bairro onde elas existem.

Em Goiânia, o trabalho está em fase embrionária, pelos motivos já expostos e vem sendo desenvolvido pela Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUNDEC) que coordena e incentiva as lideranças locais. Além da carência de recursos financeiros, alegada por todas as associações de todas as cidades visitadas, deve-se aduzir o fato de que uma grande parte das associações em Goiânia estão vinculadas a políticas locais, desvirtuando, sobremaneira, seus objetivos.

Examinando-se, ainda no quadro II, o percentual de campanhas com resultados positivos, verifica-se que as três cidades acima destacadas apresentam os melhores resultados. Embora Juiz de Fora indique um percentual menos expressivo (35%) deve-se levar em conta a massa de reivindicações examinadas e aprovadas (550 e 250, respectivamente).

Seguem-se a elas, São Luis e Pelotas, cada uma com 40% de campanhas bem sucedidas que corroboram os resultados encontrados quando do exame do ponto de estrangulamento precedente.

As informações obtidas junto a órgãos centrais de planejamento devem ser examinadas com certo cuidado. Não foi possível confirmar, por exemplo, a prática na maioria das cidades, da pesquisa de opinião que apresenta o melhor resultado. Admite-se que a resposta se confunde com a noção de "reclamações individuais" cujo resultado é idêntico. Na mesma linha de raciocínio, deve-se considerar a resposta referente às reivindicações das associações comunitárias. Se é perfeitamente possível admitir-se como normal que Campina Grande, Goiânia e Juiz de Fora as levem conta na formulação de seus planos, como já se viu, e pouco provável que o mesmo ocorra em Teresina e Campos. Neste dois casos é importante chamar a atenção para o fato de que os entrevistados responderam afirmativamente a quase todas as alternativas propostas.

As respostas dadas pelas agências prestadoras de serviços urbanos (Quadro III) parecem ser mais consistentes para a análise da posição dos governos face as reivindicações das associações comunitárias.

Das dez alternativas sugeridas como fontes de informação para a programação das atividades, as mais frequentemente citadas são a pesquisa de campo (53 respostas), a leitura de jornais (43) e a consulta às associações comunitárias (41). Seguem-se, pela ordem, as reclamações individuais (36), as reivindicações dos vereadores (35) e de grupos da comunidade (34) evidenciando que, de uma forma geral, a opinião da população prevalece sobre critérios técnicos como: pesquisa de opinião (29) e literatura técnica (28). Menos citadas foram as reclamações de empresas (23) e outras fontes (26).

Examinando-se os critérios para a definição de áreas mais carentes, verifica-se, novamente, a prevalescência da opinião pública: o critério mais citado é o da intensa necessidade de serviços (51), muito distante da experiência com grupos comunitários (20) ou orientação superior (14) e outros (15).

No entanto, poucas são as cidades que procuram institucio-

nalizar a consulta à população. Ressalvadas as respostas das agências de Juiz de Fora (10), Pelotas (7) e Londrina (6) que alegaram consultar a opinião das associações comunitárias, as demais preferem conhecer a atitude popular através de pesquisas específicas ou leitura de jornais e outras formas não organizadas. Os dados contidos no Quadro III permitem estabelecer uma infinidade de relações que, infelizmente, não cabem no presente estudo, de caráter mais genérico.

Análise do ponto de estrangulamento

Comparando-se as situações reveladas pelos 3 condicionantes examinados, surgem nitidamente como cidades não estranguladas Juiz de Fora e Carpina Grande, pelos motivos já expostos no presente capítulo.

Em uma situação intermediária - parcialmente estrangulada, posiciona-se Goiânia mais como resultado do esforço do governo local para estimular a organização de grupos comunitários do que, propriamente, da organização demonstrada pelos mesmos.

Pelotas que, até então, vinha se situando em uma posição razoável pelo número de associações reveladas e reivindicações apontadas em relação às demais cidades, apresenta um resultado desfavorável na medida em que o governo local não demonstrou um interesse especial na existência das mesmas. Contudo, deve-se ressaltar a atenção que as agências prestadoras de serviços urbanos dão as associações comunitárias, substituindo, de certa forma, a essência de um órgão específico dentro da Prefeitura.

Em situação atípica encontram-se, também, Ribeirão Preto e Londrina, cuja justificativa foi apresentada quando do exame do estrangulamento precedente. Convém aduzir aqui, que o contacto com as duas administrações revelou uma especial atenção para com a imprensa em geral, (com assessorias muito dinâmicas), deixando claro para a equipe que

as associações comunitárias não são os únicos canais de comunicação adotados,
para efeito de explicitação da demanda por serviços coletivos urbanos.

Finalmente, São Luis, Teresina e Campos, onde a resposta do governo local foi notoriamente deficiente em tempo do presente ponto de estrangulamento é, por consequência, onde a hipótese se confirma com mais evidência. No entanto, entende-se oportuno ressaltar capacidade de organização latente na população (mais em São Luis do que Teresina e Campos), que poderia ser explorada para uma efetiva conjugação de esforços com vistas à solução dos problemas locais de serviços urbanos.

Do exposto, pode-se concluir que a atitude do governo local frente as reivindicações das associações de bairros parece ser decisiva para a eficiência ou não destas entidades. Embora o processo político geral revele uma tendência para desestimular movimentos associativos, a pesquisa revelou que a ação de um governo procurando absorver, dentro do possível, as necessidades explicitadas gera um clima altamente positivo, conduzindo, em última instância, à valorização do próprio governo, na medida em que este se apresenta sintonizado com os reais problemas da comunidade que representa.

De certa forma, os resultados, obtidos na análise dos três condicionantes e duas hipóteses de estrangulamentos, poderiam ser perfeitamente classificados segundo a atitude do governo local. Onde há estímulo governamental, o processo se deflagra e desenvolve (Juiz de Fora, Campinas Grande e Goiânia); onde há omissão, o processo se inibe (São Luis, Teresina e Campos ^{*}/) ou são criados outros canais de comunicação (Ribeirão Preto, Londrina e Pelotas) onde a imprensa tende a assumir um papel de destaque.

A pesquisa revelou que no passado existiram em Campos mais de 30 associações de bairros. A interferência de políticos, aliada ao clima geral de desestímulo, reduziu este número para apenas 3, hoje em dia.

Ponto de estrangulamento nº 3

A terceira hipótese de estrangulamento não se confirmou. O modelo de análise, buscando uma sequência lógica em seu desenvolvimento, admitiu "a priori" que, cada dois condicionantes gerariam uma hipótese de ponto de estrangulamento. */

No caso, imaginava-se que a posição do governo local (condicionante nº 3), face às reivindicações das associações comunitárias (condicionante nº 2) pudesse ser condicionada pela disponibilidade de informação (condicionante nº 4) **/.

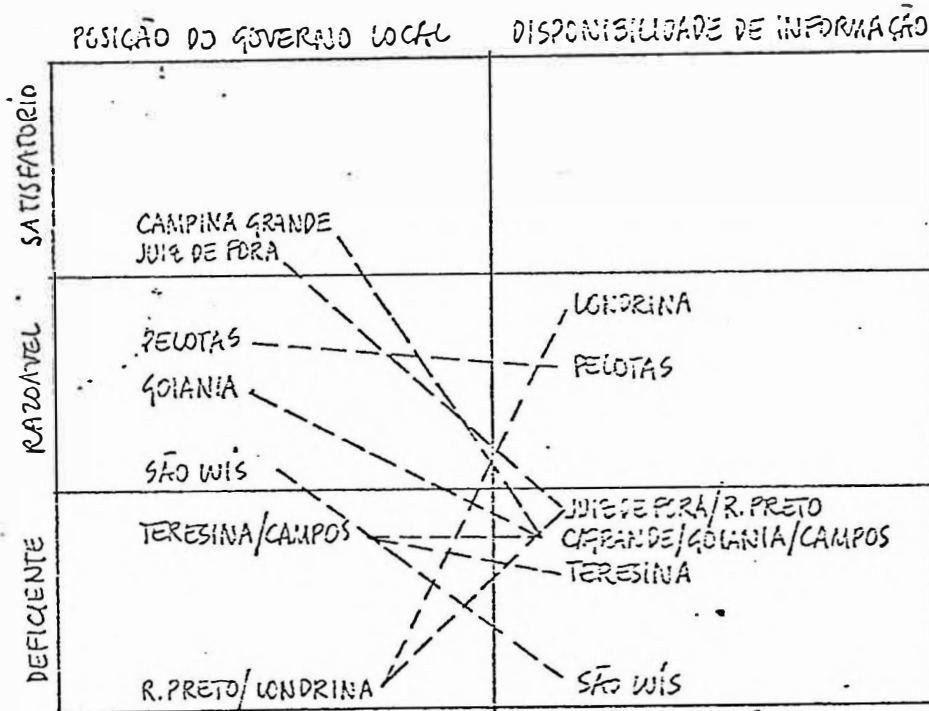
A pesquisa não comprovou esta hipótese; não existe uma correlação entre os dois condicionantes; eles podem ser considerados como duas maneiras, complementares e distintas, de captar informações, que permitem ao governo local desenvolver sua política e elaborar projetos para explicitarem uma demanda de recursos. As cidades que revelaram dispor de um razoável sistema de informações não são, necessariamente, as mesmas que indicaram uma posição satisfatória frente às associações comunitárias, como bem demonstrou o gráfico a seguir.

Conclui-se, então, que a hipótese não procede. A posição do governo local face às reivindicações das associações comunitárias parece decorrer antes de uma atitude política face à participação da população do que de uma eventual disponibilidade de eficiente sistema de informação.

*/ Em alguns casos o modelo de análise já previa, em sua origem, a inexistência de estrangulamentos entre condicionantes, como por exemplo, entre os condicionantes C 5 e C 6 e C 15 e C 16.

**/ Ver análise do ponto de estrangulamento E 4 para os critérios e indicadores usados para avaliação do condicionante 4.

Ressalte-se que o governo local pode encontrar outras vias (imprensa, clubes de serviços, etc.) para dotar o sistema de informações relativamente reais a respeito das necessidades da população, independente das associações comunitárias. De qualquer maneira, a questão que fica seria aquela relativa à implantação e conservação dos serviços num processo não participatório.



Ponto de estrangulamento nº 4

Esta hipótese de estrangulamento inicia a análise do comportamento da formação da demanda de serviços urbanos, no âmbito do governo local. Uma vez apreendida a demanda potencial contida na população, através de associações comunitárias ou outros canais de comunicação, ou mesmo não apreendida adequadamente, a administração local deverá transformá-la ou imaginá-la, em termos de uma demanda oficial, ou seja, uma demanda assumida publicamente.

Assim, a quarta hipótese de ponto de estrangulamento fundamenta-se no princípio de que uma satisfatória capacidade de programação (entendida aqui como a explicitação oficial da demanda através de planos, programas e projetos) dependeria de uma igualmente satisfatória disponibilidade de informações sobre a realidade, seja através de pesquisas diretas e/ou captando a opinião da população, o que leva à manipulação de dois novos condicionantes:

C 4 - disponibilidade de informações pelo governo local - entendida como a capacidade demonstrada pelo governo local de colher e sistematizar as informações da realidade com vistas à programação de suas atividades; e

C 5 - capacidade de programação do governo local - entendida como a capacidade efetivamente demonstrada pelo governo local de programar suas atividades a curto e médio prazos.

Como critério para aferir, em cada cidade e em cada serviço, se ocorreria, ou não, o estrangulamento, admitiu-se que, a cidade ou serviço que revelasse capacidade de produzir planos e apresentasse um arquivo de informações adequado, não estaria estrangulado; o estrangulamento ocorreria sempre que não houvessem elementos capazes de comprovar a prática da coleta de informações e de elaboração de planos.

As respostas aos quesitos 4 e 5 do questionário aplicado às agências prestadoras de serviços urbanos forneceram as informações necessárias à composição dos seis indicadores para a análise desejada:

Condicionante 4

- a) existência, ou não, de arquivo técnico* de informações
- b) existência, ou não, de arquivo geral** de informações
- c) existência, ou não, de recursos próprios para a atividade

Condicionante 5

- a) existência, ou não, de um programa anual de trabalho
- b) existência, ou não, de um programa de expansão
- c) existência, ou não, de recursos próprios para a atividade.

Os Quadros de IV a XI, adiante apresentados, registram as informações referentes aos dois condicionantes. A análise do condicionante 4 considerou que a situação seria satisfatória quando a cidade/serviço dispusesse de um arquivo técnico, razoável quando o arquivo fosse geral e deficiente, quando não dispusesse de nenhum arquivo. Quanto ao condicionante 5, admitiu-se como situação satisfatória quando a cidade/serviço dispusesse de um programa anual de trabalho conjugado a um programa de expansão, razoável quando representasse apenas um deles e deficiente, quando não contasse com nenhum dos dois. Para efeito de julgamento, considerou-se, ainda, a disponibilidade de recursos específicos para cada um dos

*/ contendo informações específicas as características técnicas do serviço

**/ contendo informações não específicas as características técnicas do serviço.

Quadro IV

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de
arquivo técnico

Cidades Serviços	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água			X	X	X	X	X	X	X	7
Esgotos			X	X		X	X	X	X	6
Limpeza Urbana		X				X	X			3
Sistema Viário		X				X		X	X	4
Transporte Público	X									1
Saúde Pública	X	X		X	X	X	X	X	X	8
Ass. médico - hospitalar	X			X	X	X	X	X	X	7
Apoio ativ. recreativas		X	X							2
Apoio ativ. culturais		X	X							2
Apoio ativ. esportivas				X						1
Abastecimento alimentar				X			X			2
Apoio organ. comunitarias										0
Total	3	5	4	6	3	6	6	5	5	43

Quadro V

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de
arquivo geral

Serviços	Cidades									
	São Luís	Terresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água										0
Esgotos										0
Limpeza Urbana					X			X		2
Sistema Viário			X		X					2
Transporte Público				X		X		X	X	4
Saúde Pública			X							1
Ass. médico - hospitalar		X	X							2
Apoio ativ. recreativas					X		X		X	3
Apoio ativ. culturais					X		X	X	X	4
Apoio ativ. esportivas		X					X	X	X	4
Abastecimento alimentar	X		X					X	X	4
Apoio organ. comunitárias			X			X	X			3
Total	1	2	5	1	4	2	4	5	5	29

Quadro VI

Agências prestadoras de serviços que afirmaram não dispor de qualquer arquivo

Cidades Serviços	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Compos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água	X	X								2
Esgotos	X	X			X					3
Limpeza Urbana	X		X	X					X	4
Sistema Viário	X			X			X			3
Transporte Público		X	X		X		X			4
Saúde Pública										0
Ass. médico - hospitalar										0
Apoio ativ. recreativas						X		X		2
Apoio ativ. culturais	X					X				2
Apoio ativ. esportivas	X		X		X	X				4
Abastecimento alimentar		X			X	X				3
Apoio organ. comunitárias					X			X	X	3
Total	6	4	3	2	5	4	2	2	2	30

Quadro VII

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de recursos específicos para informação

Serviços	Cidades									Total
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	
Abastecimento d'água			X			X	X			3
Esgotos			X				X			2
Limpeza Urbana										0
Sistema Viário		X	X							2
Transporte Público										0
Saúde Pública							X	X		2
Ass. médico - hospitalar								X		1
Apoio ativ. recreativas										0
Apoio ativ. culturais										0
Apoio ativ. esportivas				X						1
Abastecimento alimentar										0
Apoio organ. comunitárias										0
Total	0	1	3	1	0	1	3	2	0	11

Quadro VIII

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de programa anual de trabalho

Serviços	Cidades									Total
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	
Abastecimento d'água	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
Esgotos	X		X	X				X	X	5
Limpeza Urbana				X	X	X		X	X	5
Sistema Viário		X	X	X		X	X	X	X	7
Transporte Público	X									1
Saúde Pública	X	X		X	X	X	X	X	X	8
Ass. médico - hospitalar	X			X	X	X	X	X	X	7
Apoio ativ. recreativas		X	X		X		X	X	X	6
Apoio ativ. culturais	X	X	X		X	X	X	X	X	8
Apoio ativ. esportivas	X	X		X	X		X	X		6
Abastecimento alimentar	X			X			X			3
Apoio organ. comunitárias			X			X	X			3
Total	8	6	6	8	7	7	9	9	8	68

Quadro IX

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de
Programa de expansão

Serviços	Cidades								Total	
	São Luís	Teresina	Campia Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina		Pelotas
Abastecimento d'água	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
Esgotos	X		X	X				X	X	5
Limpeza Urbana									X	1
Sistema Viário		X	X	X	X		X			5
Transporte Público										0
Saúde Pública				X	X		X	X	X	5
Ass. médico - hospitalar	X	X		X	X	X	X	X	X	8
Apoio ativ. recreativas		X			X			X	X	4
Apoio ativ. culturais	X	X			X			X	X	5
Apoio ativ. esportivas				X	X	X	X	X		5
Abastecimento alimentar	X	X		X				X		4
Apoio orgen. comunitárias										0
Total	5	6	3	7	7	3	5	8	7	51

Quadro X

Agências prestadoras de serviços que afirmaram não cumprir
de programas de trabalho ou de expansão

Serviços	Cidades									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Coimã	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Laudrino	Pelotas	Total
Abastecimento de água										1
Esgotos		X			X	X	X			4
Limpeza Urbana	X	X	X				X			4
Sistema Viário	X									1
Transporte Público		X	X	X	X	X	X	X	X	8
Saúde Pública			X							1
Ass. médico - hospitalar			X							1
Apoio ativ. recreativas	X			X		X				3
Apoio ativ. culturais				X						1
Apoio ativ. esportivas			X						X	2
Abastecimento alimentar			X		X	X			X	4
Apoio organ. comunitarias	X	X		X	X			X	X	6
Total	4	4	6	4	4	4	6	10	1	51

Quadro XI

Agências prestadoras de serviços que afirmaram dispor de recursos específicos para programação

Cidades	Serviços									
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água		X	X				X	X		4
Esgotos			X					X		2
Limpeza Urbana										0
Sistema Viário							X	X	X	3
Transporte Público										0
Saúde Pública							X			1
Ass. médico - hospitalar		X								1
Apoio ativ. recreativas								X		1
Apoio ativ. culturais										0
Apoio ativ. esportivas							X		X	2
Abastecimento alimentar	X									1
Apoio org. comunitárias										0
Total	1	2	2	0	0	0	4	4	2	15

condicionantes, bem como a experiência de campo da equipe (avaliação qualitativa).

Análise do condicionante 4

A primeira conclusão a se tirar é a de que, apenas 40% do total de agências prestadoras de serviços dispõem de um arquivo técnico para efeito de programação de suas atividades e que, 30% não dispõem de qualquer tipo de informação, operando intuitivamente. Outros 30%, aproximadamente, desenvolvem suas atividades com base em um arquivo geral, não especializado.

Do ponto de vista dos serviços urbanos, o único considerado em condições satisfatórias foi o abastecimento d'água, com 7 cidades, em nove, dispondo de arquivo técnico, alguns de muito boa qualidade, segundo a opinião da equipe.

Embora apresente um número superior de arquivos técnicos (8 cidades para um total de 9), o serviço de saúde pública foi considerado em termos relativos, apenas razoável, uma vez que a qualidade das informações não era da mesma natureza da dos serviços de água. Neste grupo, pode-se considerar, também, as informações referentes ao serviço de assistência médico-hospitalar (7 arquivos técnicos e dois arquivos gerais) e o de esgotos (6 arquivos técnicos), pelos mesmos motivos.

No grupo dos deficientes, aparece a maior parte dos serviços (8 em 12) indicando, a condição precária da disponibilidade de informações de caráter técnico e, mesmo geral, no universo analisado.

Aparentemente, tais resultados podem ser perfeitamente justificados. A preocupação dominante com os problemas voltados para a saúde pública em todas as instâncias de governo teria, necessariamente, que se refletir em uma maior disponibilidade de informações sistematiza-

das, destacando os serviços a ela vinculados dos demais.

Na situação dos serviços considerados como deficientes, verifica-se uma situação de grande carência para o apoio à organização comunitária, a limpeza urbana e o grande apoio às atividades recreativas, culturais e esportivas que, normalmente se desenvolvem de maneira quase espontânea e rotineira nestas cidades visitadas, não exigindo, portanto, um grau, ainda que pequeno, de sofisticação quanto a informação.

Isto fica mais claro, quando se verifica que serviços ainda deficientes em matéria de informação para a programação, como o abastecimento alimentar, o transporte público e, principalmente, sistema viário, apresentam resultados um pouco melhores do que os demais considerados deficientes, certamente, como consequência natural da preocupação relativa que os governos locais têm para com eles.

Do ponto de vista das cidades, nenhuma delas foi considerada como satisfatória, mesmo no caso de Londrina, que apresentou os melhores resultados quantitativos e qualitativos no conjunto. Isto equivale a dizer que, todas as cidades visitadas têm seus problemas quanto a disponibilidade de informação.

Reproduzindo o panorama das desigualdades regionais do país, as cidades que apresentaram resultados favoráveis situam-se no centro-sul do país: Londrina, Pelotas, Ribeirão Preto e Juiz de Fora, respectivamente.

No extremo oposto, com resultados deficientes, relacionam-se Goiânia, Campos, Campina Grande, Teresina e São Luis (esta, a mais carente de todas), resultados bem consentâneos com a realidade global conhe-

Análise do condicionante 5

Os resultados obtidos da análise da capacidade de programação, de uma forma geral, revelam uma situação bem superior ao do condicionante precedente. Cerca de 63% das agências entrevistadas declaram dispor de um programa anual de trabalho e 47%, de um programa de expansão de seus serviços.

Do ponto de vista dos serviços urbanos, o abastecimento d'água revela uma situação bem superior aos demais serviços; todas as nove agências dispõem de programas de atividades e planos de expansão.

Ainda como satisfatória, pode ser anotada a assistência médico-hospitalar, com 7 agências dispondo dos dois tipos de planos e uma outra com um programa anual de atividades.

Em posição razoável, encontra-se a programação para esgotos, saúde pública e sistema viário, esta bem superior às duas outras, quanto à qualidade do trabalho.

Os cinco outros serviços foram considerados como deficientes, sendo que limpeza urbana, transporte público e apoio a organização comunitária, os mais carentes.

Uma vez mais, os resultados correspondem à expectativa; a posição destacada do abastecimento d'água quanto à programação, decorre da longa experiência dos serviços autônomos de água e esgotos, bem como pela ação do PLANASA, sua oferta de recursos e normas de programação que, em última análise explica também, a situação favorável quanto à disponibilidade de informação.

O mesmo não ocorreria com o esgoto, considerado apenas razoável, ainda pelos mesmos motivos, uma vez que o PLANASA não aloca o mesmo montante de recursos nem opera com o mesmo suporte organizacional e corpo técnico já montado para o serviço de água.

Por outro lado, a posição da assistência médico-hospitalar decorre, provavelmente, da programação que o INPS vem desenvolvendo nos últimos tempos. Deve-se, contudo, ressaltar que a situação satisfatória fica pendente de um estudo mais a fundo da questão, uma vez que, sendo centralizada, a programação pode não estar adequada à nosologia local.

Em grau menor, mas ainda semelhante, estaria o caso da saúde pública, cuja programação quase sempre é de competência estadual, que implica, ainda, em uma centralização e no distanciamento da realidade local, embora com probabilidade de menor distorção.

Finalmente, a situação da programação do sistema viário poderia ser entendida como resultante da recente modernização do setor, a partir da criação de fundos específicos e normas, à semelhança do fenômeno descrito para o abastecimento d'água.

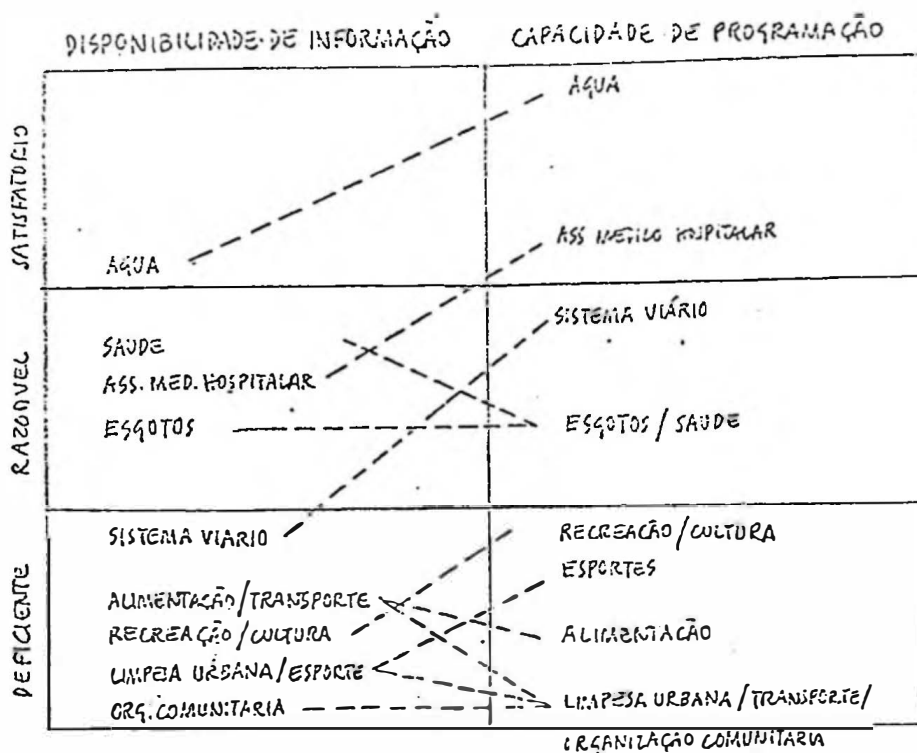
Do ponto de vista das cidades, Londrina volta a aparecer como única em situação satisfatória.

São Luis e Goiânia, seguem-se a ela, em uma posição considerada como razoável, o que se explica pelo apoio em recursos humanos dos respectivos governos estaduais.

Em situação deficiente e, portanto, estrangulada, estariam Teresina, Campina Grande, Juiz de Fora e Ribeirão Preto (em situação equivalente), seguida de Pelotas e Campos, esta a mais precária de todas.

Análise do ponto de estrangulamento

Comparando-se, agora, os resultados obtidos pelos dois condicionantes, pode-se chegar as seguintes conclusões preliminares:



De uma forma geral, como já se registrou, a programação revela uma posição favorável para o serviço de abastecimento d'água, sendo que o nível da informação disponível está aquém da capacidade de programação. É de se notar que, das 12 agências entrevistadas, todas demonstraram dispor de planos, mas duas alegaram não possuir arquivos de qualquer natureza. Esta posição, em princípio, decorreria da experiência dos serviços autônomos e do recente impulso do PLANASA.

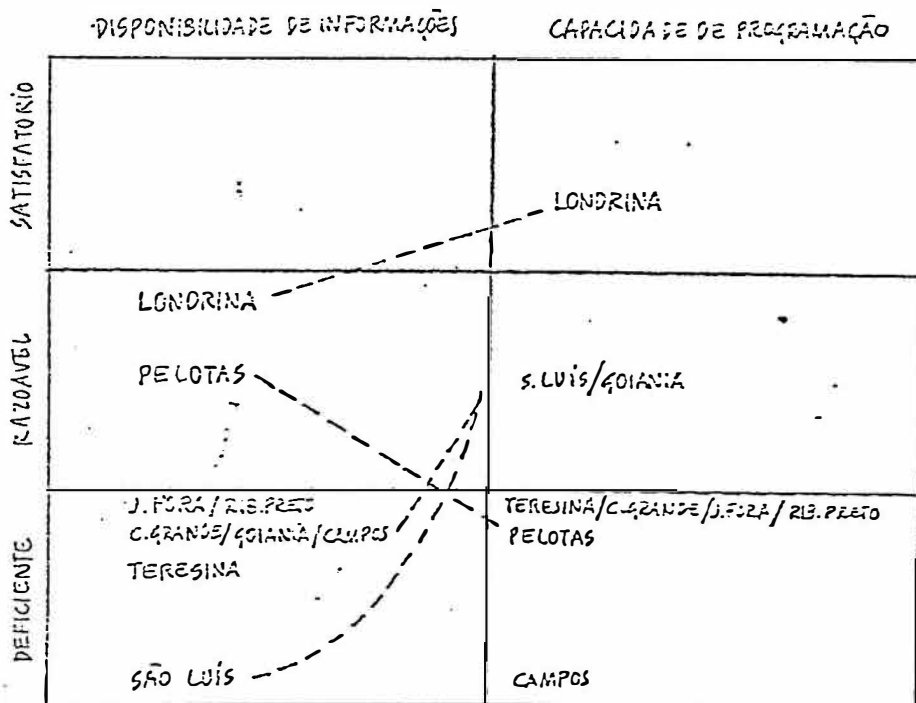
Logo a seguir, em condições razoáveis, mas não satisfatória, estaria a assistência médico-hospitalar, provavelmente resultante da ação do INPS com as ressalvas já feitas. A saúde pública também ocuparia uma situação razoável, inferior a da assistência médico-hospitalar, possivelmente por ter uma preocupação maior no levantamento de estatísticas sológicas (situação de informação maior do que a programação) e com a

ação imediata, do que com a programação desta ação. Embora 8 das 9 cidades tenham revelado a existência de programas de trabalho, apenas 5 delas apresentaram programas de expansão.

Completando o conjunto de serviços voltados para a área de saúde, aparece, ainda como razoável, os serviços de esgotos, equilibrando os resultados entre informação e programação.

Caberia, também, incluir no rol dos razoáveis o sistema viário que, embora revele uma situação deficiente quanto às disponibilidades de informações apresenta um resultado bastante razoável para a capacidade de programação evidenciando uma situação semi-estrangulada.

O estrangulamento ocorre efetivamente no conjunto de serviços que normalmente são desenvolvidos de forma rotineira ou, como no caso do transporte urbano, através de concessão a terceiros, o que explica de certa forma o descompasso entre informação e programação, esta, praticamente nula.



Com relação às cidades a situação só é favorável para Londrina que revela uma capacidade de programação superior à disponibilidade de informação. Com efeito, o contingente de recursos humanos empenhado na programação municipal, de elevado nível técnico, bem como os projetos apresentados, destacaram Londrina do conjunto das cidades visitadas.

Tal capacidade de programação so e comparável, em termos relativos, com as equipes de Goiânia e São Luís, aquela mais atuante do que esta, nas equivalentes, uma vez que São Luís apresenta um acervo de projetos, programas e planos realizados, em passado recente, bem maior do que Goiânia. Em ambos os casos, a grande disparidade das posições entre a informação e a programação se explica pelo auxílio significativo que os governos estaduais prestam às prefeituras em termos de recursos humanos e projetos.

Em posição inversa estaria Pelotas; disposto de um razoável acervo de informações e de um sistema de coleta sistemática de dados, apresentou, no entanto, resultados deficientes quanto à capacidade de programação. De certa forma seria uma situação menos estrangulada que a das duas cidades acima, porque pode resultar de um problema conjuntural. Uma eficiente equipe de programação, a curto prazo poderia mudar esta situação, o que não ocorreria com as duas outras, principalmente São Luís que carece de um adequado sistema de informações */

Teresina, Cabina Grande, Juiz de Fora, Campos e Ribeirão Preto encontram-se estrangulados quanto a capacidade de transformar a demanda apreendida de serviços em demanda oficial. Nos quatro casos seus sistemas de informação e programação são precários, devendo-se destacar Campos como a situação mais estrangulada de todas.

*/ Sobre esta questão, o governo atual de São Luís está atento para o problema, procurando equacionar uma solução compatível com seus recursos.

Ponto de estrangulamento nº 5

A análise desta hipótese de estrangulamento foge bastante da sistemática até aqui adotada. Embora o modelo de análise sugira um comportamento semelhante as hipóteses anteriormente examinadas, no qual busca-se o equilíbrio ou o desequilíbrio entre dois condicionantes, a prática mostrou a conveniência de se estudar, simultaneamente, cinco condicionantes. */

Por outro lado, a natureza de alguns destes condicionantes impedia que se fizesse uma hierarquização de serviços ou cidades como medida prévia a análise do estrangulamento. Resultou disto, uma apresentação distinta, com o objetivo de facilitar o entendimento do raciocínio adotado e, conseqüentemente, das conclusões a que se chegou.

Assim, procedeu-se ao exame de condicionante por condicionante e seus respectivos indicadores, sem uma preocupação de comparar resultados e hierarquizar serviços e/ou cidades. Isto só foi feito após a apresentação dos cinco condicionantes, para efeito de análise da hipótese de estrangulamento.

A hipótese, no caso, refere-se a confrontação entre as necessidades de investimento do município e sua disponibilidade de recursos para suprir estas necessidades. Em outras palavras, uma medida da capacidade financeira das Prefeituras para obter financiamentos para a expansão de seus serviços urbanos.

*/ O modelo de análise já apontava a existência de um condicionante indireto (C5-capacidade de programação) atuando na formação deste estrangulamento. Verificou-se, mais tarde, ser oportuno suprimir a hipótese de estrangulamento E6 e utilizar os três condicionantes que a compreendiam (C7-disponibilidade de recursos, C8-receita municipal e C9-sistema local de arrecadação) como condicionantes da hipótese E5, por tornar o estudo mais rico.

Para tanto, entendeu-se conveniente examinar os seguintes condicionantes:

- C5 - capacidade de programação */
- C6 - necessidade de investimento
- C7 - disponibilidade de recursos
- C8 - receita municipal
- C9 - sistema local de arrecadação

Análise do condicionante 6

C 6 - necessidade de investimento - entendida como a necessidade, explicitada pelas diversas agências prestadoras de serviços entrevistadas, de realizar investimentos para atender aos projetos ou planos de expansão existentes.

No caso, foram consideradas apenas as necessidades de investimento ~~que puderam~~ ser traduzidas em custos por parte das agências, aceitando-se desde resultados decorrentes de estudos de viabilidade até uma estimativa sumária.

As informações constantes do Quadro XII resume as informações contidas nas respostas aos quesitos 6b, 7b e 22 do questionário de agências e referem-se apenas as agências municipais, incluindo-se as necessidades declaradas pelas agências estaduais e federais que atuam na cidade (alguns serviços de abastecimento de água e esgotos, o INPS, etc.) **/. Cabe registrar, ainda, que as necessidades

*/ Ver ponto de estrangulamento nº 4.

**/ Para efeito de informação para a CNPU registra-se no Quadro XII, todas as necessidades de recursos declaradas por todas as agências entrevistadas.

Quadro XII

Necessidade de Investimentos Declaradas pelas
Agências Municipais
(Cr\$ 1.000.000,00)

Cidades Serviços										
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água					40,0		47,0		26,0	113,0
Esgotos					360,0		50,0		11,0	421,0
Limpeza Urbana	5,5				2,0		4,7	3,5		15,7
Sistema Viário		20,5	182,5		24,0			50,0	28,0	305,0
Transporte Público				204,0						204,0
Saúde Pública										-
Ass. médico-hospitalar	2,3		1,8				4,3			8,4
Apoio ativ.recreativas						0,5		82,0		82,5
Apoio ativ.culturais						0,6				0,6
Apoio ativ.esportivas							0,6			0,6
Abastecimento alimentar	8,6	1,9								10,5
Apoio organ.comunit.							0,4			0,4
Total	16,4	22,4	184,3	204,0	426,0	1,1	107,0	135,5	65,0	1161,7

Quadro XIII

Necessidade de Investimentos Declaradas por
todas as Agências Entrevistadas
(Cr\$ 1.000.000,00)

Cidades Serviços	Cidades									Total
	São Luís	Terresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	
Abastecimento d'água	224,0	106,0	13,0	400,0	40,0		47,0		26,0	856,0
Esgotos	124,0		110,0	1000,0	360,0		50,0		11,0	1655,0
Limpeza Urbana	5,5				2,0		4,7	3,5		15,7
Sistema Viário		20,5	182,5		24,0			50,0	28,0	305,0
Transporte Público				204,0						204,0
Saúde Pública				30,0					36,0	66,0
Ass. médico-hospitalar	2,3		1,8		10,0	62,0	4,3			80,4
Apoio ativ. recreativas						0,5		82,0		82,5
Apoio ativ. culturais						0,6				0,6
Apoio ativ. esportivas				60,0			0,6			60,6
Abastecimento alimentar	8,6	1,9								10,5
Apoio organ. comunit.							0,4			0,4
Total	364,4	128,4	307,3	1694,0	436,0	63,1	107,0	135,5	101,0	3336,7

de investimento resultam das entrevistas com cada agência e não representam as prioridades oficiais das Prefeituras.

Os municípios cujas necessidades de investimentos atingiram valores mais elevados foram: Juiz de Fora, Goiânia, Campina Grande, Londrina e Ribeirão Preto.

Nos casos de Juiz de Fora e Ribeirão Preto, a quase totalidade dos recursos (cerca de 90%) se destina aos serviços de água e esgotos, que são operados pelos municípios através de serviços autônomos ^{*}/.

Em Campina Grande e Londrina a maior parte das necessidades de investimentos explicitadas, foram para o serviço de sistema viário e, em Goiânia para o transporte público.

As cidades que explicitaram maiores necessidades de recursos foram São Luís e Campos, situando-se as demais cidades em níveis intermediários.

Foi possível observar que este condicionante estava grandemente influenciado pela capacidade de programação e planejamento dos serviços analisados. Neste sentido, as cidades que tiveram condições de explicitar suas necessidades de investimentos tinham em geral boa cotação quanto à sua capacidade de programação, como é por exemplo o caso de Londrina.

Campos, ao contrário, considerada a cidade com pior capacidade de programação, a nível das agências, foi também a cidade que praticamente não conseguiu explicitar suas necessidades de financiamento.

^{*}/ Os serviços de água e esgotos são administrados pelas municipalidades de Juiz de Fora, Ribeirão Preto e Londrina. Nas demais cidades fazem parte dos sistemas estaduais.

Análise do condicionante 7

C 7 - disponibilidade local de recursos - entendido como o total de recursos de que dispõe o município para fazer frente as necessidades de investimentos explicitados no condicionante anterior.

Admitiu-se que a disponibilidade total de recursos envolveria os recursos efetivamente disponíveis e apurados nas respostas no quesito 22 do questionário de agências ^{*}/ acrescido da capacidade de endividamento do município que representa os recursos de que, potencialmente, a administração municipal poderia dispor.

O Quadro XIV resume as disponibilidades de recursos pelas agências municipais entrevistadas e o Quadro XV o total de recursos disponíveis pelas mesmas (para informação da CNPU).

Quanto ao cálculo da capacidade de endividamento, foi feito com base na Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, do Senado Federal, segundo a qual "o montante global da dívida consolidada interna dos Estados e Municípios não poderá exceder a 70% (setenta por cento) da receita realizada no exercício financeiro anterior".

Com base nesta resolução chegou-se à capacidade potencial máxima de endividamento que, ~~diminuída~~ da dívida atual do município, indicaria a capacidade efetiva atual de endividamento.

Cabe ressaltar que o cálculo da capacidade potencial máxima de endividamento obrigou à utilização de um artifício, substituindo-se a receita realizada pela receita orçada para 1975, uma vez que, a época da realização deste trabalho (final de 1975) os municípios não podiam dispor, ainda, da receita realizada para aquele exercício. O Quadro XVI apresenta todos os elementos utilizados para o cálculo da capacidade efetiva atual de endividamento.

Na resposta ao quesito 22, a agência deveria explicitar, simultaneamente, suas necessidades de investimento e a parcela desta que dispunha para a expansão dos serviços pretendida.

Quadro XIV

Disponibilidade de Recursos Financeiros

Destinadas pelas Agências Municipais

(em \$ 1.000,00,00)

Cidades	Serviços									
	São Luís	Teressina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água							7,0	17,0	24,0	
Esgotos							3,0	8,0	11,0	
Limpeza Urbana							4,7		4,7	
Sistema Viário	3,5	0,8			12,0			20,0	36,3	
Transporte Público										
Saúde Pública										
Ass. Médico - Hospitalar							3,2		3,2	
Apoio ativ. recreativas						0,5			0,5	
Apoio ativ. culturais						0,6			0,6	
Apoio ativ. esportivas							0,2		0,2	
Abastecimento alimentar										
Apoio organ. comunitárias							0,1		0,1	
Total	3,5	0,8			12,0	1,1	18,2	20,0	25,0	80,6

Quadro XV

Disponibilidade de Recursos Financeiros

Declaradas por Todas as Agências Entrevistadas

(Cr\$ 1.000.000,00)

Cidades	Serviços									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água			11,5		20,0		7,0		17,0	55,5
Esgotos							3,0		8,0	11,0
Limpeza Urbana							4,7			4,7
Sistema Viário		3,5	0,8		12,0			20,0		36,3
Transporte Público										
Saúde Pública									36,0	36,0
Ass. médico - hospitalar	1,4				10,0	60,5	3,2			75,1
Apoio ativ. recreativas						0,5				0,5
Apoio ativ. culturais						0,6				0,6
Apoio ativ. esportivas							0,2			0,2
Abastecimento alimentar										
Apoio organ. comunitárias							0,1			0,1
Total	1,4	3,5	12,3		42,0	61,6	18,2	20,0	61,0	220,0

Quadro XVI

Capacidade Efetiva Atual de Endividamento dos Municípios

(Cr\$ 1.000,00)

Municípios	Receita Orçada 1975 (A)	Capacidade poten- cial máxima de endividamento (B = 70% de A)	Dívida fundada do município em 31.XII.75 (C)	Capacidade efetiva atual de endividamento (B - C)	C/B
São Luís	68.000	47.600	89.671	- 42.671	1,88
Teresina	38.425	26.898	14.189	+ 12.709	0,53
Campina Grande	33.715	23.600	14.517	+ 9.083	0,61
Goiânia	187.467	31.226	67.489	+ 63.737	0,51
Juiz de Fora	69.200	48.440	35.000 ^{*/}	+ 13.440	0,72
Campon	36.000	25.200	-	+ 25.200	-
Ribeirão Preto	85.000	59.500	14.340	+ 45.160	0,24
Londrina	191.649 ^{**/}	134.154	141.550	- 7.396	1,06
Pelotas	69.864	48.905	63.214	- 15.709	1,29

^{*/} Estimativa oficial

^{**/} Receita efetiva

Quadro XVII

Disponibilidade Local de Recursos

(Cr\$ 1.000,00)

Municípios	Disponibilidade efetiva de recursos (A)	Capacidade efetiva de endividamento (B)	Disponibilidade local de recursos (A + B)
São Luís	1.400	- 42.071	1.400 ^{*/}
Teresina	3.500	12.709	16.209
Campina Grande	800	9.083	9.893
Goiânia	-	63.737	63.737
Juiz de Fora	32.000	13.440	45.440
Campos	1.100	25.200	26.300
Ribeirão Preto	18.190	45.160	63.350
Londrina	62.000	- 7.396	62.000 ^{*/}
Pelotas	25.000	- 15.709	25.000 ^{*/}

^{*/} Nos casos em que a capacidade efetiva de endividamento é negativa, considera-se apenas a disponibilidade efetiva de recursos, já que o município, teoricamente, não poderia mais obter financiamentos.

Com base na disponibilidade efetiva atual de recursos e na capacidade efetiva atual de endividamento chega-se à disponibilidade local de recursos, que resulta da adição destes dois elementos (ver Quadro XVII).

A disponibilidade local de recursos baseia-se fundamentalmente na capacidade de endividamento dos municípios, calculada de acordo com a resolução nº 62 do Senado Federal. Quanto a esta capacidade, os municípios em pior atuação são São Luís, Pelotas e Londrina, com suas capacidades de endividamento efetivas (deduzidos os saldos devedores) negativas.

As demais cidades estão em situação razoável, destacando-se Campos e Ribeirão Preto como as melhores situadas em relação ao comprometimento da capacidade de endividamento pelas dívidas municipais. No caso de Campos, o município não tem qualquer dívida a pagar e, no caso de Ribeirão Preto, apenas 24% da capacidade de endividamento está comprometida pela dívida municipal. Nas demais cidades, este comprometimento é da ordem de 50%.

Análise do condicionante 8

C 8 - receita municipal, entendido como uma avaliação da receita total do município, no período 1970/75.*

Utilizado para o cálculo da capacidade efetiva atual de endividamento municipal (Quadro XVI), achou-se oportuno e adequado proceder a um exame do comportamento da receita nos últimos cinco anos

para melhor entender o mecanismo de estrangulamento em estudo.

Para tanto, foram utilizados os seguintes indicadores, adiante registrados nos Quadros XVIII e XIX:

- a) receita total per capita (1975)
- b) receita própria per capita (1975)
- c) evolução da receita total (1970-75)
- d) evolução da relação entre a receita própria e a receita total (1970 - 75)

Em todos os casos em que foram utilizadas as receitas de 1975 foram tomadas como referência as receitas orçadas. Para os demais anos (1970-74) foram usados os dados relativos às receitas efetivamente arrecadadas.

A avaliação quanto à sua receita total revela que Londrina, Ribeirão Preto, Goiânia e Pelotas são as que dispõem de maior receita total per capita. Sob este aspecto, Campos é a cidade em pior situação, com uma receita total per capita quatro vezes inferior à de Londrina.

A avaliação da receita própria per capita, confirma a situação anterior, apenas com Goiânia caindo para uma situação intermediária. A situação de Goiânia, como de resto a das demais capitais, se explica pela pequena participação da receita própria na receita total, que é basicamente constituída das transferências.

Quanto ao crescimento da receita total, em valores reais, ainda Goiânia e Londrina são as que apresentam melhor situação, com crescimento da ordem de 200%, ao passo que Campos é a que está em pior situação, com crescimento nulo da receita, em valores reais, entre 1970 e 1975.

para melhor ~~avaliar~~ o mecanismo de estrangulamento em estudo.

Para tanto, foram utilizados os seguintes indicadores, adiante registrados nos Quadros XVIII e XIX:

- a) receita total per capita (1975)
- b) receita propria per capita (1975)
- c) evolução da receita total (1970-75)
- d) evolução da relação entre a receita própria e a receita total (1970 75)

Em todos os casos em que foram utilizadas as receitas de 1975 foram tomadas como referência as receitas orçadas. Para os demais anos (1970-74) foram usados os dados relativos às receitas efetivamente arrecadadas.

A avaliação quanto a sua receita total revela que Londrina, Ribeirão Preto, Goiânia e Pelotas são as que dispõem de maior receita total per capita. Sob este aspecto, Campos é a cidade em pior situação, com uma receita total per capita quatro vezes inferior à de Londrina.

A avaliação da receita propria per capita, confirma a situação anterior, apenas com Goiânia caindo para uma situação intermediária. A situação de Goiânia, como de resto a das demais capitais, se explica pela pequena participação da receita própria na receita total, que é basicamente constituída das transferências.

Quanto ao crescimento da receita total, em valores reais, ainda Goiânia e Londrina são as que apresentam melhor situação, com crescimento da ordem de 200%, ao passo que Campos e a que esta em pior situação, com crescimento nulo da receita, em valores reais, entre 1970 e 1975.

Quadro XVIII

Indicadores para a Avaliação da Receita Municipal

Municípios	Receita Total per capita 1975 (Cr\$)	Receita pró- pria per capita 1975 (Cr\$)	Evolução da receita total Índice 100 = 1970. Valores reais */					
			1970	1971	1972	1973	1974	1975
São Luís	198,8	46,8	100	102	122	219	226	184
Teresina	141,2	51,6	100	110	135	168	183	204
Campina Grande	177,0	46,9	100	145	186	176	246	200
Goiânia	312,7	72,9	100	131	134	187	232	341
Juiz de Fora	253,9	83,0	100	114	136	201	122	132
Campos	108,0	33,0	-	100	108	109	128	100
Ribeirão Preto	332,8	129,1	100	120	-	159	183	187
Londrina	423,9	113,6	100	139	157	237	299	286
Pelotas	310,5	105,4	100	108	120	156	172	170

*/ Valores corrigidos com o Índice Geral de Preços da FGV - Base junho/75 = 100

Quadro XIX

Indicadores para a Avaliação da Receita Municipal

Municípios	Evolução da relação entre receita total e <u>receita própria</u> - % F123					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
São Luís	48,0	36,9	24,4	35,5	39,0	23,5
Teresina	27,2	27,4	23,8	23,2	20,1	36,5
Campina Grande	36,8	34,0	31,2	30,5	22,1	26,5
Goiânia	41,8	27,5	33,4	30,8	23,3	23,3
Juiz de Fora	52,5	49,2	66,9	49,8	40,1	32,7
Campos	-	27,3	25,3	30,3	30,3	30,6
Ribeirão Preto	44,3	45,4	-	41,7	39,4	38,8
Londrina	47,4	47,5	41,8	35,0	30,9	26,8
Palotas	35,5	33,1	36,9	35,7	34,5	33,9

Análise do condicionante 9

C 9 - sistema local de arrecadação - entendido como uma avaliação dos sistemas locais de arrecadação, procurando-se aferir seu comportamento como formador da receita própria municipal.

Para esta avaliação foram utilizados os seguintes indicadores, cujas informações resultam das respostas aos quesitos 16, 17 e 18 do questionário aplicado às Secretarias de Fazenda bem como do exame dos balanços municipais:

- a) grau de atualização do cadastro
- b) capacidade do cadastro acompanhar o crescimento da cidade.
- c) evolução da relação entre receita orçada e receita arrecadada

Além destes indicadores, registrados no Quadro XX, foram consideradas as informações oriundas das observações pessoais dos entrevistadores sempre que ocorria uma dúvida sobre alguma cidade.

As cidades que apresentam melhores condições são Campina Grande, Ribeirão Preto, Londrina e Pelotas. Estas cidades dispõem de cadastros atualizados e preparados para acompanhar o crescimento da área urbana.

As demais cidades, e principalmente São Luís e Teresina, apresentam situação deficiente, com cadastros desatualizados e sem condições para acompanhar o crescimento urbano.

Quadro XX

Indicadores para Avaliação dos Sistemas Locais de Arrecadação

Municípios	Data da última atualização	O cadastro conta com sistema de atualização	Receita arrecadada/orçada - %				
			1970	1971	1972	1973	1974
São Luís	1970	Não	70,2	79,2	87,2	131,9	100,5
Teresina	-	-	70,3	73,2	91,9	106,8	96,2
Campina Grande	1975	Sim	82,1	135,8	161,0	112,8	156,5
Goiânia	1975	Não	74,6	50,8	51,0	86,7	92,9
Juiz de Fora	1971	Não	74,4	77,6	90,8	115,8	86,9
Campos	1974	Não	-	105,4	107,1	96,8	135,5
Ribeirão Preto	1974	Sim	123,9	96,6	86,3	74,8	124,8
Londrina	1974	Sim	114,3	173,0	124,3	129,6	174,5
Pelotas	1975	Sim	103,8	103,7	96,4	122,0	95,2

Obs.: Além destes indicadores foram utilizadas informações oriundas das observações pessoais dos pesquisadores, sempre que havia dúvidas sobre alguma cidade.

Análise do ponto de estrangulamento

Comparando-se, agora, os resultados obtidos, principalmente os contidos no Quadro XXI, adiante, pôde-se chegar às seguintes conclusões:

Teoricamente, as administrações locais de São Luis, Pelotas e Londrina estão efetivamente estranguladas não revelando capacidade de captar financiamento para a expansão de seus serviços. No caso de São Luis esta situação é agravada por estar o município em débito com o INPS, o que restringe, ainda mais, suas possibilidades de obter novos financiamentos.

Nas demais cidades, pôde-se observar que de uma maneira geral as necessidades de investimentos explicitadas pelas agências locais entrevistadas superam a disponibilidade local de recursos. Somente Campos foge a este quadro geral, não apenas porque tem boa disponibilidade de recursos (por não ter empréstimos a pagar, sua capacidade de endividamento pode ser aproveitada integralmente) mas também porque as suas agências não foram capazes de explicitar suas necessidades de investimentos. Com efeito, pôde-se dizer que quanto a este ponto de estrangulamento Campos está em situação satisfatória, situando-se sem estrangulamento a nível de capacidade de programação de suas agências.

Assim, as demais cidades estão todas mais ou menos estranguladas, na medida em que suas necessidades de investimentos são sempre superiores às suas disponibilidades de recursos. Observou-se que, inversamente ao caso de Campos, uma boa capacidade de programação.

Quadro XXI

Comparação das Necessidades de Investimentos
com a Disponibilidade de Recursos

Municípios	Necessidades de Investimentos	Disponibilidade de Recursos	Capacidade de endividamento efetiva */
São Luís	> 16.450	1.400 **/	- 42.071
Teresina	> 22.400	16.209	12.709
Campina Grande	> 184.300	9.893	9.083
Goiânia	> 204.000	63.737	63.737
Juiz de Fora	> 426.000	45.440	13.440
Campos	> 1.100	< 26.300	25.200
Ribeirão Preto	> 107.000	63.350	45.160
Londrina	> 135.000	62.000 **/	- 7.396
Pelotas	> 65.000	25.000 **/	- 15.709

*/ Descontada a dívida municipal.

**/ Nos casos em que a capacidade de endividamento é negativa, considera-se apenas a disponibilidade efetiva de recursos, já que o município teoricamente não poderia mais obter financiamento.

poderia levar a cidade a uma situação estrangulada, já que sua capacidade de gerar projetos e solicitar financiamentos viria fatalmente a comprometer a capacidade de endividamento local, como é por exemplo o caso de Londrina.

Por outro lado, pôde-se observar também que uma boa receita municipal e um bom sistema local de arrecadação não livram as cidades de sua situação estrangulada. Em alguns casos, como Campina Grande, o sistema local de arrecadação é eficiente e bem montado, mas não é possível ter uma boa receita já que o nível de pobreza da população o impede. Trata-se de um problema estrutural cuja solução não se situa a nível da administração municipal.

No caso de Goiânia, uma melhoria no sistema local de arrecadação poderia representar uma certa melhoria na receita total, mas que pouco alteraria o quadro geral da situação devido a ordem de grandeza dos recursos necessários à situação dos seus problemas.

Do quadro geral conclui-se que os municípios estão ficando cada vez mais dependentes do Governo Federal, não só através das receitas transferidas como também através da dependência de favores políticos como consequência da limitação de suas capacidades de endividamento. Esta situação é tanto mais grave quando se sabe que os encargos financeiros dos empréstimos oficiais estão levando as dívidas municipais a níveis muito elevados, estrangulando as suas possibilidades de obter novos financiamentos. Apesar destes problemas, os municípios não podem deixar de investir e contrair novos empréstimos, já que as cidades estão crescendo e os problemas se avolumando, o que os leva a cada vez mais piorar sua situação financeira para assegurar um mínimo de qualidade de vida a sua população.

Ponto de estrangulamento nº 6

Em decorrência da decisão tomada, quando da análise da hipótese de estrangulamento anterior, no sentido de se utilizar os condicionantes C 7, C 8 e C 9 para a avaliação do ponto de estrangulamento nº 5, perde o sentido, examinar aqui, de forma repetitiva o que foi dito. Entende-se que esta atitude, enriqueceu a compreensão do problema, objetivo precípua de todo o Projeto DÜ-1.

Ponto de estrangulamento Nº 7

A hipótese de estrangulamento em questão refere-se à passagem da demanda oficial de recursos financeiros pelo governo local em oferta de recursos pelo sistema financeiro federal.

Admitiu-se no modelo de análise, que sempre que o governo local registrasse sua capacidade de dispor de recursos para ampliar seus serviços urbanos, ele tenderia naturalmente, a buscar em outros níveis de governo os recursos necessários.

Para que pudesse explicitar satisfatoriamente suas necessidades, em termos de demanda de financiamento, seria de fundamental importância um conhecimento prévio das fontes de recursos disponíveis para prover a sua demanda.

Neste sentido, haveria a ocorrência de uma situação estrangulada quando se pudesse identificar, a nível dos serviços e das cidades, a existência de um desconhecimento dos fundos financeiros associada a uma intensa necessidade de recursos, explicitados sob a forma de demandas de financiamentos, o que deu lugar a mais dois condicionantes:

- C-10 Conhecimento dos Fundos - entendido aqui como o nível do conhecimento relativo por parte das agências e do governo local de existência e do modo de operação, dos fundos existentes na área dos serviços analisados.
- C-11 Demanda de Financiamento - sendo esta entendida como capacidade que possuem as agências de explicitar suas necessidades de financiamento com vistas à realização de programas de expansão.

Com o fim de proceder a uma verificação empírica destes dois condicionantes (buscando valorar a intensidade com que eles atuam

na formação do estrangulamento) relacionou-se os seguintes indicadores a partir da agregação das informações contidas nas respostas aos quesitos de 15 a 21 do questionário de agências:

Condicionante 10

- a) conhecimento, ou não, pelas agências prestadoras de serviços urbanos, de fundos financeiros; e
- b) utilização, ou não, pelas agências prestadoras de serviços urbanos, de fundos de financiamento.

Condicionante 11

- a) se as agências formularam, ou não, de maneira explícita, suas necessidades de financiamento^{*/} (volume de recursos necessários a um eventual programa de expansão.

*/ Originalmente fora previsto, na metodologia de pesquisa, se chegar a uma definição de demanda local de financiamento através da diferença entre as necessidades de investimentos (C₆) e as disponibilidades de recursos (C₇). Verificou-se na prática a impossibilidade de se aferir esta informação pois os dados obtidos revelaram ser de natureza diversa o que inviabilizou uma análise comparativa entre eles. Com efeito, as necessidades de investimento foram obtidas através das entrevistas com os responsáveis que, em alguns casos, expressaram as suas necessidades idealmente, sem precisarem a natureza do programa de expansão, sem limite de prazo ou custos elaborados segundo normas técnicas-financeiras. Em função disto no condicionante 11 limitou-se apenas averiguar as indicações fornecidas pelas agências em termos do quantitativo (orçado ou estimado) supostamente necessário por esta.

Quadro XXII

Agências prestadoras de serviços que afirmaram conhecer
os Fundos ou Entidades Financeiras relacionados
com os serviços urbanos

Cidades Serviços	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água	X	X	X	X	X		X		X	7
Esgotos	X	X	X	X	X		X		X	7
Limpeza Urbana	X	X								2
Sistema Viário	X	X	X	X	X		X		X	7
Transporte Público						X				1
Saúde Pública		X		X				X	X	4
Ass. médico - hospitalar	X	X	X			X	X			5
Apoio ativ. recreativas			X					X		2
Apoio ativ. culturais										0
Apoio ativ. esportivas	X	X						X	X	4
Abastecimento alimentar	X	X						X		3
Apoio organ. comunitárias			X				X			2
Total	7	8	6	4	3	2	5	4	5	43

Quadro XXIII

Agências prestadoras de serviços que afirmaram ter
utilizado recursos financeiros de Fundos
ou Entidades Financeiras quaisquer

Cidades Serviços	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Jandira	Pelotas	Total
	Abastecimento d'água	X	X	X	X	X		X		X
Esgotos			X							1
Limpeza Urbana		X								1
Sistema Viário		X	X	X	X		X		X	6
Transporte Público										0
Saúde Pública								X		1
Ass. médico - hospitalar	X	X								2
Apoio ativ. recreativas			X							1
Apoio ativ. culturais										0
Apoio ativ. esportivas	X	X							X	3
Abastecimento alimentar		X								1
Apoio organ. comunitárias			X							1
Total	3	6	5	2	2	0	2	1	3	24

Quadro XXIV

Serviços que não foram entrevistados ou não existem

Cidades Serviços	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
Abastecimento d'água										0
Esgotos										0
Limpeza Urbana										0
Sistema Viário										0
Transporte Público							X	X		2
Saúde Pública										0
Ass. médico - hospitalar					X			X		2
Apoio ativ. recreativas	X			X						2
Apoio ativ. culturais				X						1
Apoio ativ. esportivas			X		X					2
Abastecimento alimentar						X				1
Apoio organ. comunitárias		X		X				X	X	4
Total	1	1	1	3	2	1	1	3	1	14

Análise do Condicionante 10

Examinando-se os três quadros anteriores, verifica-se uma situação bastante diversificada. Menos da metade das agências declararam conhecer fundos de financiamento (43 em um total de 96 que responderam aos quesitos) e apenas 24 (ou seja, um quarto do total) afirmaram já terem feito uso dos mesmos.

Do ponto de vista dos serviços urbanos, em situação satisfatória podem ser destacados os serviços de abastecimento de água e sistema viário. Mesmo os casos de Campos e Londrina, para o abastecimento de água deve-se ressaltar que não foi possível obter uma resposta adequada porque dependia de entrevistas nas capitais de Estado já que os serviços são administrados por companhias estaduais (SANERJ em processo de fusão com a CEDAG e SANEPAR, respectivamente).

Em condições razoáveis estariam os serviços de esgotos, assistência médico-hospitalar e apoio as atividades esportivas. No caso do esgoto, como era de se esperar, a situação quanto ao conhecimento dos fundos é semelhante ao revelado para a água (mesmas fontes de financiamento) evidenciando uma grande diferença quanto a utilização dos mesmos; apenas uma cidade declarou já ter sido beneficiada com financiamento para expansão de uma rede de esgotos */.

Quanto a assistência médico-hospitalar, cinco agências declararam conhecer fontes de financiamento (basicamente, o FAS) sendo que apenas duas fizeram uso do mesmo; como não existe um sistema montado à semelhança do existente para água, esgoto e sistema viário, entende-se que este quadro não poderia ser considerado como deficiente, optando-se por um posicionamento razoável. Dentro do mesmo raciocínio, classificou-se o

*/ Aparentemente, a realização de obras para expansão da rede de esgotos é relegada a um segundo plano por força dada ao abastecimento d'água, seria muito mais difícil para as finanças municipais contratar empréstimos simultâneos.

apoio as atividades esportivas, em que 4 agências, e 7 entrevistadas, declararam conhecer fontes, 3 das quais as tendo utilizado (DED/MEC e BNS).

Finalmente, com resultados considerados deficientes, encontram-se os sete serviços restantes: apoio as atividades recreativas, a organização comunitária, saúde pública, transporte público, abastecimento alimentar e apoio as atividades culturais. Especificamente:

apoio as atividades recreativas - revela-se aqui uma situação relativamente deficiente, tanto em termos agências quanto em termos de conhecimento e utilização dos Fundos. Observe-se que, das nove cidades analisadas, apenas Campina Grande e Londrina declararam conhecer fontes de recursos (Embratur e BNH, respectivamente) e apenas uma a utilizou.

apoio à organização comunitária - a situação neste serviço se aproxima da descrita para a recreação. Das nove cidades analisadas, apenas quatro dispõem de serviços de apoio à organização comunitária, sendo que destas, apenas em Campina Grande e Ribeirão Preto afirmou-se conhecer Fundos, sendo que Campina Grande utilizou do apoio do PIPMO/MT ^{*/}. Revela-se, assim uma situação bastante deficiente.

saúde pública - a análise indica um resultado ligeiramente mais deficiente para a saúde pública, na medida em que, das nove agências entrevistadas apenas quatro declararam conhecer fontes de recursos (FAS) e apenas 1 (em Londrina) utilizá-la.

transporte público, provavelmente um dos mais deficientes de todos os serviços analisados em termos de conhecimento e utilização de fundos. Das sete agências entrevistadas, apenas uma revelou conhecer fontes de recursos para tal fim (FINAME), sem ter jamais utilizado ^{**/}.

^{*/} Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho utilizado pela Secretaria de Promoção Social.

^{**/} Algumas agências entrevistadas revelaram manter apenas fiscalização e controle de empresa privadas concessionárias, sem envolvimento com a expansão.

Quadro XXV

Agências Prestadoras de Serviços que Explicitaram
Demanda de Financiamento para seus Programas de Expansão

Cidades \ Serviços	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	Total
	Abastecimento d'água	X	X	X	X	X		X		X
Esgotos	X	X	X	X	X		X		X	7
Limpeza Urbana	X	X	X	X	X		X	X	X	8
Sistema Viário	X	X	X	X	X		X	X	X	8
Transporte Público	X	X								2
Saúde Pública	X	X	X	X	X				X	6
Ass. médico - hospitalar	X	X	X			X	X			5
Apoio ativ. recreativas		X	X			X	X			4
Apoio ativ. culturais	X	X	X			X	X		X	6
Apoio ativ. esportivas	X	X		X						3
Abastecimento alimentar	X		X	X	X		X	X		6
Apoio organ. comunitárias			X		X	X	X			4
Total	10	10	10	7	7	4	9	3	6	66

abastecimento alimentar - das oito agências entrevistadas três revelaram conhecer entidades financeiras e apenas uma (Teresina) procurou e obteve recursos para seu programa de expansão. É interessante salientar o grande número de fontes declaradas: BNDE, BNB, BASA, BNE (Projeto Cura) e Banco do Brasil.

apoio as atividades culturais - das oito agências que responderam ao questionário todas declararam desconhecer quaisquer fundos e jamais os ter utilizado. Trata-se-ia de uma situação efetivamente deficiente se não se pudesse atribuí-la a inexistência de uma oferta estruturada em termos nacional ou regional.

limpeza urbana - apenas Teresina e São Luís afirmaram conhecer fundos para financiamento de limpeza urbana, sendo que Teresina declarou já os ter utilizado. Esta situação extremamente deficiente se prende ao fato de inexistir uma oferta nacional, o que explicaria o desconhecimento revelado. Nos casos de São Luís e Teresina, as respostas aparentemente contraditórias, se explicam pela existência, na região, de bancos operando com linhas de crédito para limpeza urbana (BNB).

Do ponto de vista das cidades, por outro lado, verifica-se que Teresina destaca-se como aquela cujas agências revelaram maior conhecimento dos fundos existentes (8 em 12) e utilização dos mesmos (6 em 12). Segue-se a ala Campina Grande (6 e 5, respectivamente) e São Luís (7 e 3) indicando que as áreas que lutam com maiores dificuldades de recursos tenderiam a buscar o apoio das fontes de financiamento.

Em situação próxima a São Luís, estariam Londrina (4 e 1) e Pelotas (5:3) bem como, em situação um pouco menos favorável, Goiânia (4:2), Ribeirão Preto (5:2) e, principalmente Campos (1:0) foram consideradas deficientes quanto ao conhecimento e utilização dos fundos */.

*/ As respostas variaram desde estudos de viabilidade já realizados ate simples estimativas pessoais feitas no momento da entrevista.

Análise do condicionante 11

A primeira constatação interessante a se fazer é a de que, o número de agências que declararam necessitar de apoio financeiro para a expansão de seus serviços é bem maior do que o de agências que afirmaram conhecer estes mesmos fundos. Aqui, cerca de 68% do total (66 em 96 agências entrevistadas) alegaram de alguma forma, necessitar de recursos para expandir seus serviços ^{*/}. como se pode verificar no quadro seguinte.

Uma outra condicionante seria a de que a grande maioria dos serviços urbanos demandam apoio financeiro de alguma forma. Mesmo a situação extrema do transporte público, em que apenas 2 agências, entre 7, declararam necessitar de recursos e, portanto, uma situação teoricamente favorável, na prática deve-se levar em conta que grande parte destes serviços são realizados através concessionárias. Por outro lado, o serviço de apoio as atividades esportivas, que apresenta no quadro, uma situação aparentemente razoável em relação às demais (3 das 7 agências entrevistadas declararam necessitar de recursos) deve ser encarado com cautela, porquanto, na realidade, costuma ser extremamente carente de recursos segundo depoimento de entrevistadores.

A rigor, portanto, todos os serviços estariam igualmente carentes de recursos, não cabendo tentar hierarquizá-los, dado ao grande número de variáveis que deveriam ser manipuladas para se obter um resultado mais objetivo (modalidade de atendimento, disponibilidade de fundos, necessidades da população, etc.).

Examinando-se a questão do ponto de vista das cidades, encontra-se uma situação assemelhada; praticamente, sete das nove cidades apontam uma carência de apoio financeiro para a expansão de seus serviços. Excetuam-se, no quadro, Campos e Londrina, em que um reduzido número de

^{*/} As respostas variaram desde estudos de viabilidade já realizados até simples estimativas pessoais feitas no momento da entrevista.

agências (4 e 3, respectivamente, em 12) declararam carecer de recursos para tal fim.

No caso de Campos há que lembrar que, em momento nenhum, surgiu uma preocupação com a expansão dos serviços; tanto assim que, quando da análise da capacidade de programação (condicionante 5) esta cidade apareceu como a de condições mais precárias.

Já no caso de Londrina, o motivo é o mesmo, embora em sentido oposto. Trata-se da única cidade a apresentar um resultado satisfatório quanto a sua capacidade de programação revelando, de alguma forma, uma necessidade de recursos menor do que as demais, por força do melhor conhecimento da realidade.

Análise do ponto de estrangulamento

Partindo da hipótese de que ocorreria uma situação estrangulada sempre que se identificasse a existência de um desconhecimento dos Fundos associado a uma intensa necessidade de financiamento pode-se concluir, a nível das agências prestadoras de serviços que:

		CONHECIMENTO DOS FUNDOS	DEMANDA DE FINANCIAMENTO		
EFICIÊNCIA	SATISFATÓRIO	ÁGUA/SISTEMA VIÁRIO	LIMPEZA URBANA/SISTEMA VIÁRIO ÁGUA/ESGOTOS/CRQ.COMUNITÁRIA CULTURA/AUMENTAÇÃO ASS. MED. HOSPITALAR SAÚDE/RECREAÇÃO	INTENSA	
	RATÓVEL	ESGOTOS ESPORTES ASS. MED. HOSPITALAR	ESPORTES	MEDIA	
	DEFICIENTE	RECREAÇÃO/CRQ.COMUNITARIA SAÚDE TRANSPORTE/AUMENTAÇÃO LIMPEZA URBANA/CULTURA	TRANSPORTE PÚBLICO	BAIXA	

O serviço mais intensamente estrangulado seria o de limpeza urbana, onde quase que unanimemente as respostas apontaram carência de recursos (8 em 9 entrevistados) corresponde a um quase total desconhecimento de fundos (2 em 9 entrevistados). Há que se relevar, aqui, que o desconhecimento está diretamente associado a inexistência de um sistema de oferta nacional de recursos estruturado e a significativa demanda decorre de um crescimento rápido sem uma resposta adequada das agências locais */.

Não menos estrangulados estariam, também e, pelos mesmos motivos, o apoio as atividades culturais, o abastecimento alimentar e o apoio a organização comunitária muito embora em termos menos extremos: inexistência de uma oferta nacional estruturada aliada a uma crescente demanda por parte da população e uma baixa capacidade de programação. Ainda na mesma linha de raciocínio, estariam estrangulados o apoio às atividades recreativas e a saúde pública.

Em uma posição razoável - parcialmente estrangulada - estariam a assistência médico-hospitalar, o apoio às atividades esportivas e os esgotos, todos revelando uma desintonia de posições mas não tão accentuadas quanto os anteriores.

No caso da assistência médico hospitalar há que considerar, sobremaneira a atuação do INPS que, embora não funcione como um fundo de financiamento, tem um importante significado no atendimento dos usuários, o que, de um lado reduz a demanda de recursos e por outro revela um resultado melhor para o conhecimento dos fundos entendido este aqui como disponibilidade de recursos próprios de âmbito federal.

Quanto ao apoio às atividades esportivas, deve-se computar para o resultado intermediário a presença de fontes extra-orçamentárias para financiamento **/ e, de certa forma, os custos menos elevados dos

*/ Cabe lembrar que, dos serviços analisados no ponto de estrangulamento Nº 4, a limpeza urbana revelou uma precária capacidade de programação.

**/ Para efeito desta afirmação foi considerada a informação das agências que declararam conhecer disponibilidade de recursos no DED e CND/MEC.

serviços para atender a demanda, quando comparado aos outros serviços.

Finalmente, quanto ao serviço de esgotos, como já foi exposto na análise dos condicionantes 10 e 11, a posição em relação ao conhecimento de fundos é satisfatória. Entretanto, do ponto de vista da hipótese de este estrangulamento torna-se apenas razoável por não se utilizar frequentemente dos mesmos, muito embora revele uma intensa necessidade de recursos.

Como situações não estranguladas aparecem o abastecimento de água e o sistema viário, evidenciando uma situação de equilíbrio, entre a intensa necessidade de financiamento e o amplo conhecimento das fontes. Pose-se aduzir, ainda a existência de estruturas de oferta nacional para tal fim bem como boa capacidade de programação evidenciada pelas agências responsáveis por estes serviços.

Em uma posição singular revela-se o serviço de transporte público. O equilíbrio resultante da pequena necessidade de recursos aliada ao desconhecimento de fundos, em um primeiro momento, poderia levar a uma conclusão por uma posição não estrangulada. No entanto, a prática revela que a maioria das cidades não dispõe de um adequado serviço de transportes para atender às necessidades da população; ao contrário, cresce dia a dia a demanda de transporte público notadamente o do transporte de massa; a posição singular deve-se, portanto, ao fato de que o serviço quase sempre se limita ao controle da ação de concessionárias que expande seus serviços através financiamentos da rede bancária comum.

Por outro lado, examinando-se a hipótese de estrangulamento a nível das cidades, pode-se concluir que:

	CONHECIMENTO DOS FUNDOS	DEMANDA DE FINANCIAMENTO
SATISFATORIO	TERESINA	SÃO WIS / C. GRANDE / GOIANIA TERESINA RIBEIRÃO PRETO PELOTAS
RAZOAVEL	C. GRANDE; SÃO WIS LONDRINA / PELOTAS GOIANIA	JUIZ DE FORA LONDRINA
DEFICIENTE	RIBEIRÃO PRETO JUIZ DE FORA CAMPOS	CAMPOS

Tendo em vista o critério adotado para a análise da hipótese de estrangulamento não se pode afirmar ter-se encontrado uma situação efetivamente estrangulada para as cidades, como ocorreu com o exame dos serviços (limpeza urbana, apoio às atividades culturais, abastecimento alimentar, etc). Entretanto, esta observação se aplica ao caso de Londrina.

Pode-se falar de situações parcialmente estranguladas, onde uma carência de recursos nem sempre se equilibra com o grande conhecimento e utilização dos fundos. Neste grupo e, dentro desta perspectiva, destacar-se-iam, Goiania, Ribeirão Preto e Juiz de Fora como as em pior situação.

Neste grupo parcialmente estrangulado, encontrar-se-iam, também, as três cidades nordestinas que, lideram o grande conhecimento

dos fundos e a carencia de recursos, revelando uma interessante coerência entre os dois condicionantes (Teresina, Campina Grande e São Luis).

Sobre Teresina, talvez se pudesse falar em termos de uma situação satisfatória, face ao quase equilíbrio entre os resultados dos dois condicionantes, isto é, não haveria estrangulamento. Contudo, tendo em vista os resultados de Londrina, com uma necessidade de recursos inferior ao conhecimento de fundos, entendeu-se conveniente considerá-la apenas como razoável ou parcialmente estrangulada.

Com desempenho semelhante as três cidades nordestinas, revelam-se, ainda, Pelotas e Campos. Enquanto a primeira pode ser considerada como parcialmente estrangulada por revelar um conhecimento dos fundos bem inferior a sua necessidade de recursos; a segunda, a despeito do maior equilíbrio apresentado entre os dois condicionantes deve ser entendida como estrangulada uma vez que grande parte de seus serviços são precários e não se antevê perspectivas de expansão dos mesmos.

Cabe ressaltar, finalmente, que o exame deste ponto de estrangulamento revelou-se um excelente indicador da situação geral das cidades, uma vez que aquelas mais carentes de recursos são as que revelam maior conhecimento dos fundos. A excessão de Campos, foi possível lograr-se uma hierarquia das nove cidades muito próxima da realidade global do conjunto analisado.

Ponto de estrangulamento nº 8

Esta hipótese de estrangulamento iniciaria a análise do comportamento da oferta oficial de recursos face a demanda oficial de financiamentos, definida no condicionante nº 11.

Admitia-se que, a partir de uma análise de volume de recursos disponíveis nos diversos fundos e entidades financeiras fosse possível avaliar em que medida a demanda de recursos era compatível com a oferta do sistema financeiro nacional para investimentos urbanos.

Para tanto, impunha-se uma pesquisa junto aos diferentes fundos e entidades financeiras para coleta destas informações. A prática, contudo, demonstrou ser impraticável este trabalho, sob pena de comprometer, por falta de tempo, a análise da formação da demanda de serviços urbanos, que era o objeto principal do projeto. ^{*}/

Na verdade, as informações disponíveis são precárias e todo um trabalho cuidadoso de cadastramento de fundos e entidades financeiras, entrevistas com diferentes responsáveis, bem como análise da farta documentação existente em cada um deles, exigiria um esforço incompatível com o tempo disponível. Por outro lado, tinha-se conhecimento de que a CNPU vinha desenvolvendo um trabalho de porte neste sentido, com outra equipe. Consultada a CNPU a respeito, ficou acertado que não seria conveniente duplicar o trabalho e que poderia ser abandonada a parte referente ao estudo da oferta oficial de recursos.

^{*}/ Como se poderá ver na análise do próximo ponto de estrangulamento, certas informações básicas sobre a oferta oficial de recursos foram levantadas e analisadas.

Ponto de estrangulamento nº 9

A idéia central desta hipótese de estrangulamento era de que as características da oferta nacional de recursos para investimentos em serviços urbanos (técnicas organizacionais, institucionais e financeiras), poderia condicionar diretamente a disponibilidade efetiva de recursos e, indiretamente, a formação da demanda de recursos pela administração local.

Para que se verificasse a ocorrência, ou não, deste estrangulamento, admitiu-se a existência dos condicionantes:

C 12 - Disponibilidade Federal de Recursos - entendida aqui como o volume de recursos disponíveis pelos diversos fundos e entidades financeiras de direito público destinados a incrementar a oferta dos serviços analisados.

C 13 - Características da Oferta Nacional - se trataria de descrever e analisar a forma atual como se estrutura a oferta de serviços urbanos através de suas variantes técnicas, organizacionais, institucionais e financeiras.

A análise destes dois condicionantes com vistas à aferição de uma valorização positiva em termos da hipótese de estrangulamento implicaria na manipulação de informações específicas que permitissem avaliar de uma maneira aprofundada estes condicionantes (nos termos em que eles foram definidos no modelo de análise), a exemplo do procedimento adotado nas situações analisadas anteriormente.

Para o condicionante C 12, isto é, disponibilidades de recursos, revelou-se a impossibilidade de realizar esta análise não só porque inexistem informações sistematizadas sobre a matéria, senão, principalmente, porque demandaria uma pesquisa a parte com vistas a recolher as infor

ações necessárias junto as diversas entidades financeiras. Como já se afirmou, o tempo disponível era muito curto e um trabalho neste sentido vinha sendo desenvolvido pela CNPU, não cabendo, portanto, duplicação de esforços. Tais motivos levaram à decisão de não analisar este condicionante, o qual constitui um fato relevante para a compreensão da formação da oferta de recursos para os serviços urbanos e de suas implicações a nível técnico e financeiro.

Embora o cancelamento da pesquisa no âmbito da oferta de recursos tenha afetado também o condicionante nº 13 - características da oferta nacional, algumas "demandas" foram realizadas tendo em vista a análise posterior deste condicionante.

Originalmente, se veiculou ao estudo geral do projeto a necessidade de se aprofundar o exame do modo pelo qual se encontra estruturada a oferta nacional de recursos para serviços urbanos, decorrente da hipótese de que poderiam estar ocorrendo certas incompatibilidades dos atuais modelos de atendimento para determinados serviços urbanos. */

O primeiro passo adotado foi o de tentar disciplinar o conhecimento existente na equipe sobre as características dos serviços analisados. Para tanto, procedeu-se a uma prévia formulação conceitual sobre oferta nacional de serviços urbanos, segundo a qual, a exemplo do abastecimento de água e esgotos e de seu sistema nacional de saneamento, os demais serviços tenderiam a ser grupados em sistemas semelhantes.

Esta constatação indicou a conveniência de se estudar a oferta nacional a partir da análise das condições necessárias à estruturação de um sistema de âmbito nacional. Para tanto, concordou-se em definir sistema como um conjunto orgânico e funcional, normalizado a nível das diversas instâncias de poder com as quais ele opera a oferta de serviços urbanos."

*/ Neste sentido deve-se consultar o Relatório da 1a. etapa do Projeto DU-1, bem como a proposta de trabalho para a 2a. etapa.

A existência, ou não, dos diversos sistemas estaria vinculada a:

i) a presença de uma política nacional, com metas e objetivos precisos, para o setor, disciplinando a formulação de Planos, Programas e Projetos;

ii) definição das áreas de competência (União, Estados e Municípios) concorrendo para uma divisão de trabalho das diversas instâncias de poder nos variados setores de serviços urbanos;

iii) existência de uma coordenação centralizada (federal e/ou regional) através das autarquias diretamente interessadas à oferta dos serviços, com vistas a lograr uma atividade normativa nas diversas etapas do processo de formação da oferta;

iv) instalação de circuitos político-administrativos entre as diversas instâncias competentes, visando articular o esforço de implantação e ampliação da oferta de serviços urbanos;

v) existência de recursos financeiros específicos sob forma de fundos gerenciados por entidades financeiras aptas a assegurar uma alocação permanente de recursos nos diversos setores.

A partir dos critérios acima assinalados, poder-se-ia propor uma hierarquia da atual oferta nacional de serviços urbanos em termos dos sistemas existentes, através da valoração: Sistema Completo, Incompleto ou Inexistente.

Um rápido esboço tentativo foi constituído, em termos de uma matriz, que analisa a situação atual dos diversos serviços, dispondo as informações segundo os critérios acima assinalados, como pode ser visto no Quadro XVI.

Por outro lado, a análise dos sistemas, articulada à definição das características da oferta nacional, seria realizada em duas fases distintas, a saber:

I) em uma primeira fase buscaria-se uma caracterização geral dos serviços urbanos objeto do Projeto DU-1, através de itens específicos como:

definição dos serviços

- análise de suas partes específicas
- modalidades atuais de atendimentos
- características técnicas principais

aspectos institucionais

- níveis de participação e articulação dos setores público, privado e a comunidade
- análise dos recursos específicos para o desenvolvimento das atividades
- políticas, planos, programas e projetos elaborados
- fontes de informação

II) uma segunda fase (não realizada) implicaria um detalhamento dos prolongamentos financeiros dos sistemas existentes ou outras entidades operando na área dos serviços analisados, incluindo para tanto: Análise das Fontes dos Recursos Existentes, Recursos Disponíveis, Recursos Alocados e comportamento atual dos fundos financeiros com vistas à realização das prioridades definidas a nível do II Plano Nacional de Desenvolvimento, e modificações recentemente introduzidas no plano nacional com vistas a incorporação de outras prioridades no setor de serviços e infraestrutura urbana.

Resultante da primeira fase, foi elaborado um documento preliminar relativo às características atuais dos serviços analisados que serviria de base à constituição dos principais indicadores para a análise do condicionante 13 (ver anexo denominado "Características atuais dos Serviços Urbanos analisados").

Esboço tentativo de classificação dos sistemas de financiamento

Serviços Urbanos	Presença de uma política nacional	Existência de uma coordenação nacional	Ocorrência de uma articulação inter-instituições	Existência de dotação orçamentária específica	Existência de fundos de apoio p/serviços	Classificação do sistema
Abastecimento d'água	II PND	CDS	BNH	SIM	SFS	Completo
Esgotos	PLANASA	M. INTERIOR BNH	CES		FISANE	
Limpeza urbana	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	BNDE	Inexistente
Sistema viário	NÃO	M. TRANSPORTE DNER	DNER - DER	TRU - UCL	FDU	?
Transporte público	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	FNDTU	Inexistente
Saúde pública	PLANO NACIONAL SAÚDE	M. SAÚDE	M. SAÚDE	SIM	NÃO	Incompleto
Ass. médico-hospitalar		M. PREVIDENCIA	M. PREVIDENCIA			
Apoio ativ. recreativas	NÃO	M. EDUCAÇÃO	NÃO	SIM ?	CEF ?	?
Apoio ativ. culturais		DAC				
Apoio ativ. esportivas	?	M. EDUCAÇÃO CND ?	?	?	?	?
Abastecimento alimentar	SÓ PARA GRANDES CIDADES	M. AGRICULTURA - CORAL	NÃO	SIM ?	BB/BNDE ?	?
Apoio organ. comunitárias	INPS ?	?	?	?	?	?

Análise do ponto de estrangulamento

Em função dos motivos expostos anteriormente (impossibilidade de analisar o condicionante 12), o estrangulamento 9 não foi possível de ser aferido como desejado. Entretanto, vale salientar que foram recolhidas, assim mesmo, na pesquisa de campo, informações relativas ao relacionamento entre as diversas agências analisadas com a oferta nacional, sobretudo no que diz respeito à utilização dos fundos existentes e principais obstáculos encontrados pelos demandadores. Tais informações estão contidas no anexo denominado "Síntese das informações prestadas pelas agências prestadoras de serviços sobre a utilização dos fundos financeiros nas cidades analisadas".

Ponto de estrangulamento Nº 10

Quando da análise do ponto de estrangulamento Nº 5, procurou-se verificar até que ponto as cidades e as agências responsáveis pela prestação dos serviços dispunham de recursos financeiros para atender as necessidades da população.

Na presente hipótese de estrangulamento trata-se a questão (temporariamente abandonada para se estudar de que forma a oferta nacional de recursos cobria as necessidades dos mesmos) procurando-se conhecer, até que ponto cada agência estaria capacitada, em termos de recursos humanos, financeiros e materiais para implantar, operar e manter os serviços referentes aos projetos imaginados.

Trata-se então, de comparar os resultados obtidos com o exame do condicionante Nº 6 (necessidade de investimento) com um novo condicionante:

C 14 - capacidade de implantação, manutenção e operação dos serviços - entendido como a análise dos recursos próprios de cada agência prestadora de serviço, disponíveis para a execução, manutenção e ampliação da oferta de serviço que presta.

O estrangulamento ocorreria, então, a partir da relação entre a existência, ou não, da necessidade de investimento e a capacidade relativa de cada agência de executar os projetos que materializam tais investimentos.

Para tanto, utilizaram-se as informações decorrentes das respostas aos quesitos 23 b, c e d do questionário de agências referentes a disponibilidade de recursos financeiros, humanos e materiais.

Admitiu-se que os recursos seriam satisfatórios sempre que suficientes para atender as necessidades atuais e a expansão programada; seriam razoáveis quando apenas atendesse as necessidades presentes e, deficientes quando insuficientes para os dois casos.

Análise do condicionante 14

Os quadros XXVII a XXIX, a seguir, registram a situação dos serviços e cidades, segundo os três tipos de recursos assinalados, tendo como base o critério acima descrito. Para a análise do condicionante, no entanto, procurou-se aduzir a estas informações a experiência e observações dos entrevistados logrando-se as seguintes conclusões:

A situação dos serviços, em geral, é precária no que diz respeito aos recursos próprios das agências prestadoras dos mesmos. Há uma evidente predominância de respostas em branco e deficiente sobre os demais.

Do conjunto sobressaem os serviços de abastecimento d'água e esgotos que possuem uma estrutura de apoio bem definida a nível federal e, em alguns casos, estadual. Isto implica em uma melhor organização das agências locais prestadoras destes serviços. No mesmo grupo, encontra-se, também, o atendimento médico-hospitalar, justificado pela presença do INPS a nível local. Todos, contudo, apenas razoáveis.

Os demais serviços, de responsabilidade quase que exclusiva dos municípios (excessão feita em alguns casos a saúde pública e apoio as atividades recreativas, culturais e esportivas, que recebem auxílio federal ou estadual) carecem de melhor estruturação e equipamento dada a insuficiência das linhas de crédito específicas, acrescidas à insuficiência da arrecadação municipal.

Do ponto de vista das cidades, apenas duas revelaram uma razoável capacidade de recursos financeiros, humanos e materiais: Ribeirão Preto e Londrina, aquela em posição mais favorável.

As demais cidades, todas deficientes no que diz respeito a este condicionante podem ser classificadas em dois grupos, sem que isso represente substancial diferença: as cidades do Norte-Nordeste-Centro Oeste, a crescida de Campos (notadamente a que apresenta piores condições) constituem um grupo em situação ligeiramente pior do que Juiz de Fora e Pelotas, igualmente carentes.

Quadro XXVII

Disponibilidade de Recursos Financeiros
para Implantação, Manutenção e Operação dos Serviços

Serviços	Cidades								
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas
Abastecimento d'água	R	S	-	D	S	-	R	R	S
Esgotos	R	D	-	D	D	D	S	-	R
Limpeza Urbana	D	D	-	-	D	D	R	R	D
Sistema Viário	D	D	-	D	R	D	R	R	D
Transporte Público	D	D	-	-	-	R	-	-	-
Saúde Pública	D	D	-	D	D	-	S	D	D
Ass. médico - hospitalar	R	D	-	D	S	D	-	S	S
Apoio ativ. recreativas	D	-	D	-	-	D	D	-	-
Apoio ativ. culturais	-	-	D	-	-	D	D	-	-
Apoio ativ. esportivas	D	D	-	S	-	R	S	-	-
Abastecimento alimentar	D	R	-	D	R	-	R	R	R
Apoio organ. comunitárias	-	-	D	-	D	-	S	-	-

S = Satisfatório; R = Razoável; D = Deficiente.

Quadro XXVIII

Disponibilidade de Recursos Humanos
para Implantação, Manutenção e Operação dos Serviços

Serviços	Cidades								
	São Luís	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas
Abastecimento d'água	D	D	S	D	D	D	R	R	D
Esgotos	D	D	S	D	R	D	S	-	D
Limpeza Urbana	D	D	D	D	-	D	R	-	D
Sistema Viário	-	R	D	D	R	D	-	R	-
Transporte Público	-	D	-	-	-	R	-	-	D
Saúde Pública	D	D	-	D	-	D	D	R	D
Ass. médico - hospitalar	D	D	-	D	-	D	-	S	-
Apoio ativ. recreativas	D	-	D	-	-	D	D	-	-
Apoio ativ. culturais	-	-	D	-	-	D	D	-	-
Apoio ativ. esportivas	D	R	-	S	-	D	-	D	-
Abastecimento alimentar	-	D	-	R	R	-	R	D	R
Apoio organ. comunitárias	-	-	S	-	D	-	D	-	-

S = Satisfatório; R = Razoável; D = Deficiente.

Análise do ponto de estrangulamento

Comparando-se, agora, os resultados obtidos pelos dois condicionantes, pode-se chegar às seguintes conclusões:

	NECESSIDADE DE INVESTIMENTO	CAPACIDADE DE IMPLANTAÇÃO
SATISFATORIA	AQUA ESGOTOS	
RAZOAVEL	SISTEMA VIARIO / ASS. MED. HOSP. LIMPESA URBANA	AQUA ESGOTOS / ASS. MED. HOSPITALAR
DEFICIENTE	RECREAÇÃO / ESPORTE SAUDE ORG. COMUNITARIA CULTURA TRANSPORTE	ALIMENTAÇÃO / SISTEMA VIARIO LIMPESA URBANA / TRANSPORTE / SAUDE / RECREAÇÃO CULTURA ESPORTES ORG. COMUNITARIA

As condições mais favoráveis foram apresentadas pelos serviços de abastecimento d'água, esgotos e assistência médico-hospitalar, parcialmente estrangulados já que não atendem a uma população que se possa considerar ideal. Por outro lado, deve-se considerar, ainda, que a capacidade de implantação razoável está intimamente relacionada com o apoio que estes serviços contam dos sistemas estaduais e federal.

Quadro XXIX

Disponibilidade de Recursos Materiais
para Implantação, Manutenção e Operação dos Serviços

Serviços	Cidades								
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas
Abastecimento d'água	-	D	-	-	D	-	D	R	-
Esgotos	D	S	-	-	R	-	D	-	R
Limpeza Urbana	D	D	-	D	D	-	R	D	D
Sistema Viário	D	D	-	D	R	-	-	R	-
Transporte Público	-	D	-	D	-	-	-	-	R
Saúde Pública	D	D	-	D	-	-	-	R	D
Ass. médico - hospitalar	-	-	-	D	-	-	-	S	S
Apoio ativ. recreativas	-	-	-	-	-	D	S	-	-
Apoio ativ. culturais	-	-	-	-	-	D	S	-	-
Apoio ativ. esportivas	D	-	-	S	-	-	-	-	-
Abastecimento alimentar	-	-	-	D	R	-	R	D	R
Apoio organ. comunitárias	-	-	-	-	D	-	D	-	-

S = Satisfatório; R = Razoável; D = Deficiente.

Estrangulados estariam os serviços de limpeza urbana e sistema viário que apesar de saberem expressar razoavelmente suas necessidades de investimento revelaram uma capacidade muito pequena de executá-los.

Os demais serviços (de responsabilidade municipal) não têm nem capacidade de expressar suas necessidades nem de implantar, operar e expandi-los. São as situações mais estranguladas, coincidindo na sua composição com aqueles serviços considerados como de prioridade secundária. O fato de serem relegados a um segundo plano determina também um baixo nível técnico por parte das agências, o que influi diretamente no agravamento dos dois condicionantes analisados.

A conclusão geral que se pode extrair deste quadro é a de que ele é bastante consistente, na medida em que os serviços mais carentes de recursos próprios são exatamente os que não sabem explicitar suas necessidades de investimento. Isto é, a carência de recursos técnicos e financeiros representa, também, uma necessidade de investimento a nível institucional.

	NECESSIDADE DE INVESTIMENTO	CAPACIDADE DE IMPLANTAÇÃO
SATISFATORIO		
RAZONVEL	GOIANIA RIBEIRÃO PRETO SÃO LUIS/LONDRINA JUIZ DE FORA CAMPINA GRANDE	RIBEIRÃO PRETO LONDRINA
DEFICIENTE	CÂMPOS/PELOTAS TERESINA	JUIZ DE FORA/PELOTAS SÃO LUIS/TERESINA/CAMPINA/CÂMPOS/GOIANIA

Do ponto de vista das cidades as únicas que apresentam condições razoáveis relativamente aos dois condicionantes analisados são Ribeirão Preto e Londrina. Neste sentido é nítido o destaque destas com relação as outras cidades em que o papel econômico que desempenham possibilita uma melhor estruturação e dimensionamento técnico das estruturas de suas respectivas prefeituras.

Existe um bloco de cidades cuja capacidade de explicitar suas necessidades de investimento é muito baixa o que é consequência da também baixa capacidade de programação. Estas cidades são Campos, Teresina, Pelotas, Juiz de Fora e São Luis.

O caso mais grave parece ser o de Goiânia cuja capacidade de identificar necessidades é razoável, tendendo a satisfatório, enquanto que sua capacidade de executar projetos de expansão é a mais baixa possível. Esta situação aparece, portanto, como sendo a mais estrangulada.

Em termos gerais é importante ressaltar-se o fato de que para efeito dos dois condicionantes analisados nenhuma das 9 cidades foi considerada satisfatória e, no caso do C 14, apenas 2 foram classificadas como razoáveis. Este fato isoladamente já é suficiente para que se considere com especial atenção esse ponto de estrangulamento na medida em que ele significa que a disponibilidade de recursos e linhas de crédito é condição necessária para que se disponha de uma boa oferta de serviços mas não suficiente, dada a incapacidade institucional das agências de executar obras e projetos de expansão.

Ponto de estrangulamento nº 11

A hipótese de estrangulamento nº 11 era de que determina das modalidades de atendimento (características dos serviços prestados) dependeriam diretamente da capacidade existente nas agências prestadoras de serviços urbanos para implantação, manutenção e operação dos mesmos. Assim sendo, quanto mais adequada estivesse a modalidade de atendimento à capacitação de recursos próprios, mais abrangente seria o atendimento das agências através dos respectivos serviços.

Nesta linha de raciocínio, o estrangulamento deveria ser estudado a partir da confrontação do condicionante nº 14 (capacidade de implantação, manutenção e operação), */ com um novo condicionante.

C 15 - Modalidade de atendimento entendido como as formas pelas quais o serviço é oferecido à população.

Para tanto, foram previstas três perguntas no questionário de agências (quesito 1, 8 e 28a) referentes a: serviços que presta, principais programas e projetos que vêm sendo desenvolvidos e qualidade dos serviços prestados.

A experiência de campo, no entanto, revelou uma grande dificuldade na obtenção deste tipo de informação face a extrema variedade de formas de prestação de serviços constatada nas 9 cidades e 12 serviços (alguns deles realizados por mais de uma agência) e o reduzido tempo disponível.

As informações recolhidas, ainda que insatisfatórias para a análise desejada, permitiu que se considerasse como verdadeira a hipótese de estrangulamento, o que nem sempre ocorreu com outras hipóteses, como já se viu.

*/ Este condicionamento foi analisado quando do exame do ponto de estrangulamento nº 10.

Na realidade, nem sempre as limitações impostas a partir dos recursos disponíveis são respeitadas quando da seleção da forma técnica apropriada para a prestação do serviço.

Em alguns casos, como o de abastecimento de água e esgotos, a modalidade de atendimento é de certa forma determinada a partir de fontes de financiamento que vinculam a aprovação de projetos à especificações técnicas das obras a serem realizadas não levando em conta os recursos locais para operar os serviços implantados. */

Desta forma, embora reconhecendo a importância desta passagem do modelo de análise e a coerência da hipótese de estrangulamento, optou-se pela não precipitação para evitar uma interpretação pouco profunda do ponto de estrangulamento. Entendeu-se, mesmo, que para uma adequada identificação dos serviços e municípios estrangulados, seria necessária uma maior concentração de recursos (humanos e de tempo) nesta parte do projeto o que seria mais viável se realizado através de um projeto específico.

*/ É bem verdade que todo um trabalho de preparação de recursos humanos para os sistemas estaduais vem sendo desenvolvido para suprir esta defasagem, através, por exemplo, da ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária) em convênio com o ENEA.

Ponto de estrangulamento Nº 12

O modelo de análise não hipótese de estrangulamento entre os condicionantes 15 (modalidade de atendimento) e o condicionante 16 (custo estimado do serviço). Em tese, admitia-se que o custo teórico do serviço (C 16) decorreria das características da oferta nacional (C 13) e da modalidade de atendimento resultante (C 15), não cabendo um estrangulamento no caso.

A próxima hipótese estaria vinculada a uma possível disparidade entre o custo estimado do serviço e o preço efetivamente cobrado, dando lugar, assim a manipulação de dois novos condicionantes:

C 16 - custo estimado do serviço - entendido como o custo que se deveria cobrar, calculado com base no princípio de que o o serviço deveria ser auto-sustentável; e

C 17 - custo real do serviço - entendido como o preço que é efetivamente cobrado aos usuários em termos de tarifas, taxas, etc.

Para tanto, os questionários aplicados as agências prestadoras de serviços contavam com cinco quesitos sobre tarifas (29 a 33). Entretanto, das 108 (9 cidades x 12 serviços) perguntas referentes ao custo teórico apenas três foram respondidas tornando impraticável a análise do estrangulamento.*

De este fato se depreende a baixa capacidade apresentada pelas agências no cálculo do custo teórico dos serviços, profundamente coerente com a baixa capacidade de programação e disponibilidade de recursos humanos, materiais e financeiros já apontados. Em verdade, enquanto alguns serviços se prestam, mais facilmente, para o cálculo do custo real (água, esgoto, transporte), outros revelam uma grande dificuldade (apoio às atividades culturais/recreativas/esportivas, etc.) por não haver uma tradição desta prática.

*/ As respostas sobre custos reais serão examinadas na próxima hipótese de estrangulamento (Nº 13).

Embora a não-resposta seja um tipo valioso de informação, ela impede uma análise mais consistente da hipótese de estrangulamento. Fica, no entanto, a idéia de que as agências, em sua maioria, não são capazes de levantar a estrutura de custos relativa a cada serviço o que induz à fixação das tarifas baseada em critérios pouco técnicos, gerando "deficit" significativo quando da venda dos mesmos à população.

Ponto de estrangulamento nº 13

O enfoque empresarial que vem sendo dado, tanto pelos órgãos financiadores como pelas agências prestadoras de serviços municipais, na implantação dos serviços coletivos urbanos, implicaria, em princípio na análise da capacidade de pagamento da população pelos serviços oferecidos. Na medida em que o nível de renda dos habitantes urbanos não comporta despesas extras, ou que os serviços oferecidos são cobrados a preços acima da disponibilidade de recursos das famílias, a oferta desejada, compatível com os planos globais do governo para o setor, pode ver-se altamente comprometida, limitando sobremaneira o alcance de metas previstas.

Dentro deste prisma, a hipótese de estrangulamento E 13 compreende, basicamente, a análise da viabilidade da população pagar os serviços prestados. Sua abordagem envolve o estudo de dois condicionantes principais - custo real do serviço (C 17) e capacidade de pagamento da população (C 18) - e um condicionante secundário poder aquisitivo da população (C 19), assim conceituados:

C 17 - custo real do serviço entendido como o preço cobrado pela prestação dos serviços analisados.

C 18 - capacidade de pagamento da população entendido como o exame da estrutura do orçamento familiar e a determinação do percentual dos gastos totais domiciliares destinados aos serviços urbanos.

C 19 - poder aquisitivo da população compreendendo o exame da estrutura de renda domiciliar, a partir da determinação do

percentual de população em cada uma das faixas de renda consideradas.

Como critério para aferir-se, se em cada cidade ou em cada serviço ocorreria ou não o estrangulamento, admitiu-se que, dado o custo real do serviço e tendo-se a capacidade de pagamento da população, a partir da determinação de seu poder aquisitivo, houvesse um descompasso entre ambos. Em outras palavras, quando o valor cobrado pela prestação de determinado serviço fosse incompatível com a existência de recursos por parte da população, disponíveis para gastos neste serviço, de acordo com a faixa de renda.

Os critérios utilizados para medir cada um dos condicionantes foram os seguintes:

Condicionante 17

Determinação do custo mínimo de cada um dos serviços pesquisados ^{*/}, a partir das respostas obtidas nas perguntas 29 a 33 do questionário de agências.

Condicionante 18

A partir da pesquisa "Orçamentos familiares na cidade de São Paulo" do IPE/USP, determinação do quanto cada faixa de renda estaria disposta a gastar em cada um dos serviços em análise.

^{*/} A análise ateu-se apenas aos serviços de água, esgoto e transporte coletivo, na medida em que a metodologia utilizada não dava margem à extensão para os demais. Além do mais, grande parte dos serviços não são taxados diretamente, o que dificulta a análise global dos mesmos. A metodologia será descrita paulatinamente no decorrer da análise, permitindo melhor assimilação da mesma.

Condicionante 19

ate 20% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo - satisfatório.

entre 20% e 40% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo - razoável.

acima de 40% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo deficiente.

Os critérios definidos para o condicionante 19, decorrem da hipótese de que os domicílios cuja renda se situasse acima de um salário mínimo teriam condições de arcar com os gastos nos serviços. Evidentemente, o condicionante 19, é indireto ao ponto de estrangulamento nº 13, mas influencia diretamente a capacidade de pagamento da população (condicionante 18).

Ressalte-se, além do mais, que os condicionantes 17 e 18, por si, não podem ser valorados, afim de se estabelecer uma hierarquia da amostra pesquisada. Isto se deve, por um lado, à impossibilidade de se comparar custos na prestação de serviços entre as várias cidades, dada a enorme gama de aspectos específicos que influenciam os mesmos; por outro lado, a capacidade de pagamento da população pelos serviços urbanos só se visualiza a partir da comparação desta capacidade com o custo real dos serviços. Levando-se em conta estas observações, os condicionantes 17 e 18 se concretizam, para determinação do ponto de estrangulamento nº 13, apenas quando analisados simultaneamente, em comparação do outro.

Condicionante 19

- até 20% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo - satisfatório.
- entre 20% e 40% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo - razoável.
- acima de 40% dos domicílios de uma cidade específica com renda até um salário mínimo - deficiente.

Os critérios definidos para o condicionante 19, decorrem da hipótese de que os domicílios cuja renda se situasse acima de um salário mínimo teriam condições de arcar com os gastos nos serviços. Evidentemente, o condicionante 19, é indireto ao ponto de estrangulamento nº 13, mas influencia diretamente a capacidade de pagamento da população (condicionante 13).

Ressalte-se, além do mais, que os condicionantes 17 e 18, por si, não podem ser valorados, afim de se estabelecer uma hierarquia da amostra pesquisada. Isto se deve, por um lado, à impossibilidade de se comparar custos na prestação de serviços entre as várias cidades, dada a enorme gama de aspectos específicos que influenciam os mesmos; por outro lado, a capacidade de pagamento da população pelos serviços urbanos só se visualiza a partir da comparação desta capacidade com o custo real dos serviços. Levando-se em conta estas observações, os condicionantes 17 e 18 se concretizam, para determinação do ponto de estrangulamento nº 13, apenas quando analisados simultaneamente, em comparação do outro.

Considerações metodológicas

Antes de se entrar na análise específica de cada um dos condicionantes, torna-se necessário discriminar a metodologia utilizada como base para os condicionantes 18 e 19.

O primeiro passo para se atingir os dados necessários, consistiu em obter a distribuição dos domicílios urbanos das nove cidades pesquisadas, segundo classes de renda. Para tanto, lançou-se mão das tabulações especiais do Censo Demográfico do IBGE, de 1970. ^{*/}

Como as informações apresentadas por classe de renda estavam expressas a preços de 1970, os valores monetários foram atualizados a preços de 1975 permitindo assim melhor visualização das classes consideradas. A atualização foi realizada a partir das variações do salário mínimo entre os respectivos períodos. Afim de oferecer maior uniformidade nos dados, considerou-se acréscimos iguais nos salários para todas as cidades, o que permitiu que a análise fosse feita com classes de renda homogêneas, na amostra pesquisada ^{**/}.

A distribuição dos domicílios por classe de renda, bem como o seu percentual simples e acumulado, constam, a nível de município, dos Quadros de XXX a XXXVIII adiante.

^{*/} Embora os dados sejam apresentados para os domicílios totais dos municípios, aqueles do distrito sede correspondem, em média, a 90% do total de cada município.

^{**/} Ressalte-se que o procedimento adotado atualizar as faixas de renda a partir de variações no salário mínimo - peça obviamente pela não consideração de outros fatores que intervêm no processo de formação da renda e que portanto estariam afetando, entre outras possíveis causas, a repartição do número de domicílios entre as diversas classes.

Quadro XL

ESTIMATIVA DA PARTICIPAÇÃO (PERCENTAGEM) DA DESPESA FAMILIAR MENSAL COM MANUTENÇÃO DO DOMICÍLIO

NA DESPESA FAMILIAR MENSAL CORRENTE - CIDADE DE SÃO PAULO

Período 1/8/71 a 31/7/72

Classes de Renda Familiar Mensal (Cr\$) */	De 0 A	De 225,61 A	De 451,21 A	De 1.353,61 A	De 1.804,81 A	De 2.256,01 A	De 2.707,21 A	De 3.158,41 A	De 3.609,61 A	De 4.060,81 A	De 4.512,01 A	De 4.963,21 A	Acima De 7.444,80	TOTAL
Classes da Despesa Familiar Mensal	225,60	451,20	1.353,60	1.804,80	2.256,00	2.707,20	3.158,40	3.609,60	4.060,80	4.512,00	4.963,20	7.444,80	7.444,80	
1. Total/Manutenção do Domicílio	11,45%	8,58%	11,01%	9,81%	10,66%	11,66%	11,86%	12,74%	13,21%	13,08%	12,43%	13,43%	16,11%	12,00
2. Água/Esgoto	1,24	1,11	1,04	1,21	1,13	1,04	1,25	1,50	1,13	0,86	0,91	0,76	0,60	1,01
3. Imposto Predial	0,00	0,68	0,80	0,73	0,83	1,21	0,81	1,14	0,88	1,17	1,66	1,13	1,07	0,94
4. Condomínio	0,00	0,01	0,18	0,27	0,44	0,32	0,40	1,06	0,52	0,38	1,44	0,87	0,84	0,47
5. Seguro do Domicílio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,18	0,32	0,12	0,01	0,03
6. Telefone (conta)	0,00	0,09	0,22	0,32	0,37	0,38	0,69	0,41	0,69	1,29	1,09	0,92	1,69	0,67
7. Luz	5,02	3,65	3,38	3,04	3,07	2,58	2,08	2,47	1,98	1,92	2,21	1,81	1,67	2,62
8. Gás de Rua	0,00	0,01	0,05	0,11	0,03	0,04	0,04	0,17	0,10	0,06	0,13	0,14	0,24	0,09
9. Gás de Bujão	3,99	2,33	1,57	1,02	0,89	0,80	0,63	0,57	0,62	0,54	0,49	0,38	0,25	0,92
10. Lenda	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11. Carvão	0,06	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
12. Querosene	0,22	0,06	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13. Pintor	0,00	0,19	0,36	0,19	0,16	0,00	0,56	0,23	0,65	0,85	0,24	0,87	2,70	0,66
14. Pedreiro	0,44	0,15	1,48	0,69	0,92	0,50	1,49	0,31	0,77	2,33	0,18	1,89	0,56	1,09
15. Encanador	0,00	0,00	0,20	0,38	0,19	0,11	0,56	0,08	0,32	0,12	0,18	0,09	0,63	0,27
16. Eletricista	0,01	0,00	0,13	0,04	0,03	0,05	0,09	0,41	0,16	0,00	0,05	0,10	0,13	0,10
17. Limpa Fossa	0,00	0,00	0,01	0,02	0,09	0,00	0,03	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,02
18. Empregada Doméstica	0,00	0,00	0,46	0,88	1,42	1,82	2,43	3,49	3,61	2,54	2,95	3,27	4,07	1,94
19. Lavadeira	0,00	0,03	0,11	0,16	0,08	0,13	0,06	0,05	0,19	0,26	0,28	0,16	0,16	0,13
20. Motorista	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,18	0,00	0,00	0,13	0,23	0,05
21. Jardineira	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	2,02	0,00	0,04	0,09	0,00	0,04	0,12	0,26	0,20
22. Lampadas	0,12	0,08	0,08	0,09	0,06	0,06	0,06	0,04	0,10	0,04	0,04	0,04	0,03	0,06
23. Consertos de Aparelhos Domésticos	0,35	0,16	0,92	0,65	0,95	0,58	0,68	0,75	1,20	0,45	0,22	0,63	0,96	0,78

Fonte: "Orçamentos familiares na Cidade de São Paulo, 1971/1972", Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da USP.

*/ Salário Mínimo Regional: maio de 1971/abril de 1972: Cr\$ 225,60, maio de 1972/abril de 1973: Cr\$ 268,80.

Quadro XXX

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

São Luis

Classe de renda domic.mensal		Nº de domicílios			
		A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda			828	1,8	1,8
Até	150	✓ 501	1,2	3,0	
de	151 a 300	2.120	5,0	8,0	
de	301 a 450	7.432	17,5	25,5	
de	451 a 600	4.852	11,5	37,0	
de	601 a 750	3.457	8,2	45,2	
de	751 a 900	3.966	9,4	54,6	
de	901 a 1200	4.361	10,3	64,9	
de	1201 a 1500	3.079	7,3	72,2	
de	1501 a 3000	5.974	14,1	86,3	
de	3001 a 4500	1.715	4,1	90,4	
de	4501 a 6000	952	2,3	92,7	
de	6001 a mais	1.321	3,1	95,8	
s/declaração		1.756	4,2	100,0	
Total		42.311	100,0		

Fonte: FIBGE - Tabulações Especiais do Censo Demográfico

*/ Salário Mínimo Regional em 1970 Cr\$ 124,80
Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 376,80

Quadro XXXI

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Teresina

Classe de renda domic.mensal		Nº de domicílios		
A preços de 1975 (\$) */		Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda :		1.240	3,3	3,3
Até	150	2.112	5,6	8,9
de	151 a 300	7.786	20,6	29,5
de	301 a 450	7.820	20,7	50,2
de	451 a 600	4.105	10,8	61,0
de	601 a 750	2.422	6,4	67,4
de	751 a 900	2.259	6,0	73,4
de	901 a 1200	2.363	6,2	79,6
de	1201 a 1500	1.555	4,1	83,7
de	1501 a 3000	2.991	7,9	91,6
de	3001 a 4500	1.037	2,7	94,3
de	4501 a 6000	599	1,6	95,1
de	6001 a mais	848	2,2	98,1
s/declaração		734	1,9	100,0
Total		37.871	100,0	

Fonte: FIBGE - Tabulações Especiais do Censo Demográfico
 */ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 124,80
 Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 376,80

Quadro XXXII

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Campina Grande

Classe de renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Percentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		2.101	5,8	5,8
Até 150		2.962	8,1	13,9
de 151 a 300		6.467	17,8	31,7
de 301 a 450		5.740	15,8	47,5
de 451 a 600		3.832	10,5	58,0
de 601 a 750		1.840	5,0	63,0
de 751 a 900		2.022	5,6	68,6
de 901 a 1200		2.176	6,0	74,6
de 1201 a 1500		1.495	4,1	78,7
de 1501 a 3000		2.664	7,3	86,0
de 3001 a 4500		793	2,2	88,2
de 4501 a 6000		389	1,1	89,3
de 6001 a mais		557	1,5	90,8
s/declaração		3.363	9,2	100,0
Total		36.401	100,0	

Fonte: FIBGE - Tabulações Especiais do Censo Demográfico

*/ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 124,80

Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 376,80

Quadro XXXIII

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Goiânia

Classe da renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		1.847	2,6	2,6
Até 150		729	1,0	3,6
de 151 a 300		2.917	4,1	7,7
de 301 a 450		9.743	13,6	21,3
de 451 a 600		6.358	8,9	30,2
de 601 a 750		4.672	6,6	36,8
de 751 a 900		6.783	9,5	46,3
de 901 a 1200		7.092	9,9	56,2
de 1201 a 1500		5.898	8,2	64,4
de 1501 a 3000		11.917	16,7	81,1
de 3001 a 4500		4.095	5,7	86,8
de 4501 a 6000		2.319	3,2	90,0
de 6001 a mais		4.106	5,7*	95,7
s/declaração		3.112	4,3	100,0
Total		71.588	100,0	

Fonte: FIBGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico

*/ Salário Mínimo Regional em 1970 Cr\$ 144,00
Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 417,60

Quadro XXXIV

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Juiz de Fora

Classe de renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		617	1,4	1,4
Até 150		457	1,0	2,4
de 151 a 300		1.570	3,6	6,0
de 301 a 450		2.374	5,5	11,5
de 451 a 600		7.080	16,5	28,0
de 601 a 750		2.779	6,4	34,4
de 751 a 900		3.193	7,4	41,8
de 901 a 1200		4.798	11,2	53,0
de 1201 a 1500		3.539	8,2	61,2
de 1501 a 3000		8.542	19,9	81,1
de 3001 a 4500		2.980	6,9	88,0
de 4501 a 6000		1.333	3,0	91,0
de 6001 a mais		1.962	4,5	95,5
s/declaração		1.933	4,5	100,0
Total		43.157	100,0	

Fonte: FIBGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico
 */ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 177,60
 Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 532,80

Quadro XXXIV

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Juiz de Fora

Classe de renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		617	1,4	1,4
Até 150		457	1,0	2,4
de 151 a 300		1.570	3,6	6,0
de 301 a 450		2.374	5,5	11,5
de 451 a 600		7.080	16,5	28,0
de 601 a 750		2.779	6,4	34,4
de 751 a 900		3.193	7,4	41,8
de 901 a 1200		4.798	11,2	53,0
de 1201 a 1500		3.539	8,2	61,2
de 1501 a 3000		8.542	19,9	81,1
de 3001 a 4500		2.980	6,9	88,0
de 4501 a 6000		1.333	3,0	91,0
de 6001 a mais		1.962	4,5	95,5
s/declaração		1.933	4,5	100,0
Total		43.157	100,0	

Fonte: FIEGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico
 */ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 177,60
 Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 532,80

Quadro XXXV

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Campos

Classe de renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		1.758	3,0	3,0
Até 150		632	1,1	4,1
de 151 a 300		4.119	7,2	11,3
de 301 a 450		6.530	11,3	22,6
de 451 a 600		14.942	25,8	48,4
de 601 a 750		3.473	6,0	54,4
de 751 a 900		4.711	8,1	62,5
de 901 a 1200		5.786	10,0	72,5
de 1201 a 1500		3.443	6,0	78,5
de 1501 a 3000		6.715	11,6	90,1
de 3001 a 4500		1.674	2,9	93,0
de 4501 a 6000		720	1,3	94,3
de 6001 a mais		986	1,7	96,0
s/declaração		2.322	4,0	100,0
Total		57.816	100,0	

Fonte: FIBGE - Tabulações Especiais do Censo Demográfico -
 */ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 187,20
 Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 552,50

Quadro XXXVI

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Ribeirão Preto

Classe de renda domic.mensal.	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		702	1,6	1,6
Até 150		168	0,4	2,0
de 151 a 300		874	2,0	4,0
de 301 a 450		1.740	4,0	8,0
de 451 a 600		5.088	11,8	19,8
de 601 a 750		2.394	5,5	25,3
de 751 a 900		3.707	8,6	33,9
de 901 a 1200		5.320	12,3	46,2
de 1201 a 1500		4.670	10,8	57,0
de 1501 a 3000		10.644	24,7	81,7
de 3001 a 4500		2.779	6,4	88,1
de 4501 a 6000		1.429	3,3	91,4
de 6001 a mais		2.356	5,6	97,0
s/declaração		1.293	3,0	100,0
Total		43.164	100,0	

Fonte: FIBGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico
 */ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 187,20
 Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 532,80

Quadro XXXVII

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Londrina

Classe da renda domiciliar	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		587	1,4	1,4
Até 150		476	1,1	2,5
de 151 a 300		2.804	6,5	9,0
de 301 a 450		3.793	8,8	17,8
de 451 a 600		5.972	13,8	31,6
de 601 a 750		2.844	6,6	38,2
de 751 a 900		3.665	8,4	46,6
de 901 a 1200		4.307	9,9	56,5
de 1201 a 1500		3.595	8,3	64,8
de 1501 a 3000		7.133	16,4	81,2
de 3001 a 4500		2.355	5,4	86,6
de 4501 a 6000		1.219	2,8	89,4
de 6001 a mais		1.947	4,5	93,9
s/declaração		2.644	6,1	100,0
Total		43.341	100,0	

Fonte: FIBGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico

*/ Salário Mínimo Regional em 1970 = R\$ 170,40

Salário Mínimo Regional em 1975 = R\$ 494,40

Quadro XXXVIII

Distribuição dos Domicílios por Classe de Renda

Pelotas

Classe de renda domic.mensal	Nº de domicílios			
	A preços de 1975 (\$) */	Absoluto (1)	Porcentagem (2)	% acumulada (3)
Domic. s/renda		969	2,2	2,2
Até 150		935	2,1	4,3
de 151 a 300		2.949	6,7	11,0
de 301 a 450		3.200	7,3	18,3
de 451 a 600		9.190	20,8	39,1
de 601 a 750		3.049	6,9	46,0
de 751 a 900		3.592	8,2	54,2
de 901 a 1200		4.968	11,3	65,5
de 1201 a 1500		3.360	7,6	73,1
de 1501 a 3000		6.551	14,9	88,0
de 3001 a 4500		1.910	4,3	92,3
de 4501 a 6000		975	2,2	94,5
de 6001 a mais		1.102	2,5	97,0
s/declaração		1.338	3,0	100,0
Total		44.088	100,0	

Fonte: FIBGE -- Tabulações Especiais do Censo Demográfico

*/ Salário Mínimo Regional em 1970 = Cr\$ 170,40 (maio/70 a abril/71)
Salário Mínimo Regional em 1975 = Cr\$ 494,40 (a partir de maio)

O Quadro XXXIX, resume as nove cidades, apresentando o percentual acumulado de domicílios por faixa.

Um segundo ponto necessário para a análise foram as informações específicas, a respeito da parcela da renda domiciliar que poderia ser dedicada à manutenção do domicílio, particularmente as despesas com os serviços de água, esgoto e transporte. Para tal, utilizou-se da "Pesquisa sobre orçamentos familiares da cidade de São Paulo" elaborada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia da USP, para o período 1971/72.

A escolha desta fonte, merece algumas considerações particulares; a grande vantagem que apresenta é a de constar informações mais atualizadas, reduzindo assim a margem de erro com respeito à composição atual dos gastos familiares. Além disso, os itens incluídos no conceito "manutenção do domicílio" nesta pesquisa, são mais numerosos, permitindo melhor visualização dos gastos domiciliares.

Por outro lado, a amostra de cidades que foram consideradas no presente estudo é bastante variada e abrange áreas com diferentes níveis sócio-econômicos. Evidentemente, este fato, tem influência direta na composição de gastos com os domicílios, principalmente naquelas cidades do Nordeste.

Uma opção alternativa, seria utilizar as "Pesquisa sobre orçamentos familiares" do IBRE/FGV, que tem levantamentos para as áreas metropolitanas brasileiras e algumas cidades mais importantes. Entretanto, os dados para o Nordeste (onde as distorções em se usando o IPE/USP poderiam ser mais intensas), não estão ainda disponíveis, sem se considerar ainda a pouca atualização das informações (1967/68).

Tendo-se em conta as considerações acima, a utilização dos dados referentes a São Paulo apresenta-se como o mais viável no momento. Além do mais, se considera que a propensão média a consumir bens e serviços e sobretudo função da renda familiar e, secundariamente, função do local da residência, os desvios possíveis de ocorrerem na consideração dos dados de São Paulo, ficam bastante reduzidos.

Os Quadros XL e XLI, em anexo, apresentam os resultados da pesquisa do IPE/USP que serviram como base para a presente análise. Observa-se que o fato de na pesquisa do IPE/USP, as participações de cada ítem das despesas se referirem ao total das despesas correntes, não prejudica a análise, uma vez que nas classes de mais baixa renda justamente aquelas sobre as quais recai o interesse fundamental do projeto - as despesas aproximaram-se bastante da renda familiar.

Com base nestas observações, a comparação dos condicionantes 17 e 18 que indicariam os prováveis estrangulamentos levaria a uma superestimação dos percentuais dos domicílios que não poderiam pagar pelos serviços. Isto porque, os resultados do trabalho do IPE apresentam a média dos gastos por domicílio na faixa, oferecendo portanto desvios na utilização dos mesmos. Para superar este aspecto adotou-se os seguintes pontos, respectivamente:

1. Identificação dos domicílios capazes de pagar a tarifa mínima de água, esgoto e transporte, nas faixas de renda baixa ^{*/}.

*/ renda baixa subentendida quando a importância média da despesa domiciliar em água e esgoto e transporte estiver abaixo da tarifa.

Quadro XLI

Orçamentos Familiares na Cidade de São Paulo

Período 1/8/71 a 31/7/72

(Em porcentagem)

Especificação das Despesas Correntes	Classes de Renda Familiar Mensal (Cr\$)	Alimentação	Habitação	Manutenção	Aluguel	Despesas Pessoais	Recreação e Cultura	Transportes	Vestuário	Saúde	Educação	Total
	De 0 a 225,60	51,9	22,8	11,4	7,7	12,8	0,3	3,4	2,3	5,0	1,8	100,0
	De 225,61 a 451,20	51,3	23,1	8,6	11,5	11,0	0,9	4,5	4,3	4,6	1,2	100,0
	De 451,21 a 1.353,60	44,1	22,4	11,0	8,5	13,4	2,1	6,2	6,3	5,2	2,4	100,0
	De 1.353,61 a 1.804,80	37,5	20,1	9,8	7,6	16,5	3,4	7,9	8,6	6,5	2,9	100,0
	De 1.804,81 a 2.256,00	35,3	21,4	10,7	8,6	16,2	3,8	8,6	8,5	5,6	4,4	100,0
	De 2.256,01 a 2.707,20	32,9	22,0	11,6	8,3	16,5	4,3	10,2	7,8	5,6	5,0	100,0
	De 2.707,21 a 3.158,40	27,4	20,0	11,9	6,2	20,0	5,8	9,9	8,9	6,9	6,9	100,0
	De 3.158,41 a 3.609,60	27,2	22,7	12,7	8,3	14,6	3,0	11,2	7,0	10,0	7,3	100,0
	De 3.609,61 a 4.060,80	28,1	20,1	13,2	5,1	19,2	8,6	11,1	8,1	8,8	4,6	100,0
	De 4.060,81 a 4.512,00	28,6	18,7	13,1	3,9	18,6	6,2	9,5	7,0	8,4	9,2	100,0
	De 4.512,01 a 4.963,20	25,3	18,5	12,4	4,8	16,6	4,0	10,4	8,3	12,9	8,0	100,0
	De 4.963,21 a 7.448,80	21,4	19,9	13,4	4,8	21,7	8,9	13,1	10,6	7,2	6,1	100,0
	.Acimade 7.448,80	17,1	22,3	16,1	4,6	24,6	12,2	8,4	12,3	9,5	5,8	100,0
	TOTAL	32,6	21,3	12,0	7,0	17,4	5,2	8,8	8,4	6,9	4,6	100,0

2. Cálculo, para cada faixa de renda baixa, do total da despesa sobre água, esgoto e transporte (domicílios X importância média paga).
3. Estimativa do número absoluto de domicílios capazes de pagar a tarifa (total de despesa em cada serviço tarifa considerada).
4. Proporção do nº absoluto de domicílios capazes de pagar a tarifa em relação ao número total de domicílios no município.
5. Determinação da proporção dos domicílios capazes de pagar pelos serviços em análise (soma dos itens 1 + 4 acima).

Análise do Condicionante 18

Nota-se uma relativa diversidade na forma de se cobrar os serviços urbanos. Inicia-se nas diversas cidades uma tentativa de uniformizar os métodos a partir dos trabalhos do PLANASA, nos serviços de água e esgotos. Os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE's) se vêm diante dos "grupos não assimiláveis" da população tendo em vista os custos de ligação e das tarifas. Existindo algum esforço para se compreender o que seria um quadro de tarifas mais flexível e próprio para as diversas realidades do espaço urbano. No caso de água as cidades pesquisadas cobram pelo consumo por metro cúbico, a exceção de Pelotas onde se considera o tipo de construção ligada a rede e a área construída. No caso de esgoto as tarifas são cobradas com base no consumo de água e variam de 45% a 80% do custo de água.

Outro serviço cuja forma de cobrança é relativamente uniforme é o transporte público em que se cobra por "passagem" e o preço varia, nas cidades como um todo, de Cr\$ 0,40 a Cr\$ 2,00. Os demais serviços são cobrados de maneira mais heterogênea (são gratuitos ou têm tarifas desatualizadas).

Para o sistema viário a cobrança da pavimentação é, as vezes, confundida com a cobrança da conservação e há cidades que cobram parcial e outras totalmente, sendo que em alguns casos cobra-se por metro linear de estrada outros por m² de pavimentação. Os serviços de saúde pública são em sua maioria gratuitos, havendo taxas para carteira de saúde para manipuladores de alimentos, habite-se de imóveis, registro de títulos de capacitação para profissionais de saúde. Em assistência médico-hospitalar, como a pesquisa se dirigiu para as agências regionais do INPS, os serviços são gratuitos para os segurados. No apoio às atividades recreativas e culturais o serviço não é prestado diretamente à população; é desenvolvido através do aluguel de salas de espetáculo a companhias locais ou de fora e ainda da promoção de festivais e encontros folclóricos. O apoio às atividades esportivas é feito através do aluguel de quadras e de ginásios e da promoção de campeonatos através da distribuição de troféus. Na maioria dos casos é cedido sem ser cobrado. No caso de abastecimento alimentar a comunidade também não paga diretamente pelo serviço: a cobrança é feita anual ou mensalmente por utilização de m² de feira ou por barracas em feiras ou mercados. O apoio à organização comunitária é feito através do atendimento às reivindicações das associações. O associado paga taxas que variam de Cr 1,00 (Campina Grande) a Cr\$ 10,00 (Ribeirão Preto) à associação comunitária a que pertence. A situação a nível de cada cidade, em relação à cobrança pelos serviços

prestados, esta explícita no quadro XLII.

Diante desses fatos tomou-se para estudo do condicionante o caso de água, esgoto e transporte, uma vez também que para a organização comunitária considerou-se como tarifa a mensalidade paga às associações. Procurou-se ver o que significava no orçamento domiciliar o custo desses serviços.

Para tanto tomou-se, por razões de segurança, a tarifa mínima cobrada para cada cidade para água considerando-se o consumo de 15 m^3 por mes. No caso de Pelotas tomou-se por base o custo da água que é fornecida a uma edificação de 20 a 39 m, construção mista (alvenaria e madeira). Para esgoto considerou-se o custo de 80% do preço da água que seria um mínimo tendo em vista um custo real do serviço e considerando ainda exigências para pagamento de financiamentos.

Para transportes tomou-se o custo médio da passagem para cada cidade considerando-se a média menor para as três cidades sem informação. Considerou-se o custo de uma passagem (ida e volta) por domicílio, durante 26 dias por mes. As tarifas mensais para os serviços de água, esgoto e transportes constam do Quadro XLIII.

Análise do condicionante 19

Com base nos quadros que discriminam a distribuição dos domicílios por classe de renda e levando-se em conta os critérios definidos para o condicionante, construiu-se o Quadro XLIV, a seguir, que discrimina as cidades de acordo com 3 faixas de renda domiciliar:

Quadro XLII

Número de cidades em relação a
cobrança dos serviços

Situação nas cidades *Serviços	Com sistema de cobrança	Com cobrança desarticulada	Gratuito	Com cobrança de algumas atividades	Sem informação
Abastecimento d'água	9	-	-	-	-
Esgotos	9	-	-	-	-
Limpeza urbana	3	1	4	1	-
Sistema viário	3	1	-	-	5
Transporte público	6	-	-	-	3
Saúde pública	-	-	-	3	6
Ass. médico-hospitalar	-	-	9 ^{*/}	-	-
Apoio ativ. recreativas	-	-	-	-	9
Apoio ativ. culturais	-	-	-	2	7
Apoio ativ. esportivas	1	-	4	-	4
Abastecim. alimentar	-	-	-	4	5
Apoio org. comunitárias	6	-	-	-	3

*/ INPS.

Quadro XLIII

Tarifas mensais para os serviços de água, esgoto e transporte
(Cr\$ 1,00)

Municípios	Água	Esgoto ^{*/}	Água/Esgoto	Transporte
São Luis	17,25	13,80	31,05	52,0
Teresina	11,25	25,62	16,87	36,40
Campina Grande	11,70	9,36	21,06	31,20
Goiânia	13,05	10,44	23,49	46,80
Juiz de Fora	11,37	9,10	20,47	46,80
Campos	27,65	22,12	49,77	31,20
Ribeirão Preto	11,01	8,80	19,81	41,60
Londrina	7,80	6,24	14,04	31,20
Pelotas	13,20	10,56	23,76	31,20

Fonte: Respostas no quesito 29 do questionário de agências.

^{*/} Corresponde a 80% da tarifa de água.

Quadro XLIV

Poder Aquisitivo da População
(Cr\$ 1,00)

Municípios	1ª faixa		2ª faixa		3ª faixa	
	Faixa de Renda	% dos Domicílios	Faixa de Renda	% dos Domicílios	Faixa de Renda	% dos Domicílios
São Luis	< 450	25,5	451-3000	60,8	> 3.001	13,7
Teresina	< 450	50,2	451-3000	41,4	> 3.001	8,4
Campina Grande	< 450	47,5	451-3000	38,5	> 3.001	14,0
Goiânia	< 450	21,3	451-3000	59,8	> 3.001	18,9
Juiz de Fora	< 600	28,0	601-3000	53,1	> 3.001	18,9
Campos	< 600	48,4	601-3000	41,7	> 3.001	9,9
Ribeirão Preto	< 600	19,8	601-3000	61,9	> 3.001	18,3
Londrina	< 600	31,6	601-3000	49,6	> 3.001	18,8
Pelotas	< 600	39,1	601-3000	48,9	> 3.001	12,0

Fonte: Dados Primários: FIBGE - Tabulações Especiais do Censo Demográfico de 1970.

Obs.: Salário Mínimo Regional em 1975: São Luis, Teresina e Campina Grande = Cr\$ 376,80; Goiânia = Cr\$ 417,60; Campos, Juiz de Fora e Ribeirão Preto = Cr\$ 532,80; Londrina e Pelotas = Cr\$ 494,40.

a 1^a faixa apresenta a porcentagem acumulada dos domicílios que estão naquela faixa de renda que engloba o salário mínimo considerado;

a 2^a faixa consta a porcentagem acumulada dos domicílios cuja renda domiciliar mensal se situa entre 1 e 5 salários mínimos;

a 3^a faixa apresenta o percentual acumulado dos domicílios com renda superior a 5 salários mínimos.

Dentro da hipótese do condicionante, o que interessaria ser analisado seria apenas a primeira faixa (rendimentos iguais ou menores a um salário mínimo) desde que se considerou que acima de um salário mínimo, o domicílio poderia arcar com as despesas com serviços urbanos. Assim, as cidades poderiam ser grupadas em:

Deficiente: Teresina, Carpiná Grande e Campos

Razoáveis: São Luis, Goiânia, Juiz de Fora, Londrina e Pelotas.

Satisfatórias: Ribeirão Preto.

É interessante observar que as cidades do Nordeste, exceção de São Luis e Campos no Rio de Janeiro, contam com elevada parcela dos domicílios - praticamente 50% - com rendimentos inferiores, ou no máximo, iguais a um salário mínimo. Esta situação, por si só, já limitaria a implantação a nível empresarial, de inúmeros serviços coletivos urbanos.

As cidades do Sudeste e do Sul encontram-se melhor situadas, sendo que Ribeirão Preto em São Paulo, foi a única delas que, dentro dos critérios estabelecidos, encontra-se relativamente bem situada.

Ficam assim claramente definidas as desigualdades regionais de distribuição de renda no país, com o Nordeste sobressaindo-se como a região menos privilegiada. O fato de Campos no Rio de Janeiro se colocar ao lado das cidades mais estranguladas pode ser explicado em função da estrutura econômica local - monocultura canavieira, onde as relações estabelecidas são altamente concentradoras de renda.

Análise do condicionante 18

O Quadro XLV a seguir, discrimina o quanto cada domicílio estaria disposto a gastar em água, esgoto e transporte de acordo com a faixa de renda. Os resultados apresentados na coluna 1 deste quadro foram obtidos supondo uma participação das despesas totais de 11%, semelhante àquela dos domicílios de baixa renda (ver linha 1 do Quadro XL). Por sua vez, a disponibilidade de recursos para gastos com água e esgoto, foi estimada a partir da participação de 1,2% (ver linha 2 do Quadro XL). Ressalte-se que a renda domiciliar utilizada como referência foi, novamente, a dos limites superiores de cada classe de renda a preços de 1975. Evidentemente esta adoção superestima os rendimentos por faixa, na medida em que considera que todos os domicílios estariam recebendo a quantia máxima em cada faixa. Por outro lado, o procedimento permite maior segurança nas conclusões.

Quadro XLV

Estimativa da disponibilidade mensal de recursos
para manutenção domiciliar e despesas com transportes segundo
classes de renda - 1975

Classes de renda domiciliar mensal (Cr\$) */	Recursos para manutenção domiciliar		Transportes (3)
	Total manutenção (1)	Água e esgoto (2)	
Domicíl. s/rendimento	-	-	-
Até 150	16,50	1,80	5,10
de 151 a 300	33,00	3,96	10,20
de 301 a 450	49,50	5,94	15,30
de 451 a 600	66,00	7,92	20,40
de 601 a 750	82,50	9,90	25,50
de 751 a 900	99,00	11,88	30,60
de 901 a 1200	132,00	15,84	40,80
de 1201 a 1500	165,00	19,80	51,00
de 1501 a 3000	330,00	39,60	102,00
de 3001 a 4500	495,00	59,40	153,00
de 4501 a 6000	660,00	79,20	204,00
de 6001 e mais	-	-	-
Domicíl. s/declaração	-	-	-

Fonte: Informações obtidas a partir da pesquisa IPE/USP.

*/ A preços de 1975.

Os resultados que aparecem na coluna 3 do Quadro XLVI foram obtidos levando-se em conta a participação de 3,4% em gastos com transportes (ver linha 4 do Quadro XLI).

Análise do ponto de estrangulamento

A comparação do Quadro XLIII que especifica as tarifas de água, esgoto e transporte, por cidade, com o Quadro XLV permite identificar que proporção dos domicílios estaria em condições de arcarem com o preço cobrado pelos serviços (Vide Quadro XLVI).

Os gráficos apresentados a seguir permitem visualizar as cidades pesquisadas, indicando a posição relativa das mesmas, quando se compara o poder aquisitivo da população com o custo dos serviços, detectando-se as mais estranguladas.

Conclusões sobre água e esgotos

A primeira conclusão a que se chega quando se analisa os resultados encontrados é a inexistência de uma política racional para o serviço de água e esgoto que leve em conta o poder aquisitivo da população. Campos, por exemplo, onde a população tem, em média, um poder aquisitivo bastante baixo, apresenta os maiores custos para água e esgoto, implicando em situação altamente estranguladora.

Por outro lado, as diferenças regionais se evidenciam claramente, com Campina Grande e Teresina apresentando estrangulamento acentuado, e São Luis em situação próxima. Ao mesmo tempo, o motivo que explicaria o baixo custo do serviço nas cidades do sul, seria a

Quadro XLVI

Proporção dos domicílios que poderiam pagar os serviços de água, esgotos e transportes - 1975

Municípios	Água e Esgoto - %	Transporte - %
São Luís	51	63
Teresina	49	58
Campina Grande	48	62
Goiânia	64	85
Juiz de Fora	71	92
Campos	35	75
Ribeirão Preto	67	89
Londrina	90	76
Pelotas	58	79

ÁGUA E ESGOTOS

	PODER AQUISITIVO	E13	CUSTO REAL SERVIÇO
SATISFATORIO	RIBEIRÃO FRETO GOIANIA SÃO WIS JUÍZ DE FORA	LONDRINA	TERESINA RIBEIRÃO FRETO JUÍZ DE FORA CAMPINA GRANDE GOIANIA PELOTAS
RAZOAVEL	LONDRINA PELOTAS	JUIZ DE FORA RIBEIRÃO FRETO GOIANIA PELOTAS SÃO WIS	SÃO WIS
DEFICIENTE	CAMPINA GRANDE CAMPOS TERESINA	CAMPINA GRANDE TERESINA CAMPOS	TERESINA CAMPOS

TRANSPORTE PÚBLICO

	PODER AQUISITIVO	E13	CUSTO REAL SERVIÇO
SATISFORIA	RIBEIRÃO FRETO GOIANIA SÃO WIS JUÍZ DE FORA	JUIZ DE FORA RIBEIRÃO FRETO GOIANIA	CAMPINA GRANDE/CAMPOS/ RIBEIRÃO FRETO/PELOTAS TERESINA
RAZOAVEL	LONDRINA PELOTAS	PELOTAS LONDRINA CAMPOS	LONDRINA
DEFICIENTE	CAMPINA GRANDE CAMPOS TERESINA	SÃO WIS CAMPINA GRANDE TERESINA	GOIANIA/JUIZ DE FORA SÃO WIS

existencia de economias de escala na aplicação da tecnologia. De qualquer forma, o quadro apresenta certa coerência: as cidades mais pobres são exatamente as mais estranguladas.

Por outro lado, a homogeneização de tarifas, através de companhias estaduais, corre o risco de se estabelecer preços completamente alheios à realidade econômica da população; o caso de Campos é bastante sintomático.

Conclusões sobre transporte

O custo dos transportes, apresenta-se mais baixo nas cidades de Campina Grande, Campos, Ribeirão Preto, Pelotas e Teresina. Levando-se em conta o poder aquisitivo da população e considerando ainda o fato de que o serviço é geralmente responsabilidade de companhias concessionárias, não existe, aparentemente, incentivo para expansão do serviço. Esta situação reflete-se sobretudo nas cidades do Nordeste (todas estranguladas) e em Campos - RJ. Em outras palavras, a necessidade de subvencionar o serviço para que o mesmo atinja níveis satisfatórios de atendimento e condição quase que fundamental, na situação atual. Ressalte-se que o critério adotado para estabelecimento do custo da passagem é extremamente generoso. Os resultados encontrados refletem, dentro destes parâmetros, uma situação crítica na prestação do serviço, quando olhado sob o ângulo dos usuários.

