

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

POLITICA PUBLICA DE
DESENVOLVIMENTO URBANO
Programa de Pesquisa

Dilma Pena Pereira
(Coord.)

NOVEMBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

POLÍTICA PÚBLICA DE
DESENVOLVIMENTO URBANO
Programa de Pesquisa

Dilma Pena Pereira
(Coord.)

NOVEMBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**POLÍTICA PÚBLICA DE
DESENVOLVIMENTO URBANO
Programa de Pesquisa**

*Dilma Pena Pereira
(Coord.)*

NOVEMBRO DE 1994



O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

Dilma Seli Pena Pereira

**POLÍTICA PÚBLICA DE
DESENVOLVIMENTO URBANO
Programa de Pesquisa**

*Dilma Seli Pena Pereira (Coord.) **
*Marta Tereza Arrechet ***
*Tereza Lobo ***

* *Da Diretoria de Política Pública do IPEA*

** *Consultora do IPEA*

SUMÁRIO

- I INTRODUÇÃO
 - II OBJETIVOS
 - III ESCOPO DO TRABALHO
 - ANEXOS
-

I INTRODUÇÃO

O último censo demográfico, bem como estudos mais recentes sobre o crescimento demográfico no país, revelam que vêm caindo, nos últimos anos, as taxas de fertilidade e de fecundidade. O mesmo tem ocorrido em relação aos fluxos migratórios para os grandes centros populacionais, como São Paulo, por exemplo, cujas possibilidades de expansão horizontal encontram-se no limite. Essa desaceleração, contudo, está longe de significar uma redução significativa da demanda por serviços urbanos nas cidades brasileiras. As taxas de urbanização do Brasil são altamente expressivas e a carência de serviços e infraestrutura urbanos, bem como a necessidade de políticas coordenadas de desenvolvimento e expansão urbanos, ainda representam um imenso desafio.

São inegáveis as conquistas obtidas no passado especialmente no período pós-64, resultantes do modelo institucional e financeiro que favoreceu setores das políticas de desenvolvimento urbano. Apesar de organizada setorialmente, o que resultou em graves problemas de desarticulação das políticas de intervenção no meio urbano, a cobertura dos serviços cresceu em um período de explosão demográfica, através do Planasa e dos programas habitacionais do BNH, responsáveis por uma expansão sem precedentes na história da oferta estatal de serviços habitacionais e de saneamento básico no Brasil.

Esse sistema de oferta da infra-estrutura urbana, no entanto, revelou, ao longo da década de 80, visíveis sinais de esgotamento, seja de suas bases de financiamento, seja em sua estrutura institucional. A extinção do BNH, a transferência de suas funções para a CEF, a pulverização de sua burocracia em distintos órgãos, o elevado grau de instabilidade institucional dos últimos anos, a significativa redução do grau de *bureaucratic insulation* das equipes encarregadas da distribuição de recursos representaram um duro golpe para a reestruturação e manutenção dos programas de desenvolvimento urbano. Além disso, o FGTS, principal fonte de recursos dos sistemas federais em questão, foi profundamente penalizado pela recessão, por depender do comportamento da economia e constituir-se de uma arrecadação bruta diretamente dependente da massa salarial e ter parte de seus recursos destinados a compensar situações de risco no âmbito do mercado de trabalho. Esse quadro revela que o governo federal demonstrou progressivamente, ao longo da década passada e no início desta, incapacidade de desempenhar as funções que lhes eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH.

Ao mesmo tempo, ocorreu um importante crescimento da presença dos governos estaduais e municipais na oferta de serviços sociais urbanos. Estes vêm, na prática, assumindo participação crescente na oferta pública de programas de habilitação e saneamento básico, seja assegurado financiamento com recursos próprios - há estimativas de que os estados, tomados de forma agregada, duplicaram seus gastos em programas de desenvolvimento urbano -, ou captando diretamente no exterior, seja desenhando e implementando programas habitacionais próprios, assumindo a gestão dos programas de saneamento básico, ou até mesmo privatizando serviços. Este fato indica a possibilidade de que esses níveis de governo venham a assumir, num novo sistema nacional, um papel de formuladores e financiadores de projetos de âmbito exclusivamente local e que, portanto, se tenha como perspectiva a progressiva institucionalização de sistemas mais autônomos de oferta de serviço e infra-estrutura urbanas.

A constituição de 1988 é bastante genérica no que diz respeito à distribuição de competências para implementação das políticas de desenvolvimento urbano. Deste modo, a implantação de programas é atribuição de qualquer nível de governo, desde que submetidos às diretrizes gerais emanadas pela União. Isto significa que o padrão anteriormente centralizado de formulação, financiamento e gestão das políticas não foi fundamentalmente redesenhado, ainda que não esteja estabelecido no texto constitucional que aquelas atribuições sejam de competência exclusiva da União e que, na prática, esta realidade institucional não coincida com o cenário real de implementação destas políticas.

Assim, do ponto de vista da distribuição de competências entre os níveis de governo, a tendência é de que o governo federal deverá ter suas funções redefinidas. Se no sistema vigente sob o BNH coube ao governo federal o papel de agência central dos programas federais de desenvolvimento urbano, as evidências parecem indicar que em um novo sistema caberia ao governo federal um papel bem mais reduzido de regulação da política nacional, de correção das desigualdades regionais e de compensação de insuficiências locais. Tais funções exigirão um potente sistema de monitoramento e um eficaz sistema de informações, bem como um reaparelhamento das instituições voltada para o desenvolvimento urbano, nos três níveis de governo.

A desagregação das instituições federais encarregadas das políticas de desenvolvimento urbano, a timidez das deliberações parlamentares por ocasião da elaboração da Constituição de 1988, e as dificuldades de implementação de uma efetiva reforma nos sistemas nacionais das políticas de desenvolvimento urbano revelam que, a despeito da sua gravidade, os problemas urbanos brasileiros, não têm sido uma questão prioritária na agenda política do Estado. As íntimas relações de dependência entre o desenvolvimento urbano e o crescimento econômico, a saúde pública, e os direitos básicos de cidadania precisam, desta forma, ser mais uma vez demonstradas.

As políticas de desenvolvimento urbano situam-se numa intersecção entre as políticas sociais e as políticas de infra-estrutura, com evidentes impactos macroeconômicos. É desnecessário demonstrar a estreita vinculação entre uma eventual expansão desses programas e o crescimento dos níveis de emprego, notadamente num país com as características de baixa qualificação da força de trabalho como o Brasil, traços que não são modificáveis em curto prazo. Tal preocupação é ainda mais justificável, dados os processos, já em curso, de reordenamento do mercado de trabalho e de obsolescência de qualificações técnicas. Não é por acaso que programas de ocupação e qualificação de mão-de-obra associados a programas de desenvolvimento urbano têm proliferado nos programas emergenciais de combate à pobreza de diversos países da América Latina, que atravessam processos de reestruturação econômica semelhantes ao nosso. Mais que isto, são conhecidas as *backward linkages* das atividades da construção civil, componente necessário de uma retomada dos programas de desenvolvimento urbano, ou seja, são conhecidos os efeitos destas políticas sobre a cadeia produtiva do setor e, evidentemente, seu impacto sobre o crescimento econômico. Em suma, a adequação da infra-estrutura às demandas, reconhecidas como adequadas, dos agentes econômicos, requer uma intervenção do poder público, planejada, de modo a controlar os resultados não esperados e a possibilitar a racionalização dos múltiplos esforços.

Há consenso entre especialistas de que muitas doenças - endêmicas e epidêmicas - que atingem grandes contingentes populacionais, bem como diversos problemas ambientais,

são resultantes da precariedade ou da ausência de saneamento básico. Paralelamente, há estudos que demonstram a correlação altamente positiva entre saneamento básico adequado e melhoria das condições de saúde e produtividade da população. Medidas como controle das águas de abastecimento e do esgotamento sanitário, tratamento do lixo doméstico e industrial, controle dos vetores de doença (insetos, roedores, animais domésticos), controle da poluição e radiação constituem importantes instrumentos preventivos de saúde pública. Além disto podem redundar em redução do gasto público, uma vez que, ao prevenir doenças de natureza coletiva, diminuem a necessidade de se investir no tratamento *a posteriori* dos problemas.

Finalmente, é inconcebível que um país que alcançou uma das taxas de desenvolvimento econômico mais expressivas do período pós-guerra não tenha adotado medidas efetivas no sentido de garantir padrões mais eqüitativos de oferta de serviços públicos à sua população. Esta não pode deixar de ser uma meta de qualquer sistema nacional de oferta de serviços e infra-estrutura urbanos, dado que é componente essencial dos padrões mínimos de cidadania. Não se trata, evidentemente, de formular objetivos irrealizáveis. Trata-se tão somente de traçar metas de redução das desigualdades no acesso a serviços de água, saneamento, habitação e transporte coletivo, de modo a oferecer à população brasileira - e especialmente às populações mais carentes - padrões mais adequados de habitabilidade. Em outras palavras, propiciar canais de participação à população organizada, permitindo maior *accountability* e exigindo a equidade na prestação dos serviços, ao aprimoramento da cidadania.

Por estas razões, é fundamental que as políticas de desenvolvimento urbano - entendidas quer de forma integrada, quer em suas especificidade setoriais - venham a se constituir em um elemento importante do conjunto de programas prioritários da agenda política do Estado brasileiro. Duas são as razões que justificam tal priorização. A primeira diz respeito às estreitas relações entre estas políticas e a retomada do crescimento econômico, a saúde pública, os direitos de cidadania e um programa de combate à pobreza, acima demonstradas.

A segunda delas refere-se ao processo de descentralização setorial em curso, também já mencionada. Na verdade, as dificuldades para a descentralização da política de saúde têm indicado que as debilidades do nível federal, no plano financeiro e institucional, constituem um importante entrave ao desenvolvimento deste processo. No caso das políticas de desenvolvimento urbano, as soluções, inovações e conquistas de âmbito regional e local do período mais recente têm sido resultado de iniciativas isoladas.

Se, de um lado, elas têm o mérito de revelar o potencial de descentralização destas políticas, por outro, são obra da virtualidade, o que acaba por reforçar desigualdades regionais preexistentes. Em outras palavras, descentralizar não significa abandonar as unidades da Federação à própria sorte, mas, ao contrário, significa conferir ao nível federal um importante papel de ordenamento e monitoramento do processo, essencial ao sucesso dos programas de descentralização.

O esgotamento do arranjo institucional e financeiro montado no período pós-64 para as políticas setoriais compreendidas pela pauta de programas de desenvolvimento urbano, o papel crescentemente assumido pelos governos estaduais e municipais na formulação, financiamento e implementação de políticas, a imperiosa necessidade do ajuste fiscal, a

natureza das mudanças da Constituição de 88 nas regras da repartição dos tributos e as dimensões do desafio urbano da sociedade brasileira, implicam reflexão e a elaboração de estudos e projetos de pesquisa em torno dos novos princípios, diretrizes e premissas técnicas que deverão nortear a ação do governo federal no que diz respeito às políticas em questão.

Mais do que um novo modelo de intervenção estatal, trata-se, devido ao caráter ainda embrionário dos novos arranjos institucionais, de repensar os critérios gerais, bem como as implicações das mudanças em curso, dado que as reformas a serem efetivamente implementadas deverão necessariamente ser fruto de negociações políticas a serem realizadas com os diversos atores envolvidos. Assim, é preciso refletir, investigar e propiciar um amplo debate em torno de questões como:

- metas, prioridades e objetivos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- a descentralização das políticas e suas implicações;
- o desafio da equidade, a focalização do gasto e a universalização da cobertura;
- o papel do Estado e, mais especialmente, do governo federal;
- a integração do setor, as políticas setoriais e a interface com outras políticas.

Os diagnósticos mais recentes, ainda que baseados em estimativas, apontam a concentração dos problemas habitacionais e de transportes coletivo nas cidades de grande e médio portes das regiões Sul, Sudeste e Nordeste. As maiores carências de acesso à água encanada, ao contrário, encontram-se no meio rural e urbano das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Resta, ainda, um imenso desafio para o país como um todo na expansão da cobertura em esgotamento sanitário, tratamento de resíduos sólidos, etc. Vale dizer, tomadas setorialmente, as distintas políticas compreendidas pelo desenvolvimento urbano apresentam desafios de natureza, escopo e alternativas de solução bastantes distintas. Ora, uma política nacional de desenvolvimento envolveria justamente o estabelecimento de metas, objetivos e prioridades - seja das políticas, seja das localidades a serem priorizadas - factíveis e compatíveis com as possibilidades dos setores público e privado hoje existentes no Brasil.

A distribuição desigual da população no território brasileiro, a concentração e maior gravidade dos problemas urbanos em algumas regiões, cidades e conglomerados de municípios, as desigualdades na capacidade de financiamento de investimentos urbanos entre os estados e entre os municípios brasileiros comprovam que uma descentralização radical, deixando a solução dos problemas urbanos sob inteira responsabilidade dos governos estaduais e municipais, é totalmente inviável no Brasil. Ao contrário, impõe-se um processo planejado de descentralização, que coordenado e monitorado pelo governo federal, assegure um processo de capacitação institucional e de apoio financeiro e técnico aos municípios e estados mais carentes, de modo a reduzir desigualdades regionais no acesso aos serviços urbanos. Aos governos estaduais, caberia a responsabilidade de definir, via negociação política e embasamento técnico-institucional, os mais adequados arranjos financeiros, técnicos e institucionais com os municípios, visando a prestação eficaz dos serviços. Estariam aí inseridos também os acordos com o setor privado.

Dadas as características de heterogeneidade da sociedade brasileira e, sobretudo, a dimensão das carências nacionais, não se pode pensar que as políticas urbanas poderão ser universais, gratuitas (ou de forma fortemente subsidiada) e/ou exclusivamente providas pelo Estado. Por outro lado, as dimensões e natureza da pobreza brasileira tornam igualmente impossível pensar-se um modelo de provisão de serviços totalmente sustentado por mecanismos de mercado. Assim, impõe-se um *mix* de formas de gestão dos serviços, no qual o Estado deveria concentrar sua ação nos grupos mais carentes, focalizando o gasto nas regiões e populações em que o setor privado não possa participar. A possibilidade deste *mix*, no que diz respeito à mais diversas formas de intervenção, não apenas é compatível com os mais básicos direitos de cidadania, a universalização e a melhoria da qualidade dos serviços, como revela-se imperiosa, dada a escassez de recursos e a urgência de atendimento de outras necessidades sociais. Caberia também ao setor público um decisivo papel de regulação do conjunto das atividades de intervenção no meio urbano, sobretudo aquelas desenvolvidas pelo setor privado. Esta necessidade se justifica, quer pelas relações dos programas com a saúde pública, o meio ambiente e o direito à cidadania, quer pela obrigação de garantir a eficiência do setor privado na prestação destes serviços.

Finalmente, a tradição brasileira no que tange a um tratamento setorializado dos problemas urbanos, a base institucional e financeira desta setorialização, a formação também setorializada dos profissionais do setor, impõem um enorme desafio quanto à concepção e tratamento mais abrangentes destas políticas, dado o caráter integrado dos problemas urbanos e os ganhos em escala que a formulação integrada de soluções poderia propiciar. Entretanto, conforme mencionado, não podem ser ignoradas as especificidades setoriais, dada inclusive sua distribuição desigual no território nacional. Já não há mais espaço, nem credibilidade, para tentativas de integração setorial através de decretos, sem observar as distintas realidades onde as intervenções estão sendo realizadas.

II OBJETIVOS

A pauta de trabalho a ser proposta neste documento visa:

- desenvolver estudos e projetos capazes de fornecer insumos à formulação e acompanhamento das políticas de desenvolvimento urbano;
- possibilitar ao IPEA desenvolver uma ação de apoio ao processo decisório no plano federal;
- permitir ao IPEA desenvolver uma ação de apoio ao processo de inovação institucional, subsidiando o governo federal em seu papel de liderança na constituição de um novo ordenamento político-institucional para as políticas de desenvolvimento urbano e fornecendo informações a governos estaduais e municipais;
- assegurar ao IPEA subsídios para contribuição técnica ao debate sobre os processos de reforma do sistema nacional de desenvolvimento urbano.

A pauta de trabalho deverá compreender os temas que, pelas razões expostas, sintetizam as grandes questões no debate contemporâneo acerca das perspectivas das políticas de

desenvolvimento urbano e que, carecem ainda de pesquisas, estudos e reflexão mais aprofundada. São eles:

- as efetivas capacidades e limites dos níveis de governo subnacionais na gestão de programas de desenvolvimento urbano;
- modernização do aparato do Estado voltado ao desenvolvimento urbano, nos três níveis de governo;
- inovações institucionais em desenvolvimento urbano;
- novas engenharias financeiras, em nível setorial;
- produtividade e eficiência dos sistemas urbanos;
- desenvolvimento urbano, pobreza e meio ambiente.

III ESCOPO DO TRABALHO

O programa de trabalho desdobrar-se-á em atividades de pesquisa, sob a forma de estudos ou projetos, dentro dos seguintes aspectos:

- a) Estudo sobre a rede de cidades de porte médio;
- b) Estudo sobre formas alternativas de financiamento;
- c) Estudo sobre as capacidades da gestão municipal e/ou estadual de programas urbanos;
- d) Estudo para definição de prioridades da ação federal;
- e) Estudos comparados sobre inovações institucionais na experiência internacional;
- f) Projetos com vistas à modernização do aparato do Estado voltado ao desenvolvimento urbano:
 - Projeto de montagem de um sistema de informações urbanas;
 - Projeto de montagem de um sistema de monitoramento de projetos federais de desenvolvimento urbano;
 - Projeto de um sistema de apoio ao desenvolvimento institucional nos três níveis de governo.

ANEXOS

ANEXO I

ESTUDO SOBRE A REDE DE CIDADES DE PORTE MÉDIO

A. JUSTIFICATIVAS

As cidades de porte médio do país já ocupam, há bastante tempo, um espaço significativo na preocupação de estudiosos e administradores públicos em relação às questões urbanas. Entretanto, no bojo da desagregação político-institucional e financeira experimentada pelo setor no âmbito do governo federal, e de seu respectivo rebatimento nos níveis estaduais e municipais, tal espaço foi se esvaindo e hoje não se consegue visualizar um interesse definido, que responda aos desafios crescentes que atormentam esta classe de cidades.

Ao mesmo tempo, estas cidades continuam a desempenhar, cada vez mais, um papel crucial na conformação de redes urbanas determinadas, em um contexto de crescente importância econômica e política. Bolsões de pobreza e riqueza convivem nas cidades médias, do Sul ao Norte do país. Não se sabe o que lá acontece, o que está sendo gerado como alternativa de gestão urbana destes espaços.

Cabe retomar o tema. E inseri-lo nas preocupações sobre o papel do sistema de cidades na retomada do crescimento, de forma a captar as experiências desenvolvidas por essa classe de cidades e tentar daí retirar as principais lições, para mais tarde reaplicá-las num contexto de políticas mais amplas.

B. ESCOPO DO TRABALHO

O estudo deve buscar recolher informações, através de estudos de caso, contemplando:

- os processos de gestão das cidades de porte médio, em relação ao financiamento da prestação de serviços e infra-estrutura e dos distintos arranjos institucionais que a presidam;
- as articulações verticais (entre os níveis de governo) e horizontais (entre cidades) para uma gestão mais eficaz;
- as estratégias de combate à pobreza urbana;
- as alternativas de envolvimento da população organizada, no planejamento e controle da prestação de serviços;
- as lições aprendidas e as alternativas de disseminação de idéias.

Sugere-se que os estudos de caso abranjam as cinco macroregiões geográficas do país, escolhendo-se um estado em cada uma delas. Para cada estado, duas cidades médias seriam escolhidas: uma na região metropolitana, ou ao redor da capital do estado, e uma no interior.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os trabalhos serão desenvolvidos em 18 meses, após a aprovação dos Termos de Referência. Relatórios de andamento deverão ser apresentados a cada quatro meses, e o trabalho final no término do prazo estipulado.

ANEXO II

ESTUDO SOBRE FORMAS ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO

A. JUSTIFICATIVAS

A principal fonte de financiamento federal das políticas de habitação e saneamento básico - o FGTS - revelou, ao longo dos anos 80, uma crescente incompatibilidade entre suas múltiplas funções (financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana e indenização por demissão justificada), de um lado, e, de outro, suas bases de arrecadação (diretamente dependentes da dinâmica do mercado de trabalho), afetando o seu volume de recursos disponíveis. O financiamento das políticas de desenvolvimento urbano, com base no aporte de recursos orçamentários é sabidamente insuficiente, e não existem razões para crer que esta fonte de recursos venha a alterar substancialmente sua trajetória passada no futuro próximo. Assim, as fontes tradicionais de recursos federais para as políticas de saneamento básico, habitação e transporte coletivo revelam-se claramente insuficientes, diante das necessidades do setor.

Os governos estaduais e municipais demonstram no período mais recente possibilidade de dedicar maior aporte de recursos ao financiamento destes programas. Contudo, este dado, tomado de forma agregada, esconde a grande heterogeneidade entre os estados e municípios brasileiros quanto à sua capacidade de efetivamente assumirem a total responsabilidade sobre a gestão financeira dos serviços.

A experiência internacional no setor, a escassez de recursos públicos, as possibilidades de parcerias com o setor privado, as dimensões e heterogeneidade da demanda apontam para a necessidade e a virtual possibilidade de que se formulem novas engenharias financeiras para estes setores, de modo a potencializar, flexibilizar e modernizar o financiamento das distintas operações envolvidas na oferta de serviços coletivos.

A formulação de um leque de alternativas de financiamento viáveis, adequadas, flexíveis e compatíveis com a realidade brasileira é ainda um campo fértil de produção de estudos. Há que aproveitar-se a oportunidade para descobrir

alternativas que ultrapassem os modelos tradicionais de transferências negociadas e que levem em conta as oportunidades de crédito para financiamento dos investimentos do setor.

B. ESCOPO DO TRABALHO

Os estudos devem compreender, tanto para as políticas de desenvolvimento urbano tomadas em conjunto, como para os estudos setoriais, as seguintes dimensões:

- análise do padrão de financiamento vigente e das principais fontes financeiras do setor;
- proposição de novas engenharias financeiras e novas alternativas de financiamento, baseadas em justificativa de seu grau de adequação à realidade brasileira, levando em conta as transferências entre níveis de governo (negociadas ou não), o acesso ao crédito e os recursos próprios dos níveis de governo, com especial referência às tarifas e taxas próprias ao setor ;
- o desenho de alternativas de focalização da pobreza nos investimentos públicos, via análise e redefinição dos subsídios.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os trabalhos serão desenvolvidos em 18 meses. Relatórios de andamento deverão ser produzidos a cada três meses, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

ANEXO III

ESTUDO SOBRE AS CAPACIDADES DE GESTÃO MUNICIPAL E/OU ESTADUAL DE PROGRAMAS URBANOS

A. JUSTIFICATIVAS

A partir da crise dos anos 80, expandiu-se significativamente o grau de participação de governos estaduais e municipais no financiamento e na gestão de um conjunto de serviços urbanos. É expressivo o potencial de inovação apresentado por estes níveis de governo, no que tange a uma gama variada de programas nos campos da habitação popular, saneamento, gestão urbana, gestão de sistemas de transporte coletivo, etc. Às históricas demandas dos municípios pelo controle e gestão dos serviços de saneamento básico acrescentam-se outras inovações, como a constituição de sistemas estaduais de habitação popular, o controle municipal do transporte coletivo, os consórcios de municípios para gestão de funções comum, etc.

Nesta mesma direção, têm adquirido força, no debate em torno das alternativas ao esgotamento do modelo anterior, as propostas que visam conferir maior autonomia de gestão às unidades locais. O papel crescente destes níveis de governo indica a possibilidade de que venha a assumir, também, um papel de formuladores e financiadores de projetos de âmbito exclusivamente local e que, portanto, se tenha como perspectiva a progressiva institucionalização de sistemas mais autonomizadas de oferta de serviços urbanos.

Além das propostas genéricas de descentralização e municipalização dos serviços urbanos, é preciso avançar na direção da análise das condições sob as quais tal processo teria condições de sucesso. Considerando a grande heterogeneidade entre os municípios e estados brasileiros, fazem-se necessárias análises mais aprofundadas das condições técnicas sob as quais a descentralização e a municipalização de serviços urbanos preencheriam os critérios de eficiência, eficácia, equidade e *accountability*.

B. ESCOPO DO TRABALHO

Os estudos devem incluir análises de âmbito setorial sobre a gestão de sistemas de abastecimento de água, de rede de esgotos, de programas de habitação, de sistemas de coleta de lixo urbano, de transporte coletivo, de saúde, etc. Cada análise deve compreender:

- a) definição de uma amostra relevante de agências, instituições ou governos municipais e estaduais, capaz de representar o quadro atual da prestação pública de serviços;
- b) avaliação da prestação de serviços na amostra selecionada, segundo critérios a serem definidos e justificados de cobertura, qualidade dos serviços, custos, participação dos usuários, critérios estes que permitam avaliar a eficiência relativa dos serviços;
- c) definição de critérios que permitam avaliar as condições sob as quais tais resultados são obtidos, considerando elementos como localização regional do estado ou município, renda média da população, escala técnica do empreendimento, qualificação dos recursos humanos envolvidos, capacidade de financiamento do estado ou município, etc.
- d) análise prospectiva das exigências técnicas, financeiras e administrativas para uma efetiva estadualização ou municipalização dos serviços em questão.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os estudos terão 18 meses de duração, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

ANEXO IV

ESTUDO PARA DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES DE AÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

A. JUSTIFICATIVA

As análises sobre uma nova modalidade de distribuição de competência entre os níveis de governo no campo do desenvolvimento urbano revelam a tendência de que o governo federal deverá ter suas funções redefinidas. Se, no modelo anterior, havia agências federais exercendo o papel de agência central na formulação e financiamento dos programas, as evidências parecem indicar que, em um novo sistema, caberia ao governo federal um papel bem mais reduzido de regulação da política nacional, de correção das desigualdades regionais e de compensação de insuficiências locais.

A definição de metas, objetivos e instrumentos de uma política nacional em qualquer das áreas envolvidas na definição mais ampla de desenvolvimento urbano supõe o estabelecimento das prioridades dessa intervenção, inclusive de modo a garantir um maior grau de *bureaucratic insulation* às agências encarregadas de cumprir as funções explicitadas. Em um contexto de recursos escassos, a definição de critérios técnicos que permitam avaliar em que consistem concretamente insuficiências locais e desigualdades regionais a serem reduzidas torna-se de vital importância.

O papel compensatório do governo federal, financiando o investimento em áreas consideradas prioritárias, concretizaria e complementaria a sua função precípua de ordenamento maior do espaço nacional e formulador da articulação entre o desenvolvimento econômico e a infra-estrutura urbana adequada.

B. ESCOPO DO TRABALHO

Os estudos podem ser desenvolvidos para qualquer setor compreendido pela nação mais global de política de desenvolvimento urbano, mas deve-se dar preferência aos campos da habitação popular do saneamento básico do transporte público e da gestão local. Devem, ainda, compreender os seguintes aspectos:

- os estudos devem ser de âmbito nacional. Não serão aceitas propostas que justifiquem a priorização de uma determinada região sem que tal justificativa seja relativizada pelo contexto nacional dos problemas e da carência de serviços no setor selecionado e sem que esteja fundamentada na definição de prioridades compatíveis com metas nacionais;
- a análise deve explicitar e justificar os critérios segundo os quais deveriam ser estabelecidas as prioridades da ação federal no setor selecionado;

-
- os estudos devem propor um conjunto de metas a serem atingidas em temporalidades distintas no setor selecionado;
 - os estudos devem propor um conjunto de instrumentos adequados, do ponto de vista financeiro e institucional, para que tais metas sejam atingidas;
 - os estudos devem propor as prioridades concretas da ação federal no setor selecionado, considerando:
 - ◇ espaço: regiões, tipos de municípios, dimensões populacionais, etc;
 - ◇ renda: grau de focalização dos programas;
 - ◇ capacidades financeiras e administrativas locais;
 - ◇ natureza da participação do governo federal: temporária, permanente, subsidiária, sujeita a condições específicas;
 - ◇ forma da participação do governo federal: custo x investimento, tipos específicos de prestação de serviços; convênios x empréstimos x participação direta.
 - ◇ formas de avaliação dos resultados obtidos.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os estudos terão a duração de 18 meses, a contar da data de aprovação de Termos de Referência.

ANEXO V

ESTUDOS COMPARADOS SOBRE INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS NA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

A. JUSTIFICATIVA

As políticas de desenvolvimento urbano podem se converter em importante instrumento de combate ao desemprego e de treinamento e ocupação de mão-de-obra, transformando-se em componente relevante de um programa emergencial de combate à pobreza. Deve-se, no entanto, observar, que o processo de descentralização que evoluiu o setor - mais especificamente as áreas de habitação, saneamento básico e transporte público - tem se desenvolvido de forma desordenada, mais como fruto de experiências autônomas e isoladas das unidades subnacionais do que de um processo planejado que vise reduzir as desigualdades

regionais. O sucesso de um programa de descentralização neste setor dependerá de políticas mais decisivas. Além disso, há um imenso campo para inovação institucional a ser percorrido no Brasil, processo que se encontra ainda preponderantemente no âmbito do debate intelectual e teórico e, em muito menor medida, no plano de políticas efetivas.

Diversos países latino-americanos têm passado por processos de reestruturação econômica, com impactos significativos sobre o nível de emprego, e de descentralização de políticas sociais e de desenvolvimento urbano, e por experiências de implementação de programas emergenciais de combate à pobreza, que em programas típicos da área de desenvolvimento urbano. O conhecimento, a avaliação e a difusão das experiências desses países seriam extremamente úteis como instrumento de apoio ao processo decisório e de inovação institucional, no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais.

Muitos países latino-americanos e europeus têm inovado em relação aos processos de descentralização de suas políticas de desenvolvimento urbano, de regulamentação destas políticas, e de privatização. Essas experiências, em estágio mais avançado, da mesma forma, também podem contribuir para detectar relações entre desenhos de política e seus efeitos possíveis.

Freqüentemente, os estudos comparados ignoram as especificidades brasileiras, no que diz respeito à heterogeneidade populacional, de renda ou inter-regional, e às dimensões político-institucionais e de desenvolvimento econômico. Essa omissão faz com esses estudos freqüentemente tenham pouca contribuição a dar ao planejamento de políticas públicas no Brasil. Neste sentido, deve-se incentivar análises comparadas com países latino-americanos que passam por processos históricos assemelhados e, também, com países capitalistas avançados, desde que exista um grau de adaptação à realidade brasileira, e que permitam aquilatar efeitos possíveis de distintas alternativas de políticas.

B. ESCOPO DO TRABALHO

Os diversos estudos e pesquisas a serem propostos devem englobar:

- a) identificação e análise dos processos e instrumentos utilizados nos programas de descentralização das políticas de desenvolvimento urbano, em uma amostra selecionada de países latino-americanos e/ou capitalistas com estrutura político-institucional semelhante à brasileira, e de seus resultados;
- b) identificação e análise de experiências latino-americanas em programas emergenciais de combate à pobreza, relacionados a programas de desenvolvimento urbano, e de seus resultados;
- c) identificação e análise de programas de privatização de políticas do setor de desenvolvimento urbano em uma amostra de países cujas características econômicas, políticas ou institucionais guardem um certo grau de adequação à realidade brasileira, e dos resultados obtidos;

-
- d) identificação e análise de inovações institucionais no campo da regulamentação de políticas e sistemas nacionais de desenvolvimento, em países latino-americanos e/ou europeus, e dos resultados obtidos;
 - e) identificação e análise de inovações institucionais no campo da relação entre políticas de desenvolvimento urbano e meio ambiente, em países latino-americanos e/ou europeus, e dos resultados obtidos.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os trabalhos devem ser realizados no prazo de doze meses, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

ANEXO VI

PROJETO COM VISTAS À MODERNIZAÇÃO DO APARATO DO ESTADO VOLTADO AO DESENVOLVIMENTO URBANO

I PROJETO DE MONTAGEM DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES URBANAS

A. JUSTIFICATIVA

Talvez um dos maiores obstáculos para a reestruturação dos espaços institucionais do governo federal, no que tange à questão do desenvolvimento urbano, seja a falta de informações sistemáticas e confiáveis. A progressiva desmontagem das estruturas de coleta de dados deixou órfãos os tomadores de decisão.

A fragmentação das ações e o uso do clientelismo na distribuição dos recursos foram a consequência lógica de um processo onde o planejamento deixou de existir. O conhecimento da realidade passou a ser privilegiado de uns poucos que, através de estudos e projetos, tinham acesso a específicas e controladas informações.

Ao se retomar a discussão de um novo modelo institucional e financeiro que oriente as ações do governo federal na área de desenvolvimento urbano, revela-se de extrema importância a preparação de um adequado sistema de informações sobre o setor, que se conforme com um real instrumento de gerência, propiciando clareza e transparência no processo de tomada de decisões.

A configuração desse sistema, sem dúvida, abrirá as portas para a montagem do sistema de monitoramento das ações voltadas para o desenvolvimento urbano, tal como proposto a seguir.

B. ESCOPO DO TRABALHO

O trabalho deverá ser desenvolvido a partir das seguintes etapas:

- levantamento e sistematização dos tipos de informações existentes em diferentes organismos públicos e privados;
- levantamento das necessidades de informação dos órgãos decisores, componentes do sistema de desenvolvimento urbano, nos três níveis de governo;
- montagem do desenho lógico do sistema de informações, através de uma *baseline* simples, que possa ser modularmente incrementada, a partir das necessidades e demandas da estrutura institucional do setor;
- desenho de implementação do sistema, tomando-se em conta a participação dos agentes públicos e privados, como fornecedores e usuários das informações.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

Os trabalhos deverão ser realizados em um prazo de 18 meses, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

II PROJETO DE MONTAGEM DE UM SISTEMA DE MONITORAMENTO DE PROJETOS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A. JUSTIFICATIVA

A redução do papel do governo federal no processo de regulação da política nacional de correção das desigualdades regionais e de compensação de insuficiências locais, exigiria das agências federais um potente sistema de monitoramento dos projetos locais com participação federal.

Deve-se observar que é muito fraca no Brasil a tradição de avaliar e reformular programas implementados, o que assume maior gravidade num contexto de escassez de recursos e carência de renda e serviços. Associado às dimensões geográficas do país, ao uso clientelístico dos recursos públicos e aos problemas de qualificação dos recursos humanos e administrativos nas regiões em que se manifestam as carências mais agudas de serviços, este fato impõem que o governo federal se aparelhe de um eficiente sistema de

monitoramento, não apenas para evitar o uso indevido dos recursos públicos, mas fundamentalmente para permitir que em projetos de médio e longo prazos, as avaliações permitam “correções de rota” dos projetos.

B. ESCOPO DO TRABALHO

O projeto deve compreender:

- o exame de sistemas de monitoramento existentes em outras áreas de política pública no Brasil ou na experiência internacional para programas federais de desenvolvimento urbano, destacando o grau de adequação a um sistema de monitoramento a programas federais desenvolvimento urbano no Brasil. Ênfase especial deve ser dada aos programas de desenvolvimento urbano financiados pelo Banco Mundial, BID e outras agências internacionais.
- a proposição das funções que deveria cumprir tal sistema de monitoramento e suas principais características;
- o projeto de montagem de um sistema de monitoramento para programas federais de desenvolvimento urbano, viável no curto prazo.

O projeto deve contemplar os seguintes elementos:

- setores a serem contemplados pelo sistema (habitação, saneamento, transporte coletivo);
- inserção institucional do sistema;
- necessidades financeiras, administrativas e funcionais do sistema;
- modalidades de operação: fluxo de informações.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

O projeto será desenvolvido no prazo de 12 meses, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

III PROJETO DE MONTAGEM DE UM SISTEMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

A. JUSTIFICATIVA

As tendências à descentralização das políticas de desenvolvimento urbano têm sido o resultado do efeito combinado da perda de capacidade do governo federal de cumprir as funções que lhe eram afetas no modelo anterior, sob a vigência do BNH, e, de outro lado, da expansão da participação dos governos estaduais e municipais na gestão dos serviços, seja como resposta à progressiva ausência do governo federal, seja porque a demanda pela gestão dos serviços (essencialmente por parte dos municípios) faz parte da história brasileira. Nas condições da crise, os impulsos à descentralização têm operado de forma caótica e desordenada.

É certo que um processo de transição em direção a uma nova definição de competências deve contar com uma estratégia de capacitação institucional de estados e municípios, especialmente no que diz respeito às unidades e agências que deverão cumprir funções que, por razões óbvias, não lhe eram concernentes no modelo anterior. Esta estratégia se faz ainda mais necessária, dada a forma desorganizada desse processo no Brasil. Desta forma deve contemplar um diagnóstico o mais preciso possível das dificuldades de cada nível de governo, diretamente relacionadas às funções que cada um deles deva vir a cumprir num novo modelo nacional de prestação de serviços urbanos. Às dificuldades deve corresponder um conjunto de medidas de aparelhamento institucional, capazes de viabilizar um maior grau de eficiência ao conjunto do sistema.

B. ESCOPO DO TRABALHO

O projeto deve compreender:

- a análise dos atuais entraves, limite e possibilidades do processo de descentralização das políticas e das exigências político-institucionais para sua viabilidade;
- a análise das dificuldades técnicas, financeiras e administrativas das diversas agências e instituições envolvidas na provisão de serviços urbanos, para cada nível de governo, de modo a estabelecer o “mercado” potencial de um sistema de apoio institucional
- a definição dos possíveis modelos de distribuição de competências, de modo a estabelecer as funções dos três níveis de governo e de suas respectivas agências;
- a definição das estratégias necessárias à superação das dificuldades registradas em cada nível de governo, em relação às suas responsabilidades presentes e futuras;

- a proposição de um sistema de apoio institucional para os três níveis de governo, condizente com essas estratégias, que compreenda áreas como finanças públicas, organização administrativa, análise de projetos, sistema de planejamento e sistema de avaliação.

C. EQUIPE

Os estudos serão realizados pelo IPEA, com apoio de consultores, com experiência comprovada em questões urbanas e políticas públicas, universidades e instituições de pesquisa.

D. CRONOGRAMA

O projeto deve ser desenvolvido no prazo de 12 meses, a contar da data de aprovação dos Termos de Referência.

ANEXO VII

POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROGRAMA DE PESQUISA Custo Estimado por Atividade

US\$ 1.000,00

	1995	1996	1997	TOTAL
1. Estudo sobre rede de cidades de porte médio	100	200	20	320
2. Estudo sobre formas alternativas de financiamento	80	120	50	250
3. Estudo sobre as capacidades da gestão municipal e/ou estadual de programas urbanos	100	200	20	320
4. Estudo para definição de prioridades da ação federal	100	200	20	320
5. Estudos comparados sobre inovações institucionais na experiência internacional	80	220	130	430
6. Projetos com vistas à modernização do aparato do Estado voltado ao desenvolvimento urbano	580	1.320	470	2.370
i. Projeto de montagem de um sistema de informações urbanas	200	700	100	1.000*
ii. Projeto de montagem de um sistema de monitoramento de projetos federais de desenvolvimento urbano	180	320	70	570
iii. Projeto de um sistema de apoio ao desenvolvimento institucional nos três níveis de governo.	200	300	300	800
TOTAL	1.040	2.260	890	4.010

* - Inclui equipamentos.

Obs: Inclui custos de consultores, publicação, realização de workshops e deslocamentos.

ANEXO VIII

POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROGRAMA DE PESQUISA

Cronograma

	1995				1996				1997			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1. Estudo sobre rede de cidades de porte médio												
2. Estudo sobre formas alternativas de financiamento												
3. Estudo sobre as capacidades da gestão municipal e/ou estadual de programas urbanos												
4. Estudo para definição de prioridades da ação federal												
5. Estudos comparados sobre inovações institucionais na experiência internacional												
6. Projetos com vistas à modernização do aparato do Estado voltado ao desenvolvimento urbano												
i. Projeto de montagem de um sistema de informações urbanas												
ii. Projeto de montagem de um sistema de monitoramento de projetos federais de desenvolvimento urbano												
iii. Projeto de um sistema de apoio ao desenvolvimento institucional nos três níveis de governo.												

 negociação

 execução

