

PROGRAMA FEDERAL DE APOIO À GESTÃO URBANA MUNICIPAL: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

Rafael H. Moraes Pereira*

Marco Aurélio Costa**

Ernesto Pereira Galindo*

Renato Balbim*

1 INTRODUÇÃO

O quadro federativo que vem sendo construído a partir da Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios um amplo conjunto de competências, destacando-se aquelas relativas à gestão urbana e às políticas urbanas de habitação, saneamento e mobilidade. No entanto, o processo de urbanização vivenciado pelo Brasil nas últimas décadas – desigual, acelerado e marcado pela fragmentação político-administrativa e territorial – e o descompasso entre as competências atribuídas aos municípios e suas capacidades de gestão e arrecadação fazem com que o avanço da capacidade de gestão urbana das cidades se coloque como um desafio para a grande maioria dos municípios brasileiros.

Tendo como pano de fundo o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), faz-se a seguir uma análise do programa Fortalecimento da Gestão Urbana. Criado em meados do ano 2000 com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da gestão municipal, este programa vem reunindo grande parte dos esforços federais de apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano.

Inicialmente, são abordados alguns elementos históricos e institucionais relativos às ações desenvolvidas pelo governo federal no campo do desenvolvimento urbano. Em seguida, apresenta-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, com ênfase nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011.

Essa análise destaca, além de características básicas do programa, como objetivo, público-alvo e tipo de ações envolvidas, sua relação com a atual PNDU,

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional de Projetos e Pesquisas (Aspla) do Ipea.

a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação, e seu desempenho em termos orçamentário-financeiros. Por fim, são realizadas algumas considerações finais sobre o programa, bem como sobre as tendências e desafios que se colocam para a gestão urbana no país em seu quadro federativo.

2 HISTÓRICO RECENTE DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DA POLÍTICA URBANA FEDERAL

2.1 Alguns elementos históricos da urbanização brasileira

O rápido avanço do processo de urbanização brasileira constitui um dos principais traços da história recente do país ao longo do século XX. Uma breve análise dos seus dados demográficos a partir de 1940 é suficiente para apontar como a passagem de um Brasil predominantemente rural para um país urbano se deu de maneira acelerada.

Entre 1940 e 1991, o país viu sua população urbana crescer a uma taxa geométrica média de 4,31% ao ano (a.a.), enquanto a população cresceu a uma taxa de apenas 0,46% a.a. Este ritmo de crescimento fez com que a população nas cidades brasileiras chegasse a cerca de 111 milhões de pessoas em 1991, aproximadamente oito vezes maior que a população urbana em 1940. Comparado ao ritmo de urbanização de todos os 14 países sul-americanos, entre 1950 e 2000, o Brasil apresentou a quarta maior taxa de crescimento da população urbana (média anual de 4%), atrás somente de Equador, Venezuela e Guiana Francesa, com taxas de 4,1%, 4,2% e 4,3%, respectivamente.

Embora o ritmo de crescimento da população urbana venha reduzindo-se paulatinamente, o grau de urbanização do país, em 2008, já se aproximava dos 85%. Cabe ressaltar, ainda, que o avanço da urbanização não se expressa apenas em termos relativos pelo aumento do grau de urbanização. Em termos absolutos, a população urbana do Brasil passou de pouco mais de 31 milhões de pessoas para cerca de 160 milhões ao longo dos últimos 50 anos. Em 2008, o volume da população residente em cidades brasileiras já beirava 160 milhões (tabela 1).

TABELA 1
População residente, segundo situação de domicílio (1940-2008)

Situação	Ano							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2008 ¹
(Em 1 mil habitantes)								
Total	41.236	51.944	70.992	94.509	121.151	146.825	169.799	189.953
Urbana	12.880	18.783	32.005	52.905	82.013	110.991	137.954	159.095
Rural	28.356	33.162	38.988	41.604	39.137	35.834	31.845	30.858

(Continua)

(Continuação)

Situação	Ano							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2008 ¹
(Em %)								
Total	100,0							
Urbana	31,2	36,7	45,1	56,0	67,7	75,6	81,2	83,7
Rural	68,8	63,8	54,9	44,0	32,3	24,4	18,7	16,2

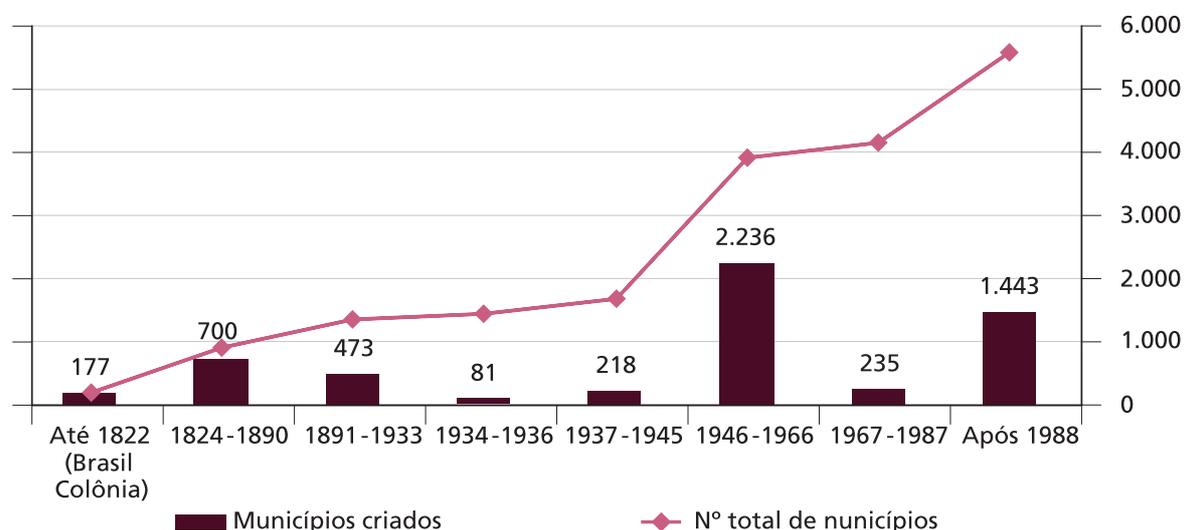
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ([s.d.]; 2000; 2008a; 2008b).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Projeção segundo IBGE (2008b).

Outra característica igualmente marcante na urbanização brasileira tem sido a dinâmica de fragmentação político-administrativa do seu território em novos municípios e da constituição de novos núcleos urbanos. Para ilustrar esta fragmentação, o gráfico 1 traz os dados relativos aos municípios criados ao longo da história do país, tendo como referência diferentes períodos marcados pela vigência das constituições federais. O Brasil, ao longo de sua história, passa dos 177 municípios existentes na Colônia para 5.565, mostrando por que sua divisão político-administrativa é considerada uma das mais dinâmicas do mundo.¹

GRÁFICO 1
Evolução histórica do número de municípios do Brasil



Fonte: IBGE (2011).

Elaboração dos autores.

Essa criação de novos municípios e cidades, que tem se mostrado mais intensa nos períodos de vida democrática do país, reflete os interesses, demandas e

1. Vale destacar que, desde 1938, por meio do Decreto-Lei nº 311, vigora o entendimento jurídico-institucional de cidade como sede urbana do distrito-sede municipal, de forma que a criação de um novo município implica, forçosamente, a criação de uma nova cidade, independentemente do número de habitantes. Seus limites territoriais corresponderão ao seu perímetro urbano, definido em legislação municipal complementar.

pressões locais por emancipação político-administrativa de vilas e distritos. Sem entrar na discussão acerca do quão necessária ou desejável, prejudicial ou benéfica é a criação destes novos municípios e cidades, cabe aqui apenas sublinhar a existência deste movimento, observando que esta criação não acarreta, necessariamente, uma melhoria da gestão urbana, e que este movimento faz ampliar a rede de cidades do país, ampliando a própria demanda por apoio ao fortalecimento da gestão municipal. Embora a emancipação dos municípios possa, em tese, aproximar os cidadãos de suas autoridades locais, este desmembramento também pode contribuir para uma redução relativa da capacidade administrativa dos municípios, trazendo novos desafios para sua gestão.

2.2 Histórico recente da política urbana federal

O papel do município no arranjo federativo brasileiro tem sido tema de debate em diversos momentos da história do país: nas discussões em torno da descentralização e da unidade nacional ocorridas no Império; nas disputas envolvendo o fortalecimento da esfera municipal que se refletiram na chamada “Constituição Municipalista” de 1946; e no debate sobre a autonomia municipal, compreendida no contexto da Constituição Federal de 1988 como um valor democrático em si e como um contraponto ao que teria sido uma excessiva centralização de poder na União durante o governo militar.

A recorrência desse tema em discussões nacionais dá indícios do seu grau de importância. A questão do papel federativo desempenhado pelo município configura-se como uma importante chave para a compreensão do processo de formação político-administrativa do país, da constituição de seus núcleos urbanos e da forma como a gestão municipal, em especial a urbana, tem evoluído no transcurso das últimas décadas.

Foi somente a partir de meados do século XX, principalmente a partir dos anos 1960, quando a população brasileira passa a ser majoritariamente urbana, que a questão urbana passou a se constituir em uma questão nacional, e não apenas um objeto de intervenção local, inserindo-se na agenda política do país de forma mais orgânica. Embora a interrupção da então recente experiência democrática do país pelo golpe de 1964 tenha representado um recuo em termos de construção de uma agenda política da questão urbana, o período da ditadura militar foi caracterizado por levar a cabo um extenso projeto de modernização do país, inclusive no que diz respeito à ampliação da infraestrutura social e urbana.

São expressões dessas ações modernizantes a instituição da política habitacional nacional, por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH); a disponibilização de recursos, ainda que controlados centralmente, para ampliar a cobertura de abastecimento de água; e a criação do Serviço Federal de Habitação

e Urbanismo (SERFHAU). Outro fruto deste período da política urbana federal foi a criação, em 1973, das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) do país,² num processo que, em alguma medida, dialogou com a própria elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (BRASIL, 1974).

De forma associada à elaboração do II PND, ocorreu naquele início dos anos 1970 a formulação da primeira PNDU, que articulava, de um lado, uma visão centralista e setorialista, a qual se refletiria na própria atuação do BNH, e, de outro, uma perspectiva que buscava favorecer a integração nacional, dado o quadro de profundas desigualdades regionais existentes no país (MELLO, 1981). Tratava-se da primeira tentativa de coordenar, em nível nacional, o desenvolvimento urbano do Brasil.

Naquele momento, o SERFHAU era o órgão responsável por coordenar o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, dentro da política de desenvolvimento regional, em articulação com o então Ministério do Planejamento e o Ministério do Interior. Na qualidade de um dos principais órgãos do governo federal voltados para o apoio à gestão municipal urbana, sua estratégia de atuação dedicava-se majoritariamente à divulgação da necessidade de planejar o desenvolvimento urbano e ao apoio financeiro e técnico às prefeituras na elaboração de seus planos de desenvolvimento local integrado (PDLIs).³

O apoio financeiro aos municípios para elaboração dos PDLIs vinha do BNH, por meio dos fundos urbanos, como o Fundo Nacional de Apoio do Desenvolvimento Urbano (FNDU) e, principalmente, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). Criado pela Lei nº 6.256 de 1975, o FNDU foi uma das principais fontes de recursos para o desenvolvimento urbano da época (FRANCISCONI e SOUZA, 1976). Contudo, a maior parte de seus recursos, cerca de 75%, destinava-se a investimentos em transportes urbanos (MELLO, 1981, p. 141). O FIPLAN, criado em 1966 pelo Decreto nº 59.917, destinava-se mais diretamente ao apoio à gestão urbana municipal, podendo ser aplicado por meio de empréstimos, doações ou rendimentos provenientes de suas operações (MELLO, 1981, p. 134).

Numa avaliação das experiências anteriores de estímulos estaduais e federais aos municípios para elaboração de seus planos diretores – com ações de financiamento, a produção de manuais e até a exigência legal da elaboração destes planos,

2. As nove RMs criadas na década de 1970, por meio das Leis Complementares Federais nº 14/1973 e nº 20/1974, foram as RMs de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

3. Em tese, os PDLIs dos anos 1960 diferem dos planos diretores participativos de hoje. Aqueles planos se traduziam em abordagens abrangentes de desenvolvimento local que pouco ou nada envolviam a participação popular em sua elaboração. Além disso, em geral, não eram autoaplicáveis, ou seja, demandavam regulamentação posterior para sua aplicação. Segundo Villaça (1999), num momento posterior aos PDLIs, emergiram os “planos politizados”, que resultaram da “reação popular” iniciada nos anos 1980 e geraram a edição de planos afinados com o ideário da reforma urbana, especialmente no período imediatamente subsequente à Constituição Federal.

no caso do estado de São Paulo –, Bueno e Cymbalista (2007) apontam que, em geral, além de uma visão setorialista, estes planos tendiam a replicar no nível local as diretrizes centrais de planejamento. Além disso, observam que

o destino da maioria desses planos eram as prateleiras do gabinete do prefeito e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal. Um inventário feito em 1979 pela Escola de Engenharia de São Carlos da USP constatava que 80% dos planos dessa era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e somente 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes (BUENO e CYMBALISTA, 2007, p. 258).

A partir do final dos anos 1970, a insustentabilidade do modelo econômico baseado no endividamento público e o recrudescimento do processo inflacionário e da taxa de desemprego foram ingredientes importantes para a crise econômica e política que marcou o fim do período militar. Com a queda do governo militar, a política urbana federal entrou em uma crise que seguiu pela década de 1980 e durou até o final dos anos 1990. Durante este período, com o fechamento de diversas de suas instituições, como o BNH, o SERFHAU e a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU), a pasta de política urbana teve uma trajetória errática, passando por cinco ministérios e duas secretarias nacionais até o início dos anos 2000. Há que se registrar que, durante este período – marcado por uma crise fiscal que desafiou gestores locais e estaduais –, poucos municípios conseguiram avançar na construção de novas práticas de gestão pública, à exceção de alguns municípios mais bem estruturados e de maior capacidade técnica e financeira.

Contudo, muito se avançou nos debates e nas conquistas dos movimentos de base em torno da reforma urbana, que culminaram com a incorporação de um capítulo de política urbana na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A partir da promulgação da Constituição Federal, o país ingressa em um novo período jurídico-institucional, no qual, num primeiro momento, as práticas de planejamento – entendidas ainda em sua associação com o poder centralizado, a tecnocracia e a atuação estatal – foram profundamente criticadas, dando lugar à emergência de ações locais, fortalecidas pelo perfil descentralizador trazido pela nova Carta e o reconhecimento do município como ente da Federação.

No campo da gestão urbana, a Constituição define como de competência da União estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (Artigo 21), cabendo ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, no capítulo sobre política urbana, em seu Artigo 182, estabelece-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores nas cidades com mais de 20 mil habitantes, naquelas pertencentes às RMs e nas de interesse turístico.

O texto constitucional estabelece ainda uma diretriz de descentralização político-administrativa que pressupõe e exige uma capacidade técnica e gerencial, além da disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e humanos por parte dos municípios para que assumam a gestão de seus territórios. Além disso, os vários tipos de competência distribuídos pela Constituição Federal aos entes da Federação demandam a coordenação intergovernamental entre os entes, de forma a produzir um planejamento e uma gestão integrados, articulados e compartilhados acerca de seus territórios e do meio ambiente.⁴

Nessa direção, alguns elementos trouxeram novas perspectivas para a gestão municipal e urbana, entre as quais, destacam-se a ampliação dos recursos tributários na esfera municipal e a valorização desta esfera de governo, seja em termos do reconhecimento do município como um ente da Federação, seja em termos de seu papel na gestão das políticas públicas, agora descentralizadas, seja em termos da gestão urbana, inclusive por meio dos novos instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal e posteriormente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

Treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade veio regulamentar o capítulo da política urbana, conformando o que se constitui no seu marco legal no Brasil. O estatuto legitimou alguns instrumentos de política urbana que já vinham sendo utilizados por alguns municípios que se colocaram na vanguarda da gestão urbana e municipal no país.⁵ Além de estabelecer as diretrizes de política urbana, o estatuto dá embasamento legal para que os municípios utilizem instrumentos de política que poderão favorecer a construção de políticas territoriais voltadas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.⁶

Efetivamente, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, um novo quadro jurídico-institucional passou a nortear a gestão municipal e urbana. A implementação na prática dos diversos instrumentos urbanísticos disponíveis neste marco legal, contudo, depende sobremaneira da capacidade gerencial das prefeituras em desenvolver uma política urbana participativa e eficaz em seus territórios.⁷

4. Vale destacar a existência de um intenso debate em torno do federalismo tripartite brasileiro, no qual o papel do município e sua suposta autonomia demandariam formas de estimular a cooperação intergovernamental, um desafio ainda longe de ser superado. Para uma discussão acerca do federalismo, ver, entre outros, Zimmermann (2005), Castro (2005) e Merlin (2004).

5. Entre eles, o usucapião urbano, o parcelamento e a edificação compulsórios, e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo.

6. Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, foi editado o documento *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, no qual foram fornecidas diversas orientações conceituais, metodológicas e jurídicas, a fim de favorecer a implementação da lei (BRASIL, 2001b).

7. Conforme Sundfeld (2006) ressalva, o estatuto conforma um *conjunto normativo intermediário* do ponto de vista jurídico, o que significa que seus efeitos práticos dependem de desdobramentos ulteriores. Ou seja, seus efeitos se tornarão efetivos à medida que, principalmente, os municípios produzam leis que tornem efetivas as normativas nele contidas e consigam garantir que estas leis sejam aplicadas.

As dificuldades históricas que a grande maioria dos municípios brasileiros tem enfrentado para desenvolver boas práticas na sua gestão urbana dão indícios da importância do problema. É nesse sentido que o governo federal formula e passa a implementar programas e ações orientados para o fortalecimento da gestão municipal e urbana a partir de 2000, como se verá a seguir.

3 O PROGRAMA FORTALECIMENTO DA GESTÃO URBANA

Nesta seção, realiza-se uma análise sintética do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, do Ministério das Cidades, no período de 2004 a 2009. Embora suas ações já viessem sendo desenvolvidas desde gestões anteriores à criação do Ministério das Cidades (MCidades), a ênfase será dada aos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011, devido à indisponibilidade de algumas informações anteriores a 2004.

Buscou-se analisar o perfil das ações desenvolvidas pelo programa e o volume de recursos envolvidos, enquanto medidas que refletissem a prioridade a ele conferida na agenda pública do atual governo. As análises destacam algumas características básicas do programa, como objetivo, público-alvo, tipo de ações envolvidas, avaliando sua coerência em relação à PNDU, a consistência de seus indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação, bem como seu desempenho em termos financeiros.

3.1 Objetivo do programa e público-alvo

O programa Fortalecimento da Gestão Urbana, gerido, desde 2004, pelo MCidades, visa promover a capacitação institucional e democratizar o acesso à informação para o planejamento e gestão urbana, além de incentivar a implementação do Estatuto da Cidade. Seu objetivo oficial é fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. Como seu objetivo deixa claro, as prefeituras municipais são seu público-alvo.

Embora tenha adotado essa nomenclatura a partir do Plano Plurianual 2004-2007, em larga medida, esse programa constitui um desdobramento de outro que já vinha sendo desenvolvido pelo governo federal desde o PPA 2000-2003: o programa Gestão Urbana e Metropolitana, que visava, essencialmente, contratar, a partir do governo federal, a elaboração de estudos, e apoiar, por intermédio de consultorias, as discussões acerca da gestão de serviços públicos de interesse comum.⁸

8. Não seria equivocado dizer que o próprio programa Gestão Urbana do PPA 2000-2003 teve sua origem no PPA 1996-1999. Observa-se que este PPA, embora apresentasse outra forma de organização de seus programas e ações, já possuía algumas ações – por exemplo, *saneamento geral* e *planejamento urbano* – cujos objetivos consistiam em apoiar os estados e municípios de maneira a fortalecer a descentralização da administração pública e dotar as três esferas de governo das condições jurídicas e administrativas para implementar ações de desenvolvimento urbano. No PPA 2000-2003 também existiam outras ações de fortalecimento da gestão urbana municipal, espalhadas em programas ligados à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR), ou vinculadas a programas específicos. Entre outros, destacam-se o programa Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano, que visa à elaboração de estudos, levantamento e difusão de informações; e a ação Habitar Brasil-BID, denominada *apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda*.

No entanto, analisando-se a descrição formal das ações, observa-se, em teoria, uma sensível mudança na abordagem da política de apoio à gestão urbana dos municípios a partir do PPA 2004-2007. Enquanto o programa Gestão Urbana e Metropolitana visava, via de regra, à contratação direta, pelo governo federal, de estudos e consultorias para que os produtos fossem então disponibilizados para os municípios, a partir de 2004, o novo programa passa a priorizar a descentralização de recursos para que os próprios entes municipais possam executá-lo.

Ao menos na intenção do formulador, tratou-se de aplicar uma perspectiva de fortalecimento da gestão municipal pelo aumento da autonomia destes entes na gestão dos recursos, o que parece uma iniciativa coerente com princípios presentes na atual PNDU, embora este tipo de abordagem exija um maior esforço em busca da transparência e do controle dos recursos, agora repassados aos municípios. Mesmo que o foco do programa possa ter variado ao longo dos anos, seu objetivo e público-alvo têm se mantido praticamente os mesmos desde sua criação.

3.2 Estratégias de ação

Diferentemente dos programas finalísticos, que preveem obras e intervenções que se encerram em si, o programa Fortalecimento da Gestão Urbana aparece nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 como um programa de governo de apoio às políticas públicas. Nesse sentido, o programa busca atingir seu objetivo apoiando a estruturação de ações-meio que visam a melhorias na gestão pública urbana dos municípios.

Desde 2004, o governo federal apresentou tanto ações programáticas de apoio à gestão urbana específica e temática, quanto ações de suporte à gestão urbana municipal, num sentido mais amplo. No primeiro grupo, encontram-se aquelas ações que miravam – por meio de estudos e apoio técnico e financeiro – a modernização e o reordenamento institucional na prestação de serviços urbanos de coleta e disposição final de resíduos sólidos, saneamento, transporte urbano e política habitacional. No segundo grupo, suas ações buscam fortalecer a gestão urbana municipal pelo apoio técnico e financeiro à capacitação de agentes municipais para o desenvolvimento urbano, à formulação de planos municipais e à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Em 2005, o MCidades lançou, ainda, a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade para todos*, com o intuito de divulgar a importância de os municípios realizarem seu planejamento urbano. A campanha contou com a distribuição de *kits* contendo publicações com informações e orientações para serem utilizados nos processos locais de elaboração dos planos diretores, e a realização de diversas oficinas de trabalho, além da formação de uma rede de técnicos e organizações, tendo atingido 1.350 municípios (BRASIL, 2005a; 2005b).

Pelo perfil das suas ações programáticas contidas no PPA, fica claro o entendimento do programa de que capacidade da gestão urbana municipal passa, em larga medida, por uma combinação de qualidade e quantidade dos recursos humanos, físicos e financeiros dos quais as prefeituras dispõem. No contexto dos avanços até agora conquistados na política urbana brasileira, as ações do programa explicitam que capacidade da gestão urbana de um município inclui, também, sua capacidade de realizar e executar o seu planejamento de maneira democrática, utilizando-se dos instrumentos urbanísticos existentes. Sob este aspecto, portanto, as ações propostas pelo programa parecem enfrentar o problema das deficiências da gestão urbana municipal de forma coerente com a PNDU.

As principais ações do programa podem ser vistas no quadro 1. As quatro principais ações, indicadas nas quatro primeiras linhas do quadro, responderam por cerca de 70% de toda a meta financeira realizada do programa entre 2004 e 2009. Embora tenham mudado de nome e de código, as quatro têm se mantido ao longo do tempo, o que traz maior continuidade ao programa desde então.

QUADRO 1

Nome e código das ações programáticas que compõem o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) nos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011

PPA 2004-2007		PPA 2008-2011	
Nome	Código	Nome	Código
Apoio à capacitação de municípios e agentes sociais para o desenvolvimento urbano	0612	Apoio à capacitação de gestores municipais e agentes sociais para o desenvolvimento urbano	8872
Apoio à implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores	0642	Assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa	8874
Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda (Habitar-Brasil)	0652	Apoio à modernização institucional dos municípios para atuação na melhoria das condições do setor habitacional no segmento das famílias de baixa renda (Habitar-Brasil)	8873
Apoio à modernização institucional do setor de transporte público urbano	09FM	Apoio ao desenvolvimento institucional para a gestão dos sistemas de mobilidade urbana	2D49
Apoio à gestão metropolitana e ao consorciamento municipal para o desenvolvimento urbano	0588	Descontinuada	-
Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes (criado em 2007)	006L	Apoio à elaboração de projetos de saneamento em municípios de Regiões Metropolitanas, de regiões integradas de desenvolvimento econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes	1P95
Não existia	-	Apoio à elaboração de estudos e implementação de projetos de desenvolvimento institucional e operacional e à estruturação da prestação dos serviços de saneamento básico e revitalização dos prestadores de serviços públicos de saneamento	8871

Fonte: SigPlan (Brasil, [s.d.].a.).

A ação de apoio à gestão metropolitana e ao consorciamento municipal, pertencente ao programa no PPA 2004-2007 (antigo código 0311, código 0588 posteriormente), não apenas foi descontinuada formalmente no PPA 2008-2011, mas também, na prática, não teve nenhum recurso gasto no PPA 2004-2007.⁹ É curioso notar que esta ação deixou de existir justamente no momento próximo à aprovação do marco legal dos consórcios públicos – a Lei Federal nº 11.107/2005. Conquanto se tratasse de um projeto que havia sido encaminhado e aprovado no Congresso Nacional pelo próprio governo, a não execução financeira anterior e a posterior descontinuidade sinaliza para certa incoerência na elaboração dos instrumentos que pudessem dar efetividade à implantação da PNDU.

Essa efetividade relacionada à implantação da PNDU diz respeito ao princípio do consorciamento, utilizado, inclusive, como critério de seleção de proposta para acesso a recursos do próprio MCidades e, de maneira curiosa, utilizado como indicador oficial de diversas ações deste próprio programa, como se verá mais adiante.

Entretanto, não se pode afirmar que essa descontinuidade reflita uma incoerência do governo federal à época, sobretudo se for considerado que, em 2004, o governo federal criou a Subsecretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República, levando para o centro da execução do poder a agenda municipal, com tarefas claras, como o acompanhamento do então Projeto de Lei dos Consórcios Públicos e a discussão ainda empreendida sobre regiões metropolitanas.

Particularmente no que diz respeito à ação de *assistência técnica para o planejamento territorial e a gestão urbana participativa*, o MCidades inovou ao lançar edital público para conveniamento com entidades sem fins lucrativos que definia regras de competição entre os projetos apresentados para concorrer pelo financiamento do governo federal. Segundo o ministério (BRASIL, 2007a), o edital de 2007 utilizaria alguns critérios técnicos para seleção das propostas coerentes com a linha de desenvolvimento da PNDU, ao dar prioridade para propostas que apresentassem melhores estratégias de: *i*) participação popular e controle social, comunicação e difusão dos resultados; *ii*) fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão; e *iii*) transferência de conhecimento para ampliação da capacidade técnica dos beneficiários.¹⁰

Entretanto, ao analisar o quesito de qualificação e experiência institucional do proponente, o MCidades utilizou alguns critérios que tenderiam a priorizar os municípios que possuem melhor infraestrutura física, administrativa e gerencial,

9. Embora isso não tenha comprometido a destinação prioritária dos recursos às RMs, como se verá na quarta seção deste capítulo.

10. Uma análise mais profunda da mudança no perfil da ação após a publicação do edital, contudo, ainda não pode ser realizada, tendo em vista que apenas dois municípios até o momento foram beneficiados com transferências por esta ação (Cuiabá e Recife). Além disso, uma futura análise mais criteriosa para verificar se esta mudança foi efetiva exigirá um esforço de trabalho de campo com visitas aos municípios selecionados e entrevistas com gestores locais e do próprio MCidades.

e aqueles que já tenham tido experiência em processos participativos em articulação com a sociedade civil. A utilização destes critérios poderia levar a uma seleção enviesada, que priorizaria apenas os municípios que provavelmente já possuem alguma capacidade de gestão, excluindo, assim, aqueles que enfrentam maiores dificuldades em estabelecer as bases de sua gestão urbana participativa. Dado que o programa se direciona para apoiar a gestão dos municípios, a baixa capacidade de gestão ou mesmo de elaboração de projetos e propostas não deveria ser um obstáculo para que os municípios fossem selecionados como beneficiários do programa.

Embora uma avaliação criteriosa do programa devesse analisar mais detalhadamente cada projeto aprovado nos últimos anos, pode-se perceber que, desde 2004, o Fortalecimento da Gestão Urbana vem sendo executado sob uma abordagem coerente com princípios da PNDU que vêm sendo colocados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Pelo menos no que diz respeito às suas diretrizes oficiais, o programa, nos últimos anos, parece buscar conferir autonomia para as autoridades municipais na gestão de recursos e valorizar o princípio de participação popular na gestão urbana.

4 INDICADORES DE DESEMPENHO E RECURSOS DO PROGRAMA

4.1 Indicadores oficiais de avaliação

O acompanhamento e a avaliação de desempenho de determinado programa governamental são relevantes tanto sob o ponto de vista pragmático – no sentido de que programas mal desenhados podem gerar sérios desperdícios de recursos – quanto no sentido ético e político de transparência e prestação de contas à sociedade (WORTHEN, SANDRES e FITZPATRICK, 2004).

Para se fazer uma análise consistente do desempenho físico do programa Fortalecimento da Gestão Urbana, seria necessário verificar, entre outras informações, algumas de caráter mais administrativo, que dizem respeito aos resultados diretos das ações desenvolvidas, como número de gestores capacitados, número de municípios atendidos, número de planos diretores implantados com apoio do programa etc. No limite, a falta de informações como estas inviabiliza até mesmo saber em que medida a execução das ações programáticas efetivamente estaria contribuindo para os objetivos do programa.

Após consulta feita ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SigPlan (BRASIL, [s.d.]a), observou-se que essas informações de natureza administrativa do programa e mesmo algumas informações sobre seus indicadores oficiais de monitoramento e avaliação não são alimentados de maneira sistemática. Ainda que a falta de um acompanhamento destas informações de programas governamentais venha sendo gradualmente superada ao

longo dos últimos PPAs, sua ausência tende a prejudicar a transparência da gestão pública federal e os próprios esforços de avaliação e aprimoramento dos programas, colocando-se como um dos principais desafios a serem superados.

Embora o programa Fortalecimento da Gestão Urbana configure-se, em certa medida, como um desdobramento de programas e ações do governo federal anteriores a 2004, é somente a partir desse ano que o órgão responsável estabelece seus indicadores de avaliação oficial (quadro 2).

QUADRO 2

Indicadores de avaliação oficial do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (1136) e metas estipuladas ao final de cada PPA

Indicador	Base de referência		Meta oficial estabelecida para o ano (%)	
	Data de referência	Índice de referência (%)	2007	2011
Taxa de municípios consorciados para habitação	1/11/2001	1,2	5	Não definida
Taxa de municípios com planos diretores aprovados e elaborados	1/11/2001	18	32	100
Taxa de municípios com cadastros imobiliários	1/11/2001	81,5	86,5	Não definida
Taxa de municípios consorciados para serviços de esgotamento sanitário	1/11/2001	1,6	7,5	16
Taxa de municípios consorciados para serviços de coleta de lixo	1/11/2001	2	12	20
Taxa de municípios com processo de fortalecimento institucional pactuado com o MCidades para o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão urbanos	1/1/2007	Não se aplica ¹	Não se aplica ¹	95

Fonte: SigPlan (Brasil [s.d.].a.).

Nota: ¹ Indicador criado a partir de 2008.

O desenho desses indicadores para acompanhar e avaliar o programa merece algumas ponderações. Deve-se salientar que estes indicadores oficiais representam informações parciais e incompletas sobre as condições de gestão urbana dos municípios. Inicialmente, porque consideram o número total de municípios com a presença de determinados serviços urbanos e não somente aqueles municípios contemplados pelo programa. Além disso, não relativiza esta informação pelo tamanho total da população que possui acesso a estes serviços. Constituem-se, assim, em indicadores incompletos de desempenho destes serviços.

Além disso, devido às fórmulas de cálculo dos indicadores, o desempenho do programa estaria sendo mensurado apenas pelo número de municípios que possuem consórcios intermunicipais para a gestão daqueles serviços urbanos, ignorando outros municípios que poderiam fazer uma boa gestão destes serviços fora de consórcios intermunicipais. Embora a existência de um

consórcio municipal possa ser interpretada como uma sinalização de maior organização e cooperação entre as administrações municipais, deve-se reconhecer que um município não precisa estar consorciado para realizar uma boa gestão destes serviços.

É de central importância salientar ainda que os cinco primeiros indicadores oficiais utilizados pelo programa representam informações muito influenciáveis por questões externas ao programa. Ou seja, os valores dessas taxas estão suscetíveis a variar, por conta de municípios que tenham instituído seus planos diretores ou cadastros imobiliários etc. sem nunca terem sido apoiados pelo programa.

Quando se está tratando dos indicadores de resultado do programa, deveriam ser utilizadas informações especificamente daqueles municípios que foram apoiados pelo programa, permitindo sua comparação com aqueles municípios que não o foram. Nestes indicadores, poderiam ser utilizados tanto números absolutos quanto relativos transformados em taxas.

No primeiro caso, o MCidades necessitaria ter um acompanhamento rigoroso dos número de planos diretores apoiados que foram aplicados, cadastros imobiliários apoiados que foram criados ou atualizados, número de municípios apoiados que aplicaram instrumentos urbanísticos no Estatuto da Cidade etc. O próprio indicador oficial criado em 2008 (*taxa de municípios com processo de fortalecimento institucional pactuado com o MCidades para o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão urbanos*) possui um caráter de indicador de processo e poderia ser convertido para número absoluto de municípios apoiados.

No segundo caso, poderiam ser utilizadas taxas de municípios beneficiados que efetivamente finalizaram os seus projetos com apoio do programa. O cálculo destas taxas deveria considerar a proporção de projetos apoiados efetivamente aplicados pelos municípios em relação ao número total de municípios elegíveis do programa, ou seja, aqueles municípios “carentes” de apoio federal para o fortalecimento de sua gestão urbana, que, portanto, se encaixariam no perfil do seu público-alvo. Nesse sentido, o programa precisaria passar por um redimensionamento do seu público-alvo, como os próprios gestores do programa apontam no relatório de acompanhamento no SigPlan, o que envolveria a difícil tarefa de definir quais são e quantos seriam os municípios elegíveis.

Ainda que o programa venha a construir um novo conjunto de indicadores oficiais de avaliação e um sistema de informações para acompanhamento nos moldes aqui mencionados, é importante destacar que a mera

constatação quantitativa da existência de municípios com esses instrumentos não estaria refletindo, necessariamente, sua aplicação correta conforme previsto no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, destaca-se a relevância da realização de algumas ações complementares de acompanhamento *in loco* de uma amostra dos projetos apoiados.

Em síntese, seria de grande contribuição para o avanço do programa uma revisão geral de seus indicadores oficiais, de forma a encontrar medidas que reflitam de maneira mais fiel os resultados pretendidos pelas ações que efetivamente têm o potencial de contribuir para o fortalecimento da gestão urbana municipal.

4.2 Recursos do programa

Os dados e análises sobre a execução financeira do Fortalecimento da Gestão Urbana apresentados neste capítulo se baseiam em pesquisa realizada no sistema SigaBrasil (BRASIL, [s.d.])¹¹. Os dados abrangem o período de 2004 a 2009 e foram extraídos do sistema em 18 de junho de 2010.

No que tange à sua estrutura financeira, o programa baseia-se fundamentalmente em recursos de repasses feitos aos estados e municípios, utilizando contratos de repasse de recursos com a Caixa Econômica Federal. Considerando-se a totalidade dos recursos autorizados para o programa entre 2004 e 2009, 64,48% tinham como fonte recursos ordinários do Orçamento Geral da União (OGU); 18,04% provinham da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL); 17,33%, de operações de crédito externas, por meio dos acordos firmados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolvimento da ação Habitar Brasil; e o 0,16% restante provinha de reforma patrimonial pela alienação de bens. Nota-se, no entanto, que a execução dos gastos do programa se concentram ainda mais nos recursos ordinários, que responderam por cerca de 78% de todos os valores efetivamente pagos pelo programa nesse período.¹²

Em termos absolutos, observa-se que a soma total de recursos autorizados para o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana, no período de 2004 a 2009, foi de R\$ 274,8 milhões (tabela 2). O gráfico 2 ilustra os dados da tabela 2, deixando mais claro o volume de recursos alocados para o programa de 2004 a 2010.

11. Esse sistema, desenvolvido pelo Senado Federal, integra informações orçamentárias de diversas bases de dados de outros sistemas, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Ministério da Fazenda; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), do Ministério do Planejamento; e o Sistema de Elaboração Orçamentária (Selor), do Senado.

12. Todos os valores apresentados neste capítulo, bem como suas porcentagens calculadas, referem-se a valores deflacionados pelo índice oficial da inflação brasileira, o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, tendo como referência dezembro de 2009.

Nota-se uma tendência instável de recursos orçamentários destinados ao programa Fortalecimento da Gestão Urbana, com um incremento orçamentário até 2007 e uma queda nos dois anos seguintes.

TABELA 2
Resumo orçamentário do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2010)
 (Em R\$ mil)¹

Ano	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Pago	RPs inscritos ²	RPs pagos
2004	19.094,21	47.640,36	27.786,55	2.629,47	706,86	317,32
2005	53.757,43	55.788,02	52.772,15	6.057,28	23.640,75	5.017,23
2006	25.758,42	37.972,73	15.447,28	6.079,19	62.089,69	28.957,13
2007	26.174,54	52.897,73	41.339,23	14.763,34	32.566,99	21.008,96
2008	44.927,19	48.887,68	36.872,90	8.573,50	29.779,46	10.945,11
2009	29.328,00	31.628,00	23.759,54	4.710,38	41.054,59	4.491,28
Total	199.039,79	274.814,52	197.977,65	42.813,16	189.838,35	70.737,03

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE (referência: dezembro de 2009).

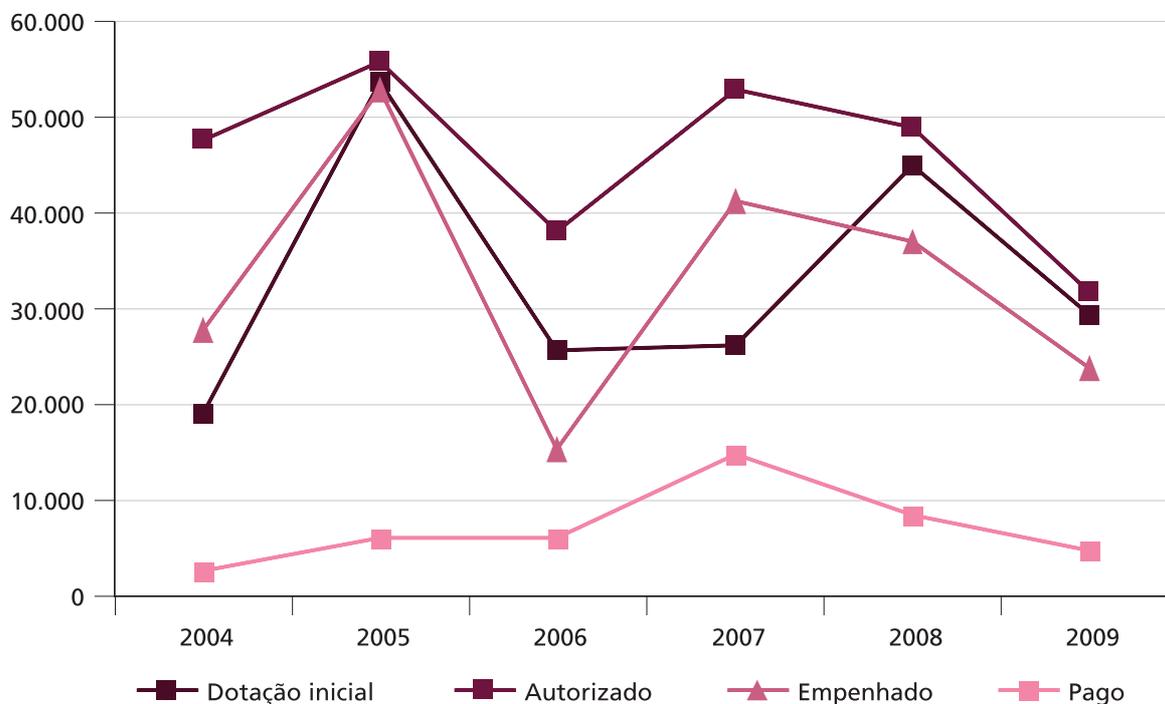
² Foram considerados os restos a pagar (RPs) inscritos como processados e não processados, incluindo os valores de exercícios não imediatamente anteriores. Foram excluídos os RPs cancelados.

Obs.: 1. Não foram incluídos na tabela 2 os valores liquidados, uma vez que estes valores no SigaBrasil equivalem ora aos valores pagos (ao longo de cada mês de um ano), ora aos valores empenhados (na passagem de um ano ao outro). Neste último caso, trata-se de um procedimento orçamentário na passagem entre um ano e outro, em que os valores empenhados e ainda não liquidados são liquidados formalmente de forma automática. Por isso, optou-se pela exclusão desta informação da tabela.

2. Dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Não obstante o incremento orçamentário recebido pelo programa até 2007, a soma de todos os seus gastos realizados (pagos no exercício e restos a pagar), entre 2004 e 2009, representa apenas 0,48% dos gastos totais do MCidades com seus programas nesse mesmo período. A título de comparação, há seis programas do ministério que, juntos, responderam por cerca de 58% de todos recursos programáticos gastos pelo MCidades. Observa-se, ainda, que, em termos da quantidade de recursos gastos por cada programa do MCidades, entre 2004 e 2009, o programa de Fortalecimento da Gestão Urbana dos municípios ocupa a posição de 18º numa lista de 30 programas.

GRÁFICO 2
Evolução dos recursos autorizados para o programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
 (Em R\$ mil)¹



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro de 2009).

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Considera-se que a análise da parcela do orçamento de fato executada é mais importante que a simples verificação do orçamento alocado, tendo em vista que os valores pagos podem dar alguns indícios acerca da capacidade operacional da gestão do programa. O nível de execução analisado neste texto será, então, o financeiro, com base na comparação dos valores pagos com o valor autorizado ou mesmo com o empenhado.

A soma dos valores desembolsados pela execução do programa, no período de 2004 a 2009, totalizou cerca de R\$ 113,5 milhões (somando-se valores pagos e restos a pagar). Embora os restos a pagar que passaram para 2010 não estejam incluídos neste cômputo,¹³ pode-se dizer que o programa tem apresentado um nível de execução de apenas 41,3%.

13. Considerando-se os valores de restos a pagar já pagos até 18 de junho de 2010, o nível de execução subiria para 44%.

Conforme indicado no gráfico 2, as variações nos valores autorizados para serem gastos a cada ano de exercício não foram acompanhadas por variações equivalentes no valor absoluto pago em cada ano. Os valores efetivamente pagos oscilaram bem menos, sugerindo que não haveria uma relação direta entre as oscilações orçamentárias e o volume de recursos efetivamente despendidos. O gráfico 2 aponta, por exemplo, que apesar da queda brusca nas previsões (doação, autorização e empenho) o programa manteve um ritmo de crescimento nos desembolsos até 2007. A partir de 2008, os gastos, bem como todos os valores orçamentários do programa, apresentam reduções em termos reais, apesar do constante aumento nos gastos totais do MCidades.

A equipe gestora do programa destacou em relatórios oficiais de autoavaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2005c, 2006, 2007b e 2008) algumas restrições que estariam comprometendo o desempenho do programa como um todo, entre as quais se destacam o contingenciamento orçamentário e descontinuidades na liberação dos recursos; atraso na liberação de recursos por parte do MCidades; e dificuldades de celebração de convênios devido à tramitação dos processos dentro do ministério ou à inadimplência dos entes.

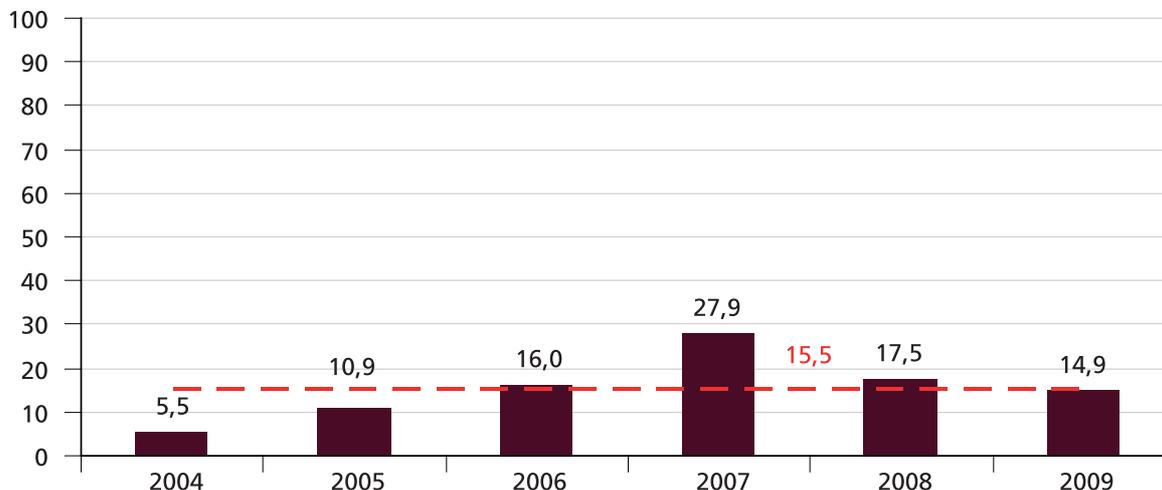
A equipe do MCidades destaca, ainda, as limitações dos próprios municípios beneficiários que, via de regra, apresentam baixa capacidade técnica instalada – tanto em termos de infraestrutura institucional quanto de pessoal capacitado. Estas limitações tendem a se colocar como um dos principais entraves para o programa, na medida em que reduzem fortemente a capacidade dos municípios de contratar os recursos do programa.

A baixa execução do programa acaba por fazer com que a participação dos restos a pagar nos valores pagos totais a cada ano seja essencial para elevar a sua execução financeira. A porcentagem de execução média para os valores inscritos como restos a pagar supera a porcentagem referente ao próprio ano de exercício. Observando-se o que ocorreu em cada ano, percebe-se que esta relação persiste para todos os anos (gráficos 3 e 4).

Isso tem contribuído para que os valores não pagos de anos anteriores venham se avolumando, gerando anos em que os restos a pagar acumulados (inscritos totais) são maiores que o valor empenhado do exercício, como já observado na tabela 2. Ou seja, os recursos orçamentários destinados a determinado ano de exercício são superados pelos valores não gastos de anos anteriores e ainda disponíveis para uso. Analisando-se os valores efetivamente gastos em cada ano, observa-se que, desde 2006, os valores pagos como restos a pagar superam os recursos gastos do próprio exercício. Em algumas situações, como em 2006, os valores de RPs pagos foram quase cinco vezes maiores.

GRÁFICO 3

Execução no ano de exercício (pago/autorizado) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
(Em %)



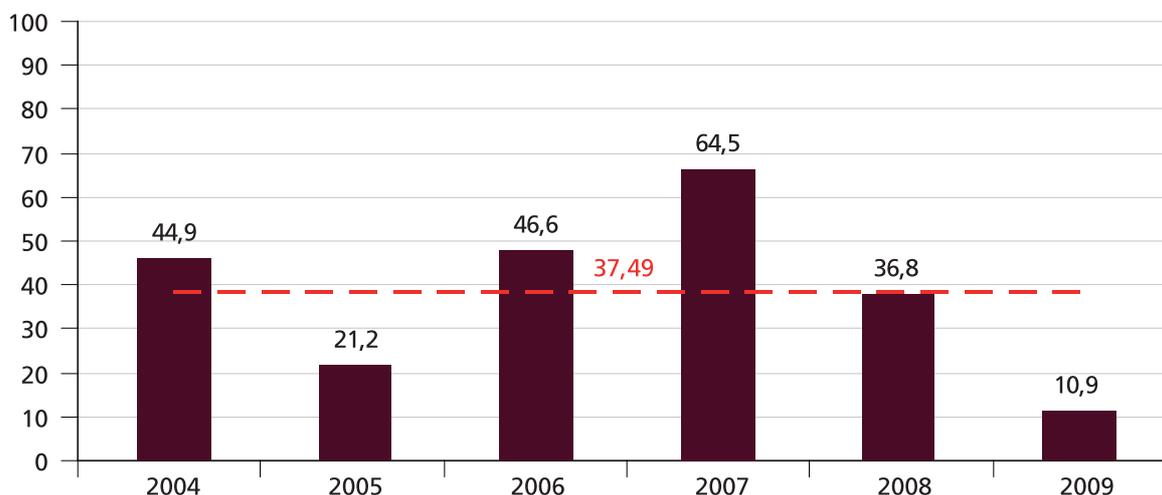
Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

GRÁFICO 4

Nível de execução de restos a pagar (RPs pagos no ano/RPs inscritos no ano) do programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)
(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Em termos das modalidades de aplicação dos recursos pagos pelo programa, observa-se que a estratégia mais utilizada foi a transferência de recursos para os municípios quase exclusivamente por meio de auxílios e contribuições, utilizando contratos de repasse de recursos com a Caixa Econômica Federal (mais de 99%). As transferências a municípios responderam por 55,88% (R\$ 63.450,35 mil) de

todos os valores pagos do programa, o que sinaliza que ele tem efetivamente adotado um enfoque que dá maior autonomia aos agentes municipais. Em segundo lugar, encontram-se as aplicações diretas com 22,79% de participação.

A tabela 3 apresenta a distribuição de valores pagos por modalidade de acordo com o título vigente no período em que foram observadas.

TABELA 3
Valores pagos pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana, segundo modalidade de aplicação (2004-2009)

Modalidade de aplicação	Valor pago total	
	(R\$ mil) ¹	%
Transferências a municípios	63.450,35	55,88
Aplicações diretas	25.881,33	22,79
Transferências a estados e ao Distrito Federal	13.236,42	11,66
Transferências ao exterior	5.932,21	5,22
Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	4.200,68	3,70
Aplicações diretas – operações internas	849,21	0,75
Total	113.550,19	100,00

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Valores deflacionados pelo IPCA (referência: dezembro de 2009).

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Do ponto de vista da distribuição espacial dos recursos, observa-se que a região beneficiada que teve maior participação nos gastos foi a Sudeste (com 34,07%), em especial, o estado de São Paulo (com 12,42%). Entre os cinco municípios que mais receberam recursos, entre 2004 e 2009, dois são da região Norte: Porto Velho, o primeiro, com mais de 10,44%, e Boa Vista, o terceiro, com 4,30%. Além destes, tem-se o Rio de Janeiro, com 5,79%, em segundo lugar; Belo Horizonte, com 2,65%; e Salvador, com 2,25%.¹⁴

Utilizando-se um recorte por porte de município, observa-se que de fato os municípios com menos de 20 mil habitantes receberam poucos recursos do programa, o que seria coerente, devido às menores exigências legais colocadas pelo Estatuto da Cidade a estes municípios, particularmente no que diz respeito à não obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores.

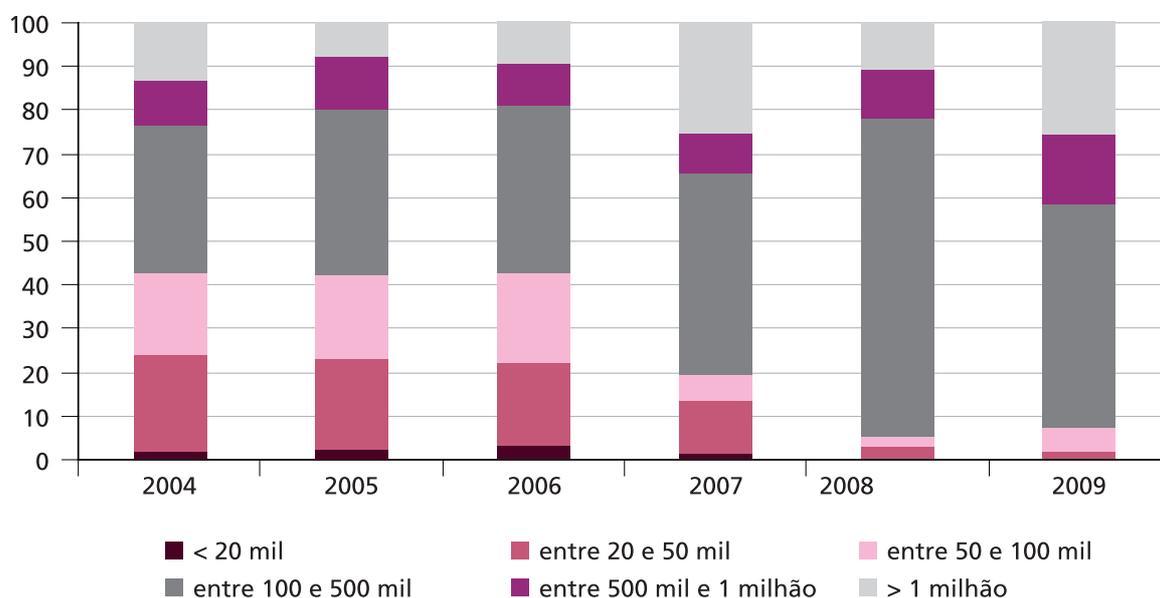
14. As análises da distribuição geográfica dos desembolsos do programa desconsideraram os valores relacionados ao Distrito Federal. Isto porque estes valores encobrem não apenas os benefícios direcionados à gestão urbana do Distrito Federal, mas também as despesas próprias do programa, o que poderia gerar uma distorção da análise sobre alocação de recursos do programa.

No gráfico 5, apresenta-se a variação de recursos destinados pelo programa aos municípios segundo seis estratos de tamanho populacional. Observa-se que a repartição dos valores gastos no período pelas seis faixas apresentadas no gráfico 5 variaram bastante, embora mantendo uma preponderância em municípios acima de 100 mil habitantes. A concentração de recursos nestes estratos populacionais se justificaria devido à maior escala dos problemas urbanos, em geral, enfrentados por estes municípios.

GRÁFICO 5

Distribuição dos recursos totais pagos pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana, segundo porte dos municípios beneficiados (2004-2009)¹

(Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Entre 2000 e 2009, 44 dos 332 municípios beneficiados pelo programa mudaram de categoria de porte de município. Nestes casos, os valores recebidos por estes municípios foi mantido para as duas classes.

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

O foco dado às capitais, RMs, regiões integradas de desenvolvimento econômico (Rides) e outras aglomerações urbanas pode ser percebido na tabela 4. Observa-se que a porcentagem de municípios beneficiados que fazem parte destes grupos é bem maior que a porcentagem dos que não fazem. A concentração de recursos nestas aglomerações se justificaria pelos problemas urbanos enfrentados, que ganhariam maior complexidade por serem compartilhados por mais de um município, demandando repostas articuladas.

TABELA 4
Categorias de municípios beneficiados pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana (2004-2009)

Agregação	Municípios		Beneficiados (%)
	Total	Beneficiados ¹	
Brasil	5.565	332	5,97
Capitais	27	26	96,30
Não capitais	5.538	306	5,53
RMs originais ²	118	57	48,31
Não RMs originais	5.447	275	5,05
RMS, Rides e aglomerações	456	132	28,95
Não RMS, Rides e aglomerações	5109	200	3,91

Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).

Elaboração dos autores.

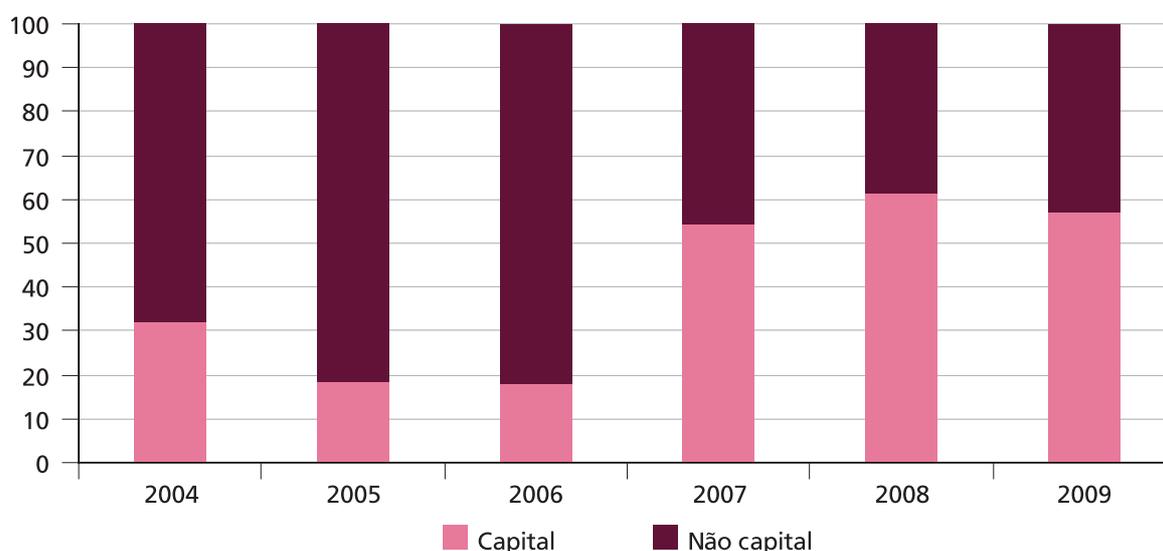
Notas: ¹ Com base na identificação do campo "localidades favorecidas" da base do SigaBrasil até a data de atualização dos dados.

² Consideradas as nove regiões metropolitanas criadas na década de 1970: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre.

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

O aumento do foco nas capitais, ao longo dos anos, pode ser percebido no período de 2004 a 2009, conforme apresentado no gráfico 6, o que ratifica as características priorizadas pelo programa como mencionado anteriormente, uma vez que estas cidades reúnem, via de regra, a posição de núcleos metropolitanos e cidades de maior porte.

GRÁFICO 6
Participação das capitais nos recursos totais pagos (do exercício e restos a pagar) pelo programa Fortalecimento da Gestão Urbana aos municípios beneficiários, segundo categoria (2004-2009)
 (Em %)



Fonte: Sistema SigaBrasil (Brasil [s.d.]b.).

Elaboração dos autores.

Obs.: dados extraídos em 18 de junho de 2010.

Em linhas gerais, nota-se que o programa priorizou as transferências a municípios e, ao longo dos últimos anos, enfatizou aqueles que são capitais, fazem parte de RMs ou possuíam mais de 100 mil habitantes. Por um lado, isto sinaliza que o programa estaria bem focalizado, em vista do recente dinamismo real observado nas cidades médias brasileiras em termos de crescimento econômico e populacional (MATA *et al.*, 2006; MATA e MOTTA, 2008). Por outro, a baixa capacidade gerencial dos municípios de menor porte cujos planos diretores são exigidos pelo Estatuto da Cidade sugere que o MCidades deveria repensar o nível de atenção dada a estes municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora se tenha observado importantes avanços na legislação urbanística do país com a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos, este amadurecimento do arcabouço jurídico está longe de ser suficiente para a garantia de uma gestão urbana que seja ao mesmo tempo democrática e eficiente. Assim, a existência de instituições municipais mais sólidas e capacitadas se coloca como questão crucial para que aquela legislação se faça valer na prática, de forma a aprimorar a gestão das cidades do país.

Sob esse aspecto, o programa federal de Apoio à Gestão Urbana dos municípios deveria desempenhar importante papel. Contudo, o que se observa é que este programa apresenta algumas deficiências em termos do seu fluxo de recursos e do seu sistema de monitoramento e avaliação, os quais precisam ser equacionados. Nesse sentido, o programa mereceria passar por uma revisão geral, visando a seu aprimoramento e o da sua gestão.

Inicialmente, poder-se-ia pensar numa oficina de revisão do programa, nos moldes do ciclo de oficinas promovidos em 2008 pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), com base na metodologia do modelo lógico proposta por Ferreira Casiloto e Gonzalez. (2007). Por meio desta oficina, seria possível fazer uma revisão mais abrangente do programa, sobretudo no redimensionando e na focalização de seu público-alvo, na reformulação de novos indicadores oficiais de acompanhamento e avaliação e, eventualmente, na redefinição de suas ações programáticas.

A criação do modelo lógico do programa seria ainda de importante contribuição por apontar as boas práticas que vem sendo desenvolvidas internamente ao programa, bem como seus gargalos internos, os quais poderiam passar por uma reformulação de processos que gerasse mais agilidade ao seu funcionamento, em particular nos mecanismos de celebração de convênios e repasses aos municípios.

Do ponto de vista da política federal mais ampla de apoio à gestão urbana municipal, permanecem extremamente válidas as ações de apoio à construção e à aprovação dos planos diretores em diversos municípios brasileiros, bem como as voltadas à qualificação das equipes de gestores municipais para o aprimoramento e expansão de seus serviços urbanos. Paralelamente à continuidade e ao aprimoramento destas ações, coloca-se como desafio avançar na avaliação das experiências de aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e na própria qualidade do processo de gestão participativa, sobretudo no que diz respeito à elaboração dos planos diretores e ao desempenho dos conselhos municipais de política urbana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1975-1979**. Brasília: IBGE, 1974.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade** – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 11 jul. 2001a.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001b.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano diretor participativo**. Brasília: MCidades, 2005a.

_____. _____. **Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: MCidades; Confea, 2005b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007: ano base 2004: exercício 2005**. Brasília: MP, 2005c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>.

_____. _____. _____. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007: ano base 2005: exercício 2006**. Brasília: MP, 2006. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>.

_____. Ministério das Cidades. **Chamada Pública SNPU nº 02 /2007**. Apoio a projetos de capacitação para implementação de instrumentos de acesso à terra urbanizada previstos nos planos diretores participativos. Brasília: MCidades, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2006: exercício 2007. Brasília: MP, 2007b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>.

_____. _____. **Relatório anual de avaliação Plano Plurianual 2004-2007**: ano base 2007: exercício 2008. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=197&cat=155&sec=10>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN)**. Brasília, [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>>.

_____. Senado Federal. **SigaBrasil**. Brasília, [s.d.]b. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

CASTRO, J. N. **La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

FERREIRA, H; CASSIOLATO, M; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa**: um roteiro básico. Brasília: Ipea, 2007. (Nota Técnica).

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea, 1976. (Estudos para o Planejamento, n. 15).

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos**: séries históricas. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/defaulttab_historicas.shtm>.

_____. **Censo 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>>.

_____. **Projeção da População Brasileira por Sexo e Idade para o Período 1980-2050** – revisão 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/projecao.pdf>.

_____. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000684181210201118380911960.pdf>>.

MATA, D. *et al.* **Um exame dos padrões de crescimento das cidades brasileiras.** Brasília: Ipea, 2006. (Texto para discussão, n. 1.155).

MATA, D.; MOTTA, D. Crescimento das cidades médias. **Boletim Regional e Urbano**, n. 1, 2008.

MELLO, J. C. **Planejamento dos transportes urbanos.** Rio de Janeiro, Campus, 1981.

MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo:** a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). *In:* DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade:** comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006. p. 44-60.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Fupam/Editora da USP, 1999. p. 169-244.

WORTHEN, R. B.; SANDRES, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas:** concepções e práticas. Traduzido por Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gente, 2004.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.