

## SISTEMATIZAÇÃO DO DEBATE SOBRE “DESENVOLVIMENTO URBANO – CIDADES SUSTENTÁVEIS E QUALIDADE DE VIDA”

Estela Neves\*

### 1. Introdução

O painel “Desenvolvimento Urbano – Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida” foi parte integrante das comemorações dos 50 anos do BNDES, tendo sido organizado para promover a reflexão e debates sobre três grandes questões: (i) os principais desafios e possibilidades das cidades brasileiras, à luz dos seus principais problemas, e considerando os debates e compromissos assumidos no contexto nacional e internacional; (ii) quais estratégias e políticas, de curto, médio e longo prazos, podem ser recomendadas para o enfrentamento dos problemas e para o aproveitamento das oportunidades; e (iii) o papel do BNDES no processo de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Jorge Wilhelm e Marcus André Melo foram os palestrantes do painel, que contou com Beatriz Azeredo da Silva na presidência da mesa e com os debatedores Sérgio Magalhães, Julio Mourão e Terezinha Moreira.

### 2. Os pontos mais importantes das apresentações

O primeiro palestrante, o arquiteto e secretário de Planejamento do Município de São Paulo, Jorge Wilhelm, organizou sua exposição em duas partes. Na primeira discutiu alguns conceitos-chave (*desenvolvi-*

---

\* Doutoranda do Programa Internacional de Pós-graduação em Instituições, Organizações e Estratégias, CPDA/UFRRJ, sistematizadora do painel “Desenvolvimento Urbano, Cidades Sustentáveis e Qualidade de Vida.” Colaborou José Agostinho Leal, Faculdades Cândido Mendes, também sistematizador do painel. A sistematização foi revista pelo Grupo de Trabalho do BNDES.

mento, sustentabilidade, qualidade de vida e globalização), e na segunda apresentou sua visão sobre as cidades brasileiras.

É necessário retomar a discussão sobre o desenvolvimento nacional. Este foi o ponto de partida de Wilhelm, por considerar que o processo de globalização e as transformações ocorridas na década de noventa tiraram o tema do desenvolvimento da agenda, apesar de crucial para os países da América Latina. Alguns conceitos são fundamentais para balizar o debate.

Desenvolvimento – Processo que se refere a mudanças na modernização, avanço civilizatório e grau de satisfação dos habitantes de um país. O critério econômico deve conter a modernização de sua tecnologia, os processos comerciais que lhe permitem usufruir internacionalmente de sua produção nacional, mas não é suficiente para definir desenvolvimento. Devem ser consideradas as dimensões social e humana, e também ambientais, lembrando que a questão ambiental é que deu origem ao adjetivo *sustentável*. Wilhelm considera essencial a discussão sobre desenvolvimento na escala nacional.

Sustentabilidade – A idéia é válida para expressar a necessidade de garantia de continuidade ao desenvolvimento, desde que se estenda seu conteúdo para além do terreno ambientalista que lhe deu origem – há que abranger mais dimensões, tais como a social, institucional e a distribuição de renda, de acordo com as especificidades nacionais. Cada país deve definir as condições de sustentabilidade de seu desenvolvimento.

Qualidade de vida – Há patamares iniciais de qualidade de vida que, no Brasil, ainda não foram alcançados por parte da população. Abaixo de uma determinada linha, não é o caso de se falar em qualidade de vida: trata-se das necessidades básicas para a sobrevivência. Acima dela é que cabe a utilização de indicadores de qualidade de vida.

Globalização – Não é processo exclusivamente econômico, é sobretudo cultural. Abrange o processo de aumento da conectividade, de aceleração das informações, das decisões, das mudanças de conhecimentos.

Wilhelm defende a retomada do conceito de desenvolvimento *tout court*, sem outros adjetivos, considerando que “(...) não há desenvolvimento quando o ambiente é prejudicado, os indicadores sociais pioram, a dignidade humana é desprezada, a oportunidade de trabalho diminuída, a democracia prejudicada, a riqueza concentrada e injustamente distribuída, e a economia estagnada. Sem adjetivos, porém com um conteúdo enriquecido, e localmente definido em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento (...)”.

As cidades brasileiras, destacou Wilhelm, constituem uma rede urbana dotada de grandes potencialidades para o desenvolvimento do país. Na segunda parte de sua exposição, alinhou condicionantes e elementos integrantes de uma política de desenvolvimento urbano.

Prioridade à questão metropolitana. Urge formular e implantar uma política urbana de abrangência nacional, na qual deve ser dada importância especial à questão metropolitana<sup>1</sup>. A seu ver, os grandes problemas nacionais estão nas cidades, particularmente nas metrópoles. Para tal, as cidades brasileiras demandam uma abordagem diferenciada, segundo seu tamanho e sua dinâmica de crescimento, tal como especificado a seguir.

- a. As cidades novas. O Brasil é um país que cria cidades novas, para as quais não há nenhuma orientação. Estas cidades, de crescimento rápido, exercem funções de mercado local e de apoio a atividades agrícolas; centro de irradiação local de instrução, educação e cultura; centro regional de atendimento em saúde; ponto de referência para articulação para transporte regional, comercialização para consumo local e de outras regiões e para exportação.
- b. As cidades de porte pequeno e as cidades de porte médio. São “muito importantes para o desenvolvimento do país, em virtude de (...) freqüentemente possuírem uma adequada e rica relação com a circundante região de produção agrícola à qual elas estão fortemente articuladas. Nestas cidades médias brasileiras encontram-se os mais altos níveis de qualidade de vida, formação de riquezas, rápido desenvolvimento cultural e desafios de crescimento físico, seja na expansão territorial, seja na verticalização, seja na motorização de seu transporte individual.”
- c. As cidades grandes. Conforme explicita o palestrante em seu texto, “(...) Pertencem a esta categoria as cidades de população superior a 500 mil habitantes. sendo que diversas já passaram de um milhão. Trata-se de cidades com desafios próprios, aos quais se acrescentam os desafios representados, pelo fato de elas constituírem pólos de regiões, devendo-se contemplar também os múltiplos desafios da articulação regional. (...) o crescimento territorial, (...) [o] limbo de sua periferia, por vezes ocupado por famílias que labutam periodicamente na zona rural e na zona urbana, despossuídos que, embora habitando o território urbano, não conquistaram ainda a con-

---

<sup>1</sup> Afirmação corroborada pelos demais participantes do painel.

dição de cidadãos urbanos. Nessas cidades são grandes os desafios do abastecimento de água, coleta e disposição de resíduos sólidos, rede e tratamento de esgoto, pavimentação e poluição, transporte coletivo e regulação do solo (...) São graves os desafios sociais: o desemprego, as carências em saúde e educação, a falta de moradias adequadas, as injustiças de todo tipo.” Há a considerar também “(...) circunstâncias especiais, seja a de atratividade turística, de florestas e demais riquezas naturais circundantes, ou de pólos industriais de porte grande”.

- d. As metrópoles, que têm função importante a ser exercida em uma estratégia de desenvolvimento nacional. “(...) Na era da globalização, as metrópoles tendem a criar uma rede mundial que dialoga; e para a estratégia de desenvolvimento de cada país, a eventualidade de possuir uma (ou mais) metrópole capaz de catalizar o diálogo global constitui um fator positivo da maior importância. O Brasil possui, por ora, duas metrópoles dessa importância, Rio e São Paulo, circunstância que, embora repleta de desafios, deve ser encarada como uma enorme oportunidade de desenvolvimento nacional (...)”, e
- e. uma macrometrópole<sup>2</sup>, no Estado de São Paulo, que agrega Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba até Taubaté, Santos e São Paulo.

Para as cidades brasileiras, prosseguiu o palestrante, são necessárias *políticas* para as cidades, e não *instituições*<sup>3</sup>. Segundo Wilhelm, boas políticas podem ter bons resultados com as instituições existentes.

O arquipélago urbano. Comentando as novas noções surgidas recentemente para dar conta dos novos fenômenos no quadro urbano mundial, as chamadas *cidades mundiais* e as *megacidades*, Wilhelm afirmou que estas noções não dão grande contribuição para o entendimento da questão urbana, especialmente na América Latina. Prefere lidar com a noção de arquipélago urbano. Através de “ilhas” de consumidores modernos, com os mesmos gostos e padrões de consumo, ocorre o diálogo interurbano global, em níveis diversos e simultâneo. As ilhas são delimitadas pelos “oceanos” compostos pelas populações excluídas.

O segundo palestrante, o professor Marcus André Melo, dedicou-se a expor os pontos centrais da agenda urbana brasileira para esta nova

---

<sup>2</sup> Wilhelm cria esta nova categoria, por crer que ela é mais útil à compreensão das cidades brasileiras do que as categorias de *megacidade* e *cidade mundial*.

<sup>3</sup> Esta questão foi objeto de enfoques divergentes, ao longo do debate.

década. As suas propostas repousam sobre duas ordens de reflexão: (a) uma análise comparativa da trajetória percorrida na década de noventa pelas políticas nacionais, entendendo-as organizadas em dois grupos: setores urbanos (habitação, saneamento e transporte) e não-urbanos (que compreendem todas as demais políticas setoriais), e (b) um cotejamento das agendas de desenvolvimento internacional e nacional, e suas repercussões nas políticas incidentes sobre as cidades.

Na década de 90, as políticas urbanas brasileiras fracassaram. Avaliando a trajetória percorrida na década de 90 pelas políticas urbanas no Brasil, Melo assinalou o avanço importante (ressaltando a implementação das diretrizes constitucionais) ocorrido nos campos das instituições, do desenvolvimento local e de políticas públicas não-urbanas, especialmente nas áreas de atenção à saúde, assistência social e programas de transferência de renda. Comparando-os com os programas designados na rubrica de urbanos, realçou a paralisia e inércia das políticas públicas urbanas destes, cujo saldo positivo é formado tão somente por experiências pontuais de baixo desempenho.

A gestão urbana na década passada é caracterizada pelos seguintes fatores: (a) desempenho institucional de marcada disparidade entre programas caracteristicamente urbanos e não-urbanos; (b) virtual extinção de políticas para o setor urbano, pelo menos até 1994; (c) mudanças institucionais (estabelecimento do direito constitucional à moradia, aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Geral de Concessões e a criação da Agência Nacional de Águas), e (d) contraste da trajetória no nível federal com as inovações ocorridas a nível subnacional, sobretudo a nível local, como o orçamento participativo implementado por vários municípios e os Programas de Zonas Especiais de Interesse Social.

Quanto às políticas habitacionais<sup>4</sup>, as reformas institucionais espelham o rebaixamento de sua importância<sup>5</sup>. Na área de saneamento, as políticas sofreram a crise financeira e falta de capacidade de endividamento de Estados, municípios e prestadores públicos; a paralisia

---

<sup>4</sup> Estão aqui incluídas a política de oferta de financiamentos para os setores de renda média e baixa, e a provisão de habitação e de melhoria da moradia em assentamentos de baixa renda, para os setores de baixíssima renda.

<sup>5</sup> O déficit do setor habitacional, causado pelo rombo no FCVS, impediu a formação de uma agenda positiva para o setor. A crise do SFH<sup>5</sup> (1983–1985) dá lugar à extinção do BNH e transferência de suas funções à CEF (1986) e ao Banco Central. À criação de sucessivos Ministérios segue-se a perda de *status* ministerial, apenas parcialmente recuperada com a criação da SEPURB/SEDU dentro do MOP.

decisória e inércia institucional; a mudança de paradigma da política, fundamentado na provisão privada dos serviços, que foi paralisada pelo impasse institucional da titularidade. A criação da Agência Nacional de Águas – ANA não preencheu a lacuna institucional na área da regulação da provisão de serviços de saneamento. As políticas de transportes urbanos foram marcadas pelo *laissez-faire*.

O mau desempenho das políticas urbanas pode ser explicado à luz dos sucessos obtidos por setores não-urbanos, em particular pela inexistência de fontes estáveis de financiamento<sup>6</sup>; inexistência de estratégia federal consistente, capaz de dar suporte a uma política urbana abrangente; a vulnerabilidade dos Programas urbanos face à situação fiscal, porque constituídos por iniciativas de crédito e investimento; e a priorização dos investimentos em capital humano em detrimento da infra-estrutura, decisão ancorada em diretrizes de agências internacionais. Este último aspecto mereceu comentários mais extensos, resumidos a seguir.

A prioridade às reformas institucionais desacompanhada de investimentos em infra-estrutura. A partir do início dos anos 90, identificam-se interfaces entre a agenda internacional do desenvolvimento, a agenda nacional e as políticas urbanas brasileiras, com reflexos nas instituições e na governança das cidades brasileiras. A segunda geração de ajustes promovida por agências internacionais, incluindo o Banco Mundial, centrou-se no fortalecimento das instituições e de governança, associado às questões da pobreza, sustentabilidade social e ambiental, configurando uma agenda qualificada por Melo como “institucionalista”. No setor urbano do Banco Mundial, esta agenda se traduziu em três pontos: prioridade ao investimento em capital humano (com corte de subsídios a investimentos em infra-estrutura), fortalecimento da capacidade institucional e da gestão fiscal, e ênfase nos mecanismos de recuperação de custos nos programas urbanos, cabendo aos governos nacionais propiciar ambiente facilitador<sup>7</sup>. Há pontos em comum entre esta agenda internacional e a trajetória brasileira.

---

<sup>6</sup> Através de proteção institucional em contingenciamento, como no caso da saúde, ou de acordos com bases sólidas

<sup>7</sup> A agenda do Habitat/ONU apresenta uma ênfase comum com a do Banco Mundial em três aspectos: a) opção por programas de melhoria *in situ* da moradia, em lugar de intervenções baseadas na provisão de habitações prontas; b) priorização de programas de regularização fundiária, e c) abordagem crescentemente intersectorial de projetos urbanos com a integração de ações de saneamento básico, habitação e combate à pobreza.

Tal como nesta última, no Brasil a infra-estrutura urbana foi negligenciada, reduzindo-se os investimentos. A diferença no caso brasileiro é que as reformas institucionais no plano nacional foram extremamente tímidas, incompletas, ainda que tenham se destacado alguns Programas, como o PMAT<sup>8</sup> e o PNAFM<sup>9</sup>. Os avanços na construção institucional se deram muito mais a nível local. É crescente o reconhecimento da importância do papel da infra-estrutura urbana como elemento capaz de conferir sinergia ao capital humano e social das populações pobres, capaz de expandir capacidades e atuar na redução da pobreza. Já se admite que a posse de propriedade urbana causa impactos no acesso ao crédito, nos mercados formal e informal. A habitação e o acesso à infraestrutura de serviços urbanos potencializam as estratégias de sobrevivência de famílias que têm na moradia o espaço de exercício de atividades econômicas. A habitação influencia de forma não trivial os processos de formação de poupança familiar e o acesso a ativos diversos como bens duráveis.

O palestrante considera politicamente e gerencialmente inconsistente a estratégia de eleger a construção de capacidade institucional como primeiro passo para a realização de investimentos em infra-estrutura. Esta estratégia só adquire legitimidade – e a adesão dos gestores – quando ocorre simultaneamente a financiamentos concretos a projetos.

A nova institucionalidade participativa e os novos instrumentos de controle. Estes novos fatores estabeleceram uma via de mão dupla: os princípios normativos presentes na agenda urbana internacional têm informado um grande número de experiências locais no Brasil e, a seu turno, experiências bem-sucedidas no Brasil têm influenciado a agenda internacional. O país experimentou um processo massivo de transformação institucional no nível local, especialmente através da institucionalização de mecanismos de participação e controle social, com expressivos avanços nas áreas da saúde, educação, assistência social e criança e adolescente, tendo logrado a construção de uma rede de organizações dotada de uma grande capilaridade. As inovações ocorridas na gestão municipal se situam em várias áreas, como o orçamentário e o programático. As experiências de orçamento participativo são exemplos da visibilidade pública assumida pelo gasto local. Algumas experiências, como o

---

<sup>8</sup> Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais.

<sup>9</sup> Programa Nacional de Apoio Administrativo e Fiscal aos Municípios Brasileiros, com participação do BID.

Bolsa Escola do governo federal, representaram processos de *scaling up* de programas inicialmente desenvolvidos no plano local.

Os municípios brasileiros apresentam ainda baixíssima capacidade institucional em diversas áreas, como o gerenciamento do uso do solo, saneamento básico, e habitação e transportes, pois no campo das políticas urbanas estas transformações não ocorreram<sup>10</sup> – afirmação corroborada por todos os demais participantes.

A questão metropolitana. Particularmente nas áreas metropolitanas, a capacidade institucional está em deterioração, em virtude de vários fatores, destacando-se particularmente o impacto de estruturas associadas ao crime organizado sobre a capacidade de gestão do território. A gestão das grandes metrópoles é um dos grandes desafios contemporâneos, agravado, no caso do Brasil, por quatro fatores: (a) os efeitos perversos das características do federalismo brasileiro – a competição fiscal, o neolocalismo, e dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional e dilemas do prisioneiro, com efeitos negativos nas áreas de interesse comum metropolitano<sup>11</sup>; (b) as dificuldades de financiamento das metrópoles – o regime fiscal brasileiro penaliza os centros urbanos médios e municípios metropolitanos periféricos. Não há recursos federais garantidos para os problemas urbanos tipicamente metropolitanos, em particular para a infra-estrutura urbana; (c) os problemas de segurança pública, associados ao tráfico de drogas, concentrados nos grandes centros urbanos, que causam impactos particularmente intensos na qualidade de vida urbana e na provisão de serviços urbanos, incidindo de forma desagregadora sobre a institucionalidade participativa criada a nível local; e (d) o fenômeno da ‘*metropolização da pobreza*’, ao qual a gestão urbana tem que responder.

Antes de expor suas propostas, enunciou uma recomendação prévia: atender à necessidade de produzir estudos sobre o desenvolvimento urbano, especialmente estudos econômicos, para tal sugerindo a monta-

---

<sup>10</sup> Esta constatação é fundamentada por Melo a partir de estatísticas sobre instrumentos de participação e controle das políticas públicas urbanas, tais como existência de comissões municipais de habitação ou equivalentes; legislação sobre áreas de interesse social; cadastros de favelas; instrumentos de controle de edificação, como o código de obras; comissões de política urbana; comissões de transportes urbanos e planos diretores.

<sup>11</sup> Estão entre os serviços de interesse comum metropolitano os transportes, coleta e tratamento de lixo, meio ambiente e saneamento.

gem de uma estrutura semelhante à iniciativa bem-sucedida na área tributária e fiscal.<sup>12</sup>

A proposta central de Melo é a formulação de uma estratégia para as áreas urbanas, pela qual o saneamento básico é eleito setor prioritário de intervenção governamental, elemento “núcleo” da política de infraestrutura urbana, a partir de uma concepção na qual se considera crucial promover o resgate da infra-estrutura urbana.<sup>13</sup> Esta estratégia pressupõe a articulação interinstitucional com o setor de atenção à saúde e a mobilização da rede setorial de atores, e algumas ações fundamentais. “Em primeiro, a proteção política e institucional do setor no marco da condução da política fiscal. Em segundo lugar, o encaminhamento prioritário pelo governo federal dos projetos de leis e projetos de emendas constitucionais para equacionar a questão da titularidade. Em terceiro lugar, uma iniciativa abrangente e consistente do governo federal voltado para o setor com um planejamento estratégico setorial. Esta estratégia necessariamente deveria estar segmentada e focalizada por nível de pobreza e por tamanho de cidade com prioridade a ser concedida às metrópoles e cidades médias. Esta estratégia teria que estar ancorada em fortes mecanismos indutores do governo federal, à semelhança dos que foram criados no âmbito do SUS, com a perspectiva de equalização dos investimentos per capita em saneamento nos municípios brasileiros.”

A seguir, propôs o enfrentamento da questão institucional e fiscal metropolitana em duas vertentes. “Em primeiro lugar, uma nova engenharia institucional que induza à cooperação e permita a solução de problemas de ação coletiva e de coordenação se faz necessária. Uma solução neste sentido requer instrumentos que permitam punir a defecção e assegurar a credibilidade de compromissos. Em segundo lugar, uma solução para a gestão das metrópoles requer a criação de um novo regime fiscal para essas áreas. A escala de alguns problemas das metrópoles – os problemas ambientais urbanos, a violência e o narcotráfico, para citar dois – os converte em problemas nacionais que exigem uma presença ativa do governo federal.”

---

<sup>12</sup> O Grupo de Trabalho do BNDES observou que já existe um conjunto de estudos e trabalhos, elaborados por diferentes instituições, que merecem melhor reflexão.

<sup>13</sup> O Grupo de Trabalho do BNDES concorda que o saneamento urbano possui importância estratégica, não devendo, entretanto, ser considerado o núcleo articulador da política urbana. A questão urbana, segundo o GT, ultrapassa a lógica setorial proposta.

Foi ainda objeto de recomendações a constituição de arranjos financeiros que induzam à cooperação (entre Municípios), com mecanismos de concessão de empréstimos federais, condicionados à apresentação conjunta, por parte dos municípios, de projetos comuns subordinados a um plano estratégico. Estes mecanismos poderiam tomar a forma de fundos constitucionais, com recursos “carimbados” para as áreas metropolitanas.

O debatedor Sergio Magalhães acrescentou comentários, relacionados a seguir, aos assuntos abordados por Melo, após manifestar sua concordância com várias afirmações dos dois palestrantes.

Preservar a essência do papel das cidades, é garantir a interação social, matriz da função essencial das cidades. Para tal, Magalhães propõe considerar a morfologia urbana, negligenciada na doutrina. Até recentemente, entendia-se que as cidades deveriam ser destruídas para construir novas cidades com edifícios altos com gramados, e este modelo ainda perdura nos códigos urbanísticos e edilícios das cidades brasileiras. Esta doutrina já foi transformada, com a mudança dos paradigmas de espaço e de tempo nas últimas décadas.

A questão da habitação popular no Brasil ainda está insuficientemente elaborada. Atualmente, o termo *habitação* não mais significa apenas *moradia*: refere-se aos serviços e equipamentos públicos essenciais: moradia e cidade são inseparáveis. Em outro plano, há que distinguir entre o déficit de moradia e o déficit de cidades. A seu ver, houve um equívoco ao longo da Constituição Federal de 1946 e do período militar, expresso na visão que considera ser de responsabilidade dos governos prover a habitação popular, seja direta ou indiretamente, através de seus agentes – através de forma hegemônica, autoritária, exclusiva, criando desequilíbrio absurdo entre a capacidade de a família optar, ou aderir, ou construir na autoconstrução. Atribui ao fracasso desta idéia o surgimento da cidade irregular.

O debatedor Júlio Mourão referiu-se às dificuldades da ação cooperativa, afirmando que tem encontrado forte consenso programático nos trabalhos que tem realizado com programas de Agenda 21.

Os métodos da Agenda 21 favorecem a criação de consensos, através do planejamento participativo. Nos trabalhos de construção da Agenda 21, dos quais tem participado, tem atestado que é possível construir consenso sobre programas e projetos em distintas cidades, administradas por distintos partidos. Quanto ao investimento na melhoria das ha-

bitações de baixa renda, mencionou o sucesso da Agenda HABITAT e o efeito positivo de projetos que melhoram as cidades, como na experiência da cidade do Rio de Janeiro<sup>14</sup>. Para Mourão, a institucionalidade da questão urbana ainda está marcada pela institucionalidade da era Vargas, centralizadora, autoritária, ainda não superada. Houve avanços, como o Estatuto das Cidades, mas as cidades ainda não estão preparadas para usar seus recursos. Em outro plano, são reféns de instrumentos não passíveis de controle (exemplo da administração dos direitos de propriedade pelos cartórios e a legislação dos terrenos de marinha).

As bacias hidrográficas como unidade de planejamento das ações de saneamento. Discordando da proposta de Melo de inspirar um sistema de saneamento nos moldes do SUS, considera que as determinações ambientais e dos recursos hídricos são prevaletentes para políticas de saneamento – devendo obedecer à lógica das bacias hidrográficas.

Acrescentou, aos problemas relacionados à política urbana, as questões relativas à divisão territorial dos Municípios brasileiros, que não segue nem a lógica econômica nem dos serviços públicos – exemplos da incapacidade de administração das áreas metropolitanas, e o caso de Municípios do interior, sem condições de se autogovernar, vivendo de repasses e criando estruturas de governo que às vezes nem precisam.

Novo pacto federativo e a reforma urbana. Em conclusão, Mourão afirma que é necessária uma reforma urbana, com o redesenho do pacto federativo com a criação de instâncias supramunicipais.

A debatedora Terezinha Moreira, Superintendente da Área de Infraestrutura Urbana, sinalizou que as questões abordadas pelos palestrantes são aparentemente urbanas – mas, na verdade, estão sendo tratadas políticas setoriais, que delineiam um conflito entre o recorte setorial e o recorte urbano. Enfatizou a necessidade de tratar da questão da institucionalidade. Identificou um desafio na abordagem que preconiza a universalidade do atendimento, citando estudos nos quais se estima que o custo do cumprimento da chamada agenda marrom dificilmente poderia ser suportado por tarifas.

---

<sup>14</sup> Citou os casos bem-sucedidos de Teresina, Piauí, (o projeto Vila Bairro, mais que um projeto de Agenda HABITAT, está relacionado a projetos da Agenda 21) e Vitória, Espírito Santo, onde este tipo de trabalho foi feito muito antes da Conferência HABITAT, no manguezal de S. Pedro.

Comentando a proposta de Melo de promoção da gestão associada de municípios, especialmente quanto ao aspecto proposto de “um novo desenho que permitisse punir as defecções e assegurar a credibilidade dos compromissos”, afirmou que no BNDES foi feita esta tentativa, optando-se quase sempre, ao final, por contratos individuais, município a município.

### **3. Questões de convergência e de divergência entre os participantes**

Foi possível identificar vários pontos de consenso entre os participantes do Painel. São eles:

– a necessidade de políticas a nível nacional para as cidades; o reconhecimento da demanda de tratamento especial e prioritário para as áreas metropolitanas, com a participação do governo federal, em virtude do caráter nacional dos desafios metropolitanos; a contribuição positiva das inovações no campo da gestão local; o reconhecimento da baixa capacidade institucional dos Municípios brasileiros; e a necessidade de aprimorar capacidade de coordenação para consolidar parcerias e arranjos institucionais.

Vários temas foram objeto de dissenso, valendo mencionar, em particular, os tópicos apresentados a seguir.

– A necessidade de novas instituições foi tema mencionado por quase todos os participantes, seja preconizando a criação (Mourão), seja negando sua importância, considerando que é possível promover o desenvolvimento urbano sustentável com as instituições existentes (Wilheim).

– A proposta de organização de uma estratégia de investimentos em infra-estrutura em torno do saneamento básico (Melo), com apoio da rede interinstitucional de atores do SUS, provocou reações diversas entre os demais participantes, tais como a sinalização de restrições, condicionando-os ao ordenamento da expansão urbana (Magalhães), a discordância da unidade de planejamento selecionada, os Municípios (Mourão enfatizou a superfície das bacias hidrográficas como unidade mais adequada de planejamento, neste caso); e a excessiva confiança na instância municipal para assumir os serviços de saneamento (Moreira).

– A questão do papel do Estado no provimento de habitações foi abordada explicitamente por apenas um debatedor – e referida impli-

tamente no discurso de outros participantes da mesa. Não chegou a ser discutida abertamente, mas foram evidenciadas visões distintas.

– A visão de provimento universal de infra-estrutura urbana é questão relevante, mencionada por diversos participantes. Enfatizou-se que o equacionamento desta questão depende da perspectiva adotada – se a opção de acesso à moradia é por acesso via financiamento, há um papel fundamental para o Estado, e se a escolha for por tratar a questão melhorando as condições de habitabilidade, a opção pode ser por infra-estrutura urbana em áreas pobres, resolvendo o problema da habitabilidade e abandonando-se a perspectiva do acesso à propriedade.

– A viabilidade de construção de consensos *versus* a volatilidade das alianças políticas é um ponto polêmico, rapidamente abordado por vários participantes. Mourão deu o seu testemunho de que é possível a conquista de consensos, como visto em processos de planejamento participativo, tais como a Agenda 21. Em perspectiva diversa situaram-se outros participantes, apontando a dificuldade de estabelecimento de cooperação continuada entre Municípios, por exemplo, para a constituição de comitês de bacia hidrográfica, por conta de interesses político-partidários de curto prazo, como o calendário eleitoral.

– A necessidade de novos estudos sobre a questão urbana brasileira provocou manifestações de concordância, matizada por Melo (especificamente estudos econômicos) e por Terezinha Moreira (o acervo de estudos sobre os problemas urbanos não é integralmente conhecido; muitos estudos já realizados ainda não foram publicados nem tornados acessíveis ao público).

#### **4. Propostas, possíveis trajetórias de políticas urbanas explicitadas no debate e a atuação do BNDES**

As propostas dos palestrantes e debatedores foram dirigidas a temas e aspectos específicos, por eles considerados como questões-chave para o equacionamento dos problemas e impasses da política e gestão urbanas. Não foram formuladas proposições abrangentes para o desenvolvimento sustentável das cidades, e tampouco foram apresentadas opiniões e propostas sobre a atuação do BNDES. As apresentações se concentraram em enunciar as questões cujo equacionamento é crucial para o desenvolvimento urbano.

As propostas abaixo relacionadas surgiram nos debates do painel e na avaliação posterior do GT.

- As cidades devem ser tratadas enquanto recurso e suporte para o desenvolvimento. Neste sentido, a política urbana é parte da Política de Desenvolvimento.
- É necessário formular novas políticas para o enfrentamento do desafio urbano. O recorte territorial urbano deveria ser fortalecido, ainda que a atuação continue sendo setorial.
- É necessário desenhar novos arranjos institucionais para a gestão urbana, considerando a dimensão política e a promoção de parcerias.
- A formulação de uma política urbana nacional, em nível federal, é essencial para o enfrentamento dos problemas urbanos brasileiros, tendo em conta a dualidade cidade regulada (formal) e cidade não-regulada (informal).
- A desigualdade nas cidades deve ser enfrentada em todas as escalas (intra e interurbanas, regional e nacional, à imagem do “arquipélago” de Wilhelm).
- As cidades brasileiras demandam estratégias de gestão e planejamento urbano, segundo as suas especificidades.
- O aumento significativo da capacidade institucional dos Municípios é indispensável para a conquista de efetividade nas iniciativas em escala local.
- Proceder à revisão do regime fiscal.
- Proceder à revisão da missão dos Estados no tema urbano, atualmente inexpressiva.
- O enfrentamento das questões ambientais e de segurança pública tem importância estratégica.
- Há que se equacionar o financiamento da sustentabilidade das cidades, que possui várias dimensões.
- É necessário promover a elaboração de novos estudos sobre as cidades brasileiras, após o melhor conhecimento dos já existentes.
- É necessário ampliar o papel do BNDES no que diz respeito à gestão municipal, incorporando, ao PMAT e a projetos específicos, o apoio ao desenvolvimento de instrumentos e competências, inclusive gestão e planejamento urbano, com o fortalecimento dos sistemas e estruturas de controle e participação social.

- É sugerido que o BNDES – em grandes investimentos e em investimentos a grandes empresas – considere a dimensão territorial e social na concessão de recursos e na avaliação dos impactos e resultados.

Algumas possíveis trajetórias de políticas, inferidas do debate, são apresentadas a seguir.

Sobre a estratégia geral de eleger o “saneamento básico enquanto setor prioritário de intervenção governamental”: Melo traçou uma estratégia para a retomada das políticas urbanas a nível nacional, buscando atrair e aliar-se às forças político-institucionais que desenvolveram e mantêm a área de atenção à saúde como uma das mais exitosas estruturas de políticas públicas implementadas no país ao longo dos anos 1990; uma “(...) construção institucional implica em uma estrutura institucional descentralizada e participativa, ampla capilaridade social, mobilização bem sucedida de capital social, e estrutura financeira que poderá ser mobilizada em uma nova política setorial. As vantagens dessa articulação são a incorporação de atores sociais e institucionais bem-sucedidos à política de saneamento.”<sup>15</sup>

Sem contar com o detalhamento da estrutura da área de saneamento básico resultante do eventual sucesso na implementação dessa estratégia, pode-se inferir, do ponto de vista do financiamento, que o setor passaria a contar com proteção política e institucional relevante no marco da elaboração e execução do orçamento federal. Isso garantiria fluxos de recursos orçamentários relativamente estáveis, o que possibilitaria acoplar subsídios do Tesouro e créditos do BNDES ao setor, numa escala significativa.

A superação dos problemas de articulação entre municípios é essencial nos serviços públicos ditos urbanos *strictu sensu* (transporte coletivo, saneamento básico, etc.), pois transcendem em geral os limites da divisão territorial dos municípios brasileiros. Sobre essa questão foram mencionadas, ao menos, duas trajetórias possíveis:

- reforçar ou reintroduzir o poder de coordenação e indução dos governos dos Estados federados. Isso representaria, por exemplo, privilegiar o processo de reestruturação das empresas estaduais de água e esgoto no caso do setor de saneamento;
- rever o pacto federativo com a criação de instâncias supramunicipais. Isso representaria, por exemplo, privilegiar a trajetória em direção ao fortalecimento de gestão através dos comitês de bacia hidrográfica.

---

<sup>15</sup> p.24.

Os participantes não especificaram propostas para a atuação do BNDES. Pode-se pressupor, entretanto, que se tem em vista que os procedimentos de concessão de crédito pelo BNDES comporiam os mecanismos indutores da cooperação continuada e/ou de elevação dos poderes de coordenação de instâncias supramunicipais.

### **5. Questões ausentes (ou apenas enunciadas) dos textos e do debate**

A questão ambiental, cuja importância nacional e estratégica foi realçada por vários participantes do painel, foi apenas enunciada, sem ter sido objeto de reflexão e de propostas. O BNDES é um dos signatários da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Protocolo Verde (1995). Além desta iniciativa pioneira, o BNDES tem linhas setoriais e transversais que mantêm importantes interfaces com o tema ambiental, com grande capacidade impactante sobre as cidades – especialmente no que diz respeito aos setores infraestrutura urbana e regional, à gestão de recursos hídricos e ao meio ambiente. Sobre esta base, o BNDES pode construir uma visão de futuro de atuação nestas áreas, desde o ponto de vista do financiamento da sustentabilidade urbana.

– As questões de segurança pública e violência, cuja importância nacional e estratégica foi realçada por vários participantes do painel, foram apenas enunciadas, sem terem sido objeto de reflexão e de propostas.

– Esteve ausente das apresentações a questão dos transportes urbanos, importante componente da questão urbana que sofreu uma desconstrução a partir do final da década de noventa, conforme assinalado por Moreira em sua intervenção.

– O potencial de contribuição das cidades brasileiras para o desenvolvimento, mencionado por Wilhelm, ilumina a abordagem da cidade como recurso para o desenvolvimento, enfoque diverso e mais rico da abordagem mais comum, o da cidade enquanto problema objeto de política. Este enunciado pode sugerir pistas sobre a atuação do BNDES na promoção de atividades de desenvolvimento urbano sustentável.

– O reconhecimento dos Prefeitos como interlocutores “especiais” para o debate da sustentabilidade urbana, tanto junto à sociedade brasileira quanto junto ao BNDES, foi questão presente nos debates, mas

não desenvolvida suficientemente na reflexão dos debatedores. É uma questão a ser considerada sob dois aspectos. O primeiro diz respeito à reafirmada fragilidade institucional das Prefeituras para dar conta dos desafios do uso do solo urbano, problemas ambientais e acesso à terra. O segundo aspecto se reporta à discussão sobre o papel do BNDES na promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Qual a importância a ser dada para o fortalecimento institucional, especialmente em capacitação técnica e gerencial, aos mais de 5 mil municípios brasileiros?

– Ainda não foi sistematizado o conjunto de “gargalos” para a boa gestão e planejamento urbanos, apontados no debate, para as cidades em seu conjunto. Já para as metrópoles, houve um exame um pouco mais atento.

– Os vínculos regressivos entre problemas ambientais urbanos e pobreza já são conhecidos na literatura sobre sustentabilidade urbana, inclusive na literatura econômica especializada. Entendendo que não basta apenas suporte a uma política urbana, mas há que ter uma visão estratégica do desenvolvimento das cidades brasileiras, balizada pelos princípios da sustentabilidade, um dos desafios da discussão objeto deste painel é identificar quais seriam as principais metas e prioridades para promover a sustentabilidade das cidades brasileiras.