

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESAFIO DAS CIDADES: UMA PROPOSTA DE FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

Carlos Henrique Reis Malburg¹

O desafio da busca da cidade humana e sustentável abrange um mosaico de setores e variáveis que, por sua dimensão e complexidade, em nada favorece os diagnósticos consensuais entre os estudiosos do assunto. A duplicação da população brasileira em pouco mais de três décadas e sua concentração nas cidades por si só já representariam um singular desafio de planejamento, tratamento e manutenção do espaço urbano para todos os cidadãos, ainda que isso ocorresse num quadro de recursos financeiros abundantes.

O que se viu nos últimos 30 anos foi a segregação de uma parcela considerável da população urbana e o aumento das tensões sociais, em grande parte por causa da deterioração das referências e dos vínculos socioculturais preexistentes.

Após mais de duas décadas de apoio a projetos voltados para a redução da desigualdade e da exclusão na nossa sociedade, cabe uma reavaliação do espaço de atuação do BNDES no cenário das cidades, onde as tensões são mais agudas e concentradas.

O presente artigo aborda os principais desafios ao desenvolvimento urbano harmônico e abrangente nas cidades brasileiras, buscando vislumbrar uma linha de atuação que incorpore ampla e criativamente os conceitos de inovação e de sustentabilidade ambiental, eleitos, ao lado do desenvolvimento regional, como vertentes prioritárias de fomento no Planejamento

¹ Arquiteto e gerente do Departamento de Desenvolvimento Urbano da Área de Inclusão Social do BNDES.

Corporativo do BNDES para o quinquênio 2009-2014. Foi feito um breve histórico (seção 1) do apoio do Banco aos projetos de infraestrutura urbana por meio de ações voltadas à redução das deseconomias, causadas por estrangulamentos e ineficiências das nossas cidades, e de ações (seções 2, 3 e 4) destinadas à melhoria das práticas e instrumentos de gestão na administração pública, já que contribuem para manter o custo Brasil, *lato sensu*, no patamar atual. Finalmente, incluíram-se comentários sobre os critérios de descontingenciamento (seção 5) para recursos de financiamento ao setor público e apontaram-se alguns rumos e oportunidades (seções 6 e 7) que podem ser explorados pelo Banco nos próximos anos.

HISTÓRICO DO APOIO DO BNDES AO DESENVOLVIMENTO URBANO

O BNDES ocupa um espaço significativo no financiamento aos setores tradicionais da infraestrutura urbana, tais como o transporte coletivo de passageiros e o saneamento, além de algumas experiências mais recentes e localizadas, como os Projetos Multissetoriais Integrados (PMI), voltados para a melhoria da habitabilidade de comunidades carentes.

A história desse apoio remonta aos anos 1970, com a participação do Banco na implantação e na modernização dos sistemas de transporte urbanos de passageiros de alta capacidade, como metrô e trens de subúrbio, apoio que foi estendido, já nos anos 1980, aos modos de transporte rodoviário e hidroviário.

Até o fim da década de 1980, os atores relevantes na formulação de políticas e no financiamento ao setor eram o Banco Nacional da Habitação (BNH) – depois incorporado pela Caixa Econômica Federal, principal financiador da política habitacional e de saneamento com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – e a Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU), que definia, juntamente com o Grupo Executivo da Integração da Política de Transporte (Geipot), os padrões a serem seguidos pelo transporte urbano de passageiros.

Com a progressiva redução da importância desses órgãos, já prenunciando a redistribuição de responsabilidades entre estados e municípios que viria a se concretizar na Constituição de 1988, o BNDES passou a financiar também projetos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, inicialmente tendo como beneficiários dos recursos as concessionárias privadas e, posteriormente, as empresas públicas estaduais e autarquias municipais. As fontes utilizadas foram recursos ordinários do Banco e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O espaço aberto na formulação de políticas públicas, com a passagem de uma visão tradicional assistencialista de atendimento às demandas sociais para um enfoque solidário, no qual a provisão direta desse atendimento pelos órgãos do Estado foi substituída por um modelo apoiado

em parcerias, permitiu a ampliação do espectro de atuação do então BNDE, que passou a ter explicitada no nome a componente social do desenvolvimento.

Essa pode ser considerada uma etapa de “conhecimento do problema” pelo corpo técnico do Banco, ainda pouco afeito à escala e à forma de abordar essas questões. Foi também a introdução de uma cultura de análise e acompanhamento de projetos bem diferente daquela praticada até então e de ocupação do espaço institucional disponível para o estabelecimento de vínculos e parcerias com as entidades públicas e privadas e do terceiro setor mais atuantes e criativas.

Consolidava-se a imagem do Banco como um ator relevante que agregava ao interesse social a preocupação com aspectos de viabilidade, incorporando sistemáticas e metodologias de análise técnica, financeira e jurídica na avaliação do retorno econômico (para o conjunto da sociedade) e do benefício social (aos grupos mais frágeis) dos projetos. Essa prática revelou-se um diferencial competitivo que se refletiu no aumento contínuo dos recursos destinados aos investimentos em projetos sociais, especialmente no início da década de 1990, como se pode ver pelo histórico de parcelas de recursos do FAT desembolsados pela Área de Inclusão Social. Vale lembrar que ao falarmos em projetos sociais, nessa época, estamos incluindo o transporte coletivo de passageiros e o saneamento básico.

Tabela 1 – Desembolsos de recursos do FAT – AS (R\$ mil)

Ano	Valor
1994	3.513,45
1995	14.612,33
1996	538.024,98
1997	609.717,54
1998	973.983,99
1999	435.420,17
2000	323.890,71
2001	194.514,81
2002	450.521,17
2003	428.623,57
2004	319.037,31
2005	370.001,72
2006	680.386,01
2007	890.393,64
2008	1.692.982,66
2009	6.775.541,40

TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS

Nos anos 1990, os investimentos em transporte urbano e saneamento básico estiveram, por vezes, separados, na estrutura do BNDES, de outros investimentos vistos como sociais, os PMI, o Programa de Melhoria da Gestão Tributária (PMAT) e as ações especificamente voltadas para a geração de trabalho e renda. Nessa ocasião, foi também feita uma clara opção por fomentar ações de caráter pioneiro, com potencial de reprodução e difusão, que pudessem ser avaliadas e servir de base para formulação de políticas públicas.

Enquanto a Área Social testava programas e linhas de apoio dirigidos à população de baixa renda, a Área de Infraestrutura Urbana ampliava o apoio ao desenvolvimento das cidades, agregando às linhas iniciais do saneamento ambiental e do transporte urbano de passageiros a revitalização de áreas urbanas degradadas e os investimentos na infraestrutura de cidades pequenas e médias.

Um aspecto a destacar é que o apoio do BNDES a esses projetos teve sempre a integração como um de seus conceitos norteadores: integração entre as ações como entre os atores, entre as diversas instâncias do poder público, ou deste com o setor privado e o terceiro setor. Esse conceito refletia-se no diferencial das condições de apoio. No caso do transporte urbano de passageiros, por exemplo, as condições de financiamento mais favoráveis eram oferecidas aos projetos que contemplassem a integração física, tarifária e operacional, inter e intramodal.

Essas premissas foram adotadas pelo BNDES em sintonia com as entidades e fóruns setoriais, nacionais e internacionais, como a Associação Nacional de Transporte Público (ANTP), o Fórum Nacional de Prefeitos e a Union Internationale de Transport Publique (UITP), bem como os Fóruns Nacionais de Prefeitos e de Secretários de Transporte.

Os critérios de apoio em condições favorecidas estavam retratados na análise de viabilidade econômica e evidenciavam a importância dada à qualidade do serviço, à integração, à adoção de equipamentos adequados às características da demanda, à racionalidade e à economicidade dos sistemas.

A adoção de critérios diferenciados de apoio e a escala de atuação do BNDES, principal agente de financiamento de longo prazo para o setor de transporte urbano de passageiros, contribuíram decisivamente para definir a política do governo para o setor. Se não foram mais eficazes, isso se deve não apenas às impedências periodicamente criadas ou reforçadas pelo contingenciamento do crédito ao setor público, como parte do esforço para estabelecer *supervit* primário, mas a um somatório de fatores. Critérios de descontingenciamento nem sempre

adequados, assim como a falta de articulação com a indústria e mesmo desestímulos fiscais à produção local com preços competitivos, podem ser apontados como algumas das falhas na estratégia do Banco para o setor, já que reduziram o impacto dessas ações sobre a qualidade do serviço no universo do transporte coletivo no país.

Ainda assim, tem-se acompanhado criticamente a evolução por que passa o setor, privilegiando e fomentando as novas tecnologias adequadas ao transporte de passageiros de alta e média capacidade, assim como os investimentos em ações moderadoras de tráfego (*traffic calming*) com vistas à redução de pontos negros de acidentes, o uso de ciclovias e outras tecnologias pouco agressivas ao ambiente, com ênfase no caráter educativo dessas opções.

PROJETOS MULTISSECTORIAIS INTEGRADOS (PMI)

Em meados dos anos 1990, o BNDES criou a linha de apoio aos PMI. A proposta do programa foi testar e estimular soluções para a melhoria das condições de habitação em comunidades carentes, dotando-as da infraestrutura mínima de saneamento, acessibilidade, equipamentos sociais e mesmo de melhorias habitacionais e urbanísticas compatíveis com as características especiais dessas áreas.

Entre os critérios de apoio, destacavam-se o envolvimento e a participação comunitários, a adoção de soluções discutidas e adequadas às condições locais, a remoção de moradias em áreas de risco ou de proteção ambiental, o estabelecimento de regras de uso e ocupação do solo diferenciadas, a regularização urbanística e fundiária.

Essa linha de financiamento tornou-se uma marca conhecida entre os instrumentos disponíveis para atuar no setor de habitações de baixa renda. Foram liberados recursos no valor de R\$ 1.060,7 milhões entre 1997 e 2009, por meio de 36 projetos apoiados. Embora não tenha havido um monitoramento sistemático de indicadores que permitisse a avaliação qualitativa e quantitativa de resultados desses projetos, esse é um resgate que ainda pode e merece ser feito.

A demanda por essa linha de apoio esteve desaquecida em decorrência dos descontingenciamentos de cunho setorial dos últimos anos, o que obrigou as equipes de análise do Banco a "desintegrar" alguns PMI, contratando apenas a parcela de saneamento ambiental, para grande frustração dos beneficiários. Trata-se, porém, de uma linha de eficácia reconhecida e frequentemente demandada pelos municípios, com possibilidade de agregar aspectos de inovação, especialmente no que se refere à utilização de instrumentos previstos no Estatuto das Cidades para viabilizar modelagens com participação privada.

O *déficit* habitacional expressivo, especialmente nas faixas de mais baixa renda, aliado à valorização crescente da terra urbana dotada de infraestrutura, abre um espaço de oportunidade de investimento nas favelas, em que o capital privado ocuparia parte da área com empreendimentos cuja alta rentabilidade permitiria sustentar, pelo menos em parte, tanto as melhorias nas áreas de moradias de interesse social remanescentes quanto a produção de novas habitações para as famílias a serem realocadas, ocupando preferencialmente terrenos em áreas urbanas centrais recuperadas e revitalizadas.

Deve-se estar atento, também, a alguns nichos que têm surgido com potencial de colaborar no equacionamento da demanda por moradias populares, como a possibilidade de projetar os alojamentos destinados a abrigar a mão de obra utilizada na implantação dos grandes projetos industriais e de infraestrutura, prevendo sua posterior adaptação para tornarem-se habitações definitivas.

SANEAMENTO AMBIENTAL E RESÍDUOS SÓLIDOS

A experiência do BNDES no setor de saneamento ambiental tem sido bastante bem-sucedida, apoiando as empresas concessionárias dos serviços de tratamento e distribuição de água, assim como de coleta e tratamento de esgotos. No caso da água, o desafio tem sido maior na estruturação das empresas para atuarem de forma sustentável, com uma gestão eficiente no que se refere a rentabilidade, recuperação de capacidade de investimento e redução de perdas e desperdícios na operação. Pode-se considerar que o serviço atingiu um patamar de universalização aceitável, considerando-se a escala territorial e a dispersão da população. Segundo a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2000), 88% dos distritos pesquisados no Brasil têm rede de abastecimento de água. Regionalmente, o Nordeste tem o menor percentual de atendimento (83%), enquanto o Sudeste tem a maior cobertura (97%).

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, a abrangência e a qualidade do serviço são extremamente precárias. Segundo a mesma pesquisa, apenas 42% dos distritos pesquisados têm rede de coleta de esgoto. A pior situação é a do Norte, onde apenas 6% dos distritos pesquisados contam com o serviço. Tem-se verificado um esforço louvável de algumas administrações estaduais e municipais que se dispõem a enfrentar o problema com recursos próprios e endividamento, estruturando seus órgãos de saneamento para investir de forma sustentável. A dimensão do *déficit* e as dificuldades para equacioná-lo, porém, são enormes, tanto em termos de recursos como de gestão. O esforço do BNDES na busca da universalização desse atendimento é complementar ao da Caixa Econômica Federal (Caixa), sem que haja qualquer tipo de perda com a concorrência, já que as formas de atuar são diferentes. A Caixa tira proveito

da sua capilaridade e penetração bem distribuída em todo o território nacional, com competências desenvolvidas ao longo de décadas de atuação no setor, enquanto o Banco concentra seu apoio no aprimoramento e no crescimento das concessionárias e em ações paradigmáticas, com possibilidade de testar alternativas inovadoras, seja na seleção da tecnologia, seja na modelagem financeira e no arranjo institucional das soluções apoiadas. A experiência atual de bom desempenho dos projetos com financiamento do BNDES, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), é bastante significativa.

Já no campo dos resíduos sólidos, temos um espaço de atuação ainda pouco explorado e promissor em toda a cadeia que vai da geração ao destino final dos diversos tipos de resíduos, com possibilidade de agregar algumas experiências nacionais bem-sucedidas com catadores a soluções de coleta seletiva e tecnologias de destinação final que sejam econômica e ambientalmente sustentáveis.

Como sugestão de prioridade de apoio, cabe abrir um parêntese para destacar um passivo inaceitável nas nossas aspirações de avançar no *ranking* das nações civilizadas: a existência de populações de catadores que vivem nos “lixões” ou em seus arredores e dele tiram sua subsistência. Essas são, sem qualquer sombra de dúvida, as condições de vida mais degradantes entre as que vemos nas favelas brasileiras e maculam irremediavelmente a nossa cidadania, já que, pela sua escala e distribuição territorial, poderiam ser facilmente erradicadas.

Se esse problema ainda persiste, é por falta de prioridade das administrações locais, dos órgãos financiadores e da sociedade. Talvez por um somatório de fatores, que vão da dispersão territorial à falta de visibilidade, ou por ser considerada uma derivada de questões mais complexas, como a solução para a disposição final do lixo ou o *déficit* habitacional para famílias de baixa renda. Cabe, no entanto, decidir se é aceitável enquadrar o pedido de financiamento de um município, qualquer que seja o setor demandado, sem se importar em saber o destino dado aos seus resíduos sólidos, se lá existem catadores de “lixão” e, mais grave, se eles e suas famílias moram no próprio “lixão”. Decidir, em última análise, se o BNDES deveria condicionar o enquadramento do projeto à inclusão dos investimentos necessários à solução adequada desse passivo.

Embora com uma massa crítica ainda relativamente reduzida, pelo pequeno número de projetos de resíduos sólidos apoiados, dispõe-se de um naipe de instrumentos de apoio bastante variado e complementar, que está disponível para os agentes públicos, privados e ONGs, pois se trata de um setor favorável a soluções solidárias, integradas e adequadas às condições locais. As diversas etapas da cadeia que vai da geração até o destino final contemplam investimentos

em educação ambiental, coleta seletiva, infraestrutura para catadores, transporte, infraestrutura e instalações para o destino final dos diversos tipos de resíduos, além da remediação das áreas de “lixões” desativadas. Em cada uma dessas etapas, há responsabilidades que devem ser assumidas, com custos e interesses a serem apurados e distribuídos entre os responsáveis para as devidas compensações. Há também, em muitos casos, a necessidade de buscar soluções envolvendo conjuntos de municípios, com vistas a obter ganhos de escala e de aglomeração, ou superar restrições de caráter ambiental.

Com base em valores verificados em alguns projetos apoiados pelo BNDES e em dados disponíveis nas entidades do setor, é possível extrapolar que, com investimentos de R\$ 10 milhões/100 mil hab. (40 toneladas de resíduos/dia), o problema dos resíduos sólidos nas cidades poderia ser solucionado adequadamente. Nos casos em que haja favelas de “lixão”, a remoção, o reassentamento e as ações de reinserção social das famílias de catadores seriam obrigatoriamente incluídos nos “usos” do projeto apresentado.

Tabela 2: DEURB e DESAM – Desembolso por setor de atuação (em R\$ Milhões)

Ano	PMI	Saneamento ambiental	Transporte	Outros
1997	0,00	66,45	516,55	4,76
1998	0,00	87,89	795,26	2,40
1999	1,53	64,02	219,17	1,10
2000	3,34	169,75	142,86	33,38
2001	0,00	68,20	249,90	31,36
2002	28,60	161,98	386,83	85,79
2003	35,09	208,38	465,93	49,13
2004	13,40	194,39	611,99	21,66
2005	40,70	233,25	167,18	128,75
2006	40,33	362,60	458,62	83,99
2007	47,77	594,80	239,79	24,88
2008	271,43	740,07	658,36	38,34
2009	584,53	1.339,43	1.458,99	18,76

Fonte: BNDES.

CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO GLOBAL E CONTINGENCIAMENTO

A partir da década de 1990, com a estabilização da moeda, o maior controle do endividamento público pelo Tesouro Nacional deu origem a procedimentos que, por vezes, praticamente bloquearam a concessão de crédito ao setor público. Sujeitos a margens periodicamente renovadas para contratação, os projetos eram analisados e aprovados pelos órgãos financiadores

e ficavam aguardando autorização do Banco Central do Brasil (Bacen) para contratação, respeitada a ordem de entrada da carta-consulta e a data de inscrição na fila de Cadastro da Dívida Pública (Cadip), por meio do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen).

Mais recentemente, após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o descontingenciamento passou a ser de cunho setorial. Foram estabelecidas margens específicas para saneamento e habitação ou focadas nas prioridades estabelecidas pelo governo federal, como no caso das arenas e dos investimentos em transporte de passageiros nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, por exemplo.

As operações de crédito com o setor público estão subordinadas a três grandes condicionantes disciplinadoras:

- limites e condições estabelecidos ao ente tomador dos recursos, especialmente pelas Resoluções 40 e 43/2001 do Senado Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101, de 4.5.2000;
- limites de exposição ao setor público, estabelecidos para a instituição financeira;² e
- limite de contingenciamento global de crédito do setor público, estabelecido pela Resolução 2.827/2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e respectivas modificações.

No caso das margens de descontingenciamento setorial, o CMN define a margem e o setor e o Ministério das Cidades estabelece os critérios de seleção e hierarquização dos projetos, o que pode variar conforme a secretaria a que esteja afeito o setor contemplado. Num segundo momento, após a aprovação do crédito pela instituição financeira escolhida, a operação é encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para, verificadas a capacidade de endividamento e de pagamento do tomador, assim como o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), emitir a autorização para que a operação seja contratada.³

Sem deixar de reconhecer o enorme avanço que representou a adoção da cultura da responsabilidade fiscal e levando em conta a validade da opção por distribuir recursos limitados por um maior número de projetos e regiões, acredita-se que os critérios de descontingenciamento possam compatibilizar-se mais harmonicamente com as prioridades de atuação do Banco, além de atender com regras claras e persistentes às aspirações dos entes beneficiários.

² Pela Resolução 2.827/2001 do CMN, seria de 45% do patrimônio de referência da instituição financeira. No entanto, o BNDES adota critério mais restritivo: no máximo 25%, dependendo do rating do órgão (Resolução 1.318/06).

³ Outros condicionantes importantes são os Programas de Ajuste Fiscal (PAF). Eles atingem principalmente os estados e com mais rigor que a LRF.

A incerteza quanto à permanência das regras de descontingenciamento acaba por refletir-se na qualidade dos projetos, já que leva os municípios a postergar os indispensáveis investimentos em estudos, projetos e licenciamento. Da mesma forma, gera incompreensão em relação à disposição do BNDES de conceder financiamento, apesar da existência de recursos e da prioridade de apoio retratada nas Políticas Operacionais. A impossibilidade de contratar financiamentos há muito aprovados tem refreado a entrada de novas consultas que não tenham perspectiva concreta de descontingenciamento.

O estabelecimento de regras mais duradouras e de fácil compreensão, acordadas entre as diversas instâncias decisórias envolvidas no processo de financiamento ao setor público (Tesouro, Casa Civil, Ministério das Cidades, BNDES, Bacen), deve contemplar os compromissos e as prioridades das administrações municipais e estaduais, sem abrir mão de estabelecer rumos que mantenham o foco na eliminação dos principais gargalos que contribuem para o custo Brasil nas cidades.

É até compreensível que a principal demanda dos administradores municipais, e mesmo estaduais, seja por recursos para melhorias viárias, principalmente com um calendário eleitoral que, a cada dois anos, impõe nova revisão de compromissos. No entanto, o papel do BNDES deve estar centrado no apoio às ações mais consequentes e longevas, em que haja vantagens competitivas, seja pelas características do *funding* do Banco, seja pela experiência acumulada, seja até mesmo pela relativa agilidade dos procedimentos *vis-à-vis* outros agentes nacionais ou organismos multilaterais que financiam projetos de infraestrutura urbana.

Algumas características da instituição, tais como sua baixa capilaridade territorial, um quadro técnico relativamente reduzido – porém motivado e preparado –, assim como a variedade e a complementaridade dos setores em que o Banco atua e dos produtos disponíveis, credenciam o BNDES preferencialmente para uma ação de fomento à inovação e à criação de modelos que venham a servir de base para a formulação de políticas públicas, sem que isso o impeça de, em casos específicos, criar programas ou linhas de caráter universal.

ENTORNO DE GRANDES PROJETOS

Um novo modelo de atuação de cunho regional, ainda em fase de desenvolvimento, pode ser enquadrado na linha das ações voltadas para mitigar ou anular os impactos negativos no entorno dos grandes projetos estratégicos para o desenvolvimento local ou nacional. Os projetos em questão seriam as grandes usinas hidrelétricas, os Complexos Industriais de Suape, em Pernambuco, e o Conleste, no Rio de Janeiro, projetos de mineração etc. Nas discussões que

precederam o enquadramento dessas consultas pelo BNDES, foram identificadas as linhas de ação que contribuiriam para a redução das externalidades negativas associadas a esses projetos. Foram priorizadas as ações voltadas para o fortalecimento institucional dos organismos estaduais e municipais envolvidos no planejamento, controle e fiscalização dos empreendimentos e de seus impactos, assim como a adequação da infraestrutura regional às demandas do cenário que se delinea.

As ações componentes dessas duas vertentes prioritárias deverão ser executadas a tempo de permitir ao poder público antecipar-se aos fluxos populacionais atraídos pela perspectiva de emprego e renda decorrente da nova dinâmica econômica regional.

No que tange à vertente da gestão pública, as duas principais linhas de ação previstas são o aprimoramento dos instrumentos e da estrutura de arrecadação e de gestão dos setores sociais básicos e o controle urbano e ambiental nos municípios, com enfoque especial na estruturação de institucionalidades comuns, que propiciem ganhos de racionalidade e sinergia.

Já no que se refere à infraestrutura, busca-se atender à demanda clássica por transporte (mobilidade), habitação e saneamento ambiental, complementada por equipamentos sociais (creches, escolas, centros comunitários, equipamentos esportivos e de lazer etc.), sempre que possível agregando fontes de recursos privados, tanto para investimento quanto para custeio.

Uma das principais dificuldades na criação de um espaço de discussão e tomada de decisões que afetam um conjunto de municípios é definir o desenho institucional que permita a contratação, a implantação e a operação dos bens e serviços de interesse comum, trazendo-lhe agilidade e ganhos de escala e estabelecendo formas de compensar as possíveis assimetrias de porte e importância. Como a experiência mostra que essa negociação pede um laborioso tempo de maturação, seria proveitoso que ocorresse simultaneamente com a implantação do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) nos municípios.

O modelo de consórcio público tem surgido como o mais adequado para garantir compromissos de médio e longo prazos (gestão de bacias hidrográficas, de resíduos sólidos e do transporte coletivo regional de passageiros), pois estabelece mecanismos de proteção contra as incertezas das mudanças de administração, por se tratar de um novo ente criado para o desempenho de funções previamente acordadas pelos participantes. Esse consórcio permite a constituição de garantias para contratação de financiamentos, a criação de um quadro próprio de pessoal e, muito embora os consorciados não estatais não possam participar da sua gestão, é possível tê-los como possíveis fontes de recursos, especialmente para custeio.

ÁREAS DE INTERESSE HISTÓRICO E CULTURAL

Analogamente às áreas no entorno de projetos de grande impacto e especial interesse local ou nacional, cabe destacar como prioritárias para efeito de apoio do BNDES as áreas de particular relevância ambiental por sua riqueza paisagística, biótica, histórica, artística ou cultural, cujo patrimônio esteja sob ameaça de degradação, perda ou descaracterização.

As razões para uma intervenção profilática de abrangência regional são semelhantes às aquelas descritas para os entornos de grandes projetos industriais e de infraestrutura, ou seja, impedir que o descontrole sobre o uso e a ocupação do solo gere passivos cujos custos de remediação tendem a crescer substancialmente, quando postergados. Da mesma forma que no entorno de grandes projetos, o BNDES estabeleceria uma linha de apoio que permitisse dotar o poder público de meios e instrumentos de controle e fiscalização, além de contribuir para viabilizar a implantação da infraestrutura adequada para atender à demanda projetada.

Os beneficiários dessa linha seriam conjuntos de municípios que, por deterem um acervo ambiental valioso e frágil, configurem um território cuja identidade mereça ser preservada e revigorada, justificando um tratamento diferenciado e comum a todos os seus componentes.

Numa primeira aproximação, propõe-se uma divisão dessas áreas em três grupos de vocações:

- cidades com um acervo arquitetônico, artístico e cultural expressivo, com relações de proximidade geográfica e identificação histórica;
- municípios com patrimônio natural valioso do ponto de vista da diversidade, raridade e beleza, ou que sejam complementares nesse conjunto de quesitos, especialmente quando abriguem parques e áreas de especial interesse para efeito de preservação; e
- roteiros de interesse turístico e de lazer.

Do mesmo modo que no entorno de grandes projetos, o patrimônio ambiental a ser preservado e valorizado por essa linha de ação muitas vezes extrapola as fronteiras municipais e, em alguns casos, as estaduais, o que aponta para a necessidade de serem adotados mecanismos comuns de controle do uso e ocupação do solo e formas diferenciadas de articulação do poder público, tanto vertical quanto horizontalmente.

Nesse caso, os impactos de que se está tratando talvez sejam menos concentrados territorialmente e não tão intensos quanto aqueles que ocorrem na vizinhança de grandes projetos, mas nem por isso são menores os danos deles resultantes. Acervos ambientais

valiosos podem entrar em processo de deterioração acelerada com o sufocamento de uma vocação regional tradicional por outras mais competitivas, e a preservação desse patrimônio para as futuras gerações dependerá da ação reguladora do poder público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade sempre foi o *locus* por excelência da inovação. A consciência cada dia mais generalizada na sociedade urbana da sua responsabilidade ambiental tende a torná-la o espaço privilegiado de busca da sustentabilidade.

A qualidade de vida nas cidades é indissociável da sua sustentabilidade econômica, ambiental e social, e um dos desafios é viabilizá-la respeitando as identidades locais que enriquecem e reforçam nossa diversidade cultural.

No setor de transporte urbano, as pressões ambientais e de escassez de matérias-primas, conjugadas com o desenvolvimento tecnológico de sistemas de automação e controle, sinalizam o surgimento de profundas inovações, seja nos veículos (tamanho, materiais, propulsão, compartilhamento etc.), seja na infraestrutura ou ainda na gestão da mobilidade. O modelo automobilístico tem sido cada vez mais questionado pelo desperdício de matéria-prima, a curta vida útil, a baixa produtividade média do investimento, o alto custo operacional e de manutenção, as perdas por acidentes, a agressão ao ambiente, a necessidade de espaço urbano para infraestrutura viária, tudo isso para uma tecnologia que, em mais de 100 anos de evolução, mantém uma velocidade média de transporte urbano muito próxima da original.

O Banco precisa enfatizar seu incentivo à adoção de soluções adequadas no equacionamento da geração, da coleta e da disposição final de resíduos sólidos, superando definitivamente a fase dos “lixões” e da produção temerária, irresponsável e insustentável de sobrecarga poluidora no ambiente.

Existe também um espaço de inovação a ser explorado no entorno de grandes projetos. No que diz respeito à gestão, o BNDES pode estimular o desenvolvimento de novas formas de organização e associação regional ancoradas em necessidades e objetivos comuns. No campo das soluções técnicas adotadas, podem-se buscar modelos de baixo consumo de energia e água, uso racional dos espaços e da matéria-prima, integração da infraestrutura de transporte com as demais redes de serviços existentes, entre outras preocupações. O efeito-demonstração das soluções adotadas pode ter um considerável potencial transformador da realidade local, pela visibilidade e qualidade dos empreendimentos de que o Banco participa.

Há potencial de inovação na forma de realizar o controle e a fiscalização, por parte da sociedade, tanto da boa aplicação dos recursos quanto das próprias ações de controle urbano e ambiental. Para tanto, poderá ser explorada a crescente acessibilidade e agilidade dos instrumentos de informática e dos meios de comunicação. Uma das possibilidades a ser considerada é a obrigação contratual de estarem sempre disponíveis nos *sítes* dos municípios as principais informações de acompanhamento da implantação do projeto, quais sejam, o cronograma físico e financeiro dos investimentos (previsto x realizado), a relação dos pagamentos efetuados e a justificativa dos desvios, atualizados semestralmente.

Essa orientação, pertinente a todos os setores e empreendimentos apoiados pelo Banco, pode tornar-se uma exigência nas operações que envolvam recursos não reembolsáveis ou que sejam favorecidas por quaisquer outras condições privilegiadas de apoio.

Cabe ao Banco consolidar o seu papel de indutor de boas práticas em políticas públicas, pela diferenciação das condições de apoio, especialmente no que se refere aos prazos e ao percentual de participação. Devem ficar claramente estabelecidas suas prioridades e diretrizes, privilegiando a qualidade de projeto e de gestão, com base em metas e indicadores de referência.

A participação do BNDES em projetos de infraestrutura urbana, mais do que uma forma de equacionar fontes, deve ser vista como um certificado de qualidade para atrair parcerias que contribuam tanto nos investimentos e no custeio dos empreendimentos quanto na sua gestão.