

Brasil

Elementos de uma Estratégia de Cidades



Sumário Executivo

Relatório N° 35749-BR

Brasil

Elementos de Uma Estratégia de Cidades

Sumário Executivo

Novembro, 2006

Banco Mundial
Departamento do Brasil
Região da América Latina



Document of the World Bank

Taxa de Câmbio

(June 2006)

Unidade Monetária	=	Unidade Monetária
BRL\$2.23	=	BRL\$2.23
US\$0.448	=	US\$0.448

Ano Fiscal:

Janeiro 1 - Dezembro 31

Técnicos Responsáveis por este Relatório

Vice Presidente	Pamela Cox
Diretor para o Brasil	John Briscoe
Gestor do Setor Urban	John Henry Stein
Sector Leader	Jennifer Sara
Gerente do Projeto	Mila Freire

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado sob a supervisão de John Briscoe, diretor do Banco no Brasil, Makhtar Diop, diretor do departamento de infraestrutura para América Latina, Jack Stein, Gerente do setor urbano, por uma equipe do Banco Mundial chefiada por Mila Freire, Conselheira Senior para assuntos urbanos. A equipe incluiu os seguintes técnicos: Somik Lall, Paulo Avila, Fernando Blanco, David Dowall, Edesio Fernandes, Fernanda Furtado, and Suhas Parandekar. Análises suplementares foram preparadas por Benjamin Darche e Roberto Santouro. Silvia Delgado assistiu na preparação do relatório. O trabalho beneficiou dos comentários de Robert Buckley, Christine Kessides, Ricardo Lima, and Omar Razzazz and (*peer reviewers*) bem como de Jennifer Sara, Jose Guilherme Reis, Fernanda Ruiz, Bruce Ferguson, Dean Cira and Sarah Anthony.

O trabalho (do qual este sumário executivo é um resumo) foi elaborado em parceria com o Lincoln Institute of Land Studies (sob a supervisão de Gregory Ingram e Martim Smolka) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcelo Piancasteli, Alexandre Carvalho, Daniel Da Mata, e Maria Piedade Moraes). Técnicos das duas instituições participaram diretamente na preparação do trabalho, recolha de dados, escolha de metodologia e discussão de resultados. Os *working papers* foram apresentados e discutidos em vários seminários. A equipe agradece a todos os técnicos do governo brasileiro e do Banco Mundial que contribuíram com seus comentários. Agradecimentos especiais são devidos à equipe do Ministério das Cidades, nomeadamente a Inês Magalhães (Secretária Nacional para Política de Habitação), Raquel Rolnik (Secretaria para Desenvolvimento Urbano) e Diana Motta, Secretária para Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, pelo apoio constante.

O trabalho decorreu entre junho 2004 e fevereiro 2006, quando as últimas discussões entre o Banco e o governo brasileiro tiveram lugar. O relatório principal consta de dois volumes, sendo o segundo uma compilação de todas as contribuições recebidas.

Elementos para Uma Estratégia Urbana e de Cidades para o Brasil

Sumário Executivo

1. As cidades brasileiras enfrentarão, no curto e médio prazos, importantes desafios no sentido de prover a base para novas atividades econômicas e para um crescimento sustentado. No cerne desse desafio está a necessidade de as cidades serem competitivas num mundo cada vez mais globalizado. A competitividade entre cidades (ou a promoção do crescimento no nível local) é o problema mais amplo com o qual se defrontam as cidades brasileiras e, por isso, constitui o pano de fundo de qualquer estratégia de desenvolvimento de cidades. Uma **estratégia urbana completa** requereria um diagnóstico abrangente de quatro áreas – competitividade da cidade, credibilidade creditícia municipal, provisão de serviços e alívio da pobreza, e fortalecimento institucional. Este relatório concentra a atenção em três questões – as tendências nas áreas de desenvolvimento econômico e estrutura urbana, o desempenho fiscal municipal e políticas fundiárias. Aspectos cruciais como transportes urbanos, governança das áreas metropolitanas e pobreza urbana não foram considerados. Adicionalmente, as análises foram enriquecidas com trabalhos complementares sendo feitos pelo Banco sobre criminalidade e violência, federalismo fiscal, desenvolvimento regional e estratégias urbanas. O relatório baseia-se na literatura e numa grande quantidade de pesquisas sendo realizadas pelo Banco e por diversos parceiros no Brasil e contribui com novos *insights* surgidos e aprofundados durante repetidas interações com acadêmicos e formuladores de políticas. A audiência à qual se dirige o relatório inclui funcionários governamentais, formuladores de políticas e acadêmicos.

2. **A primeira mensagem deste relatório é que, ao longo das últimas três décadas, o Brasil experimentou uma rápida expansão populacional, especialmente nas áreas urbanas, e um rápido crescimento econômico. Dado o impacto espacial das reformas estruturais realizadas na década de 1990, tornou-se urgente a tarefa de capacitar os serviços urbanos para que possam responder a esse crescimento e, assim, garantir a continuação de bem-sucedidas economias de aglomeração e evitar os possíveis efeitos negativos de cidades em rápido crescimento.** Entre 1970 e 2000, o sistema urbano absorveu mais de 80 milhões de pessoas, tendo a população urbana passado de 56 por cento da total em 1970 para 82 por cento em 2000. As cidades tornaram-se o centro da atividade econômica (geram 90 por cento do PIB), com grandes centros se diversificando, aproveitando-se de grandes mercados para insumos e idéias e desfrutando altos níveis de produtividade e crescimento. Do lado institucional, foram feitos progressos importantes em termos de descentralização fiscal; adoção de um sistema legal (Estatuto da Cidade) que dá claras responsabilidades às cidades no que se refere à política fundiária; criação do Ministério das Cidades para coordenar as ações de desenvolvimento urbano; e grande avanço na definição do Plano Nacional de Habitação. Do lado do financiamento, após uma série de desastres na década de 1990, o setor municipal entra no século XXI em relativa boa forma, mostrando um constante balanço positivo em suas contas agregadas e a disposição de dar continuidade a uma política fiscal prudente.

3. **A segunda mensagem é que o Brasil precisa cuidar melhor de suas cidades. Numa época de crescente globalização e competição, as cidades brasileiras (especialmente as grandes) enfrentam grandes desafios.** Após consistentes aumentos de produtividade nas décadas de 1970 e 1980, as grandes cidades brasileiras têm mostrado declínio do PIB *per capita* e da produtividade nos últimos 15 anos. O produto *per capita* de São Paulo caiu 2 por cento por ano; no Rio de Janeiro, a queda foi um pouco menor. Enquanto as maiores cidades do mundo se posicionam na disputa pela liderança

nos setores de indústrias criativas e telecomunicações, as cidades brasileiras ainda estão lidando com a necessidade de abrigar os pobres do setor informal, controlar criminalidade e violência, equilibrar suas finanças e pagar a conta cada vez mais alta da previdência social. As cidades menores estão crescendo rapidamente, em termos econômicos e demográficos mas esse crescimento não compensará o impacto negativo do declínio das grandes metrópoles. As cidades médias estão requerendo orientação sobre possíveis estratégias e nas áreas de transportes urbanos, planejamento e política fundiária. Embora tenham grande potencial econômico, as cidades de porte médio carecem do marco de referência necessário para o planejamento de médio e longo prazos e para tomar decisões de investimento.¹ Como um todo, os municípios dispõem de uma margem estreita para aumentar investimentos em infra-estrutura e ampliar a cobertura dos serviços básicos. Nos últimos três anos, os investimentos municipais estagnaram em 22 por cento dos gastos municipais totais. Os gastos sociais compulsórios cresceram e alcançam hoje 55 por cento do orçamento municipal. Nos últimos três anos, os gastos municipais anuais com Água e Saneamento caíram 9 por cento, e os com Habitação, 5 por cento.

4. **As cidades precisam de infra-estrutura de melhor qualidade.** Serviços urbanos como transportes, fornecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana são cruciais para garantir a qualidade de vida e o crescimento sustentado. No entanto, o Brasil está mal colocado no contexto da América Latina. Em 2004², o país ocupava o oitavo lugar entre 13 em termos de acesso a água encanada e o 11º lugar entre 13 em termos de coleta de esgotos e estações de tratamento. Os transportes urbanos constituem uma questão primordial na maior parte das cidades brasileiras. Os congestionamentos do trânsito são um dreno importante, causando a perda de 500 milhões de horas por ano, além de gastos adicionais com combustível acima de US \$ 200 milhões, 16 por cento de aumento nos custos operacionais dos ônibus e um índice de acidentes de trânsito fatais de cerca de 10 mortes por cada 10.000 veículos - quatro vezes o índice registrado em países desenvolvidos.

5. **.... e lutam com a informalidade.** O setor informal representa mais de 50 por cento do emprego urbano, 55 por cento das pequenas e médias empresas e 60 por cento do solo urbano e do mercado habitacional no Brasil. Historicamente, a informalidade tem estado associada à pobreza, e isso tem limitado a capacidade de uma análise rigorosa das economias da informalidade em mercados urbanos. Hoje, favelas e invasões são parte de um complexo quebra-cabeças que está requerendo atenção urgente. Durante intensos fluxos migratórios, o setor público tem sido incapaz de absorver a população e prover estruturas fundiárias adequadas. Depois de abolida a política de reassentamento forçado dos anos 70, as cidades escolheram aceitar as favelas como parte do cenário urbano. Foi uma solução mais barata e menos conflitiva do que tentar preparar terra e habitações em números suficientes. No entanto, isso deixou grandes cicatrizes no tecido urbano das cidades brasileiras, institucionalizou a informalidade e os guetos e criou uma área cinzenta na qual é difícil perceber onde terminam os mercados informais e onde começa a pobreza.

6. **A terceira mensagem é que o Brasil beneficiaria da preparação de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Urbano que revitalize o compromisso dos líderes urbanos e do setor privado e forneça um marco de referência para o desenvolvimento urbano no país.** Considerando-se que os fundamentos econômicos e as políticas macroeconômicas estão hoje bem estabelecidos, existe uma

¹ Rebelo (2005)

² Pesquisa realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) [2004]

crescente preocupação com o risco de o Brasil perder terreno em termos de competitividade e com o papel que as cidades desempenharão para reverter esse quadro. No entanto, já foram dados passos importantes no nível institucional³ para criar o ímpeto e a capacidade de análise que ajudarão a resolver essas questões e chegar a um consenso. Sendo um dos mais urbanizados países do mundo e uma das maiores economias, a competitividade do Brasil e suas perspectivas de um crescimento sustentável repousam na capacidade que terão suas maiores aglomerações urbanas de responder às pressões da globalização. A microeconomia do desenvolvimento indica que cidades que funcionam bem são elementos cruciais para gerar os efeitos cumulativos necessário à inovação e expansão econômicas. Evidências empíricas da Europa, América do Norte, China e Ásia Oriental confirmam a importância das cidades para um país liderar mudanças tecnológicas e manter-se na arena econômica mundial.

7. **O relatório incorpora o conhecimento contido na literatura sobre o desenvolvimento urbano no Brasil e agrega análises adicionais a fim de fazer quatro contribuições específicas.** Em primeiro lugar, ele apresenta uma pesquisa original sobre as tendências de crescimento das cidades, renda e produtividade durante os últimos 30 anos a fim de compreender (1) a relação entre crescimento urbano e produtividade, (2) a efetividade de políticas públicas e (3) a natureza e extensão de fracassos de mercado e institucionais, como é a informalidade urbana. Segundo, atualiza a situação das finanças municipais desde a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, examinando a evolução dos parâmetros financeiros gerais (“agregados”) que devem ser observados por municípios individuais e pelo setor urbano (p.ex., balanço primário), os gastos com investimento, o acesso limitado a crédito e a resposta do mercado. Também partilha os resultados de uma metodologia usada para medir a eficiência no nível municipal e que poderia ser de utilidade para um amplo monitoramento do desempenho e dos programas locais. Terceiro, apresenta um quadro abrangente das principais questões que afetam os mercados fundiários no Brasil, das perspectivas legal, econômica, regulatória e institucional. Quarto, discute como avançar na direção de uma Estratégia para as Cidades. Para cada tópico, o relatório fornece sugestões e insumos seletivos para o desenvolvimento de uma estratégia urbana nacional para o Brasil⁴.

8. **Este relatório não inclui a discussão e a análise de políticas em setores críticos como transportes urbanos, governança e gestão metropolitana, clima de investimentos e segurança pública.** Dada a importância desses temas específicos, eles serão examinados no contexto de nosso trabalho analítico programático, que se desdobrará nos próximos dois anos e examinará as questões que afetam o desempenho e a competitividade das cidades brasileiras e as limitações que devem ser enfrentadas a fim de se promover níveis mais elevados de investimento e crescimento.

PRIMEIRA CONTRIBUIÇÃO: Tendências da Urbanização, Crescimento e Bem-estar

9. **Nas últimas três décadas, o Brasil passou por uma mudança fenomenal em sua estrutura espacial.** Entre 1970 e 2002, a parcela da população vivendo em áreas urbanas cresceu de 56 por cento para 82 por cento em resposta a mudanças estruturais da economia⁵. O sistema urbano também mu-

³ Isso inclui a criação do Ministério das Cidades, o envolvimento ativo do Conselho das Cidades, o envolvimento do Legislativo em questões municipais, a maior atenção dada pelo governo à política habitacional.

⁴ “Brazil: Toward an Urban Poverty Strategy.” Washington, D.C.: The World Bank, 1995 (não publicado); World Bank. Financing Municipal Investment: Issues and Options. Relatório n. 20313-BR. Washington D.C.: The World Bank, 2001.

⁵ Definições de urbano e contabilidade variam de país a país. Este relatório usa a metodologia definida pelo IPEA e pelo IBGE para o Brasil.

dou. Novas formas urbanas surgiram, e emergiram cidades e regiões metropolitanas que exploram o potencial econômico e social estimulado pela liberalização, democratização e por melhorias na infraestrutura. Atualmente, as cidades brasileiras produzem 90 por cento do PIB e incluem a metade dos pobres do país.

10. **O crescimento ocorreu em todo o sistema.** Entre 1970 e 2000, o número de aglomerações⁶ com acima de dois milhões de pessoas mais que triplicou, e o daquelas entre 250 mil e um milhão mais que dobrou. Somente o número de aglomerações menores declinou nesse período. O padrão de crescimento das cidades tem variado muito em todo o país. O crescimento foi mais rápido no Norte e no Centro-Oeste. Isso reflete a pequena base urbana dessas regiões, bem como a nova dinâmica impelida pelos agronegócios no Centro-Oeste, o crescimento de Brasília como capital do país e aquele movido por incentivos de alguns centros de crescimento no Norte, especialmente Manaus. As três cidades com maiores taxas de crescimento no Centro-Oeste são Campo Grande, Brasília e Goiânia, todas com taxas médias de crescimento acima de 4,5 por cento ao ano – enquanto as outras aglomerações mostram taxas médias de 2,5 por cento.

11. **Capital humano, custos de transporte mais baixos e a expansão das atividades manufatureiras estão na raiz do crescimento das cidades.** Como em muitos outros países, as atividades manufatureiras, transporte, educação e habilidades têm sido ingredientes chave para promover maiores níveis de produtividade e atrair novas atividades. O crescimento urbano que levou à concentração de cidades reflete as economias resultantes da proximidade física. Os coeficientes de Gini estimados no nível regional sugerem uma crescente concentração na região Centro-Oeste⁷ O Sudeste permanece como a região mais concentrada (bem como a mais desenvolvida); o Norte e o Nordeste continuam sendo as menos concentradas. No entanto, a tendência geral à maior concentração, ao lado da urbanização e do crescimento econômico, tem alta probabilidade de continuar.

12. **O relatório testa a dinâmica do sistema de cidades e conclui que o sistema urbano no Brasil é mais estático que em outros países desenvolvidos.** Cidades na base e no topo da hierarquia urbana praticamente não mudaram sua posição relativa dentro da hierarquia nos últimos 30 anos. Usando o movimento passado como *proxy* da probabilidade de mudança futura na hierarquia urbana, o relatório sugere que cidades no grupo médio-inferior têm maior probabilidade de reduzir seu tamanho do que de aumentar (18 por cento vs. 9 por cento); cidades nas categorias média-superior têm maior probabilidade de subir na escala (8 por cento) do que de baixar (2 por cento). Análises semelhantes em outros países mostram que cidades menores freqüentemente fazem movimentos maiores. Nos Estados Unidos, as cidades menores têm 22% de probabilidade de crescer e passar para o grupo seguinte, enquanto no Brasil essa probabilidade é de apenas 1 por cento.

13. **A produtividade e o desempenho econômico mostraram uma relação significativa com o tamanho da cidade.** Usando uma combinação de renda domiciliar e salários (como *proxies* de produtividade), a análise contida neste relatório conduz a constatações úteis. Primeiro, salários e produtividade são consistentemente mais altos em cidades grandes, sustentando o argumento de que as cidades maiores se beneficiam de economias de aglomeração - embora exista uma convergência constante entre os dois grupos. Segundo, renda e produtividade seguem trajetórias similares tanto durante a pri-

⁶ O relatório usa o conceito de aglomeração desenvolvido e quantificado pelo IPEA, IBGE e Unicamp em 2002.

⁷ O coeficiente de Gini mede a concentração de uma dada variável sendo analisada.

meira parte do período coberto por esta análise (1970-1985), no qual estavam crescendo rapidamente, quanto na segunda parte (1986-2001), quando estão caindo. Terceiro, as maiores cidades tiveram o pior desempenho de produtividade no período 1986-2000, mostrando taxas médias de crescimento anual negativas. Elas ainda são, de longe, as cidades mais produtivas na hierarquia urbana, mas seus problemas precisam ser confrontados para manter não apenas seu próprio dinamismo, mas também o crescimento econômico nacional.

14. **A concentração industrial nas cidades brasileiras segue o padrão esperado em países desenvolvidos.** A produção industrial cujo transporte é caro e que se encontra disponível em muitos lugares (p.ex. alimentos e bebidas, móveis, serviços) tem muito baixa concentração e está bastante bem distribuída ao longo da hierarquia urbana. Por outro lado, indústrias baseadas em recursos naturais e indústrias de alta tecnologia estão fortemente concentradas. As cidades grandes representam uma grande parcela das indústrias de tecnologia média e alta (indústrias ligadas à computação, publicação e impressão, equipamentos de transporte). As cidades pequenas concentram indústrias de baixa tecnologia, freqüentemente relacionadas à extração de recursos naturais como mineração e produtos da madeira. **A especialização industrial tende a cair à medida que crescem as cidades**, conforme esperado. Cidades menores tendem a ser bastante especializadas (p.ex. têxteis, sapatos, produtos alimentícios); as cidades maiores têm uma base industrial mais diversificada, contando com fornecedores de uma maior gama de produtos e serviços que podem encontrar mercados nas aglomerações de grande porte.

15. **Quais são os determinantes do crescimento das cidades no Brasil?** A análise econométrica do relatório busca explicar o crescimento das aglomerações brasileiras de uma perspectiva dupla de demanda e oferta de serviços urbanos. Os resultados são estatisticamente significativos. Do lado da demanda, *a educação da força de trabalho, o tamanho potencial do mercado e os custos de transporte* têm um impacto importante sobre a produtividade medida pela renda do trabalho. A mudança de 1 desvio padrão em cada um desses três determinantes aumenta a renda do trabalho em 33 por cento, 11 por cento e 3 por cento, respectivamente. Do lado da oferta, a disponibilidade de trabalhadores “rurais” (inversamente correlacionada com receitas rurais) é a principal variável para explicar o crescimento da população da cidade. O custo do transporte interurbano afeta a produtividade da cidade. A produtividade urbana e das cidades também é afetada pelo uso de zoneamento urbano (o qual em geral encarece os preços da terra urbana) e pelo nível de criminalidade e violência. Quanto maior for o nível de violência, menor será o nível de produtividade da cidade, dado os custos necessários para proteger os equipamentos e os próprios trabalhadores na execução de suas tarefas produtivas.

16. **Quão justificada seria a mudança de investimento público das cidades grandes para os centros urbanos menores?** O relatório simula o impacto do desvio de recursos de investimento na infra-estrutura de cidades grandes para os centros menores. Os impactos sobre o produto total e o bem-estar foram negligenciáveis. A afirmação geral de que as cidades grandes não são benéficas para o desenvolvimento econômico e social e drenam recursos do governo federal não encontra nenhum apoio em nossa análise. Ao contrário, esta análise mostra que as cidades grandes têm níveis de produtividade duas vezes maiores que os de cidades menores (embora declinando ao longo do tempo), e que desafios como infra-estrutura, gestão do solo urbano e capacidade fiscal devem ser enfrentados independentemente do tamanho da cidade. Em si mesmo, o tamanho não é um problema. No entanto, as complexidades de gestão associadas ao tamanho, especialmente no nível metropolitano, continuam a merecer muita atenção e requerem soluções criativas.

17. O maior desafio de políticas no setor urbano: o caso das favelas e informalidade urbanas.

Um tema recorrente neste relatório é a presença da informalidade no uso da terra e nos mercados habitacionais. Isso é consistente com a importância da informalidade nos mercados de trabalho e em pequenas e médias empresas, onde a informalidade representa mais de 55 por cento da força de trabalho e do produto. No caso urbano, o relatório estima a elasticidade oferta e demanda – preço – renda – em relação à propriedade e aos serviços de moradia. Encontramos no Brasil uma elasticidade de preço muito baixa na oferta de habitações (entre 0,02 e 0,5), o que demonstra que o mercado formal não é capaz de responder a mudanças na demanda de moradias resultantes da migração urbana nem ao crescimento urbano endógeno. A baixa resposta da oferta pelo setor formal leva à criação de extensos assentamentos informais e de favelas nas cidades brasileiras, o que gera grandes custos públicos e privados. Essas estimativas de elasticidade estão na mesma faixa das encontradas na Malásia e na Coreia do Sul, considerados países que operam em ambientes regulatórios restritivos. Em comparação, nos Estados Unidos a elasticidade da oferta de habitação varia entre 1 e 3,5, o que mostra quão responsivo é o setor de habitação a mudanças na demanda ou no preço. O uso da terra e outros regulamentos são os principais responsáveis pela baixa elasticidade do suprimento de moradias no Brasil e pelos abrigos informais.

SEGUNDA CONTRIBUIÇÃO: Desenvolvimento e Finanças Municipais

18. Tem havido grande progresso nas finanças municipais nos últimos cinco anos. Os municípios realizam mais da metade dos investimentos públicos que vão para a infra-estrutura no país (Afonso, 2005) e são responsáveis pela provisão de uma ampla gama de serviços sociais e de infra-estrutura. Sua situação financeira tem melhorado dramaticamente nos últimos cinco anos, desde a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. As receitas cresceram 5 por cento ao ano em termos reais, enquanto as despesas (correntes e de capital) cresceram ligeiramente menos. Isso tem resultado em balanços correntes e primários constantes que contribuem para o equilíbrio primário geral do setor público. Em termos relativos, os municípios pequenos e médios têm tido resultados melhores do que as cidades maiores. Na realidade, os municípios maiores têm visto um declínio em seu balanço geral, e o aumento de seu serviço da dívida provavelmente decorre da capitalização do serviço da dívida acima de 13 por cento de suas receitas correntes líquidas⁸.

19. A dívida municipal está bastante sob controle. A dívida líquida consolidada, como proporção das receitas correntes líquidas, tem estado, em média, em 35 por cento, bastante abaixo do teto de 120 por cento imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal; o serviço da dívida como proporção das receitas correntes líquidas tem oscilado por volta de 4 por cento, enquanto o limite é de 11,5 por cento; e os novos empréstimos têm permanecido em menos de 1 por cento, para um limite estabelecido de 16 por cento. A maior parte do estoque da dívida municipal corresponde a dívidas contratuais (62 por cento do total) com o governo federal. As dívidas flutuantes (atrasados) são o segundo mais importante componente, com 12 por cento. A dívida externa representa apenas 5 por cento da dívida municipal total. Os municípios grandes representam 74 por cento da dívida pendente e da maior parte da dívida consolidada. O problema do endividamento excessivo – i.e., quando a razão dívida / receita corrente líquida ultrapassa 1,2 – está limitado a 40 municípios igualmente distribuídos por

⁸ Como parte da renegociação da dívida com 124 municípios, o governo federal concordou em capitalizar na dívida pendente municipal o serviço da dívida que exceder 13% das receitas líquidas municipais. Para cidades altamente endividadas, isso tem levado ao contínuo crescimento do estoque da dívida e a contínuos aumentos nos pagamentos de amortização e juros.

diferentes faixas de tamanho. Os municípios pequenos têm principalmente dívidas flutuantes e nenhuma dívida externa. A dívida pendente *per capita* nos municípios maiores era de R\$ 1.500,00 em 2003, comparados com R\$ 136,00 nos municípios pequenos.

20. **Os municípios enfrentam duas questões financeiras: a primeira refere-se à urgente necessidade de investir em infra-estrutura produtiva e à falta de uma margem fiscal para fazer isso** devido às limitações impostas pelo programa macroeconômico do país. Estima-se que as carências acumuladas na infra-estrutura municipal chegarão a cerca de US \$40 bilhões durante os próximos 10 anos⁹. O valor seria maior caso se considerasse a necessidade de competir com outras cidades do mundo que dispõem de tecnologia mais sofisticada e amenidades para a força de trabalho mais educada.

21. **Os municípios terão dificuldade para financiar os níveis apropriados de investimento** sob as atuais limitações de crédito. O balanço corrente positivo obtido todos os anos tem permitido que os gastos de capital permaneçam no mesmo nível, mas não sobra nenhum espaço para gastos adicionais. No nível agregado, a possibilidade de maior espaço também é limitada. Os gastos vinculados e compulsórios absorvem grande parte do orçamento, e somente 17 por cento das despesas totais podem ser geridas discricionariamente. O endividamento municipal total tem sido limitado pelo Banco Central anualmente em níveis muito mais baixos do que os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os resultados são elucidativos: durante os últimos três anos, os gastos com infra-estrutura municipal permaneceram no mesmo nível em termos reais. No entanto, a composição mudou, com a significativa queda nas despesas de capital em Habitação e Água e Saneamento, que declinaram 9 por cento e 7 por cento por ano, respectivamente (Tabela 15 do texto principal). Essa tendência é preocupante. O declínio dos investimentos em infra-estrutura limita a capacidade de os municípios atenderem aos investimentos essenciais requeridos para aumentar sua competitividade e sua qualidade de vida.

22. **A segunda questão financeira refere-se mais especificamente aos municípios grandes e tem a ver com a dívida elevada que continuam rolando**, em parte devido à estrutura da dívida renegociada. Os pagamentos do serviço da dívida sobre a dívida renegociada têm sido limitados a 15 por cento das receitas correntes líquidas da municipalidade, e o serviço da dívida restante é capitalizado automaticamente no estoque da dívida pendente. Isso pode levar a um contínuo crescimento do estoque da dívida em municípios com uma dívida pendente muito alta.

23. **No todo, as perspectivas das finanças municipais são especialmente positivas.** O crescimento econômico está projetado para acelerar, e isso significará receitas municipais adicionais geradas localmente e também aumento de transferências. Mas permanece a questão de se as cidades serão capazes de financiar o crescente déficit de infra-estrutura e manter o estoque existente. Em 2005, houve uma demanda reprimida por crédito municipal de cerca de R\$ 7 bilhões (demanda real para o financiamento de projetos). É provável que essa quantia tenha crescido em 2006. O governo federal necessitará avaliar os prós e contras de manter o crédito muito apertado. Depois de resolvidos os excessos registrados nas finanças municipais no final dos anos 90, e com um sistema de controle funcionando, o alto nível de restrições parece agora um tanto contraproducente. Nesse contexto, o governo poderia considerar amenizar essas restrições gradualmente ou encorajar mecanismos de

⁹ US\$ 30 bilhões para solucionar as deficiências de moradia (estimadas em US\$ 2.500,00 por unidade habitacional) e US \$10 bilhões para infra-estrutura e serviços complementares.

mercado para regular os municípios de acordo com os méritos relativos de seus projetos e de sua administração.

24. **Existem boas condições para o desenvolvimento de um sólido sistema municipal de crédito.** Na média, o setor municipal está em boa forma fiscal, a necessidade de financiamento de longo prazo é enorme, o setor bancário é altamente sofisticado e os bancos privados têm grande interesse em diversificar seus portfólios e trabalhar com os municípios. Os limites do endividamento municipal total foram fixados em R\$ 1,1 bilhão em 2003 e R\$ 2,2 bilhões em 2005 para um estoque real de R\$ 38 bilhões e uma dívida potencial de R\$ 126 bilhões (para manter a razão de 1.2 com as receitas correntes). Esse controle sobre o lado da demanda, combinado com os limites à oferta impostos sobre os bancos públicos (25 por cento do capital líquido) resultou numa minúscula margem para novos endividamentos pelo setor municipal. Até que o governo se sinta confortável para flexibilizar essas limitações, um progresso significativo poderia ser feito na direção de um futuro sistema municipal de crédito, especialmente definindo as regras do jogo e exigindo seu cumprimento, cuidando da supervisão e transparência, da classificação de risco e da contabilidade. Descentralizar e terceirizar algumas dessas funções para o setor privado seria muito benéfico tanto para os municípios quanto para as agências de crédito privado, que ganhariam familiaridade com a realidade municipal.

25. **Foram criados alguns novos instrumentos.** Os primeiros são os *Fundos de Investimento em Direitos Creditórios* (FIDC) criados pelo Banco Central em 2001 e governados pela Câmara de Valores Mobiliários (CVM). Os FIDC são estruturados como fundos mútuos, nos quais os investidores adquirem quotas de ativos do FIDC. Como os FIDC são uma venda de ativos, e não uma obrigação da dívida, não estão sujeitos a limitações regulatórias. Essa modalidade tem sido usada pelo Rio de Janeiro, que vendeu futuros *royalties* de petróleo via FIDC, e pelo Rio Grande do Sul, que usou o FIDC para obter antecipação de receita dando como garantia seus impostos a receber. A segunda alternativa tem sido a criação de Agências Estaduais de Desenvolvimento, que surgiram depois que a LFR proibiu empréstimos dos estados para os municípios e efetivamente matou os muito bem-sucedidos Fundos Municipais de Desenvolvimento. O terceiro instrumento são as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Os municípios podem ter acesso a crédito adicional através das PPPs, que não são consideradas agências públicas – e, portanto, não estão sujeitas a limites de crédito. Da mesma forma, os municípios podem usar garantias e outros instrumentos financeiros sem violar os regulamentos atuais.

26. **As instituições do setor privado estão interessadas em entrar no mercado de crédito municipal,** mas enfrentam a competição das taxas altamente subsidiadas praticadas pela CEF e pelo BNDES, que usam os fundos “baratos” do FGTS e do FAT. Até que haja uma mudança substancial na utilização dessas taxas subsidiadas, ou que bancos privados possam ter acesso a esses fundos subsidiados, será difícil que as instituições privadas entrem em arranjos de crédito municipais. A boa notícia é que a CEF e o BNDES começaram a desenvolver novas estruturas de crédito para incorporar bancos privados em seus programas de empréstimo e associar o FGTS aos emprestadores privados. Alternativas possíveis incluem (a) a CEF agiria como um banco de segunda linha que empresta recursos do FGTS a bancos privados, que operariam como bancos de varejo para os governos municipais; (b) a CEF criaria uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) ligada a um projeto de PPP, como um serviço de tratamento e fornecimento de água. A SPE obteria um empréstimo direto com o FGTS para financiar investimentos; isso funcionaria como um fundo para comprar da companhia de água ativos de concessão de água. A companhia financiaria seus investimentos com os recursos obtidos com a venda; (c)

Reforço de qualidade de crédito para transferir o risco do crédito municipal, passando-o dos bancos privados para o garantidor do crédito. Isso é especialmente útil para mercados nascentes de crédito municipal, pois fornece conforto aos investidores, apóia novos instrumentos como o consórcio de financiamento e reduz o custo do endividamento para os municípios; (d) Títulos lastreados em ativos: a CEF ou o BNDES securitizariam parte de seu portfólio municipal – isso poderia incluir a securitização da SPE/Trust CRI (títulos lastreados em hipotecas) que financia as PPPs – e, com isso, liberariam parte da limitação de 45 por cento do capital líquido imposta à Caixa e ao BNDES pela exposição ao setor público; (e) criação de uma Entidade (um Fundo com Vocação Especial-- *Special Vehicle Facility*) dentro da CEF (mas com um orçamento separado) que seria financiada com os recursos resultantes da securitização do portfólio municipal da CEF e estruturada para financiar janelas especiais para clientes municipais com taxas de juros que variariam em função dos riscos dos investimentos.¹⁰

27. **A criação de um mercado dinâmico dependerá da presença do setor privado e de estruturas de monitoramento e transparência.** Tendo implementado com sucesso a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo ancorou firmemente a disciplina fiscal das autoridades subnacionais. Também estabeleceu parâmetros de transparência elevados no nível municipal. Exige-se que os municípios preparem relatórios financeiros regulares e auditados. Para avançar na direção de mercados de crédito mais independentes, o governo definiria o sistema regulatório, mas os fornecedores de crédito avaliariam o risco associado à venda de empréstimos e à compra de ações. Para reduzir a intervenção governamental e aumentar a supervisão privada, são necessárias reformas relativas a (a) análise do risco creditício e classificação de crédito; (b) documentos de disponibilização de informações (*disclosure*); (c) contabilidade e auditoria financeira e (d) monitoramento do crédito municipal. Em todos esses campos, existe espaço para aumentar o envolvimento do setor privado. O Banco Central e a CVM definiriam as condições e regras para o acesso ao crédito municipal e seu monitoramento, mas o monitoramento real dessas condições poderia ser terceirizado para que o mercado ganhasse experiência de trabalho com os municípios. Classificação, transparência, e disponibilização de informações precisariam ser oferecidos de forma consistente.

28. **O monitoramento da eficiência municipal muitas vezes é prejudicado pela dificuldade de medir os serviços municipais efetivamente oferecidos e estabelecer uma relação entre eles e os insumos usados.** O relatório apresenta uma metodologia original baseada na estimativa de uma fronteira de eficiência que define os pontos correspondentes ao melhor resultado que se poderia obter a partir de certa disponibilidade de insumos. A metodologia foi testada para examinar o nível de eficiência na provisão de serviços, educação e saúde em diversos estados e municípios. O modelo usou o Índice de Desenvolvimento Humano, Mortalidade Infantil e Taxa de Atraso Escolar como *proxies* do produto, e as despesas municipais *per capita* como variável independente. Os resultados foram muito promissores. O sistema permite distinguir claramente entre grupos de municípios que alcançam diferentes níveis de eficiência, e fornece material para discutir por que razão os municípios de uma mesma região, usando níveis semelhantes de insumos, obtêm produtos tão diferentes. O método também permite estimar o efeito de variáveis contextuais e usar esses impactos como variáveis de controle na análise de eficiência.

¹⁰ O instrumento poderia usar taxas variáveis ou fixas. Mais provavelmente, as taxas seriam variáveis durante bastante tempo, já que as taxas fixas não são comuns, embora sejam mais adequadas para os governos locais, o risco da taxa de juros seja menor, e facilitem a gestão da dívida e a orçamentação.

29. **Os executores de políticas nos municípios e outros atores locais têm grande interesse em estabelecer “benchmarks”** ou em usar outras formas de produzir medidas de desempenho municipal que levem em conta a eficiência, a competitividade, e assim por diante. Como resultado dos esforços de várias agências como IBGE, IPEA e outras, estão disponíveis dados de alta qualidade sobre possíveis parâmetros, e seria interessante estudar esses dados a fim de compreender os fatores que impulsionam a eficiência. A construção de indicadores de eficiência é uma tarefa muito delicada, pois mesmo pequenas mudanças nas especificações subjacentes resultam em amplas variações nas classificações e nos *rankings*. É muito importante que os usuários potenciais estejam conscientes das oportunidades e dos perigos que cercam o estudo da eficiência municipal. O Volume 2 indica algumas das principais questões a serem consideradas. A conclusão fundamental do estudo é que a formulação inicial de indicadores de eficiência deveria servir apenas como um primeiro passo na direção do estágio seguinte, de discussões organizadas entre os que participam das políticas nos municípios. Tais discussões podem ser feitas com a colaboração de organizações como a Muninet, a Aliança de Cidades e o IBAM.

TERCEIRA CONTRIBUIÇÃO: Mercados Fundiários e Política Fundiária

30. **A terra é provavelmente o insumo mais importante e mais complexo do desenvolvimento urbano.** Mercados de terra eficientes são essenciais para fornecer terra tanto para moradias quanto para empresas. Devido aos limites práticos de aumentar a oferta de terra em áreas urbanas e a propensão para formar monopólios naturais, a intervenção governamental pode ser necessária. O envolvimento público com terras busca melhorar a eficiência do mercado, lidar com as externalidades positivas e negativas associadas à incorporação privada e garantir que os pobres tenham acesso à posse segura e a ativos imobiliários.

31. **Os mercados de terra no Brasil revelam importantes questões.** Raramente se tem estudado o mercado corporativo de terra, mas a análise do mercado de solo residencial urbano sugere uma oferta muito inelástica de propriedades potencialmente equipáveis, como consequência, em grande medida, de regulamentos fundiários estritos. *Os preços da terra são elevados*¹¹ (por volta do PIB *per capita* em dez cidades estudadas), a oferta formal de moradias tem sido insuficiente para responder à demanda de novas famílias, e pessoas de baixa renda têm recorrido à autoconstrução informal para satisfazer suas necessidades de abrigo. Um milhão de famílias/ moradias se constituem anualmente, e o mercado formal produz entre 300.000 e 400.000 unidades residenciais por ano. *A diferença é coberta, principalmente, pelos mercados informais e pela autoconstrução.* A informalidade vem crescendo. Atualmente, 60 por cento das moradias em Recife são informais, 50 por cento das de Fortaleza e 35 por cento das de Belém. Até 2030, se a tendência à informalidade persistir, 35 por cento do estoque brasileiro de moradias será informal (atualmente, são 15 por cento). Tal aumento na informalidade deve criar enormes custos adicionais para as cidades brasileiras. Ampliar e melhorar um pacote padrão de serviços urbanos para um assentamento informal custa três vezes o que custa a urbanização nova (e formal) para setores de baixa renda. Os custos de capital desses serviços são pagos basicamente pelas famílias que arcam com o preço de compra de novas moradias no setor formal. No entanto, o setor público absorve uma carga muito maior do custo de capital requerido para provisão de serviços em assentamentos informais, através de programas de urbanização de favelas.

¹¹ Dowall (2006) sugere que um bom ponto de referência para os preços da terra é o preço do metro quadrado de terra em relação ao PIB *per capita*. A média para um grande número de cidades é cerca de 1, ou seja, se o preço médio da terra está acima do PIB *per capita* médio, isso significa que muitas famílias não conseguirão acesso a terra para moradia.

32. **A estrutura física das cidades brasileiras está mudando.** Primeiro, as cidades de porte médio estão crescendo mais rapidamente, mas, em termos absolutos, as cidades grandes ainda absorvem os maiores contingentes de população urbana de outras cidades ou de sua própria base urbana. Segundo, a densidade geral dos aglomerados urbanos está caindo, na medida em que as cidades se expandem para a periferia. Os governos locais raramente medem o impacto do crescimento urbano de baixa densidade sobre os custos de energia, e a demanda de infra-estrutura e redes de transporte não tem sido avaliada pelo governo municipal e nem pelo federal. No contexto de um quadro financeiro difícil, a urbanização de baixa densidade logo se tornará uma causa adicional da necessidade crescente de infra-estrutura. Essa situação pode e deve ser evitada porque tem impacto negativo sobre a mudança climática, compromete a qualidade de vida na cidade, dificulta o acesso aos mercados de trabalho e tem custos de manutenção mais altos. Além disso, o desenvolvimento territorial urbanos está ocorrendo fora das fronteiras municipais, criando aglomerações regionais - e metropolitanas *de facto*. Praticamente não se tem tratado do desafio representado pela governança metropolitana (ou multimunicipal). O Brasil está precariamente equipado para lidar com essa questão, tanto em termos de dados quanto de instituições.

33. **O que fazer? Duas ações urgentes se fazem necessárias:** desenhar um novo encuadramento Institucional que abranja agências federais, municipais e regionais, e desenvolver uma abordagem integrada para a Política Fundiária Urbana. Essa última compreenderia a reforma de políticas e o comprometimento dos tomadores de decisão com (a) reformar a legislação que rege o uso do solo; (b) direcionar investimentos em infra-estrutura para o desenvolvimento urbano; (c) aumentar a titulação e o registro; (d) equipar e regularizar os assentamentos informais e (e) alavancar aumentos no valor da terra para apoiar o desenvolvimento.

Marco de referência legal

34. **A legislação brasileira sobre o solo urbano é bastante progressista ao discutir o valor social da terra privada e ao criar instrumentos específicos para garantir às ocupações ilegais o direito à terra. Ao mesmo tempo, o Brasil enfrenta o rápido crescimento de favelas e ocupações irregulares urbanas e tem dificuldade em regularizar a propriedade da terra e garantir sua posse segura.** A Constituição de 1988 inclui importantes diretrizes para a política fundiária urbana, inclusive a função sócio-ambiental da propriedade privada, e prevê instrumentos para combater a especulação fundiária e recuperar os aumentos no valor da terra (mais-valias urbanísticas). O Estatuto da Cidade definiu em 2001 como essas diretrizes constitucionais devem ser aplicadas a casos concretos. Ele dá aos municípios autoridade sobre as políticas fundiária e habitacional e o poder de arbitragem entre interesses privados e sociais. Mas questões importantes permanecem sem solução, especialmente a de como lidar com terras de propriedade do governo em casos de regularização de favelas. No caso do setor privado, a lei cria diversos instrumentos que permitem a desapropriação; mas, para as terras públicas, não existem diretrizes legais – herança cultural, legislação ambiental, sistemas de desapropriação, registros de terras, etc.

35. **O Projeto de Lei 3057/2000 trata do parcelamento do solo e da regularização de assentamentos informais. Ele representa uma chance única de preencher lacunas em leis passadas, aperfeiçoar a política e a gestão urbanas e implementar uma ampla campanha de planejamento participativo direto.** Os desdobramentos necessários incluem melhorias no sistema judicial, revisão do impacto do sistema federal sobre as políticas fundiárias, e gestão de áreas metropolitanas. Para que sejam bem-sucedidas,

essas medidas precisam levar em consideração o clientelismo das relações intergovernamentais nos níveis federal-local e as estruturas rural e urbana de propriedade da terra. Essas são duas questões complexas que envolvem fortes componentes de comportamento cultural e são difíceis de mudar. Uma estratégia efetiva também requer informação e treinamento, o repensar dos valores subjacentes à legislação urbana, uma compreensão do impacto de novas leis sobre os preços da terra e a consciência das perdas e ganhos mutuamente exclusivos envolvidos na regulamentação. A nova lei abre a possibilidade de um uso coletivo de instrumentos urbanos, inclusive a aceitação de direitos subjetivos, regime original de propriedade, escolha coletiva e de grupo e necessidade de articular programas fundiários com políticas sócio-econômicas. A respeito das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas para dar alguma flexibilidade aos governos locais na aplicação de leis nacionais restritivas, é preciso avançar na compreensão dos fatores que levam as pessoas a permanecer nessas zonas em vez de se mudarem para uma nova moradia tão logo a propriedade esteja assegurada. Quanto aos registros, existe a necessidade de simplificar os procedimentos, torná-los consistentes com o cadastro, definir a situação das terras públicas, reduzir os custos e padronizar procedimentos em todo o país.

36. A fim de promover ou aperfeiçoar o marco de referência legal para o desenvolvimento territorial urbano, o governo precisa compreender e aceitar a centralidade da questão urbana. Isso requererá a integração interministerial e a coordenação entre políticas regionais e políticas fundiárias; gestão das terras públicas; apoio a estados, municípios e áreas metropolitanas; fortalecimento do Conselho das Cidades; aperfeiçoamento do Projeto de Lei 3057/2000; consolidação de leis e preparação de projetos de lei específicos; aceleração da reforma judiciária; fortalecimento do Programa Nacional de Regularização Fundiária; envolvimento das agências de financiamento privadas e públicas; e consideração da possibilidade de se criar uma agência nacional de regularização e do interesse em fazê-lo.

Controles do Uso do Solo e Preços da Terra

37. A regulação do uso do solo e o zoneamento continuam a ter grande influência sobre a produção de moradias para populações de baixa renda. A rigidez da oferta de moradias tem sido considerada a principal razão do contínuo alto nível de informalidade e da expansão das favelas no Brasil. Tem havido progresso na revisão de parte da legislação antiga e na permissão às cidades para que adotem parâmetros mais flexíveis; mas a complexidade do sistema e o tempo de reação de cada componente – registros, sistema judicial, taxas e impostos, normas de ocupação definida pela lei federal, inconsistências entre as leis ambientais e urbanísticas – atrasam a adoção de um plano nacional de qualificação urbana e sancionam (embora por omissão) a contínua disseminação da informalidade.

38. Os controles sobre o uso do solo afetam a forma e a distribuição da população nas cidades brasileiras. As intervenções do setor público para prover serviços urbanos e regulamentar o uso do solo têm se concentrado nas áreas centrais das cidades, negligenciando a periferia, o que reforça a vantagem locacional do centro na estrutura urbana. O resultado é uma situação dual na qual as áreas centrais concentram o mercado formal e os grupos de renda mais alta, enquanto na periferia se registra a falta de presença do governo, e a informalidade e a autoconstrução são a regra. A análise detalhada de dez cidades brasileiras evidencia que o crescimento urbano ocorreu mais intensamente nas áreas periféricas, com um padrão de ocupação de baixa densidade. Isso confirma a noção de que as cidades estão se espalhando, o que leva à maior dispersão da população e a maiores custos para prover a infra-estrutura.

39. **Os preços da terra são afetados por dois fatores principais: infra-estrutura e regulação.** Em Brasília, a terra com infra-estrutura alcança preços por unidade 350 por cento mais elevados que os da terra sem infra-estrutura. Em Curitiba, o valor correspondente é 143 por cento, e em Recife é 84 por cento. Nas áreas centrais dessas cidades onde o uso do solo tem um controle mais rígido, os preços sofrem o mesmo impacto: 300 por cento em Brasília, 400 por cento em Curitiba e 179 por cento em Recife. O efeito da titulação é negligenciável. Não existem diferenças significativas nos preços do solo urbano com ou sem título formal. O impacto da infra-estrutura nos preços varia com a distância do centro, e entre cidades. Em Brasília, por exemplo, o impacto da infra-estrutura sobre a probabilidade de o preço do solo com uso residencial estar acima do preço médio do solo na área urbana total se eleva a partir de um raio de 45 km do centro da cidade, enquanto o impacto da regulação ocorre a partir de 20 km. Os preços do solo são mais elevados onde os controles de uso e ocupação do solo são mais estritos, pois preservam diferencialmente os atributos físico-espaciais exclusivos dessas áreas em relação às demais. Assim, o efeito marginal do acesso à infra-estrutura e de controles mais rígidos de uso do solo são crescentes na elevação da probabilidade do preço da terra ser muito alto na medida em que se aproxima do centro da cidade, sendo que em Brasília e Curitiba esta probabilidade é muito próxima ou exatamente 100 por cento nas áreas centrais. O caso de Recife é muito interessante, pois esta probabilidade não ultrapassa 70 por cento nessas áreas por influência daquelas variáveis. Isso parece ser consequência do fato que ao melhorar o acesso da população pobre às áreas centrais da cidade, por meio da regularização de assentamentos precários (ZEIS), as distorções nos preços do solo devido à existência de enclaves urbanos exclusivos de alta renda produzidos pela regulação do uso do solo mais rígida é reduzida.

40. Dada o nível de informalidade a vários níveis de renda, o investimento em lotes formais parece ter fraco retorno financeiro. Esta é, provavelmente, uma conclusão inesperada do relatório. A análise detalhada dos mercados de terra em Brasília, Curitiba, e Recife indica que o alto valor da terra informal em termos absolutos seria suficiente para pagar o fornecimento da infra-estrutura e garantir um lucro razoável para um empreendedor informal. No entanto, dadas as condições econômicas vigentes nas últimas décadas (inflação, juros elevados, etc) os investimentos na produção de lotes formais para baixa renda seriam inviáveis economicamente mesmo quando algumas das restrições urbanísticas fossem flexibilizadas (tamanho do lote, percentagem de terra destinada a equipamentos comunitários, densidade, etc.). Naquelas condições, o preço final do lote informal não cobriria os custos financeiros da produção de lotes com infra-estrutura e titulação para baixa renda, principalmente devido ao tempo gasto para a aprovação, licenciamento, construção e registro de parcelamentos de terras que elevam o custo de oportunidade do capital alocado. Como a oferta formal de lotes servidos e titulados para populações de baixa renda não é lucrativa, muitas famílias têm pouca escolha, recorrendo aos assentamentos informais como solução para suas demandas habitacionais, enquanto os governos das cidades freqüentemente tornam aqueles procedimentos cada vez mais exigentes e demorados. Por outro lado, o desenvolvimento simultâneo de terra e unidades habitacionais muda radicalmente o quadro. A taxa interna de retorno (TIR), negativa para a produção exclusiva de lotes formais, torna-se positiva passando para 5,9 por cento em Brasília, 8,2 por cento em Recife e 17,5 por cento em Curitiba. No entanto, se forem flexibilizadas algumas das restrições (especialmente as relativas ao número de unidades por lote), a produção de moradias transforma-se num negócio muito atraente para os incorporadores, com TIRs esperadas de 20 por cento em Brasília, 33 por cento em Curitiba e 27 por cento em Recife. Isso significa que a flexibilização de alguns controles sobre o desenvolvimento territorial pode melhorar a viabilidade econômica de produzir terra servida de infra-estrutura e moradias tituladas, mesmo sob taxas de juros elevadas.

41. **Para facilitar o mercado para moradias destinadas à população de baixa renda e reduzir os preços do solo urbano, é necessário** (a) aumentar a oferta de terra com infra-estrutura para baixa renda adotando políticas habitacionais preventivas que incorporem os empreendedores privados

formais, a fim de evitar a proliferação de favelas; (b) rever a legislação urbanística para flexibilizar algumas restrições; (c) permitir padrões alternativos de desenvolvimento urbano e novas tipologias habitacionais e (d) reduzir os custos da burocracia: processos eficientes, licenciamento mais rápido, mecanismos de financiamento inovadores, novas parcerias entre agentes públicos e privados, instrumentos fiscais em vez de limitações físicas.

Instrumentos para recuperar investimentos públicos em melhorias

42. **A noção de que o valor agregado à terra em consequência de melhorias públicas deve reverter para o governo é um conceito neoclássico tradicional com uma longa história.** A filosofia subjacente é que, quando o governo intervém em determinada localidade e promove investimentos públicos em nome da comunidade, o resultante aumento no valor da terra deveria retornar para a comunidade, em vez de ir somente para o proprietário privado do lote. No Brasil, este conceito é bem compreendido, e a recuperação do valor seria de imensa importância para (a) financiar novas terras urbanizadas; (b) ajudar a regular o uso da terra; (c) limitar a especulação fundiária e (d) promover a redistribuição de renda e riqueza.

43. **No Brasil, a aplicação das alternativas disponíveis ainda é incipiente,** e sua expansão poderia produzir benefícios consideráveis para a política fundiária e as finanças municipais. O processo inclui a estimativa do impacto do projeto sobre o valor da terra beneficiada, a identificação e o desenho de instrumentos a serem usados para recuperar o valor adicional, e a decisão de como alocar essas receitas extraordinárias – p.ex., para obras urbanas específicas, qualificação urbana, amenidades urbanas, etc. Os instrumentos usuais incluem o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), contribuições de melhoria, solo criado e outros tipos de parcerias entre o governo local e incorporadores privados a fim de permitir uma ocupação urbana acima do nível estabelecido nas leis locais comparado com um determinado preço definido pelo município.

44. **São Paulo tem feito uso excelente desses instrumentos,** conforme documentado por Rebelo (2006), nos trabalhos realizados na Linha 4 do Metrô de São Paulo. O município tem conseguido recuperar o valor agregado à terra beneficiada pelos serviços públicos associados ao metrô e investir no equipamento urbano de áreas socialmente degradadas na vizinhança. No caso da Colômbia, a “Operación Nuevo USME” combina a produção de lotes urbanizados em ampla escala, usando desapropriação, solo criado e gestão pública. Os lotes são vendidos pela metade do preço que as famílias pagariam no mercado informal por um lote sem serviços. As experiências de São Paulo e da Colômbia poderiam ser replicadas em outras cidades brasileiras.

45. **Os recursos obtidos com a recuperação do valor agregado à terra beneficiada poderiam ser usados para financiar o déficit habitacional.** O déficit habitacional brasileiro é estimado em cerca de 7 milhões de unidades e requereria US\$ 40 bilhões de investimentos totais para ser solucionado (estimativa da CEF). Presumindo-se que a capacidade de contribuir para as melhorias seja proporcional à renda domiciliar, o relatório estima que US\$ 11 bilhões poderiam ser financiados com a recuperação de custos e outros US\$ 19 bilhões viriam de outras fontes. Em princípio, a recuperação de custos e as contribuições de melhoria são difíceis de usar no contexto das favelas. Por outro lado, a recuperação da valorização da terra nas favelas em decorrência de investimentos públicos (incluindo a cobrança do IPTU) é considerada difícil porque as famílias não têm liquidez suficiente. Esperar pela venda da propriedade seria complicado, já que os mercados de terra nas favelas são freqüentemente informais e sem registros¹². Por outro lado, alguns autores questionam a falta de imposto territorial nas favelas e

argumentam que a aparente isenção fiscal desfrutada pelas favelas freqüentemente não está associada à pobreza de seus habitantes e apenas consolida as características informais (e fora do mercado) das moradias. Existe a necessidade urgente de se fazer uma avaliação mais sistemática dos possíveis usos dos impostos sobre a propriedade em comunidades de baixa renda e assentamentos informais.

46. **Existe no Brasil a possibilidade de usar instrumentos de recuperação do valor adicionado à terra, mas ainda há algumas etapas intermediárias necessárias, inclusive** (i) dar prioridade a projetos inovadores que incluam urbanização progressiva, usando a recuperação do valor adicionado à terra como princípio orientador; (ii) progredir na preparação da lei de desapropriação do solo urbano; (iii) envolver concessionários privados no financiamento de redes de serviços básicos; (iv) avaliar a capacidade legal existente de usar taxas de melhoria e incluir a capacidade de pagamento do contribuinte no planejamento de esquemas de custo compartilhado; (v) exigir a avaliação obrigatória da terra em todos os programas de urbanização de favela e (vi) promover capacidades técnicas locais para permitir a gestão abrangente dos instrumentos de valorização da terra e seu uso para promover o desenvolvimento urbano.

QUARTA CONTRIBUIÇÃO: Como Avançar em Direção a uma Estratégia para as Cidades

47. **O elemento mais importante da estratégia para as cidades previsto neste relatório é o crescimento sustentado baseado em cidades prósperas** capazes de competir num ambiente global, atrair investimentos privados e novas atividades no contexto de uma gestão fiscal prudente, e de demonstrar profundo compromisso com uma visão futura e factível. A variável essencial nesse cenário é o comprometimento de todos os níveis de governo e do setor privado com (i) reconhecer a importância das cidades para o desenvolvimento do país; (ii) melhorar a eficiência de mercados críticos como terra, habitação e mercados de crédito locais; (iii) dar atenção a limitações chave como transportes urbanos e segurança pública e (iv) promover a coordenação institucional e a formulação de políticas.

48. **O passado recente tem sido duro com as grandes cidades brasileiras** devido à combinação de problemas macroeconômicos, dificuldades fiscais, má administração local e crescimento urbano desordenado. No entanto, houve progressos na descentralização, no compromisso da maior parte dos municípios com um novo paradigma de equilíbrio fiscal e no surgimento de prefeitos que assumiram a liderança do desenvolvimento municipal e a representação dos interesses econômicos locais. O governo federal tem tomado medidas importantes, tais como criar o Ministério das Cidades, intervir em programas sociais para aperfeiçoar a focalização e a eficiência e deslanchar uma campanha inovadora para ajudar os municípios a melhorar sua capacidade de planejamento.

49. **O governo precisa articular uma estratégia transparente e bem definida para o setor urbano e suas cidades.** Nos últimos 30 anos, o governo brasileiro passou de uma posição centrada na promoção de novos pólos de crescimento (décadas de 1970-80) para o outro extremo, focado nas pressões sociais e no ajuste macroeconômico. O Estatuto da Cidade representa uma grande vitória dos processos participativos e da vocalidade da sociedade civil. Precisa agora ser complementado por um marco de referência abrangente que inclua o desenvolvimento econômico, a visão regional e a competitividade das cidades.

50. **A estratégia seria baseada na compreensão dos principais pontos de estrangulamento que prejudicam o desenvolvimento das cidades no Brasil, incluindo:**

(a) *Negligência Política.* A despeito de alguns progressos recentes (a criação do Ministério das Cidades e a Política Nacional de Habitação), a política urbana do governo brasileiro centra-se

principalmente na prestação de serviços de infra-estrutura, dando menos importância à qualidade dos serviços e à gestão urbana para promover o desenvolvimento local e o crescimento sustentado competitivo. Existe a necessidade urgente de as preocupações com as cidades passarem a fazer parte da política econômica nacional e de as cidades compreenderem suas vantagens comparativas e sua contribuição para a economia nacional.

(b) *Alternativas financeiras limitadas para os governos locais.* Na maior parte dos casos, os municípios brasileiros têm uma situação fiscal equilibrada, mas sua capacidade de investimento encontra-se reduzida em virtude de limitações impostas pela política macroeconômica. O atual marco de referência para a responsabilidade fiscal destaca a necessidade de os governos locais financiarem investimento pesados por meio do acesso responsável a mercados de crédito. Atualmente, os empréstimos são alocados aos municípios por ordem de entrada da solicitação, com taxas de juros fixas que não levam em conta os méritos do município ou do projeto financiado. Para melhorar as perspectivas de se dispor de um sólido mercado de crédito subnacional no médio prazo, o governo poderia pensar em (a) definir o volume de crédito a ser distribuído entre os municípios e deixar que as forças de mercado determinem quais deles obterão o crédito e a que preço; (ii) usar recursos internacionais a fim de alavancar recursos domésticos para prover garantias parciais ou organizar esquemas financeiros especiais; (iii) introduzir os elementos básicos de um sistema municipal de crédito, exigindo a classificação de risco dos municípios e usando taxas de juros segundo o risco local e (iv) usar a medição e a comparação do desempenho das cidades como ferramentas para aperfeiçoar a governança.

(c) *Mercados pouco flexíveis de habitação e de terras.* Habitação e terra têm impacto poderoso sobre a macroeconomia e as condições de investimento. A habitação representa 70 por cento da riqueza nacional e 25 por cento do consumo familiar, mas somente 5 por cento das transações no mercado financeiro. O governo brasileiro tem tomado medidas importantes para melhorar a eficiência dos mercados habitacionais com o apoio do Grupo Banco Mundial. As questões chave estão relacionadas à necessidade de estimular a oferta por meio de: (a) reforma dos critérios de parcelamento, zoneamento e registros, e de outros regulamentos que limitam o desenvolvimento territorial e aumentam os preços de moradias e escritórios; (b) atenção à formação de favelas e à informalidade (que representam 60 por cento das moradias em cidades como Salvador e Recife); (c) engajamento do setor privado e da indústria de construção para alavancar os esforços de investimento do setor público e aumentar a oferta de soluções com preços razoáveis e (d) atenção ao potencial dos mercados de aluguel *como um complemento importante das políticas de casa própria.*

(d) *Marco de Referência Institucional e ausência de coordenação.* Para obter economias de escala e ganhar escala em algumas das questões vistas acima, existe a clara necessidade de adotar uma estratégia multissetorial, particularmente (i) usando abordagens metropolitanas (multimunicipais) para as questões de administração e finanças; (ii) promovendo parcerias intermunicipais (consórcios) para a provisão efetiva de serviços locais e sua gestão; (iii) estabelecendo programas de contrapartida como a maneira mais efetiva de lidar com as favelas urbanas; (iv) definindo uma política de desenvolvimento urbano centrada na provisão de diretrizes e assistência aos municípios nos múltiplos aspectos de sua gestão e (v) fortalecendo a coordenação vertical (envolvendo todos os níveis de governo) e horizontal, especialmente nos setores de educação e saúde, nos quais os municípios têm papel decisivo como provedores de serviços.

51. Como uma função dos **pilares de desenvolvimento urbano**, existem cinco grandes áreas de envolvimento que parecem prioritárias:

- (a) **Aumentar a competitividade da cidade:** Isso requereria melhorar as ferramentas analíticas das agências governamentais e das cidades para compreender o contexto e os desafios que as cidades brasileiras enfrentam num mundo crescentemente globalizado. Inclui também apoio às cidades para desenvolver metodologias de trabalho com o setor privado, evitar a competição destrutiva e modernizar a administração municipal.
- (b) **Desenhar um sistema subnacional de crédito sustentável baseado no mercado** e ajudar os municípios a aumentar sua credibilidade creditícia dentro do marco de uma contínua disciplina fiscal.
- (c) **Melhorar a provisão de serviços usando a participação do setor privado** e mecanismos semelhantes para ampliar a cobertura e a sustentabilidade financeira de serviços essenciais como transportes urbanos, resíduos sólidos e eficiência energética.
- (d) **Melhorar as eficiências nos mercados urbano e fundiário**, continuando a trabalhar no programa nacional de habitação e prestando atenção às limitações da oferta, inclusive de terra e as do setor de construção.
- (e) **Insistir numa melhor colaboração entre governos locais** e focalizar novas formas de associação intermunicipal e de administração metropolitana.

52. **A Estratégia para as Cidades proposta tem um paralelo em muitas cidades do mundo.** As estratégias urbanas estão centradas no pensamento estratégico e voltadas para “cidades-modelo mundiais”. O principal trabalho é olhar adiante e *Navegar para o futuro*: administrar cidades significa adotar uma abordagem holística na medida em que elas dependerão umas das outras para promover um novo paradigma de integração global e de parceria com o governo federal e o setor privado. Isso requer ajudar as cidades a identificar onde estão hoje e onde querem estar no futuro. Para fazer isso, elas precisam compreender as principais tendências que influenciarão a direção na qual o futuro se desdobrará. Uma dessas tendências é o efeito que têm tido a informação e a tecnologia sobre a demanda por troca de informações e por diálogo entre as cidades.¹³ Os principais desafios incluem:

- *Capital social e intelectual:* competir na economia do conhecimento global significa garantir o desenvolvimento das pessoas adequadas e das habilidades necessárias.
- *Democracia e participação:* as cidades precisam melhorar sua prestação de contas substantiva e responsiva (não apenas no sentido contábil) e sua transparência perante os cidadãos a fim de obter a confiança e o compromisso de toda a cidade.
- *Cultura e lazer:* peculiaridades locais (a “marca registrada” da cidade), cultura e amenidades estão desempenhando um papel crescente no aumento da atratividade potencial das cidades.
- *Questões ambientais* estão no topo da agenda. À medida que a qualidade de vida se transforma num fator chave para definir vantagem comparativa, as cidades têm de oferecer um ambiente limpo, verde e seguro para seus cidadãos.
- *Questões técnicas:* as demandas sobre a infra-estrutura de uma cidade mudam e

¹³ Price Waterhouse Coopers, “Cities of the Future, Global Competition, Local Leadership.” Londres, 2005

expandem-se constantemente; as cidades têm de garantir que seu ativo tecnológico responda às necessidades cambiantes de seus cidadãos.

- *Questões financeiras:* a existência de crescentes demandas sobre os orçamentos das cidades, ao lado de uma base fiscal em queda, significa que as cidades precisam ser criativas e flexíveis em suas estratégias financeiras e buscar cada vez mais parcerias com o setor privado.

53. **Os princípios acima se aplicam às cidades brasileiras.** Alguns desafios têm custos muito elevados (infra-estrutura e tecnologia), outros requerem compromissos e perspectivas de longo prazo. No curto prazo, o esforço seria para ajudar as cidades brasileiras a alcançar um nível global de excelência dentro de um marco negociado de estabilidade fiscal e de uma visão partilhada de progresso econômico. As ferramentas estratégicas incluiriam (a) conhecimento, (b) reforma de políticas e (c) alavancagem financeira.

- **O conhecimento e a coleta de dados são os elementos mais urgentes para elaborar uma estratégia urbana para o Brasil.** O Brasil tem excelentes acadêmicos e pesquisadores que vêm produzindo trabalhos de grande qualidade e excelentes análises das questões urbanas, notavelmente as relativas à exclusão social, desigualdade e pobreza. Existe agora a necessidade de aprofundar a análise econômica e financeira das políticas urbanas, e para isso é essencial desenvolver informações e bases de dados confiáveis e precisas. O IPEA e outras instituições têm feito um excelente trabalho. É necessário fazer ainda mais para:
 - Melhorar o desenho e a coleta de dados sobre economia urbana e serviços (PNAD, Pesquisas Domiciliares).
 - Planejar pesquisas e coletas de dados específicos sobre informalidade e formação de favelas (IBGE).
 - Dar início a um levantamento fundiário regular nas mais importantes cidades do país e identificar o impacto de mercados fundiários sobre as decisões de famílias e empresas.
 - Adotar um sistema padronizado de indicadores urbanos.
 - Partilhar informações e experiências (a MUNINET, Rede Municipal Brasileira, assumiria a liderança usando sua plataforma para partilhar dados, análises e pesquisas especiais solicitadas por seus parceiros)¹⁴.
 - Preparar uma publicação “A Situação Anual das Cidades Brasileiras.” O primeiro relatório seria apoiado pela Aliança de Cidades, cuja contribuição ao trabalho analítico no Brasil tem sido fundamental nos desenvolvimentos mais recentes.
- **Reforma de Políticas:** Existem três áreas de política que requerem reformas urgentes. A primeira refere-se à transparência no acesso ao crédito municipal, que deve ser aumentada. Um sistema transparente de alocar o teto do crédito municipal, baseado nas

¹⁴ A Muninet, Rede Brasileira para o Desenvolvimento Municipal, foi criada pelo Banco em 2003. Até o momento, foi desenvolvida uma comunicação interativa, via Internet, com os membros e um marco de referência analítico em áreas selecionadas, tais como estatísticas e padrões municipais. A Muninet tem 21 membros, entre eles o IBAM, o Instituto Pólis, o Banco Mundial, as três Associações Brasileiras de Municípios, a Câmara dos Deputados, a Caixa Econômica Federal e vários associados.

prioridades do setor e na capacidade e credibilidade creditícia dos municípios, seria um grande impulso para a criação de um mercado local de crédito no médio prazo. Permitir que os municípios compitam pelos recursos escassos e autorizar taxas de juros diferenciadas seria uma forma eficiente de distribuir o crédito e promover algum tipo de alocação baseada no mercado. A segunda área é a reforma da política fundiária tal como delineada acima, abrangendo melhores instrumentos que permitam o registro e a titulação, a desapropriação do solo urbano, o uso de terras públicas e a compatibilidade das legislações urbana e ambiental. O terceiro corpo de reformas refere-se às condições do clima de investimento, inclusive amenidades para atrair o investimento privado, confiabilidade da provisão de serviços, eliminação de entraves burocráticos, melhoria dos procedimentos administrativos e restrições à corrupção.

- **Finanças:** No campo interno, é encorajador ver a CEF e o BNDES assumindo um papel proativo e tentando envolver o setor privado no acesso aos recursos do FGTS a fim de ampliar o financiamento ao setor municipal. Progressos adicionais nessa área incluiriam o estabelecimento de uma entidade especial de investimento municipal para tratar das questões específicas do setor. Essa entidade poderia ter acesso a diversas fontes de fundos (inclusive investidores institucionais e capital privado) e usar recursos financeiros internacionais para alavancar e estender o prazo de maturação de seus papéis. No campo externo, o governo brasileiro precisa definir as alternativas disponíveis aos municípios para solicitar empréstimos internacionais, bem como os tetos anuais de financiamento a que poderiam chegar as instituições financeiras estrangeiras interessadas em atuar no âmbito municipal. Alguns princípios orientadores que o Banco Mundial tem usado em suas operações poderiam ser úteis. Por exemplo, os empréstimos aos municípios devem (a) incluir vínculos explícitos com os desafios de desenvolvimento com os quais se defrontam os municípios; (b) ajudar a catalisar a cooperação entre diversos municípios por meio de consórcios ou de outros mecanismos de coordenação e (c) ser concebidos de modo a promover a competição entre municípios e entre atores financeiros. No caso de empréstimos internacionais, os municípios não devem assumir o risco cambial, seja recorrendo a empréstimos em *reais* brasileiros ou usando instrumentos de mercado para compensar o risco em moeda estrangeira. O investimento em infra-estrutura deve ser considerado em associação com o setor privado e no contexto de um plano de longo prazo.
- **Diálogo e Consenso:** O Brasil é uma sociedade sofisticada, e seus profissionais acadêmicos têm grande tradição e capacidade de lidar com questões complexas como as do desenvolvimento urbano. Oferecer um forte incentivo para promover o esforço concertado de universidades e agências governamentais seria a maneira mais eficiente de ajudar a avançar na discussão das principais questões, prioridades de políticas e diagnósticos. O objetivo é chegar a uma visão comum para o futuro das cidades brasileiras e a um consenso sobre como concretizar tal visão.

O Papel dos Parceiros

54. **O desenvolvimento das cidades e o desenvolvimento urbano são tarefas complexas.** São temas eminentemente multissetoriais cujo sucesso precisa estar ancorado em diversos níveis de gover-

no, na sociedade civil e em parceiros de investimento. Algumas sugestões para uma “divisão natural” do trabalho e das responsabilidades incluiriam os seguintes passos dos parceiros institucionais:

- a) **Governo Federal:** O governo federal guiaria o processo, promovendo o debate e o consenso em torno de uma visão e de uma estratégia, canalizando e disseminando o conhecimento entre ministérios, agências e universidades e desenvolvendo uma plataforma analítica para ajudar as cidades brasileiras a avançar. Um “Alto Comissariado para o Desenvolvimento das Cidades” poderia assumir a liderança da coordenação. Ele incluiria o Ministério das Cidades, Ministério de Desenvolvimento Regional, Ministério do Planejamento (encarregado dos Planos Nacionais Plurianuais), Ministério da Fazenda e Secretaria de Política Econômica (encarregada da reforma da política microeconômica), e IPEA, IBGE e ESAF – esses três últimos encarregados, respectivamente, do trabalho analítico, da produção de dados e do aumento da capacitação. Além disso, o governo poderia considerar a possibilidade de lançar um **Programa das Cidades Grandes** que confirmaria o compromisso de ajudar as cidades brasileiras a alcançar os níveis de eficiência e desenvolvimento de que são capazes. O programa forneceria um diagnóstico de como as cidades brasileiras se comparam com outras do mundo (p.ex., da Europa e da Ásia) e ofereceria um roteiro para lidar com os principais desafios. Ele conteria claros objetivos de desenvolvimento e metas anuais.
- b) **Governos Estaduais:** As secretarias estaduais de Desenvolvimento Regional e Planejamento seriam as contrapartes dessa estratégia, em colaboração com as Câmaras de Comércio regionais e as principais universidades e/ou centros de pesquisa. As tarefas dessas entidades incluiriam a produção e disseminação de conhecimentos e informações básicas, a troca de experiências, o treinamento dos funcionários locais, monitoramento e avaliação. O objetivo seria desenvolver uma visão regional (um tema) para as cidades no nível estadual, respeitando a orientação e as características específicas de cada localidade. Segundo, os estados articulariam as estratégias para os pequenos municípios, promovendo associações que ajudariam na provisão de serviços ou nas atividades econômicas. Seria dada atenção especial ao desempenho fiscal. Terceiro, os governos estaduais desempenhariam um papel decisivo, refletindo sobre a governança metropolitana, promovendo associações municipais e consórcios e implantando bancos de dados sobre oportunidades de negócios e ampliação de investimentos. Quarto, os estados desempenhariam um papel fundamental contribuindo para financiar a infra-estrutura e motivando os governos municipais a adotar políticas complementares àquelas que fossem consideradas as melhores para o estado como um todo.
- c) **Os governos municipais** serão o ponto focal do exercício. A preparação de Planos Diretores é uma oportunidade excepcional. Mais de 1.700 municípios deverão completar seus Planos Diretores até o final de 2006. Isso fornecerá uma grande riqueza de informações sobre o que as cidades brasileiras têm discutido com suas populações e para onde se vêm indo. Esse material poderia ser usado no debate que precisa ser iniciado. A identificação das necessidades de infra-estrutura e o cuidado com o capital humano também são tarefas importantes dos municípios. Seria dada uma

atenção especial aos 400 maiores municípios. Sua escala e seus recursos podem fazer diferença para o desenvolvimento do país no curto prazo.

55. Para ampliar o impacto de qualquer intervenção no setor urbano, são necessárias algumas ações.

- *Fortalecer os fundamentos da boa governança urbana.* Isso requereria compreender as complexidades do governo municipal, os impedimentos legais enfrentados pelos prefeitos e suas equipes, melhorias na governança regulatória e ajuda para desenhar contratos e novas maneiras de fazer negócios. A maior parte das cidades defronta-se com importantes pontos de estrangulamento na infra-estrutura, e deve-se conceber um sistema para priorizar o uso dos recursos escassos nas diferentes cidades. Sugere-se a adoção de um sistema de contrapartida, considerado o mais adequado para premiar os municípios que tenham os melhores desempenhos e, ao mesmo tempo, promover os objetivos gerais do governo federal.
- *Melhorar a qualidade dos gastos públicos no setor urbano.* Atualmente, não existe uma visão clara de como grande parte do setor público está investindo nas diferentes áreas do desenvolvimento urbano. O último trabalho que realizou uma Revisão dos Gastos Públicos com Habitação não foi bem-sucedido devido à enorme variedade de fontes e às diferentes formas de registrar os gastos com moradia no nível local. Como a estratégia requer um comprometimento por parte do setor privado, é essencial dispor de um quadro bem definido das circunstâncias em que o dinheiro público deveria ser usado.
- *Definir as políticas setoriais* que afetam o desenvolvimento urbano. As políticas setoriais são parte importante de um ambiente que encoraje a participação do setor privado no desenvolvimento das cidades. Elas afetam os incentivos e a percepção de vantagens comparativas. O governo federal poderia promover a disseminação e discussão de estratégias urbanas baseadas nos estados, tais como o desenvolvimento regional adotado no Ceará ou os planos de desenvolvimento metropolitano de Recife e Belo Horizonte.
- *Ouvir o setor privado e buscar formas de integrar iniciativas privadas em trabalhos com os governos locais.* As iniciativas de envolver bancos privados em empréstimos com recursos do FGTS precisam ser encorajadas a fim de alavancar fundos públicos e promover maior eficiência no setor.
- *Deslançar um grande esforço para pôr as cidades na tela do radar dos formuladores de políticas.* Promover conferências internacionais de cidades para comparar experiências da Ásia Oriental e da Europa, simular cenários e compreender limitações.

56. A Matriz de Políticas abaixo resume algumas das principais questões e ações e identifica as responsabilidades que caberiam a cada ator

Brasil - Elementos de uma Estratégia para as Cidades ¹⁵

Áreas	Questões	Conhecimento	Reforma de Políticas	Investimento/Financiamento
Desenvolvimento Econômico Local Ajudar as cidades a compreender e aceitar os desafios da competição e do desenvolvimento econômico	As cidades contribuem com 90% do PIB brasileiro Necessidade de permanecer competitivas e enfrentar os desafios da globalização, adaptando-se às novas indústrias de conhecimento intensivo Muitas delas afligidas pela falta de amenidades, carência de serviços, má administração, visão de curto prazo	Iniciar bases de dados (F) Trabalho analítico (F,E) sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Indicadores urbanos • Competitividade local • Como as cidades brasileiras se situam em comparação com as 50 principais cidades do mundo • O que faz um bom líder urbano no Brasil Criar Prêmio/Reconhecimento para Lideranças Urbanas em 5 áreas: (F) <ul style="list-style-type: none"> • melhor qualidade de vida • maiores investimentos • mais rápida redução de favelas • mobilização de recursos • plano estratégico Desenvolver metodologias para pensar o longo prazo e identificar a vocação das maiores cidades (F+E) Criar avaliações do clima de investimento na cidade (F,E,M) Incluir os resultados em Políticas de Desenvolvimento Regional (F+E)	Abordagens de desenvolvimento regional (F,E) centradas em considerações espaciais e urbanas Melhorar a base institucional para a política urbana e sua coordenação (M) Aumentar o conceito de Conselhos Urbanos para incluir o desenvolvimento econômico (M) Engajar a Câmara de Comércio em encontros regulares (E + M) Engajar estratégias do setor privado (M) <ul style="list-style-type: none"> • Recife • Brasília • Belo Horizonte Lançar Auditorias de Competitividade Municipal para identificar os entraves burocráticos e os obstáculos aos negócios (M)	Financiar os principais pontos de estrangulamento em <ul style="list-style-type: none"> • Logística • Infra-estrutura • Capital Humano Identificar parcerias e sistemas de recuperação de custos para possibilitar cobertura mais ampla (E,M)
Mobilização de Recursos Locais e Mercados de Crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Taxação local muito pesada • Alta variação na arrecadação de impostos e na recuperação de custos • Tendência a uma excessiva dependência de transferência 	Disseminar informações regularmente sobre créditos dos governos municipais e provisão de serviços (F) - Partilhar informações sobre os municípios com melhores desempenhos, inclusive aqueles que estão se recuperando de grandes déficits (F)	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular melhorias do IPTU (F,E,M) • Considerar métodos alternativos de recuperação de custos e PPP • Reformar/abrir gradualmente o crédito municipal, remover limitações superpostas, 	Considerar a promoção de uma <i>Entidade de Investimento Municipal</i> - fundo rotativo no varejo, gerido pelo setor privado, ampliado com crédito de instituições financeiras internacionais (F)

Áreas	Questões	Conhecimento	Reforma de Políticas	Investimento/Financiamento
	<ul style="list-style-type: none"> Regulamentação escrita para acesso ao crédito Falta de mercados para o setor privado Alocação administrativa de créditos Limitações redundantes Concessão de créditos sem intervenção de mercados, demanda reprimida, nenhuma alocação de crédito de acordo com a lucratividade relativa dos projetos Alocação administrativa de créditos 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar os problemas mais importantes de municípios grandes e médios: questões e potenciais soluções (F) - Considerar a possibilidade de estratégias diferenciadas para municípios grandes e médios (F) - Maximizar a alavancagem de recursos estaduais e municipais para prioridades estratégicas (E,M) - Identificar hiatos em conhecimento e tecnologia para melhorar a criação e arrecadação de impostos e testar novos instrumentos (F,E,M) 	<p>garantir a observância de uma severa disciplina de mercado (F)</p> <p>Implementar piloto de crédito municipal com a CEF e bancos privados</p> <p>Implementar a transparência de dados e a classificação de governos municipais (F).</p> <p>Requerer exigências diferenciadas de reservas para os bancos que emprestam aos governos municipais (F)</p>	<p>Estabelecer parâmetros para a boa gestão municipal e projetos com alto desempenho (F)</p> <p>Articular-se com o setor privado para estabelecer condições de acesso aos recursos do FAT e do FGTS (F)</p> <p>Preparar/adotar um programa financeiro de gestão de ativos (M)</p>
Mercado de Habitação e Mercado Fundiário Melhorar a eficiência do setor como forma de melhorar o desenvolvimento econômico, apoiar os mercados financeiros, aliviar a pobreza e contribuir com ativos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Produção insuficiente de unidades habitacionais para a população -60% das famílias passam do para a informalidade 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer bancos de dados sobre preços da terra para os setores formal e informal (F,M) - Negociar com o IBGE censos especiais sobre habitação e condições de uso da terra (F) - Incluir variáveis sobre habitação e terra na PNAD (F) - Promover a visibilidade da discussão a respeito dos fracassos de mercado das políticas fundiárias (F) - Aprofundar o conhecimento sobre mercados informais e o impacto da titulação sobre a qualificação (F,E,M) - Estudar métodos para recuperação de custos e captura do valor agregado à terra (F,M) - Partilhar as experiências de São Paulo sobre a mobilização de recursos para a renovação e expansão da cidade (F) 	<ul style="list-style-type: none"> Marco de referência institucional para melhorar o setor (F,M) Aumentar a eficiência do mercado de terra Preparar planos estaduais e locais para expansão urbana e o mercado de terra (E,M) Melhorar/criar sistema de subsídio focalizado (F) Melhor o sistema de regulação da terra para impedir políticas inflacionárias e que produzam distorções 	<p>Fundo Nacional de Habitação – estabelecer normas e critérios para alocar recursos aos governos locais e em associação com eles (F)</p> <p>Estabelecer indicadores de monitoramento para orientar a alocação de recursos entre cidades (F,E)</p> <p>Usar SWAP para ajudar a canalizar subsídios e subvenções em bloco (block grants) para municípios (F,E)</p>

Áreas	Questões	Conhecimento	Reforma de Políticas	Investimento/Financiamento
Qualificação	<ul style="list-style-type: none"> - Informalidade contínua - Favelas representam 60% das moradias em Recife, 40% na Bahia - Situação piora porque novas moradias respondem a apenas 30% da demanda - A contínua expansão das favelas tem consequências sobre (a) saúde (b) educação (c) bem-estar da família (d) exclusão social (e) discriminação no mercado de trabalho (f) poupanças - A regulação é muito dispendiosa - A legislação não produz soluções rápidas - Não ajuda os pobres a conseguir moradia - Os registros são lentos e onerosos - A titulação é muito difícil, inclusive das terras públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar Plano Nacional de Qualificação (F,M) - Considerar a possibilidade de estratégias diferenciadas para municípios grandes e médios (F) - Maximizar a alavancagem de recursos estaduais e municipais para prioridades estratégicas (E,M) - Identificar hiatos em conhecimento e tecnologia para melhorar a criação e arrecadação de impostos e testar novos instrumentos (F,E,M) - Quantificar o impacto do crescimento futuro sobre o uso da terra e os custos de infra-estrutura (F) - Discutir estratégias alternativas de densificação e implicações financeiras (F) - Disseminar questões e conhecimentos por meio de seminários e publicações (F) - Aprofundar o conhecimento sobre preços da terra e avaliações (F,M) - Reunir-se com associações privadas para obter conhecimentos e discutir políticas (E) 	<p>Lidar com regiões específicas e compreender as limitações políticas e colaborar para apressar a legislação e a reforma administrativa necessárias para ajudar a qualificação e a lidar com o novo crescimento urbano (E, M)</p> <p>Rever a legislação para melhorar os mercados de terra (F,M)</p> <p>Engajar autoridades ambientais</p> <p>Envolver os cartórios no diálogo (F)</p> <p>Promover soluções mais baratas</p> <p>Desenhar e implementar estratégias para a conversão do solo, titulação e crescimento da cidade (F,E,M)</p> <p>Desenvolver estratégia de uso das terras públicas para lidar com problemas de ocupação</p>	<p>Plano Nacional de Qualificação - definir regras de engajamento com autoridades locais, prioridades e seleção de beneficiários (F)</p> <p>Instalar sistemas de M&F (F,M)</p> <p>Ajudar a rever os Planos Diretores Locais</p>
Fortalecimento Institucional, Assistência Técnica	Os municípios diferem muito. Muitos têm capacidade bastante reduzida no aspecto financeiro, mas especialmente em desenvolvimento urbano, planejamento fundiário, LED e governança	<p>Discutir e compreender opções para a gestão metropolitana (F,E)</p> <p>Promover consórcios, rever experiências de consórcios (F,E)</p> <p>Aperfeiçoar mecanismos legais e institucionais (F,E,M)</p>	<p>Ajudar os municípios a fortalecer sua capacidade de planejamento urbano (F,E)</p> <p>Projeto Municipal Scorecard (com a IFC) e indicadores de iniciativas ISO 14.000</p> <p>Projetos municipais têm componentes de assistência técnica (F,M)</p>	<p>Incorporar e valorizar componentes institucionais por meio de intervenções municipais ou regionais (E)</p>

Bibliografia

- Afonso, Jose Roberto, Erika Amorim, Geraldo Biasoto Junior (2005) "Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case-Study," IPEA, Texto para Discussao No 1141.
- Alonso, W. (1964) "Location and Land Use." Cambridge, MA: Harvard University Press
- Andrade, T.A. and Serra, R.V. (2001), "Cidades Medias Brasileiras," IPEA, Brasília
- Avila, Paulo (2006) "Urban Land Use Regulations in Brazil: Land Market Impacts and Access to Housing," World Bank/Lincoln Institute, 2006 (Background paper)
- Billand, C. (2005) "Municipal Finance: Increasing Local Government Resources to Fund Multi-Sectoral Facilities," Page 4
- Burchell, R.W (2000) "The Costs of Sprawl." TCRP Rerpot 74. New Brunswick New Jersey, Center for Urban Policy Research, 2000.
- Burgess, Robin and Anthony J. Venables (2004) "Toward the Microeconomics of Growth" in Accelerating Development, World Bank and Oxford University Press, Washington DC.
- Chun-chung Au and Vernon Henderson (2005) "Are Chinese Cities Too Small?" Brown University and World Bank
- Cushman and Wakefield (2006) "European Cities Monitor," 2004
- Da Mata, D., U. Deichmann, V. Henderson, S. Lall and H. Wang (2005) "Examining the Growth Patterns of Brazilian Cities." Mimeo
- Dinc, M and K.E. Haynes (1999) "Regional Efficiency in the Manufacturing Sector: Integrated Shift Share and Date Development Analysis," Development Quarterly, 13(2):183-199
- Dowall, D. & Clark, G. (1991) "A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries." Washington DC. Urban Management Program.avid (2006)
- Fernandez, Edesio (2006) "Legal Aspects of Urban Land Development in Brazil" Lincoln Institute-World Bank, 2006
- Fernandez E. and Valenca, M. (2004) Brasil Urbano, MAUAD Editions, Rio de Janeiro
- Field, Erica (2005) "A Better Investment Climate for Everyone" in Development Outreach, Vol 7, No. 1: 19-20
- Froes, Marilda and Jorge Rebelo (2006) "Urban Operations and the São Paulo Metro Line 4," Mimeograph, Washington, World Bank
- Fujita, M. and H. Ogawa (1982) "Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configuration." Regional Science and Urban Economics 12:161-196.
- Fujita, M., P. Krugman and A. Venables (2001), The Spatial Economy, MIT Press.
- Furtado, Fernanda and Pedro Jorgenson (2006), "Value Capture in Brazil: Issues and Opportunities." Lincoln Institute – World Bank, 2006
- Glaeser, E.L., J.A. Scheinkman and A. Shleifer (1995), "Economic Growth in a Cross- Section of Cities," Journal of Monetary Economics, 36, 117-143.
- Henderson, J.V. (1974) "The sizes and types of cities" American Economic Review 64, 640-656.
- Henderson, J.V. and C.C. Au (2004), "How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China," Journal of Economic Development, forthcoming
- IPEA (2005), Brazil Economic Performance.
- Jha, Abhas (2004): "Alternatives for Municipal Access to Foreign Finance" in Working with Municipalities in Brazil Mimeo World Bank, Washington
- Kim, S. (1995), "Expansion of Markets and the Geographic Distribution of Economic Activities," Quarterly Journal of Economics, 110, 883-903.
- Klosterman, R.E. (1990) "Community Analysis and Planning Techniques," Chapter 12 (Shift Share Analysis), Savage Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.,
- Krugman, P. (1991) Geography and Trade, Cambridge, Mass: MIT
- Lall, S.V. and C. Timmins (2004). "Assessing the impacts of alternate policies for development of lagging regions." Research Proposal.
- Lall, S.V. and S. Chakravorty (2004). "Industrial Location and Spatial Inequality: Theory and Evidence from India." forthcoming, Review of Development Economics.
- Lall, S.V., R. Funderburg, T. Yepes (2004). "Location, Concentration, and Performance of Economic Activity in Brazil." World Bank Policy Research Working Paper 3268. April 2004.
- Lautier, Frannie A.(2006), "Cities in a Globalizing World"; Governance, Performance and Sustainability. World Bank Institute, Washington DC.:
- Malpezzi, Steve (1997) "Getting Housing Incentives Right: A Case Study of the Effects of Regulation, Taxes and Subsidies on Housing Supply in Malaysia," Land Economics, 73,372-391.
- Mello, Luis (2005) "Fiscal responsibility and fiscal legislation: the case of Brazilian Loan Governments," Conference on Infrastructure Finance, Jaipur, January 2005.
- Peterson, G. (2004) "Urban Policy and Development"; Urban Development Institute, Mimeograph
- Polèse, Mario (2005) "Economic Development and Urban Growth," Urban Economics Journal, 2005.
- Rebelo, George.(2001). "A Program for the Strategic Development of Brazilian Medium-Size Cities." World Bank, Washington, D.C.
- Santouro, Roberto (2006) "As Agências de Fomento e os Fundos de Desenvolvimento Urbano no Brasil," Unpublished Mimeo
- Serra, M and David Dowall, D. Motta and M. Donovan (2004). "Urban Land Markets and Urban Land Development: An examination of the Three Brazilian Cities," IPEA Working Paper 2004-03, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley
- Standard and Poors (2005) "The Credit Implications of Local Currency Financing."
- Von Thunen, J.H (1826) "Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleconomie." Hamburg
- World Bank. (2001). "Brazil-Financing Municipal Investment: Issues and Options." Gray Cover Report No. 20313-BR. Washington, D.C.
- World Bank. (2002). "Brazil-Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor." Washington, D.C.

