

Sistemas de Cidades

Usando a urbanização em prol do crescimento e da mitigação da pobreza



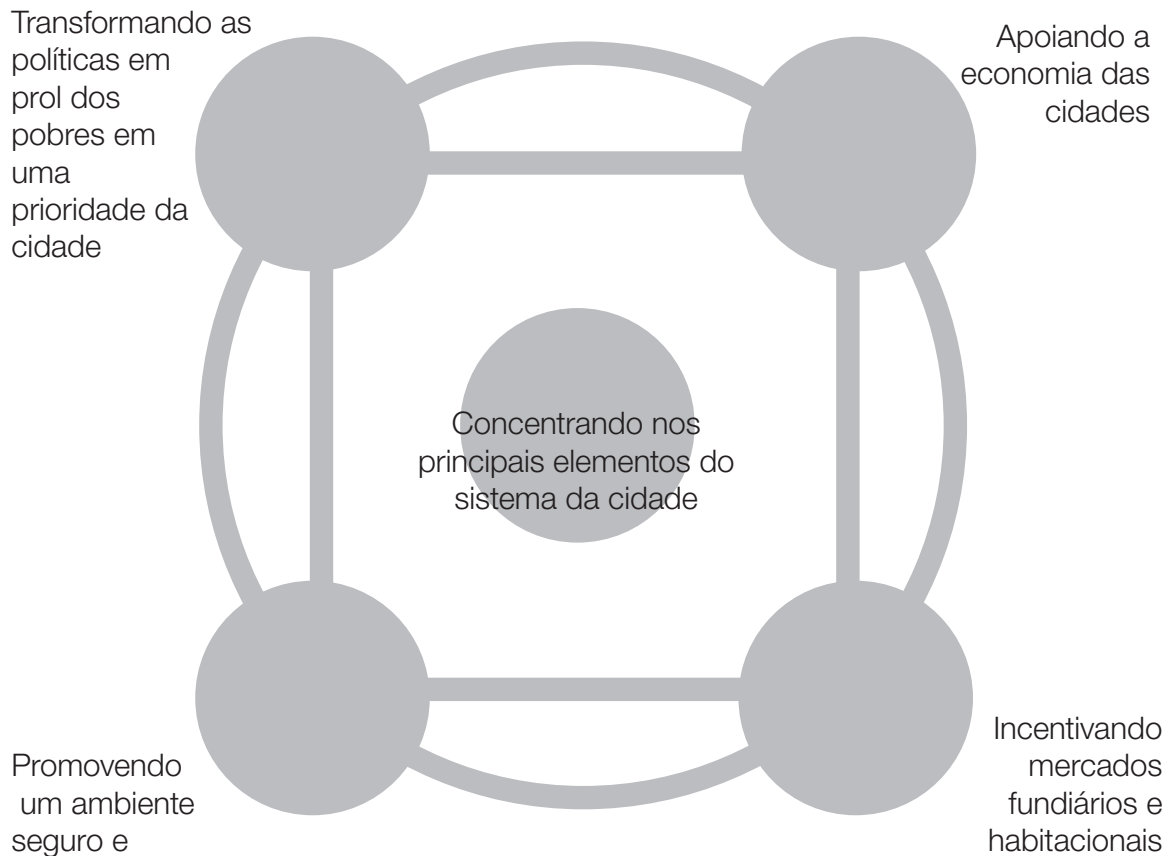
ESTRATÉGIA URBANA E DE GOVERNO LOCAL DO BANCO MUNDIAL



BANCO MUNDIAL

Sistemas de Cidades

Integrando Políticas Nacionais e Locais Ligando Instituições e Infraestrutura



O quadrado dentro do círculo simboliza a cidade ideal, disseminando culturas pelo mundo afora, do Oriente Médio à Ásia, da América Latina à África e à Europa. O quadrado é uma metáfora para a casa e o círculo é o universo que a circunda.



Prefácio

Desde os tempos mais remotos, as cidades têm servido de centro da democracia, criatividade e atividade econômica. Por que? Como nos dizem a economia e a geografia, a densidade e a aglomeração são essenciais para a produtividade e o crescimento. As cidades também servem de catalisadoras para ações coletivas, tomada de decisão e prestação de contas.

O Banco Mundial está desenvolvendo sua nova Estratégia Urbana e de Governo Local em um momento crítico. Pela primeira vez na história, mais da metade da população mundial vive em cidades. Mais de 90% do crescimento urbano se dá no mundo em desenvolvimento, aumentando em cerca de 70 milhões ao ano o número de habitantes em áreas urbanas. Nas próximas duas décadas a população urbana das duas regiões mais pobres do mundo – Sul da Ásia e África Subsaariana – deve duplicar.

Estima-se que hoje em dia um bilhão de pessoas morem nas favelas urbanas nos países em desenvolvimento. Como demonstram vários programas bem sucedidos no mundo todo, a melhoria das condições urbanas nos mostra que as favelas podem se tornar partes vibrantes e bem integradas de uma cidade, como ocorreu no Senegal, Singapura, Tailândia e Vietnã.

As exigências associadas à redução da pobreza, à mudança climática e ao crescimento sustentável colocarão em prova as cidades em desenvolvimento do mundo atual. Cerca de 70% das emissões de gás efeito estufa vem das cidades, e mais de 70% da energia é consumida nas áreas urbanas. Assim, as cidades estão em primeiro plano na agenda de mudança climática, onde as cidades mais densas e compactas serão a principal forma urbana nos próximos anos.

A nova estratégia também dá início à Década da Cidade, uma década que será lembrada por reconhecer as cidades como o ponto central do crescimento e do desenvolvimento humano. Jamais houve tanto interesse nas cidades: associações da cidade, programas que cobrem toda a cidade, universidade da cidade e parcerias com o setor privado. Nos países em desenvolvimento, as cidades são o lugar por excelência onde os políticos eleitos

encontrem seu eleitorado, os governos coletem impostos, os contribuintes demandam por serviços eficientes, os investidores comecem novos negócios. É na cidade que as vozes coletivas são ouvidas e a prestação de contas realmente importa.

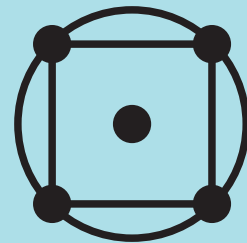
As cidades bem sucedidas mudam seus caminhos, melhoram suas finanças, atraem investidores privados e cuidam dos pobres. A nova Estratégia Urbana e de Governo Local visa apoiar os governos de todos os níveis nos seus esforços para que as cidades sejam mais igualitárias, eficientes, sustentáveis e respeitem o meio ambiente. A estratégia se baseia em dois princípios. Primeiramente, que a densidade, aglomeração e proximidade são fundamentais para o progresso humano, a produtividade econômica e a igualdade social. Em segundo lugar, as cidades devem ser bem administradas e sustentáveis.

A estratégia se desenvolve ao redor de cinco linhas de ação: (1) gestão da cidade, governança e finanças; (2) pobreza urbana; (3) cidades e crescimento econômico; (4) planejamento da cidade, solo urbano e habitação; e (5) ambiente urbano e mudança climática. Estas linhas estabelecem os objetivos e os referenciais para que o Banco monitore seu financiamento e sua assessoria política. A maioria de nossos clientes em países pobres enfrenta uma enorme falta de recursos e levará tempo até que a pobreza urbana seja totalmente integrada ao tecido da cidade. Por isso, a nova estratégia sugere uma abordagem abrangente e escalonada em relação à pobreza urbana, se concentrando mais do que nunca nas políticas e ações que possam aumentar o bem estar e a qualidade de vida das cidades. .

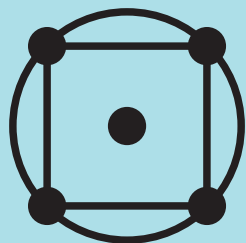
A nova Estratégia Urbana e de Governo Local do Banco Mundial pretende ser um elemento chave para ajudar os líderes civis e as autoridades nacionais a pensar e implantar políticas e programas urbanos que beneficiem a população, as cidades e seus países. Convidamos o leitor a debruçar-se sobre este texto e descobrir como pretendemos levar a cabo esta tarefa.

Katherine Sierra

Vice-Presidente, Desenvolvimento Sustentável



Índice



Prefácio	1
A nova Estratégia Urbana	3
Um sistema de cidades – impulsionando o crescimento, mitigando a pobreza	4
Concentrando nos principais elementos do sistema da cidade	6
Transformando as políticas em prol dos pobres em uma prioridade da cidade	10
Apoiando a economia das cidades	12
Incentivando mercados fundiários e habitacionais progressistas	16
Promovendo um ambiente seguro e sustentável	20
Abordagens transversais para reforçar a estratégia	24

Direitos autorais © 2009 Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial

As fotos foram coletadas entre os funcionários do Banco Mundial, a Biblioteca de Fotos do Banco Mundial, o Instituto para Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, e os fotógrafos da Stock.xchng, Jurgen de Clercq, David Garzón Rodríguez, Cécile Geng, e José A. Warletta

A nova Estratégia Urbana

A urbanização é um fenômeno que define este século, e o mundo em desenvolvimento é o local onde se dá esta transformação demográfica. A expectativa é que nos próximos 20 anos surjam mais dois bilhões de novos residentes urbanos, e que as populações do Sul da Ásia e da África dupliquem. Grande parte do crescimento urbano será observado nas cidades de pequeno e médio porte. Mesmo hoje em dia, mais da metade da população urbana mundial vive em cidades com menos de 500.000 habitantes, o que levanta questões sobre a gestão da urbanização e a prestação de assistência do Banco Mundial para o desenvolvimento urbano na próxima década.

O grande peso que as cidades têm no PIB mundial – cerca de 70% -- e a nova abordagem da geografia econômica – estão contribuindo para uma nova abordagem do Banco em relação à urbanização. Um novo paradigma, apoiado por uma literatura crescente, enfatiza os benefícios da urbanização, impulsionado pelo aumento na produtividade, mercados de trabalho fluidos e maior acesso ao mercado. A questão fundamental hoje em dia não é como conter a urbanização, mas antes como se preparar para ela, tirando proveito do crescimento econômico associado ao crescimento urbano e, ao mesmo tempo, reduzindo a congestão, crimes, informalidade e favelas. Quando administrada de forma adequada, a política urbana pode ter um papel fundamental na agenda de mudança climática encorajando cidades mais densas e compactas, que aumentem a eficiência energética e reduzam o tempo e custos de viagem para os moradores e agentes econômicos.

As principais mensagens que norteiam a nova Estratégia Urbana e de Governo Local do Banco Mundial são:

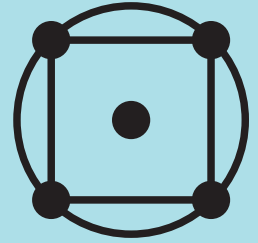
- O crescimento urbano é demasiado importante para ficar por conta somente das cidades. Um crescimento urbano eficiente necessita de apoio e atenção do governo nacional e regional para áreas essenciais de política econômica, incluindo os mercados de terra e habitação, emprego e investimento público que estão além do alcance da administração de uma cidade.
- As cidades devem estar equipadas para lidar com os novos residentes – para

tanto, devem ser mais pró-ativas e antecipar-se na atualização de seus regulamentos de planejamento urbano para possibilitar a densificação urbana e evitar que as pressões da demanda por moradia e por terra urbana levem a aumentos de preços excessivos.

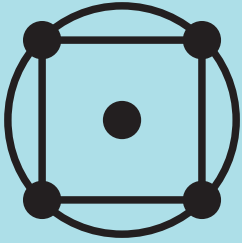
- Os custos de não cuidarmos agora do crescimento urbano esperado no futuro próximo são muito altos e de difícil reversão.
- Incentivar os benefícios associados ao aumento de densidade econômica e minimizar os custos de congestionamento trará grandes retornos para o crescimento econômico e a mitigação da pobreza.
- Para melhor apoiar um número crescente de cidades de porte secundário, onde ocorre grande parte do crescimento urbano hoje em dia, o Banco aumentará a sua cobertura através de intermediários financeiros, bem como desenvolverá programas nacionais e estaduais de serviços financeiros e apoio técnico para os governos locais.

A nova Estratégia Urbana descreve o programa urbano do Banco ao longo de cinco linhas de negócio consideradas críticas para as cidades e os governos locais na próxima década:

- Concentração nos elementos críticos da cidade: administração, finanças e governança;
- Incluir as políticas em prol dos pobres urbanos como prioridade da cidade: isto inclui mitigar a pobreza urbana e melhorar as favelas;
- Apoiar a economia das cidades e favorecer o crescimento econômico local;
- Incentivar os mercados fundiários e de moradia urbana promovendo políticas habitacionais com ênfase na terra urbana, moradia e planejamento urbanos;
- Promover um ambiente seguro e sustentável com ênfase no ambiente urbano, conseqüências das mudanças climática e melhor gestão de desastres naturais.



Um sistema de cidades – impulsionando o crescimento, mitigando a pobreza



A urbanização no mundo em desenvolvimento tem sido considerada muito rápida e difícil de controlar. Muitos têm achado que o crescimento urbano rápido é perigoso, e por isso deve ser evitado e controlado. Muitos governos nacionais, estaduais e locais realizaram esforços para refreá-la. Na realidade, esta maneira de pensar representa o velho paradigma. Muitos formuladores de política hoje reconhecem que a urbanização não só é inevitável, mas também é uma poderosa força para o crescimento econômico e para a mitigação da pobreza. Este novo paradigma se baseia na noção que a densidade – e a urbanização à qual ela leva – é essencial para alcançarmos as economias de aglomeração e os ganhos de produtividade. A função da cidade (para que serve) – e não o seu tamanho – deve ser a métrica para medir o desempenho de uma cidade. Neste contexto, como a urbanização pode ser administrada para apro-

veitar seu potencial para o desenvolvimento econômico?

O Relatório de Desenvolvimento Mundial 2009, A Geografia Econômica em Transformação descreve as três pedras fundamentais para o sucesso econômico: maior densidade de atividade produtiva em um local, distâncias mais curtas entre regiões e divisões menores entre países. Segundo o relatório, nenhum país conseguiu chegar ao nível de renda per capita médio sem se industrializar e urbanizar. Com base nessas mensagens, a nova estratégia urbana do Banco tem como objetivo facilitar a eficiência espacial na atividade produtiva e, ao mesmo tempo, abordar a questão do congestionamento e das divisões internas nas áreas urbanas (Quadro 1). O foco é aproveitar o potencial da urbanização para gerar um crescimento igualitário e inclusivo, assim como mitigar a pobreza.



Quadro 1. Sistemas de cidades

O atual 11º Plano Quinquenal (2006-2010) da China usa grupos de cidades como principal forma de urbanização. Estes grupos são planejados de maneira a melhorar a conectividade entre cidades de tamanhos diferentes -- grandes, médias e pequenas.

A China incentiva esses sistemas de cidades motivada pela trajetória do desenvolvimento de suas duas potências econômicas: o Delta do Rio Pearl e o Delta do Rio Yangtze. O Delta do Rio Pearl, que abrange Guangzhou, Shenzhen, Dongguan, Foshan e outras cidades, abriga 2,2% da população da China, mas é responsável por 10,3% do PIB. O Delta do Rio Yangtze, que abrange Shanghai, Suzhou, Hangzhou, Nanjing e outras cidades, abriga apenas 6,7% da população da China e é responsável por 15,7% do PIB da China. Qual o motivo do sucesso desses lugares?

Muito deste sucesso é devido à exploração das economias de escala, juntamente com economias de aglomeração, para interações entre indústrias e entre firmas de uma mesma indústria. Segundo o diretor geral de um dos maiores fabricantes de produtos eletrônicos no Delta do Rio Pearl, “os materiais e componentes que usamos em nossas 49 linhas de produção vêm diariamente dos fornecedores da área, por uma rota que geralmente não

dura mais do que uma hora. Na prática, nós somos uma única grande fábrica espalhada pelo território. O ponto forte da região é o fato de termos tudo o que precisamos para produzir toda a gama de produtos de áudio em uma área relativamente pequena. Em outros lugares, o custo do trabalho pode ser menor, mas não há mais nada ao redor da fábrica.”

Melhorar a fluidez dos mercados de terra, de trabalho e de bens e serviços é a chave para uma boa urbanização, pois permite que o mesmo espaço acomode produção de valor mais alto, ajude a conectar as pessoas pobres com as oportunidades econômicas, além de reduzir os custos de transporte para facilitar as economias de escala e a especialização. Na realidade, a integração das instituições que governam a transferência e o uso do solo urbano e rural geralmente tem um efeito muito positivo para a prosperidade econômica e o desenvolvimento harmônico.

Vejamos o caso da Província de Hunan, onde as cidades de Changsha, Zhuzhou, e Xiangtan têm cooperado para criar vias e ferrovias expressas, assim melhorando a conectividade entre as três cidades e com o interior. Um plano de cooperação regional específica que os preços de mercado terão um papel fundamental na alocação do solo urbano para diferentes usos, bem como na intensificação do uso do solo nas áreas centrais da cidade.



O debate de política urbanas deve começar em nível de instituições e sobre os instrumentos capazes de promover a densidade econômica e gerenciar os custos sociais e ambientais associados à densificação.

À medida que os países se desenvolvem e a economia cresce, alguns lugares “decolam”, com densidades econômicas crescentes que atraem as pessoas para os municípios e cidades, ou para suas vizinhanças. A parcela urbana da população aumenta consideravelmente, de cerca de 10% para 50%, à medida que os países passam de baixa renda per capita para média renda, de cerca de US\$ 3.500 por habitante.

De 2000 a 2005, o crescimento médio da população urbana em países de baixa renda foi de 3% ao ano, mais que o dobro da taxa de crescimento de países de média renda e mais que o triplo da taxa de países de alta renda. A transformação espacial tem estreita ligação com a transformação setorial à medida que os países passam de economias agrárias para industriais e, depois, para pós-industriais, ajudados por um vigoroso setor agrícola.

Quando o setor agrícola vai bem, as pessoas que se mudam para a cidade são “atraídas” pelas perspectivas de uma vida melhor nas cidades, e não por se sentirem “repelidas” das áreas rurais. A mudança do campo para a cidade não só melhora as condições de vida dos que emigram, mas também melhora as condições dos lugares que eles deixaram tanto por um aumento de produtividade como pelas remessas que os emigrantes na cidade enviam para o seu local de origem.

Quais as prioridades políticas para uma boa urbanização?

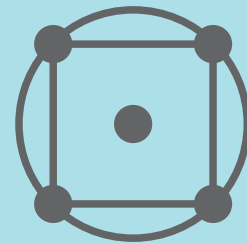
As políticas de urbanização devem se concentrar em aumentar a eficiência da passagem de uma economia rural para urbana, equilibrando os benefícios da aglomeração e os custos de congestionamento resultantes da concentração. As principais falhas de mercado que devem ser enfocadas dizem respeito aos mercados de terra. O aumento da eficiência espacial da produção está inerentemente relacionado às mudanças no uso do mesmo pedaço de terra para acomodar a densidade econômica. Para locais com urbanização incipiente, é importante que a terra seja registrada e os direitos de propriedade

Quadro 2. Novos marcos de diagnóstico para apoiar as estratégias urbanas nacionais

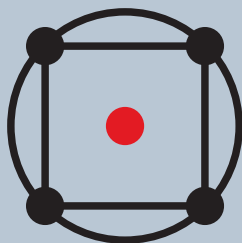
O planejamento da urbanização requer estratégias urbanas nacionais apoiadas por novos marcos de diagnóstico. O Banco ajudará os países a responderem às pressões de urbanização, desenvolvendo um novo diagnóstico e ferramenta analítica. A Urbanization Review ou Diagnóstico do Processo de Urbanização em um determinado país será um instrumento voltado ao cliente para analisar as tendências demográficas em nível nacional e em aglomerações urbanas críticas. O instrumento analisará os impactos do crescimento urbano sobre a disponibilidade e acessibilidade econômica da terra e da moradia, além da mobilidade e do acesso a empregos e os serviços críticos de infraestrutura, monitorando as transformações espaciais urbanas-rurais. O Diagnóstico Urbano dará subsídios à formulação da estratégia de assistência urbana ao país em questão com as devidas respostas políticas e institucionais em países onde a rápida urbanização demande um plano estratégico.

sejam assegurados e protegidos. As instituições nacionais responsáveis por administrar os direitos à terra devem ser especialmente neutras, sem fazer diferenciação se um local é urbano ou rural. Em locais com poucas parcelas urbanas, a garantia dos direitos de propriedade gera incentivos aos agricultores para que se especializem em produções de valor mais alto, ou para que disponibilizem a terra para usos urbanos.

A urbanização é um desafio não só para as cidades mas para os países no seu todo. Assim, a elaboração da nova agenda urbana demanda uma cooperação muito próxima entre todos os níveis do governo. Para obterem bons resultados, os países em desenvolvimento precisarão de mecanismos de coordenação política que sejam eficientes e de vários níveis, para apoiar a formulação política e as intervenções coordenadas entre os governos nacional e local. Pode haver a necessidade de recorrer a agências metropolitanas e regionais quando as fronteiras municipais não coincidirem com o espaço econômico urbano, visando uma prestação de serviços mais eficiente e a promoção do crescimento econômico.



Concentrando nos principais elementos do sistema das cidades



Esta linha de negócios ajuda as cidades e os governos locais na prestação de serviços de planejamento e financiamento, fortalecendo a governança urbana e aumentando a eficácia da administração da cidade. Na última década, a descentralização trouxe mais autoridade aos governos locais, mas muitas vezes sem a descentralização fiscal correspondente e necessária. Esta linha de atividades pretende apoiar a atualização dos marcos legais e regulamentares, construindo robustos mecanismos de prestação de contas para os governos locais e serviços de utilidade pública, além de promover uma combinação de estratégias de financiamento, diferenciando os governos locais que têm acesso ao financiamento de mercado e aqueles que precisam de assistência técnica e incentivos para ter acesso ao mercado. Essas medidas serão sustentadas pela mobilização local de receita, coleta de dados e monitoramento de desempenho em nível de cidade.



O entendimento do desenvolvimento urbano através de uma abordagem de sistemas de cidade parte de estratégias anteriores. Como em qualquer sistema, uma cidade depende do bom funcionamento de seus elementos. A nova Estratégia Urbana se concentra nos principais elementos da cidade: gestão, finanças e governança. Estes três elementos essenciais precisam funcionar bem para que uma cidade cumpra com seu mandato, inclusive a prestação de serviços básica para população urbana pobre.



Bons sistemas de gestão e informação, juntamente com boa liderança, podem ser ineficazes se não forem apoiados pelo financiamento adequado. Da mesma forma, uma cidade que não preste atenção à boa governança e à responsabilização e prestação de contas terá dificuldade em mobilizar a receita fiscal de seus cidadãos e em obter financiamento do mercado. Estes elementos cruciais de um sistema de cidades continuarão a ser o foco básico e mais importante do desenvolvimento urbano durante a próxima década.

O pilar de atividade que apóia a administração as finanças e a governança em nível de cidade é o mais importante dentro do programa urbano do Banco, representando o maior número de projetos e o maior volume de empréstimos. Todas as outras linhas de negócio

dependem, de uma forma ou de outra, desses elementos vitais do sistema da cidade para que possam funcionar bem (quadro 3).

Administração da cidade

Se pretendermos tirar proveito de seu potencial de gerar crescimento e melhorar as condições de vida dos habitantes urbanos, as cidades e os governos locais precisam estar posicionados para explorar este potencial. Um tema recorrente em quase todo o mundo em desenvolvimento é a ambiguidade e a confusão que existe em relação aos papéis e mandatos do governo nacional, estadual e local na prestação de serviços em nível local.

Houve grande progresso nos últimos anos no sentido de dotar os governos locais com mais autoridade, uma vez que os países buscam cada vez mais a descentralização. Contudo, este processo tem sido caracterizado por sinais confusos, marcos legais e regulamentares inconsistentes, além de grandes discrepâncias entre a responsabilidade delegada por lei e a real responsabilidade e capacidade por prestar serviços. Geralmente estes problemas resultam de uma incompatibilidade entre as dotações de gasto e receita, mandatos conflitantes entre os atores nacionais, estaduais e locais, e uma diferença ou falta de capacidade entre os governos locais.

Desenvolvimento profissional. A capacitação para melhorar a gestão do governo local é essencial. Mas esta deve ir além do treinamento e deve incluir reformas que mudem as “regras do jogo”, usando incentivos e marcos de política com base em regras claras. Fornecer recursos em nível de governo local, com base em desempenho, pode gerar um senso de competitividade por recursos e agir como incentivo para se adotarem reformas que podem variar desde gestão financeira, prestação de contas, coleta de receita local, desempenho econômico, até muitas outras áreas.

Outros métodos que têm sido bem sucedidos são os programas de certificação profissional para os funcionários municipais, que aumentam, profissionalizam e promovem o desenvolvimento profissional e técnico. A chave do sucesso é elaborar um sistema que reconheça a heterogeneidade entre setores do governo local, fornecendo uma base



Quadro 3. Delegando poder aos governos locais para controlar os recursos financeiros

Em meados dos anos 90, o sobrecarregado governo central de Uganda implantou reformas para descentralizar a prestação de serviços, dando às autoridades locais mais poder para prestar serviços básicos no contexto de que controle local sobre despesas públicas é melhor. Comparados às autoridades regionais, os funcionários locais têm mais capacidade de direcionar os recursos de acordo com as necessidades e garantir que os fundos são alocados com mais eficiência.

Mas para que isso funcione, os governos locais precisam de melhorias importantes, sobretudo em formação, treinamento, responsabilização e prestação de contas, processo decisório mais participativo e uma robusta supervisão.

Nesta linha, o Banco Mundial apoiou financeiramente a transferência de fundos do governo central para o local, melhorando a capacidade local. O primeiro projeto, o Programa de Desenvolvimento do Governo Local, ajudou a desenvolver um aplicativo para monitorar as alocações de fundos, apoiado por US\$ 80,9 milhões de financiamento do Banco Mundial e US\$ 9 milhões do governo nacional de Uganda e dos governos locais participantes.

equitativa para que os governos locais possam participar independentemente do tamanho e capacidade. As subvenções em bloco vinculadas a critérios de desempenho também são uma forma de prestar essa assistência e melhorar o desempenho em nível local.

Comparando o desempenho. Ajudar as cidades a fortalecer os sistemas de coleta de dados e gestão será um dos principais focos do apoio do Banco ao desenvolvimento urbano na próxima década. O novo Programa Global de Indicadores de Cidade, criado pelo Banco e outros parceiros de desenvolvimento, será fundamental neste sentido. O programa, liderado pelas cidades, pretende apresentar um conjunto de indicadores padronizados que permitam que as cidades comparem seu desempenho de ano a ano, bem como em relação aos seus pares. Utilizando uma plataforma da web, o programa oferece uma

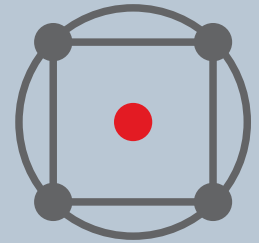
Um segundo programa complementar apoiou esforços similares, concentrando-se também na capacitação do governo local. O Banco Mundial fez uma doação de US\$ 75 milhões, e emprestou US\$ 50 milhões para financiar este esforço. Outros governos participaram: a Assistência Internacional da Dinamarca ofereceu US\$ 2,4 milhões, a Áustria US\$ 0,3 milhões e os Países Baixos US\$ 7,5 milhões.

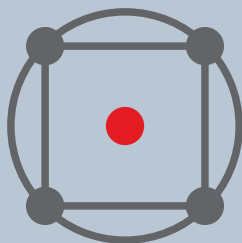
O resultado foi positivo. As autoridades locais se desenvolveram com a injeção de financiamento e expertise, passando a monitorar melhor a execução orçamentária e a alocação de recursos. Em 2007, as receitas fiscais cresceram, em alguns casos, em 20% ou mais. Todos os grandes governos locais tinham os seus planos de desenvolvimento trienal e apresentaram as contas ao tribunal de contas de Uganda no prazo devido.

Com um novo foco no fortalecimento da política e da capacidade institucional do governo local, o governo central formalizou novos planos de formação. E graças à assessoria e assistência técnica do Banco Mundial, Uganda agora conta com uma gama de prestadores de serviços de treinamento, tanto públicos quanto privados, que participam de licitações competitivas para contratos de serviço.

possibilidade prática e fácil para que as cidades aprendam em rede com outras cidades, da maneira que preferirem. Este programa já foi testado e está em expansão para todas as outras regiões, através dos centros de formação urbana do Banco em Marselha e Singapura, além de outros parceiros regionais.

Envolvimento comunitário. Com base nas parcerias bem sucedidas entre o governo local e organizações comunitárias, o Banco compartilhará as boas práticas e promoverá programas que melhorem o envolvimento comunitário para lidar com problemas urbanos, tais como a pobreza crime e violência. Por exemplo, existem medidas práticas que podem ser incluídas em projetos de investimento, tais como melhorar a iluminação da rua, renovar prédios públicos depredados, contribuindo para reduzir o nível de criminalidade e violência.





Tecnologia. O Banco também ajudará os clientes a terem acesso aos benefícios da tecnologia de informação e comunicação, além de apoiar esforços para promover o uso de novas tecnologias nas cidades onde houver demanda. O apoio de assessoria neste domínio pode ajudar as cidades a aprimorarem a prestação de serviços, melhorarem a produtividade, reduzirem custos e aumentarem as receitas locais. O Banco apoiará este esforço preparando um Kit de Ferramentas de Tecnologia de informação urbana que delineará as áreas e programas de utilização da informação e tecnologia e acesso às boas práticas de todo o mundo.

Prestação de serviços de infraestrutura

A infraestrutura e os serviços de transporte urbano são a coluna vertebral de um sistema de cidades eficiente. O rápido crescimento populacional e o número cada vez maior de carros particulares estão sobrecarregando as cidades, resultando em congestionamento, menor mobilidade, mais acidentes e deterioração da qualidade do ar. As respostas a estes desafios urbanos incluem uma ênfase na coordenação do planejamento do uso da terra e do transporte, promovendo um transporte público economicamente acessível, com incentivos para a devida manutenção. Os vínculos entre a zona rural e a zona urbana bem como os laços inter-regionais também são importantes para permitir que um sistema de cidade funcione para além do seu centro de negócios aproveitando sua infraestrutura conectiva.

Outra questão crítica é a insuficiente oferta de serviços de infraestrutura básica – água e saneamento, energia e despejo de lixo – para os moradores urbanos. Mais de 50% da população urbana no sul da Ásia e 40% na África Subsaariana não tem acesso a serviços de saneamento.

Essas deficiências na disponibilidade de infraestrutura básica têm consequências econômicas graves. Estima-se que nas cidades latino-americanas a infraestrutura precária ou inadequada tenha reduzido o produto econômico urbano entre 10 e 15%. O impacto parece ter sido ainda maior em pequenas empresas e empresas familiares que não podem arcar com fontes privadas mais confiáveis, tais como geradores de energia e poços de água.

Em países com sérias lacunas e demanda reprimida de serviço de infraestrutura, o Banco ajudará a fazer inventários da demanda por serviços básicos, além de apoiar os governos locais na análise econômica e no planejamento de investimento para melhorar a prestação de serviço. Este apoio será prestado em nível de atividade de pré-investimento no contexto da estratégia de desenvolvimento da cidade, e ajudará a desenvolver projetos de investimento que possam ser financiados pelo sistema financeiro, com o orçamento associado para custos recorrentes de operação e manutenção.

Governança urbana

A agenda de governança está em expansão nas operações urbanas e, nos últimos seis anos, houve um aumento de 60% em empréstimos e assistência à capacitação para governança urbana. Contudo, muito deste apoio se concentra na melhoria nos sistemas e na capacidade interna (lado da oferta) e menos no lado da demanda, ou seja a participação da comunidade na elaboração do orçamento e no planejamento de investimento, aumentando a voz dos cidadãos na prestação de serviços.

A inclusão do orçamento participativo na elaboração de projetos, embora vital para assegurar a sua efetividade e impacto, pode em alguns casos retardar a implantação dos investimentos. Por isso, as abordagens participativas devem ser introduzidas na fase pré-investimento do projeto, beneficiando das estratégias de desenvolvimento da cidade e de outros instrumentos participativos.

A nova Estratégia enfatiza a importância de expandir as abordagens de governança participativa. Estas intervenções incluem a disseminação de boas práticas, a realização de pesquisas sobre a qualidade dos serviços prestados, bem como cartões de relatório do cidadão. É essencial incorporar essas práticas às formas como as cidades e os governos conduzir seus negócios, enfatizando a prestação de serviço voltada ao cliente e orientada ao usuário final.

Finanças municipais

Normalmente os governos nacionais delegam a prestação de serviços e as responsabilidades



pelos gastos ao nível local, mas mantêm o controle sobre significativas fontes de receita. Os governos centrais tendem a manter o poder de decisão sobre impostos que poderiam ser cobrados localmente, bem como sobre as alíquotas de imposto e as tarifas de serviço que as autoridades podem cobrar pela prestação de serviços básicos. Mas raramente os governos locais exploram toda a gama de fontes de receita local disponíveis, coletando apenas uma parcela das receitas que lhes são legalmente devidas de acordo com a lei fiscal em vigor. Assim, a maioria dos governos locais conta com uma base fiscal restrita, assim como um poder limitado sobre suas próprias fontes de receita. Mesmo quando as autoridades locais têm poder legal para mobilizar suas fontes de receita, muitas vezes não se sentem à vontade para exercer este poder integralmente.

Divisão de receita desvinculada. O compartilhamento de receitas não afetadas entre os governos central e local é um fonte importante e transparente de receitas para o governo local. Neste processo, os governos locais poderão, a seu critério, alocar as receitas a seu critério para financiar gastos prioritários. Também podem compartilhar as receitas fiscais de outras fontes, tais como o imposto de valor agregado (IVA) ou imposto de renda, embora retenham o controle sobre o uso dessas receitas.

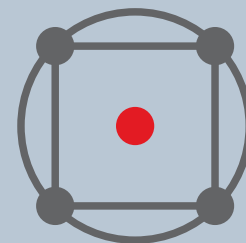
O Banco tem auxiliado os governos a melhorar os planos fiscais intergovernamentais. O Banco continuará a apoiar esta área com foco na maior utilização de transferências não vinculadas e de garantias de execução ou contratos municipais que recompensem os governos locais por melhorias especificamente definidas na prestação e gestão de serviços em nível local.

Finanças subnacionais. Nos próximos anos, as instituições públicas terão provavelmente um papel importante de financiar a lacuna de crédito subnacional, assim como as instituições internacionais ajudam a financiar a lacuna de crédito nacional. Esta situação abre novas oportunidades para se inovar no uso de instituições públicas para canalizar a poupança privada para o mercado subnacional, sem prejudicar as instituições privadas já ativas no mercado financeiro.

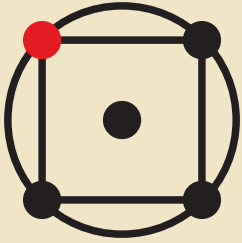
São necessários mais esforços para estruturar e segmentar o mercado municipal de modo a separar os municípios que poder ter acesso ao crédito comercial e aos que talvez precisem de subsídios. Nesta área, as equipes urbanas do Banco trabalharão com os colegas da IFC no Programa de Finanças Subnacionais para desenvolver instrumentos que permitam a diferenciação de mercado, remoção de subsídios para os governos locais que podem ter acesso financiamento de mercado e, ao mesmo tempo, prestar assistência técnica e apoio aos que ainda não chegaram a este estágio.

Garantias de execução e contratos municipais. No caso em que os governos locais ainda não obtiveram um rating de crédito aceitável, as garantias de execução e os contratos municipais podem incentivar a reforma e o fortalecimento da capacidade. Os marcos de referência de desempenho podem incluir itens como a preparação a tempo de orçamentos e relatórios financeiros, maior participação cidadã no estabelecimento de prioridades orçamentárias, melhor manutenção dos bens de infraestrutura e melhoria quantificável na qualidade de serviço ou cobertura local. Os governos locais com bom desempenho, ou que atendem ao padrão contratual, são recompensados com recursos a fundo adicionais. Os que apresentarem mau desempenho devem, em princípio, ser penalizados com uma redução das transferências

Combinação de instrumentos financeiros. Uma combinação flexível de instrumentos financeiros pode ser muito útil em diferentes circunstâncias. Sistemas de crédito em atacado podem ser usados para financiar investimentos em cidades de médio porte e em forte crescimento. As transferências intergovernamentais podem servir como um mecanismo de garantia para os governos locais que não tenham um bom rating de crédito para um determinado programa de reforma. Os fundos canalizados através de intermediários financeiros seguirão princípios de mercado. Os programas de financiamento de mercado para governos locais podem ser financiados através do Programa de Finanças Subnacionais, que deve ser acompanhado de esforços para desenvolver o mercado para serviços financeiros, removendo obstáculos legais e regulamentares, desenvolvendo novos instrumentos de moeda local e partilha de risco e garantias para facilitar a cooperação financeira local e internacional.



Transformando as políticas em prol dos pobres em uma prioridade da cidade



As intervenções concentradas estritamente na urbanização de favelas e assentamentos informais, embora geralmente sejam eficazes, não têm conseguido lidar com a magnitude da expansão da informalidade e das favelas. Além de implementar políticas macroeconômicas adequadas para encorajar o crescimento econômico, as cidades devem ser mais bem equipadas para lidar com a pobreza urbana. Esta linha de atividades visa apoiar as cidades e os governos nacionais no tratamento da pobreza urbana, expandindo as intervenções, apoiando reformas de política bem como expandindo à escala nacional investimentos em serviços para a população mais pobre em nível da cidade e de todo o país. Análises e diagnósticos de pobreza urbana serão preparados para orientar as decisões de políticas. As parcerias com organizações não governamentais, organizações comunitárias e o setor privado serão encorajadas.



Hoje em dia, grande parte da população urbana pobre nos países em desenvolvimento vive em locais remotos, devido ao alto custo de moradia no centro da cidade. Morar nas periferias urbanas, principalmente locais sem acesso aos serviços de transporte, pode significar a exclusão de várias facilidades urbanas, de serviços e empregos. Em muitas áreas, o estigma da vizinhança, que pode reduzir o acesso das pessoas a empregos e aumentar outros tipos de discriminação, é uma limitação adicional para os pobres.



Muitos países que contam com programas nacionais de urbanização de favelas reduziram ou estabilizaram o crescimento de favelas nos últimos 15 anos. No Brasil, na Colômbia, no México, na África do Sul, Tailândia e Tunísia, o compromisso político a nível do governo central levou a melhorias importantes em larga escala, além da prestação de serviços à população necessitada, por meio da reforma legal e regulamentar da política fundiária, programas de regularização e políticas sociais inclusivas.



A melhoria de favelas e da urbanização de assentamentos informais talvez seja um dos programas mais comuns voltados à população urbana pobre. Os programas de melhoria de favelas têm uma longa história. Eles se tornaram bastante populares nos anos 70 e sofreram uma mudança nos anos 80, atribuída ao foco dos doadores no financiamento habitacional, empréstimos de ajuste estrutural e na

privatização dos serviços públicos. As iniciativas locais também foram eficientes quando vinculadas a programas sociais e realizadas em parceria com organizações comunitárias locais.

Por exemplo, os programas na Jamaica e no Brasil combinam microfinanciamento, titularidade da terra urbana, prevenção ao crime e à violência, investimentos em infraestrutura social para creches, treinamento aos jovens e serviços de saúde com ação da comunidade local e melhoria física das favelas.

Também há um novo papel para o setor privado na melhoria das favelas, já que os empresários percebem o potencial poder de compra da camada da população mais pobre (ou na base da pirâmide econômica). Um ambiente favorável para empresas de pequeno porte incentivará os investimentos do setor privado nas favelas e assentamentos informais. O microfinanciamento mostrou ser um poderoso instrumento para a alívio da pobreza urbana, permitindo que a população pobre acumule o seu patrimônio, aumente a renda e reduza sua vulnerabilidade econômica. Os empréstimos de suporte a reformas de política urbana têm conseguido melhorar os subsídios orientados para os mais pobres, ao mesmo tempo que aumentam o acesso ao financiamento hipotecário para grupos de média renda. Os resultados foram particularmente importantes no Brasil, na Índia e no México.

Políticas abrangentes. As estratégias de mitigação da pobreza urbana terão uma abordagem dupla. Em primeiro lugar, elas incluem políticas pró-ativas para promover a estabilidade e o crescimento macroeconômicos, para definir os direitos de propriedade, proporcionar um bom clima de investimento, um marco atraente de incentivos, mercados de terra e trabalho eficientes e investimentos em educação e infraestrutura. Em muitos países, a urbanização esteve na base desse crescimento e, assim, pode mitigar a pobreza urbana no longo prazo, oferecendo novas oportunidades de renda para migrantes rurais e com um impacto secundário nos que permanecem nas áreas rurais.

Ampliando os serviços. A segunda abordagem, igualmente vital, envolve trabalhar com os países para expandir a urbanização de favelas e os serviços para a população pobre à escala nacional. Estes programas melhoram as condições de vida nas favelas mediante a extensão de serviços acessíveis para os seus moradores.

Quadro 4. Meta de Desenvolvimento do Milênio para melhoria da favela

A Meta de Desenvolvimento do Milênio número 7 estabelece o objetivo de mitigação da pobreza urbana, melhorando a vida de pelo menos 100 milhões de residentes em favelas. Segundo as estimativas, cerca de um terço da população urbana em países em desenvolvimento – praticamente um bilhão de pessoas – mora em favelas. Geralmente as favelas são caracterizadas como assentamentos informais com moradia de baixa qualidade, acesso limitado a serviços, altas densidades e titulação de terra instável. A titulação de terra instável coloca os pobres urbanos em permanente risco de despejo, não permite que eles construam um patrimônio e tenham acesso ao crédito, inibe o uso da casa para atividades que geram renda, além de não permitir investimentos na prestação de serviços. Os países que estão mais distantes de alcançar a MDM sobre favelas se encontram principalmente na África Subsariana, onde a urbanização é rápida e os governos locais não têm capacidade de acomodar os novos moradores.

O investimento na melhoria de serviços gera enormes benefícios em nível de saúde, ajuda as cidades a se adaptarem aos riscos de mudança climática, reduz os custos ambientais e sociais e gera novas oportunidades de emprego. Novas abordagens oferecem importantes oportunidades de melhorar a prestação de serviço, tais como “output-based Aid” ou ajuda com base em produto, incentivos para os serviços públicos e o setor privado em prol dos pobres e criação de um ambiente favorável para as pequenas empresas de serviços, ao mesmo tempo garantindo a qualidade e o poder de compra aos consumidores.

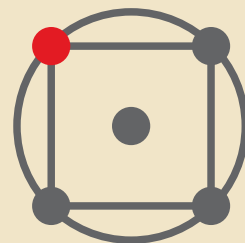
No desenvolvimento desta estratégia, o Banco trabalha em parceria com a Cities Alliance para explorar maneiras de expandir os programas em nível nacional. Neste contexto, o Banco pretende desenvolver programas de reforma de política urbana para enfrentar as difíceis questões relacionadas à terra urbana e à prestação de serviços em assentamentos informais. Assim, estará abrindo caminhos para uma abordagem mais abrangente de urbanização de favelas em nível nacional.

Preenchendo as lacunas de conhecimento.

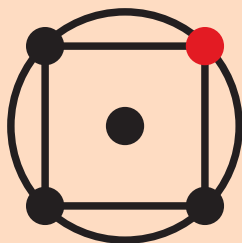
Aumentar o apoio ao trabalho analítico e diagnóstico sobre a pobreza urbana ajudará a preencher as lacunas de conhecimento e a criar as bases para programas e políticas mais bem elaborados. Embora a década passada tenha gerado importantes novas informações sobre as características da pobreza urbana, ainda há grandes lacunas de conhecimento. As cidades geralmente não têm as ferramentas necessárias para diagnosticar a pobreza urbana e avaliar até que ponto suas políticas são em prol dos pobres. Muitas cidades não contam sequer com as informações mais básicas sobre quem são os pobres, quantos são e onde estão.

Colocando o pobre no mapa. Construir uma base de informações nos níveis de cidade, país, regional e global, assim como a capacidade de usar a informação, é uma alta prioridade. Novas ferramentas, como sistemas de informação geográfica e mapeamento da pobreza, são instrumentos importantes para a análise da pobreza urbana. Novas ferramentas analíticas, tais como a Avaliação de Vulnerabilidade, estão sendo desenvolvidas para apoiar as cidades em seus esforços de coleta e análise de dados. A Avaliação é elaborada para pesquisar e analisar a vulnerabilidade das populações em áreas urbanas, com base em suas diferentes privações, assim como os riscos de impactos na mudança climática resultantes de sua localização em assentamentos informais, incluindo um mapeamento das favelas e das populações vulneráveis como a base para direcionar a assistência à população urbana pobre.

Redes de segurança. Os programas sociais e as redes de segurança criados especificamente para a população urbana pobre devem ser fortalecidos. As transferências condicionais de dinheiro são particularmente relevantes em tempos de crise financeira, quando as famílias pobres julgam ser necessário tirar as crianças da escola para que busquem emprego. Os programas de trabalho social ou projetos de obras públicas que demandam muita mão de obra também podem ser eficazes nas áreas urbanas para oferecer suporte de renda e oportunidades de trabalho em curto prazo, além de treinamento em trabalho para trabalhadores não qualificados e a construção ou reabilitação da infraestrutura pública. Para aumentar os impactos sobre a população urbana pobre, as obras podem ser realizadas em assentamentos de baixa renda, contratando moradores locais para as atividades de melhoria da favela.



Apoiando a economia das cidades



Com as cidades como propulsoras do crescimento econômico, esta linha de atividade descreve um conjunto de estratégias que as cidades podem usar para promover o crescimento e a prosperidade. Estas estratégias incluem a melhoria do clima de investimento subnacional, maior competitividade e parcerias com o setor privado. As cidades também podem desenvolver patrimônios culturais vinculados ao desenvolvimento do turismo sustentável e, em cidades pós-industriais, utilizar a renovação e revitalização urbana dos “campos marrons” para transformar terras e propriedades ociosas em reaproveitamentos produtivos. Novas ferramentas também estão sendo testadas para ajudar as cidades a desenvolver o seu marketing e estudos de mercado e atrair novos investimentos, serviços financeiros e empreendedores imobiliários para áreas pobres do centro da cidade que não contam com serviços.



Uma das principais noções que nos vem do pensamento econômico sobre a geografia e o desenvolvimento econômico é que as empresas em muitos setores industriais e de serviços valorizam as economias de aglomeração. Elas preferem se concentrar perto de outras empresas da mesma linha de produto ou semelhante, e em locais com acesso aos mercados doméstico e internacional. Esta concentração econômica acelera quando os países liberalizam e se abrem para o comércio externo.



Na Índia, a liberalização no início dos anos 90 levou a uma maior concentração da indústria nas cidades portuárias e nas áreas metropolitanas. As evidências recentes sugerem que apenas 20 cidades – com bom acesso ao mercado – foram responsáveis por cerca de 60% do investimento privado em manufatura naquele país entre 2000 e 2005. Da mesma forma, na China as empresas estrangeiras que ingressaram após a política de “portas abertas” em 1978 preferiram se instalar em cidades com uma grande base industrial e um histórico de investimento estrangeiro.



Os benefícios da aglomeração foram bem documentados na China, no Japão, na Coreia e na Malásia. Talvez o caso da China seja o mais revelador, com 50% do PIB gerado nas aglomerações urbanas litorâneas, que ocupam apenas 20% do território. Muitos dos clientes do Banco têm cidades que gostariam de copiar a experiência chinesa; e a demanda por

abordagens de desenvolvimento econômico local não para de crescer.

Quais são as prioridades de políticas de urbanização em cidades e municípios em estágios intermediários e avançados de urbanização?

Além de facilitar a densidade, a prioridade das políticas urbanas deve ser garantir que os assentamentos urbanos estejam bem conectados entre si para tirar proveito das complementaridades em suas estruturas de produção. As pequenas aglomerações rurais facilitam as economias internas de escala para as empresas agrícolas, embora também sirvam como condutores de comercialização e distribuição da produção agrícola. As cidades de médio porte oferecem economias de localização para as indústrias de manufatura – benefícios resultantes da colocação de fabricantes em um ou dois setores que podem se beneficiar dos vínculos da cadeia de fornecimento. E as cidades maiores oferecem economias de urbanização, caracterizadas por variedade de serviços e atividades que facilitam a inovação em negócios, governo e serviços educacionais.

Como a demanda por terra urbana aumenta os preços nas metrópoles, os investidores decidem mudar de lugar tendo em consideração os custos de salários, aluguéis e congestionamento e os benefícios da aglomeração. É comum ver atividades industriais desconcentradas do centro da cidade para as periferias suburbanas; contudo, o mesmo não é válido para os serviços.

O estoque e a qualidade das redes de eletricidade, estradas e outros sistemas de transporte, além dos sistemas de telecomunicações, são elementos fundamentais para o crescimento econômico nacional. Na Índia, a qualidade da conexão de transporte entre as cidades tem estreita relação com o crescimento e a produtividade urbanos. Outras evidências mostram que a melhoria da acessibilidade e do porte dos aeroportos urbanos em países como o Uzbequistão e Honduras pode reduzir os custos totais de transporte aéreo em até 10%.

Igualmente, uma melhoria na eficiência dos portos urbanos e da infraestrutura portuária pode reduzir os custos de embarque em mais de 12%. No comércio internacional, isso equivale a reduzir em cerca de 800 km a distância entre a origem e o destino. Estas conclusões

também são válidas para outros setores da infraestrutura econômica e em outras regiões. Por exemplo, na África Subsaariana, as falhas no fornecimento de energia na Tanzânia correspondem a perdas de 10% nas vendas de uma empresa industrial de tamanho médio.

O contorno econômico das economias urbanas e metropolitanas geralmente não coincide com suas fronteiras físicas e administrativas. Muitos países não têm entidades institucionais para cobrir o espaço econômico da economia urbana ou metropolitana. Assim, as decisões sobre investimento e financiamento de infraestrutura são tomadas mediante negociações complexas (e ineficientes) entre o governo central, várias autoridades municipais, regionais ou estaduais, e o setor privado. Uma parte crítica da nova estratégia urbana envolve preencher esta lacuna, com apoio tanto à tomada de decisão em infraestrutura quanto ao seu financiamento em nível metropolitano.

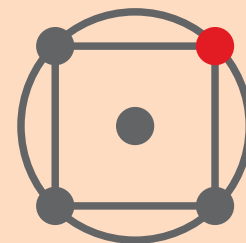
Incentivando cidades como portões de entrada. Em nível nacional e regional, as políticas devem permitir que as cidades funcionem como um portão de entrada para os mercados internacionais e agentes facilitadores para a produção doméstica e os mercados de consumo. As cidades, por si só, não são capazes de fazê-lo. A coordenação política nacional é essencial para garantir que as cidades tenham boa conectividade com a infraestrutura de transporte portuário e outros, além de garantir os vínculos e conectividade adequados entre as cidades e seu interior que servirá de mercado para bens agrícolas e de centros de produção para o agroprocessamento e a comercialização. O Banco Mundial pode ajudar através do apoio ao planejamento regional e à análise de integração e formulação da estratégia, assim como a esforços de coordenação entre agências que facilitem esses vínculos.

Melhorando o clima de investimento subnacional. Geralmente, a atração de investimentos para as cidades começa com a melhoria do clima de investimento subnacional, com foco na redução da burocracia. Nos últimos anos, o Banco Mundial tem expandido o escopo e a cobertura das Avaliações de Clima de Investimento e Pesquisas de Negócios em nível subnacional, prestando informações críticas sobre a capacidade de uma cidade de atrair investimento do setor privado. Como a metodologia e os indicadores são padronizados, as

cidades podem comparar seu desempenho com seus pares, criando marcos de referência para melhoria.

Esses dados têm sido usados para definir os pontos de entrada para a assistência técnica e os investimentos necessários para melhorar as perspectivas econômicas de uma cidade. Em um futuro próximo, o Banco Mundial garantirá os vínculos apropriados entre os dados da Avaliação do Clima de Investimento e das Pesquisas de Negócios e a elaboração da próxima geração de projetos locais de desenvolvimento econômico

Apoio à recuperação urbana. No caso de cidades pós-industriais e em transição, o Banco pode ajudar no apoio à recuperação urbana e na revitalização das “áreas marrons” (veja os quadros 5, 6 e 7). Embora o envolvimento do Banco nestas áreas seja limitado, a demanda

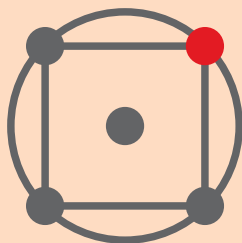


Quadro 5. Patrimônios culturais promovem o desenvolvimento econômico local

Mais de uma década de experiência em intervenções de patrimônio cultural vinculadas ao desenvolvimento do turismo sustentável permitem que o Banco preste assistência crítica nesta área. Desde os anos 70, o Banco prestou recursos financeiros para 241 projetos com um componente de investimento direto na conservação e reutilização do patrimônio, totalizando investimentos no valor de US\$ 4 bilhões. Atualmente, há 117 projetos em implantação, com investimentos diretos de US\$ 1.8 bilhões em componentes de patrimônio cultural.

Em 2000, o Banco criou um Fundo Fiduciário dedicado ao Patrimônio Cultural, financiado pela Itália, que já garantiu quase 30 doações, totalizando US\$ 5,7 milhões. A primeira rodada de financiamento apoiou 21 doações para assistência técnica vital, capacitação, treinamento, trabalho analítico e estudos de desenho de pré-investimento que atraíram apoio financeiro adicional, levantando cerca de US\$ 185 milhões. Esta assistência transformou a preservação do patrimônio cultural, sua reutilização adaptativa e o turismo sustentável em uma área de crescente apoio do Banco e de seus parceiros de desenvolvimento que ajudam os países em desenvolvimento a promover o desenvolvimento econômico local





Quadro 6. Recuperando as propriedades na Europa Oriental

Grandes faixas de cidades na Europa Central e Oriental ainda exibem reminiscências abandonadas das economias de economia central. As terras industriais abandonadas ou subutilizadas cobrem 13% de Praga e 27% de Sofia. Muitos desses locais, conhecidos como “campos marrons”, estão em localizações centrais e próximas a centros comerciais. Elas podem ser marrons, mas os empreendedores e os planejadores de cidade veem oportunidades para o seu aproveitamento econômico caso o lixo seja removido e a área seja descontaminada: um obstáculo comum e oneroso.

Muitas cidades já fizeram isso, começando por tratar os “campos marrons” em diferentes formas. Algumas formas são atraentes o bastante para serem totalmente desenvolvidas com financiamento privado. O dinheiro privado transformou a fábrica da Semanato-area em Bucareste em um parque comercial e de vendas, com um centro de conferências e 1.200 apartamentos.

Outros lugares são mais desafiadores: a titulação indefinida pode dificultar mais a limpeza e aumentar a

cautela dos investidores. Em alguns casos, a parceria com os governos pode mitigar os temores, como aconteceu com a reabilitação da Skoda Pizen em uma área de 180 hectares, usando financiamento do governo Tcheco e do setor privado. Contudo, os locais muito contaminados podem demandar financiamentos integrais do governo. O governo alemão teve que investir US\$ 1.5 bilhões em mais de 100 projetos para transformar as operações de metalurgia e mineração no Vale Ruhr em locais para outros tipos de produção, parques, áreas comerciais e residenciais.

O Banco Mundial, por exemplo, está desenvolvendo um programa de trabalho piloto de análise de inventário em algumas cidades interessadas, assim como uma troca de lições com cidades na Europa Ocidental que passaram pela revitalização de “campos marrons”, visando a criação de uma fundação de assistência nos locais de “campos marrons”. A compilação de estudos de caso de melhores práticas de projetos semelhantes em outros lugares provavelmente conduzirá a novos planos de financiamento público-privado e à tão necessária assistência técnica. Em breve, mais “campos marrons” da cidade terão áreas verdes.



crescente, principalmente na Europa Oriental, no Extremo Oriente e no Oriente Médio e norte da África, aponta a necessidade de expandir o apoio com serviços de assessoria e empréstimos de investimento. Um esforço em andamento é o de documentar as boas práticas internacionais em, digamos, abordagens de revitalização de áreas beira-rio ou zonas portuárias. Aqui a experiência dos países da OCDE é particularmente útil no que diz respeito à negociação com empreendedores imobiliários, reparação ambiental para recuperar os “campos marrons” e revitalização em nível regional.

Analisando a competitividade. As estratégias de desenvolvimento da cidade com um foco no desenvolvimento econômico local geralmente aplicam a análise de competitividade para identificar setores de manufatura ou serviço promissores para a economia de uma cidade. Elas podem visar setores específicos como turismo, manufatura leve, pesca ou atividades portuárias. A estratégia pode, ainda, adotar uma abordagem espacial se concentrando na revitalização de distritos comerciais centrais ou oferecendo terrenos para a indústria ou áreas de empresas em parceria com o setor privado.

As estratégias oferecem um marco operacional para a cidade incluindo consultas com o setor privado, ONGs, instituições de ensino, a mídia e outras partes interessadas. Vincular a formulação da estratégia ao plano diretivo e ao planejamento de investimento de capital é essencial, mas muitas estratégias de desenvolvimento da cidade não contam com planos de investimento bem preparados e com o financiamento para implantá-los. Neste contexto, o Banco apoiará o planejamento para preparar investimentos negociáveis em um programa plurianual que atraia o financiamento necessário.

Avaliando os mercados das áreas pobres do centro da cidade. A inteligência de mercado pode ajudar as cidades a atraírem investimentos para as áreas pobres do centro da cidade, que costumam ser negligenciadas. Uma nova ferramenta, a Avaliação de Mercado nas Áreas Pobres do Centro da Cidade, está sendo implantada de forma piloto em Bogotá e Joanesburgo utilizando técnicas de mineração de dados para descobrir mercados mal atendidos em áreas urbanas, atraindo investimento, expandindo serviços varejistas e criando empregos.

Quadro 7. Além do petróleo: diversificando a economia do Iêmen através de suas cidades portuárias

Em comparação a alguns anos atrás, o mercado pesqueiro de Aden é agora um centro de empreendimentos em desenvolvimento. Durante os períodos de pico há aproximadamente 230 vendedores de peixe no mercado (em comparação a apenas 50 em 2003) e 200 barcos pesqueiros agora atracam na área da baía, muito mais do que os 60 de antigamente. O mercado é administrado pela Associação Local de Pescadores – um modelo de boa prática que realiza a limpeza e manutenção regular da nova instalação, além de alugar barracas para pescadores artesanais que, em sua maioria, abastecem os novos restaurantes.

Como parte de um esforço mais amplo de revitalização da área portuária, o mercado também está ligado a uma atração turística nas redondezas - um castelo português na ilha Sira - e deu início a investimentos privados em prédios residenciais e comerciais na vizinhança. O mercado de peixe reformado gera agora US\$ 25.000 em receita anual para o governo local.

A diferença em comparação a 2003 é o investimento que foi feito. O Mercado de Peixe de Sira é apenas um dos muitos projetos do Programa de Desenvolvimento de Cidades Portuárias (PDCP) do Iêmen: um esforço de US\$ 98 milhões, em 12 anos, para criar oportunidades de emprego nas cidades portuárias de Aden, Hodeidah e Mukalla. Em Aden, o PDCP ajudou a reabilitar uma área industrial em pequena escala que não tinha infraestrutura básica de eletricidade, estradas e saneamento. O programa começou em 2003, com pequenos investimentos em infraestrutura seguidos da elaboração de estratégias de desenvolvimento da cidade.

Para a primeira fase, o Banco Mundial ofereceu um empréstimo de programa adaptável de US\$ 23,4 milhões, e prestou assistência técnica para

desenvolver uma estratégia do setor portuário. Com apoio da Cities Alliance, o PDCP também organizou uma viagem de estudo e troca de experiências com a cidade de Rotterdam para apresentar aos funcionários da cidade portuária do Iêmen exemplos de práticas em reabilitação de portos e integração da atividade portuária à economia da cidade.

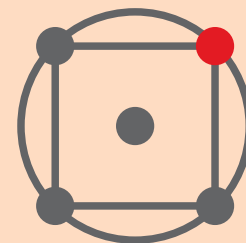
Atrair novos negócios é essencial. Para a maioria dos investidores, a economia do Iêmen começa e termina com o petróleo. Este é responsável por 33% do PIB e desproporcionais 85% da receita de exportação. Isso faz com que o Iêmen seja relevante para o mercado mundial de commodities, mas é uma base precária para uma economia nacional e, na verdade, um governo que conta com um único recurso para 70% de sua receita. Não são apenas os preços irregulares do petróleo que preocupam. O grande problema é que o petróleo está se esgotando. A produção diminuiu em um terço entre 2002 e 2008, e restam apenas 3 bilhões de barris – ainda um grande número, mas um bilhão a menos que em 2006.

Uma parceria com o braço do setor privado do Banco – a International Finance Corporation – também tem ajudado a criar uma loja completa de registro de negócios e serviços de investidores. O empresariado local deu seu aval a essas novas iniciativas contribuindo com um novo Fundo de Parceria Público-Privado, que mobilizou mais de US\$ 350.000 em contribuições privadas para construir um centro de treinamento e reabilitação de fundos de outras infraestruturas em Aden.

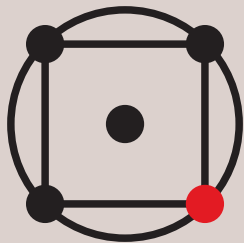
A segunda fase do projeto está programada para ter início em 2010, com foco em mais investimentos em Hodeidah (que tem promovido um centro de agroprocessamento) e Mukalla (por sua estratégia de desenvolvimento do turismo), enquanto amplia o financiamento em todas as cidades para apoiar investimentos de significado nacional; analisa a criação de uma cadeia de valor que poderia gerar crescimento econômico em quatro a cinco anos; e, melhora a capacidade de gestão das três cidades portuárias.

Por causa da informalidade das condições de vida e das oportunidades de mercado em áreas pobres centrais da cidade, a população e o potencial de mercado são subestimados. Em princípio, há sinais de um bom espaço para melhorar os serviços e atrair investimento (além de expandir a base fiscal local). Em

Joanesburgo, por exemplo, uma parceria com o Post Bank ajudou na oferta de poupanças e serviços básicos de empréstimo para mercados voltados a consumidores de baixa renda, visando os moradores e negócios que carecem de serviços na Área de Desenvolvimento Urbano da cidade.



Incentivando mercados fundiários e habitacionais progressistas



Favorecer os mercados fundiários e habitacionais continua a ser uma pedra fundamental para o marco de política urbana. Mas nos locais onde os mercados formais não alcançaram a maioria dos cidadãos por causa da escassez de terras e questões de preço da terra, as medidas práticas incluem microfinanças para soluções habitacionais incrementais, tecnologias de construção a baixo custo e aluguel de moradia. Acima de tudo, para prever o futuro crescimento urbano é recomendável utilizar as auditorias de planejamento urbano, assim assegurando que as leis urbanas não sejam estabelecidas arbitrariamente, evitando que as cidades alcancem maior densidade e possam gerir adequadamente os recursos existentes de terra e habitação evitando o aumento excessivo de preços.

Desde o início dos anos 90, o governo de muitos países em desenvolvimento e agências de desenvolvimento adotaram uma abordagem de “mercados propícios” (enabling markets) para habitação, com base em políticas incentivadas pelo Banco Mundial. Esta abordagem se concentrava nas reformas para garantir os direitos à terra urbana, possibilitando acesso e recuperação de custo para infraestrutura, além de melhorar a situação financeira das instituições habitacionais. Os projetos do Banco Mundial e de agências de desenvolvimento ajudaram a reformar e expandir o crédito hipotecário, difundindo esses sistemas no mundo todo. Nós esperamos que ao trazer este e outros aspectos dos sistemas formais do setor de habitação para o mercado, possamos eventualmente atingir os domicílios de baixa renda.

Apesar de alguns sucessos, os problemas de acessibilidade econômica persistem e a informalidade abunda nos setores de moradia e de acesso ao solo urbano. Em meados de 2000 ficou claro que a abordagem de mercados propícios é muito mais otimista em relação às dificuldades relativas à criação de mercados habitacionais que funcionem bem, onde todos têm uma moradia digna por uma parcela razoável da renda, em uma terra residencial de preço razoável. Os princípios gerais dos mercados propícios ainda são válidos, mas devem ser combinados a políticas sensatas e abordagens pragmáticas ao planejamento urbano e subsídios orientados à população rural pobre (quadro 8).

Quatro principais questões fundiárias e habitacionais apresentam os maiores desafios em

grande parte das áreas urbanas: planejamento para mercados, gestão de terras públicas, direitos de propriedade e financiamento habitacional. Para lidar com cada conjunto de desafios é necessário contar com políticas que tragam os sistemas habitacionais e fundiários para o mercado, ao mesmo tempo criando e sustentando mais abordagens de cima para baixo, que atendam às populações pobres.

Eliminando políticas e regulamentos regressistas. A urbanização continuará a fazer pressão ao já limitado acesso à terra. Assim, as cidades devem eliminar as políticas e os regulamentos que exacerbam esta pressão. Os regulamentos urbanos são indispensáveis para que os mercados funcionem, mas devem ser avaliados em relação a seus impactos sobre a oferta, acessibilidade econômica e estrutura fundiária e habitacional. As estruturas espaciais urbanas se desenvolvem vagarosamente, mas geralmente de forma irreversível, através das respostas do mercado aos investimentos de infraestrutura, regulamentos e impostos. Assim, os efeitos de políticas mal concebidas dificilmente podem ser revertidos.

Então, como as cidades devem proceder? A experiência sugere que apenas poucos regulamentos são essenciais: tamanho mínimo de lotes e de apartamentos, limites na proporção de área construída por superfície térrea, zoneamentos que limitem o tipo e intensidade de uso da terra urbana, e padrões de subdivisão da terra em lotes que possam ser desenvolvidos e vendidos em novos empreendimentos urbanos. As cidades podem empregar auditorias de planejamento urbano para determinar quais os regulamentos que devem ser modificados para permitir que a densidade e a forma urbana evoluam com a urbanização. O Banco está preparando um produto de diagnóstico e análise para que as cidades avaliem sistematicamente os regulamentos e as diretrizes de planejamento urbano, assim como possíveis efeitos de distorção.

Preparando as margens para novos assentamentos. Dado o previsível rápido crescimento da cidade, um setor público terá naturalmente um papel pró-ativo na preparação da zonas periurbanas que acomodarão os novos assentamentos. Uma das abordagens demanda que os governos e municípios adquiram terra necessária para garantir direitos de passagem de infraestrutura básica nas



QUADRO 8. PROMOVENDO O CRESCIMENTO URBANO EM PROL DOS POBRES

A POBREZA URBANA CRESCE NA MESMA RAPIDEZ QUE AS POPULAÇÕES URBANAS. O VIETNAM TEM UM MILHÃO DE NOVOS RESIDENTES URBANOS A CADA ANO. EM 2020, 40% DA POPULAÇÃO DE 100 MILHÕES DO VIETNAM DEVE MORAR NAS CIDADES. COM CERTEZA UM RÁPIDO DESENVOLVIMENTO SE SEGUIRÁ, MAS O QUE É MENOS CERTO É EM QUE MEDIDA ESSE CRESCIMENTO AJUDARÁ AOS MAIS NECESSITADOS. GERALMENTE, OS BRILHANTES CENTROS DA CIDADE SÃO CERCADOS DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS INFORMAIS.

PARA LIDAR COM ESTE PROBLEMA O PROJETO DE MELHORIA URBANA DO VIETNAM, LANÇADO EM 2004, SE CONCENTROU EM DETERMINADAS CIDADES PARA AJUDAR OS URBANISTAS A DESENVOLVEREM MELHOR SUAS ESTRATÉGIAS EM PROL DA POPULAÇÃO POBRE. AS NOVAS PARCERIAS ENTRE AS COMUNIDADES E OS GOVERNOS LOCAIS AJUDARAM A REASSENTAR AS FAMÍLIAS, RETIRANDO-AS DAS FAVELAS, MELHORANDO A INFRAESTRUTURA E EXPANDINDO OS SERVIÇOS SOCIAIS. OS EMPRÉSTIMOS EM PEQUENA ESCALA PERMITIRAM MELHORIAS INCREMENTAIS NA HABITAÇÃO, ENQUANTO A ASSISTÊNCIA TÉCNICA MELHOROU DRASTICAMENTE OS PROCESSOS DE ADMINISTRAÇÃO FUNDIÁRIA.

O FINANCIAMENTO TEM SIDO COOPERATIVO: O VIETNAM ALOCOU US\$ 150 MILHÕES PARA O PROGRAMA, COMPLEMENTADOS COM US\$ 5 MILHÕES DO GOVERNO JAPONÊS E US\$ 4 MILHÕES DOS GRUPOS COMUNITÁRIOS LOCAIS. A AID CONTRIBUIU COM US\$ 222 MILHÕES. EM JULHO DE 2009 FORAM

APROVADOS MAIS US\$ 160 MILHÕES PARA FINALIZAR UM PROJETO DE MELHORIA DE CANAL NA CIDADE DE HO CHI MINH, BENEFICIANDO 1 MILHÃO DE HABITANTES.

NO TRANSCORRER DO PROJETO, MAIS DE 200.000 POBRES DO VIETNAM SE BENEFICIARAM DIRETAMENTE DE ESCOLAS, POSTOS DE SAÚDE E CENTROS COMUNITÁRIOS. NOVOS SISTEMAS DE DRENAGEM E ESGOTO EM VÁRIAS CIDADES BENEFICIAM 400.000 PESSOAS. FORAM CONCEDIDOS MAIS DE 36.000 EMPRÉSTIMOS PARA MELHORIA DE MORADIA, COM UMA TAXA DE LIQUIDAÇÃO DA DÍVIDA DE 95%. OITENTA POR CENTO DOS DOMÍCILOS NAS CIDADES ABRANGIDAS AGORA TÊM O DEVIDO CERTIFICADO DE USO DA TERRA, REPRESENTANDO UM AUMENTO DE 50% EM COMPARAÇÃO AOS DADOS ANTERIORES AO PROJETO, E OS VALORES DAS PROPRIEDADES DUPLICARAM OU QUADRUPPLICARAM.

MAS TALVEZ OS BENEFÍCIOS MAIS ENCORAJADORES SEJAM AS REFORMAS NOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE PRETENDEM DAR MAIS VOZ À COMUNIDADE E LOCAL E INCLUIR SUAS PRIORIDADES. O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E A SUPERVISÃO COMUNITÁRIA DAS OBRAS FORAM INSTITUÍDOS EM TODAS AS CIDADES-ALVO. O PRIMEIRO MINISTRO APROVOU UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE MELHORIA URBANA EM 2009.

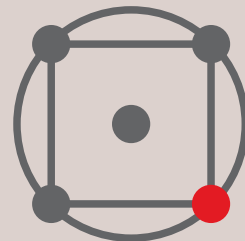
A fase dois do projeto é melhorar as áreas de baixa renda para uma população de 600.000 pessoas. No total, quase 2 milhões de pessoas devem se beneficiar diretamente das duas fases, e 1 milhão gozarão de benefícios indiretos.

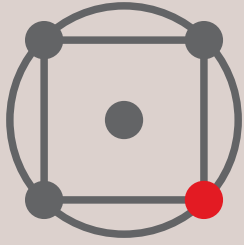
periferias das cidades em crescimento rápido. No caso de algumas cidades, antigas redes de irrigação podem ser um bom ponto de partida. Esta abordagem deve ser complementada com medidas institucionais para proteger esses direitos de passagem contra a ocupação indevida antes de construir a infraestrutura, o que deve acontecer logo se confirme a demanda por moradia e a e disponibilização dos recursos.

Administrando terras públicas. A recente assistência técnica do Banco Mundial aos governos para a gestão de terras públicas está produzindo resultados bem interessantes e pode ser incluída em empréstimos de apoio a políticas urbanas, sempre que for aplicável. Embora nem todos os governos sejam grandes proprietários de terra, aqueles que controlam um grande estoque no setor público precisam ser estratégicos na forma como administram estes bens, inclusive na forma como eles são usados e postos à venda.

A assessoria do Banco em gestão de terra pública aborda o inventário e a prestação de contas de terras públicas, esclarecendo as regras e as cadeias de tomada de decisão para uso dessas terras, além de melhorar os sistemas de informação relacionados a estes patrimônios. Quando cabível, os governos recebem assessoria para o planejamento e execução de leilões de alguns patrimônios de terra pública, com base no mercado. Nos últimos anos, esses leilões resultaram em somas significativas para os municípios d o Cairo, Mumbai, Bangalore, Istambul, Cidade do Cabo e Bogotá. Esta abordagem deve ponderar os riscos de tornar os orçamentos municipais excessivamente dependentes da venda de parcelas fundiárias, uma fonte de vulnerabilidade em períodos de recessão econômica.

Continuando com lotes servidos. O déficit de oferta de habitação acessível para as classes de mais baixa renda e a importância da construção incremental com solução para o





déficit habitacional apontam para a importância que os projetos de lotes servidos continuam a ter em programas de habitação urbana. No passado, esses projetos tiveram um lugar preponderante na carteira de assistência urbana do Banco. No momento presente, este tipo de projetos são cada vez mais raros na carteira do Banco, exceto no caso de reconstrução pós-desastre.

Contudo, quando os governos possuem grandes extensões de terras públicas, os projetos de lotes servidos podem oferecer uma oportunidade politicamente irresistível de intervenção direta nos mercados de moradia de baixa renda. No futuro, o Banco apoiará este tipo de projetos, envolvendo os governos locais na seleção dos locais mais apropriados de acordo com a demanda por moradia e a conectividade dos meios de transporte para os mercados de trabalho.



Aquisição compulsória de terra. Agora o Banco pode financiar a aquisição compulsória de terra sempre que a intervenção direta do poder público no desenvolvimento fundiário for justificável. A aquisição compulsória de terra já é comum em muitas operações do Banco. Essas aquisições podem ser justificadas porque asseguram a disponibilidade de direitos de passagem ou para melhorar a malha viária e ferroviária. Também podem ser necessárias para levar serviços básicos de infraestrutura aos assentamentos informais à margem da cidade, ou para oferecer conexões de transporte entre lotes servidos na periferia, além de oportunidades de emprego no coração da cidade. Podem ser necessárias, ainda, para o reassentamento negociados, associados à urbanização e melhoria do assentamento informal ou à recuperação das zonas pobres do centro da cidade.



Desenvolvendo mercados hipotecários. Os pré-requisitos para um mercado hipotecário primário que funcione incluem a titulação da terra ou, no mínimo, um sistema de registro; execução dos contratos incluindo procedimentos de embargo, e diretrizes de subscrição justas e transparentes. O Banco Mundial tem ajudado (e continuará a ajudar) os países no desenvolvimento de mercados hipotecários. No Brasil, México e Marrocos, o Banco concedeu empréstimos para política de desenvolvimento habitacional que ultrapassaram a US\$ 1 bilhão, assim como uma assistência técnica para atrair

o sistema financeiro para financiar moradia de baixo custo para população de baixa renda. Como parte deste esforço, o Banco ajudou a melhorar o sistema de subsídios para aquisição da casa própria, privilegiando os domicílios de baixa renda.

O trabalho na reforma do financiamento e subsídios habitacionais deve continuar principalmente em países com o Brasil, Egito, Índia e em outros onde os governos vejam o setor formal de habitação como uma fonte de incentivo econômico no contexto da atual recessão. Da mesma forma, quando há mercados de hipoteca primários, faz sentido que os países busquem uma estratégia de mercado secundário como fonte de capital em longo prazo para as instituições financeiras, desde que as lições da recente experiência de subscrição indisciplinada e fraca supervisão sejam incorporadas.

Promovendo microfinanciamento para habitação. O microfinanciamento para habitação promete ser um caminho para ajudar as pessoas ou famílias que constroem suas casas de forma gradual ou que são pobres demais para se qualificar para empréstimos convencionais. A maioria dos peritos em microfinanças habitacionais acredita haver uma grande demanda potencial para seus produtos. A experiência sugere que os produtos de microfinança habitacional têm servido à população pobre assalariada de baixa renda e até mesmo aos trabalhadores com renda irregular, com resultados encorajadores. Não são necessários subsídios desde que os montantes de empréstimo sejam razoáveis e os prazos sejam curtos. Uma das inovações mais promissoras é a “cadeia de valor híbrida”, onde as empresas do setor privado (como empresas de cimento ou ladrilhos) se unem aos prestadores de microfinanciamento e grupos de cidadãos para diminuir o custo de construção de uma casa. Aqui, o Banco pode ajudar a promover, expandir e avaliar os projetos de microfinanciamento de moradia tanto existentes como novos.

Apoiando os mercados de aluguel. A moradia de aluguel é uma parte importante de uma política habitacional equilibrada. Alugar pode ser uma opção melhor para os domicílios que são novos, pequenos ou pobres. Possibilita maior mobilidade do trabalhador para o emprego e libera capital para outros investimentos. Nos países em desenvolvimento, a demanda por aluguel de domicílio é substancial,

Quadro 9. Números nas portas: como endereçar o mundo em desenvolvimento

Nas últimas décadas, muitas cidades no mundo em desenvolvimento têm experimentado um rápido crescimento urbano. Contudo, os sistemas de identificação inadequados criaram uma situação preocupante: todos os esforços para melhorar a capacidade do governo e a prestação de serviços podem ser inúteis se os motoristas de ambulância e cobradores de imposto não conseguirem achar uma residência, ou sequer souberem de sua existência.

Pintar os números das casas parece ser uma solução barata. O desafio é saber o que pintar. Expandir um sistema moribundo ou começar do nada não é tão fácil quanto parece à primeira vista. Imagine criar um banco de dados de endereço automatizado em uma cidade espalhada, com milhares de casas não marcadas, estabelecidas em ruas em espiral. Sem um sistema de coordenadas de ruas, como os motoristas encontrarão o caminho em uma cidade em constante crescimento? Como é possível prestar serviços municipais e localizar falhas nos sistemas de serviços de água, eletricidade e telefone? A implantação de um sistema geralmente é feita pelas administrações municipais, que podem criar

uma unidade especial para administrá-la. Para apoiar as administrações municipais, o Banco Mundial analisou as práticas em 13 países africanos e elaborou um abrangente manual de endereçamento para desenvolver os sistemas e mantê-los atualizados.

Há três principais benefícios. Para os governos locais, os endereços aumentam as receitas municipais e melhoram a gestão urbana. Para o público, eles tornam a cidade mais amigável. E para o setor privado, permitem que as concessionárias de serviços públicos administrem suas redes com eficiência, aumentando a cobrança de tarifas.

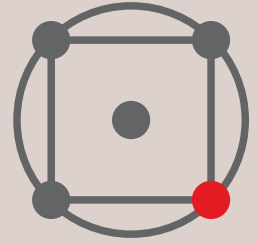
O programa também assessora os governos sobre como criar os endereços. Os funcionários devem trabalhar em cooperação com o público, o que pode criar alguns problemas. Os endereços podem levantar a questão de direitos de propriedade. Os nomes e números são um sinal de propriedade, um assunto espinhoso. Numerar as invasões pode ser interpretado como um reconhecimento implícito de propriedade. Essas incertezas não devem impedir que os governos trabalhem com as comunidades locais para achar soluções intermediárias, dados os benefícios do aumento do acesso aos serviços para as populações pobres.

respondendo por entre 1/3 e 2/3 do estoque habitacional em muitas cidades. Em um mundo em rápida urbanização, a demanda por moradia de aluguel continuará a crescer.

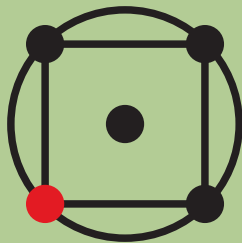
A segmentação dos mercados de aluguel levará a políticas mais bem direcionadas. Algumas políticas gerais fazem sentido, tais como códigos razoáveis, relações contratuais entre locador e locatário, eliminação de controle sobre o aluguel, e incentivos fiscais. Mas é necessário um quadro mais detalhado dos mercados locais de aluguel para desenvolver políticas locais de apoio ao mercado de locação mobiliária. Empreendedores, operadores de pequena escala, pessoas que dividem a moradia com locatários – todos têm diferentes necessidades e motivações. O Banco está em boa posição para prestar assistência de pesquisa e assistência técnica às cidades que estiverem interessadas em informações sobre as várias formas de aluguel mobiliário, como as propriedades são financiadas, em que medida as pressões

fundiárias afetam a operação dos mercados de aluguel e como a migração afeta os aluguéis.

Expandindo o endereçamento. O Banco pretende ajudar os países clientes a expandirem o uso de posse intermediada de terra e ferramentas de administração tais como o endereçamento em áreas urbanas informais (veja o quadro 9). O endereçamento, agora implantado em mais de 50 cidades africanas, basicamente mapeia os padrões de assentamento existentes, independentemente da titulação ou propriedade da terra, e traduz essa informação espacial em um sistema de informação geográfica que os administradores da cidade usam para vários fins, desde a entrega postal até monitoramento de epidemias. Na próxima década, o Banco expandirá o uso deste produto para outras regiões, sempre que apropriado. Explorará também outras abordagens incrementais para consolidar as reivindicações de propriedade, inclusive aquelas ligadas a formas legalmente reconhecidas de titularidade da terra.



Promovendo um ambiente seguro e sustentável



Esta linha de negócios defende um foco na forma e no desenho urbano para obter ganhos de eficiência, reduzir as emissões de gás efeito estufa (GEE) da cidade, além de aproveitar os co-benefícios da mitigação e adaptação da mudança climática. Como parte da Estratégia Urbana, o Banco está lançando o Programa de Cidades ECO2. Utilizando a Auditoria de Cidades ECO2, as cidades participantes podem desenvolver um diagnóstico básico de sua situação atual e sugerir medidas como mudança de tecnologias e aperfeiçoamento da infraestrutura e das construções. O trabalho conjunto do Grupo como o Fundo Global para Redução do Risco de Desastre, juntamente com o desenvolvimento de uma nova ferramenta de Avaliação de Vulnerabilidade, pretende melhorar a segurança e o bem-estar das populações urbanas vulneráveis, especialmente as mais pobres.



A vulnerabilidade dos sistemas urbanos à mudança climática traz vários dilemas para os tomadores de decisão e habitantes em nível local, nacional e regional. A maioria das cidades do mundo se encontra no litoral ou em planícies alagáveis, especialmente as megacidades como Mumbai e São Paulo. Os riscos de mudança climática devem ser entendidos em um contexto de deterioração das condições de saúde ambiental devido ao aumento da poluição do ar, bem como significativos riscos ao abastecimento urbano de água devido à má administração dos corpos de água.



Reunindo as preocupações de saúde ambiental, eficiência energética e habitabilidade, as cidades líderes debruçam-se sobre a questão de como incluir sustentabilidade na maneira como se planeja o futuro urbano. Isso traz importantes co-benefícios da mudança climática, já que é dada maior ênfase ao transporte público, à densidade urbana mais elevada, prédios com eficiência energética e melhor gestão das instalações pode contribuir para o desenvolvimento da cidade, ao mesmo tempo em que reduz as emissões de gás de efeito estufa.



As cidades em rápida urbanização nos países de média renda podem determinar sua eficiência na escolha da forma urbana e correspondentes investimentos de infraestrutura, simplesmente porque esses investimentos representam o capital de longa duração que

podem travar as emissões por longos períodos. Os investimentos tendem a ser “irregulares” e aos saltos e podem gerar significativas emissões subsidiárias. Levando em consideração essa trilha de dependência no desenho das cidades, é importante que os consumidores sejam consistentes no seu comportamento. Por exemplo, nas cidades com baixa densidade, hábitos adquiridos levam as pessoas a comprar veículos em vez de usar transporte público, ou tipos de moradia e localizações que não correspondem aos sinais e incentivos introduzidos pelo governo para mudar os comportamentos. Bons exemplos de cidades que lidaram com o desafio de reduzir dependência dos carros particulares são Hong Kong e Singapura, que limitaram o uso individual de carro e a expansão urbana (sprawl) logo no início da urbanização.

Políticas inteligentes de crescimento urbano podem abordar problemas de moradia, transporte e meio ambiente, promovendo empreendimentos mais densos e também podem apoiar criação de empregos, serviços e outras amenidades.

Diminuir o uso de energia através de medidas de eficiência e melhor planejamento urbano pode reduzir a dependência da cidade de combustíveis importados bem como reduzir os custos de energia, liberando recursos para melhorar os serviços da cidade. Esta redução gera benefícios socioeconômicos, tais como menor tempo de comutação, melhor qualidade do ar e da saúde, além de mais espaços verdes e comunitários. Além disso, melhora a competitividade ao reduzir os custos de energia e os custos operacionais. Mas pode haver grandes barreiras para aumentar a eficiência energética, tais como políticas rígidas de compras e orçamento, baixos preços de energia, métodos inadequados de planejamento e desenho, além de limitações do financiamento público. A eficiência energética pode, ainda, ser limitada pela falta de capacidade em gestão técnica e de risco, custos elevados de desenvolvimento de grandes projetos, preocupações com a capacidade creditícia do setor público, pouco capital e a necessidade de novos mecanismos contratuais. Os usuários finais públicos podem ter poucos incentivos, falta de clareza sobre quem se beneficia da redução de custos além de uma falta de conhecimento geral. E os agentes de financiamento podem enfrentar altos custos

de transação, elevados riscos, preferências comportamentais e problemas para adotar novas tecnologias.

Um foco mais direto na mudança climática e seus impactos nas cidades de países em desenvolvimento exigirá uma adaptação das abordagens e da gestão ambiental urbana. A abordagem do Banco Mundial se baseia em uma análise de cinco grupos de questões, limites e respostas correspondentes.

- *Grupo 1: Os desafios de saúde ambiental em nível de domicílio e local de trabalho incluem moradia de baixa qualidade, combustível impuro barato e precário abastecimento de água, saneamento e remoção de resíduos sólidos.* Este grupo também inclui os aspectos de saúde ambiental da saúde e segurança no trabalho, tais como patógenos biológicos, poluentes químicos, riscos físicos e níveis de ruído prejudiciais à saúde.
- *Grupo 2: Os desafios ambientais do sistema da cidade compreendem a poluição do ar e da água, acidentes de trânsito e gestão de resíduos sólidos.*
- *Grupo 3: Os desafios de ecossistema da cidade são interações entre as cidades e suas regiões físicas que incluem o uso insustentável de recursos de água doce, a erosão dos ecossistemas protetores, má gestão de corpos d'água, expansão da cidade para locais perigosos e a exportação de resíduos sólidos, resíduos líquidos e poluição do ar.*
- *Grupo 4: Os riscos de desastre para o sistema da cidade compreendem eventos extremos dentro e ao redor da cidade, tais como ciclones, tempestades, terremotos, enchentes e deslizamentos de terra.*
- *Grupo 5: Os desafios ambientais para a cidade e o mundo são caracterizados por questões de disponibilidade de recursos e funcionamento do ecossistema em nível global, onde as emissões de gás de efeito estufa são os que exercem maior pressão.*

Há bons motivos para estabelecer prioridades para diferentes grupos no transcorrer do tempo e em linha com o desenvolvimento de uma cidade. Em países de baixa e média

renda, por exemplo, seria mais adequado dar prioridade ao primeiro grupo de questões. Estes desafios podem e devem ser tratados prestando atenção a uma robusta gestão municipal e a prestação de serviços básicos.

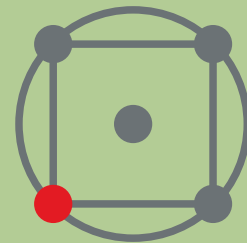
Para centros urbanos maiores ou centros de indústria pesada (independentemente da renda nacional), o segundo grupo também deve ser abordado. Os centros urbanos maiores e mais bem sucedidos precisam dar prioridade ao terceiro grupo, além de usar os dois primeiros para sua população de baixa renda.

O quarto grupo (riscos de desastre) deve ser prioritário para os centros urbanos onde eventos climáticos extremos causam problemas reais ou potenciais em um futuro próximo por causa da mudança climática.

Como as emissões de gás de efeito estufa per capita dos cidadãos urbanos no mundo em desenvolvimento geralmente representam de 1/21 a 1/100 das emissões dos países de alta renda, o grupo cinco (desafios ambientais) pode ser uma baixa prioridade para muitas cidades. Mas o financiamento de carbono e outros incentivos podem fazer com que a redução de emissões seja lucrativa para uma cidade. Muitas cidades adotaram iniciativas por conta própria e tais inovações devem ser compartilhadas entre os países e regiões para orientar outras cidades que queiram copiar este sucesso. Por exemplo, Amã na Jordânia, atraída pelo vínculo ao financiamento de carbono, pretende capturar gás metano no aterro da cidade e convertê-lo em energia verde a ser retornada à rede (quadro 10).

No caso das favelas (grupo 1), a urbanização seria a principal abordagem, porém com aplicações específicas que incluem apoio à melhoria da moradia - tais como chão de concreto nas casas e melhor ventilação - além do apoio a programas voltados a grupos vulneráveis, como catadores de lixo. As abordagens reconhecem a importância de melhorias constantes na habitação visando a vida e o bem-estar das populações pobres.

No caso dos desafios ambientais das cidades (grupo 2), o Banco se concentra na eliminação de veículos altamente poluentes, melhoria do transporte público e monitoramento mais intensivo da qualidade do ar. Já na área de gestão de resíduos sólidos, novas





Quadro 10. Créditos de carbono para uma cidade: melhorando a gestão de resíduo sólido em Amã

Para os moradores de Amã, o despejo de lixo é basicamente o mesmo que em qualquer outro lugar do mundo. O Grande Município de Amã (GMA) coleta cerca de 2.400 toneladas de resíduos sólidos diariamente de quase todos os moradores, e os despeja em um aterro semi-controlado fora da cidade.

Isso pode parecer um luxo para uma economia emergente – e na verdade o é – mas os moradores de Amã estão pagando caro por isso, através de taxas nas contas de luz e tarifas sobre os alvarás. Um bom serviço não é o único motivo dos custos tão elevados: o sistema é abrangente, mas terrivelmente ineficaz e pouco eficiente na coleta de receitas de outras fontes, tais como materiais recuperáveis e regeneração de gás de aterro.

Para aumentar as receitas, o município tem trabalhado com o Banco Mundial em um Projeto de Gestão de Resíduos Sólidos de Amã, no valor de US\$ 40,5 milhões, aprovado em setembro de 2008. O projeto financiará duas novas estações de transferência para melhorar a eficácia de custos

para a coleta e o transporte de resíduos, além de melhorar uma instalação de despejo para atender às necessidades futuras da cidade no longo prazo. A assistência técnica e o suporte institucional ajudarão Amã a melhorar o planejamento estratégico e a avaliar o desempenho no setor de resíduos sólidos.

O projeto tem significativos benefícios ambientais. Os serviços de engenharia melhorarão o desempenho ambiental e operacional das instalações existentes para despejo de resíduos. E as práticas atuais emitirão menos carbono e permitirão a geração de eletricidade verde.

Junto com este empréstimo, o Banco Mundial celebrou um acordo com o município para desenvolver e implantar a operação do Projeto de Desenvolvimento Limpo e adquirir parte das reduções de emissão certificadas resultantes. As reduções variam de 0,9 a 0,95 toneladas de equivalente de CO₂ entre 2009 e 2014, criando receitas estimadas em US\$ 15 milhões até 2014. O projeto também gerará eletricidade verde (cerca de 160.000 MWh até 2014), com receitas estimadas de US\$ 25 milhões até 2019. Assim, o projeto gerará receitas líquidas de US\$ 16,9 milhões em valores presentes, seguindo um investimento incremental de US\$ 23,5 milhões.



abordagens baseadas em políticas setoriais estão sendo testadas, como acontece no Marrocos, criando um robusto marco político para criar padrões de coleta e gestão, assegurar a recuperação de custos e instaurar medidas de prestação de contas entre as agências de supervisão municipais e nacionais

No caso da gestão de ecossistema (grupo 3), uma combinação de intervenções específicas e abordagens holísticas está sendo testada e desenvolvida. Estas abordagens incluem o foco em questões de desenho urbano tais como incluir no planejamento das cidades os serviços básicos e de infraestrutura adequados para pedestres, ciclistas e outros transportes não motorizados, criando uma variedade de opções de habitação e transporte que minimizaria o transporte em veículo motorizado para grupos de baixa renda, para que estes tenham acesso a empregos na cidade. Incluem, ainda, utilizar o zoneamento inclusivo, acordos de

distribuição de lucros e incentivos fiscais para criar comunidades economicamente viáveis, de média renda, nos corredores de trânsito. Aumentar as áreas de apoio também inclui um foco na gestão de corpos d'água e proteção aos rios e lagos da cidade contra o despejo ilegal de águas servidas não tratadas.

Mais recentemente, o Banco desenvolveu uma abordagem holística para promover cidades ecológicas e econômicas: o Modelo de Cidades ECO2 combina a eficiência energética com tecnologias ambientalmente sólidas (quadro 11). Esta abordagem começa com uma auditoria das Cidades ECO2 para diagnosticar potenciais ganhos de eficiência e reduções de emissão como a base de intervenções, que incluem melhoria da infraestrutura e de construções, juntamente com a introdução de novas tecnologias. Em situações de campos verdes (green fields), o modelo ou a abordagem de Cidades ECO2 pode ser adotado desde o início. As

Quadro 11. cidades ecológicas e cidades econômicas

A rápida urbanização nos países em desenvolvimento apresenta uma oportunidade única para planejar, desenvolver, construir e administrar cidades que sejam ecológica e economicamente sustentáveis. Além disso, também incentiva a melhoria e a readaptação de áreas existentes. Isso tem efeitos imediatos e entra benefícios sistêmicos no futuro.

Com suas abordagens inovadoras em relação ao planejamento urbano, gestão de cidade e transporte, Curitiba – uma cidade do estado do Paraná – tem conseguido absorver, de forma sustentável, um aumento populacional de 361.000 (em 1960) para 1.797.000 (em 2007). Conhecida por seu sistema inovador de tráfego rápido de ônibus, Curitiba implantou soluções de planejamento inovadoras e institucionalizou uma cultura permanente de sustentabilidade.

Consequentemente, Curitiba tem a maior taxa de passageiros utilizando o transporte público no Brasil (45%), as menores perdas econômicas atribuíveis a congestionamento e baixas taxas de poluição do ar. Os programas da cidade também fazem um esforço concentrado para realizar reformas em prol dos pobres, construir habitações comunitárias ecologicamente amigáveis e dar início a programas de assistência a pequenos negócios.

Curitiba também investiu em grandes parques para prevenção de enchente e para recreação, solucionando os problemas de enchente da cidade a 1/5 do custo da construção de canais. Assim, também aumentou significativamente a atratividade da cidade para moradores e turistas, construiu

ciclovias e vias para pedestres que são conectadas à rede de transporte, além de aumentar o valor das propriedades.

Curitiba não está sozinha. Singapura, Estocolmo, Yokohama e Vancouver também mostram ser possível obter maior valor socioeconômico a partir de bases menores e de recursos renováveis e, ao mesmo tempo, reduzir a poluição prejudicial e o lixo desnecessário. Uma sustentabilidade urbana desta natureza é um poderoso investimento que renderá dividendos. Em uma economia global acelerada e incerta, as cidades que adotam essa abordagem integrada têm maior possibilidade de sobreviver a choques, atrair negócios e administrar os custos.

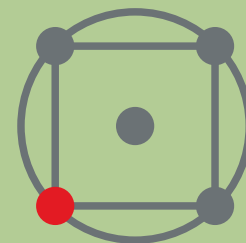
Para promover sistematicamente estes esforços no mundo em desenvolvimento, a Cidades Eco2, uma nova iniciativa do Banco Mundial, pretende ajudar as cidades a obterem maior sustentabilidade ecológica e econômica, oferecendo as bases para um desenvolvimento urbano integrado e sustentável. A iniciativa se baseia em uma abordagem de sistema único que ajuda as cidades a planejar, elaborar e gerenciarem os sistemas urbanos integrados, de uma forma bastante diferente do típico desenvolvimento urbano com base em silo. Além disso, ela promove um marco mais holístico para a tomada de decisão e o planejamento de investimento, ao incorporar e prestar contas da análise de custo/benefícios durante a vida do projeto, o valor de todos os bens de capital (manufaturados, naturais, humanos e sociais) e um escopo mais amplo de avaliações de risco na tomada de decisões. O marco analítico e operacional das Eco2 pode ser adaptado e personalizado para as necessidades específicas de uma cidade.

cidades desempenham um papel em cada uma dessas áreas, mas geralmente há a necessidade de coordenação política com as agências nacionais de transporte, água e meio ambiente.

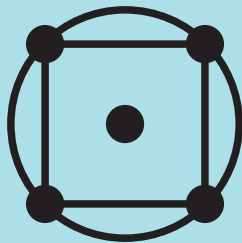
Para responder aos riscos de desastre (grupo 4), o Banco apoia abordagens a riscos induzidos por danos climáticos e outros riscos devidos a causas naturais. As intervenções incluem avaliações de risco, regulamento de zoneamento, planejamento de uso de terra, códigos de construção, construção de infraestrutura crítica resistente a desastres e atividades de preparação,

inclusive planos emergenciais em nível de cidade e subcidade. Na fase de recuperação, as atividades incluem a avaliação de perdas, danos e necessidades, que são a base do plano de reconstrução e recuperação. A meta do urbanista deve ser incorporar estas atividades às políticas do governo da cidade.

No caso de eficácia de uso de recursos e funcionamento do ecossistema em nível global (grupo 5), é recomendável uma combinação de abordagens de medidas de eficiência energética, monitoramento de emissões e financiamento de carbono.



Abordagens transversais para reforçar a estratégia



Quatro blocos apoiam a implementação da Estratégia Urbana do Banco:

- *Programas de conhecimento, desenvolvimento de produto e disseminação.* Estas atividades asseguram que o Banco mantenha sua liderança no desenvolvimento de programas e produtos de conhecimento, enquanto promove a disseminação de conhecimentos e boas práticas por meio de diversas iniciativas. Será dada continuidade ao Simpósio de Pesquisa Urbana juntamente com uma maior cooperação com universidades e grupos de debate sobre áreas críticas de interesse para a pesquisa. Um novo Estúdio em Programa de Residência reforçará esta parceria, com foco inicial no planejamento urbano. Produtos e serviços de conhecimento, tanto novos quanto em andamento, também estão sendo desenvolvidos ou incorporados ao marco da nova Estratégia Urbana.
- *Estratégias de financiamento.* As estratégias de financiamento para o desenvolvimento urbano abrangerão várias circunstâncias, dependendo da situação financeira do governo local, do impacto da crise econômica e financeira global e da qualidade e cobertura dos serviços de infraestrutura existentes.
- *Parcerias.* A cooperação contínua será incentivada mediante o envolvimento de grupos temáticos e iniciativas especiais. As parcerias externas serão aprimoradas por meio de joint ventures colaborativas com parceiros de desenvolvimento, usando as Plataformas de Parceria de Conhecimento de Marselha e Singapura ao máximo possível. A Cities Alliance, o Programa de Água e Saneamento, o UN Habitat e a organização United Cities and Local Governments continuarão a desempenhar importantes papéis na fase anterior e de pré-investimento, através de seu envolvimento com a cidade em vários níveis.
- *Gestão de resultados.* A gestão de resultados ganha uma nova importância nesta estratégia em resposta à agenda global de eficácia de ajuda. As unidades urbanas do Banco estão definindo indicadores de projeto significativos e mensuráveis para melhor reportar os impactos da assistência do Banco ao desenvolvimento urbano. O apoio aos governos nacionais e às cidades se dá na forma da criação de bancos de dados urbanos e na facilitação da participação no novo Programa de Indicadores Globais da Cidade. O Banco reconhece que a construção de boas instituições, assim como a coleta e análise de dados no país, terá como dividendos o fortalecimento da gestão urbana e a melhor resposta à agenda de resultados.



Sustainable Development Network
Urban and Local Government Anchor
www.worldbank.org/urban
urbanhelp@worldbank.org



BANCO MUNDIAL