

# Apostando em Municípios: O Apoio do Banco Mundial na América Latina e no Caribe

## Apoio do Banco Mundial

Tabela 1: Resumo da Carteira de PDMs em 1998-2008

MDPs concluídos (número)	21
MDPs concluídos (porcentagem de PDM satisfatórios)	86
MDPs em andamento (número)	15
Compromissos do BIRD (milhões de US\$ )	2485
Compromissos da AID (milhões de US\$ )	166
Compromissos por MDP concluído (milhões de US\$ )	86
Compromissos por PDM em andamento (milhões de US\$ )	56
PDMs "por atacado" (número)	16
PDMs "a varejo" (número)	20
Países atendidos (número)	13
Municípios atendidos (número)	1098

*Fonte:* Dados do Banco Mundial

*Nota:* BIRD = Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento; AID = Associação Internacional de Desenvolvimento; PDM = Projeto Municipal de Desenvolvimento.

Das regiões onde trabalho o Banco Mundial a América Latina e o Caribe e a mais urbanizada. Atualmente, cerca de 435 milhões de pessoas, 78% da população total, vivem nas cidades. A população urbana agora cresce a apenas a metade da taxa anual da década de 1970.

Na última década (1998-2008), o Banco Mundial teve uma carteira de 36 projetos de desenvolvimento municipal (PDMs) ativos e destinou a eles US\$ 2,6 bilhões. Os PDMs visam a fortalecer a gestão de 1.098 municípios em 13 países. Os mutuários mais ativos foram: Colômbia (7 projetos), Brasil (5), Honduras (4), Venezuela (3), Peru (3) e Argentina (3). O México, Equador, Chile, Bolívia, Nicarágua, Haiti e Belize tiveram 1 ou 2 projetos cada. Metade dos PDMs foi realizada em países de renda média mais alta e média; a outra metade – com exceção do Haiti (baixa renda) – tiveram lugar em países de renda mais baixa-média. A carteira dos PDMs da Região abrange todos os países da Região com grandes populações urbanas.

## Desempenho da carteira

A carteira dos PDMs da Região tem um sólido histórico de desempenho: 86% das operações concluídas foram consideradas satisfatórias. A Região apresenta o melhor desempenho nos PDMs entre as seis Regiões onde trabalho o Banco Mundial.

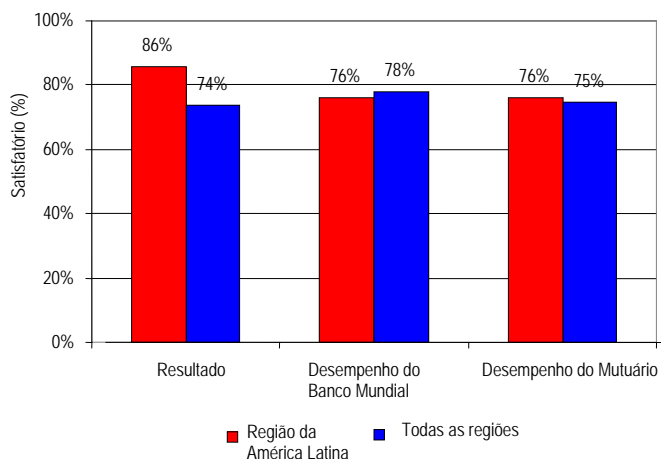
Uma operação de destaque, classificado como altamente satisfatório, foi o Colômbia II. Fortaleceu com êxito a capacidade das instituições encarregadas do planejamento, gestão e manutenção da infraestrutura de transportes urbanos em Bogotá (população: 7,1 milhões). Este PDM reduziu os custos de administração do setor de 17% em 1996 para 10% em 1998. Os custos de manutenção foram reduzidos em 77%, apesar de um aumento de sete vezes na rede de 1996 a 1999.

**Tabela 2: Enfoque da Gestão Municipal da Carteira da Região**

<b>Planejamento urbano</b>	<b>Parcela de todos os PDMs por enfoque na formulação de projetos</b>	
	<b>PDMs concluídos</b>	<b>PDMs em andamento</b>
Em objetivos (%)	43	33
Em componentes (%)	24	87
<b>Financiamento municipal</b>		
Em objetivos (%)	71	20
Em componentes (%)	43	47
<b>Prestação de serviços</b>		
Em objetivos (%)	90	60
Em componentes (%)	95	87
Número de todos os PDMs	21	15

*Fonte:* Estudo especial do IEG  
*Nota:* PDM = Projeto de Desenvolvimento Municipal

**Figura 1: Desempenho da Carteira do PDM, exercícios financeiros de 1998-2008**



*Fonte:* Estudo especial do IEG

*Nota:* PDM = Projeto de Desenvolvimento Municipal

O **Venezuela I** introduziu a infraestrutura básica em larga escala aos bairros de baixa renda de 45 municípios em todo o país, beneficiando 66.000 famílias pobres; este índice está 43% acima do alvo. O projeto pôs esses municípios em contato, pela primeira vez, com as operações de crédito, apoiando sua gestão financeira e aumento da renda por meio de assistência técnica detalhada. O **Colômbia I** e o **Colômbia IV**, ajudaram em conjunto a criar um mercado crédito local para 179 municípios em todo o país, embora a procura municipal de crédito fosse mais fraca do que o previsto. Os municípios com administrações financeiras conservadoras hesitavam em assumir dívida e outros mutuários solventes tinham fontes alternativas de crédito. O **Brasil I** e o **Brasil III** nos Estados de Minas Gerais e Bahia, respectivamente, levaram a 179 municípios assistência técnica para melhorar a gestão financeira, cada qual utilizando um acordo de larga escala por meio de seus intermediários estaduais.

Entre os resultados físicos mais importantes obtidos figuram melhorias no ambiente urbano conseguidas por meio de investimentos em saneamento básico, financiados pelos projetos. Resultados valiosos sob a forma de um sistema nacional de informação municipal foram alcançados por meio do **Chile II**. O **PDM Bolívia**, uma operação atacadista em escala maior incluindo 77 municípios, ajudou a fortalecer os controles administrativos e financeiros. Focou o investimento físico em saneamento básico em municípios de renda mais baixa, especialmente na região do Beni. O **Equador I** ajudou com êxito a tornar mais transparentes as transferências físicas para municípios, conforme previsto, ao mesmo tempo ajudando a melhorar a eficiência administrativa de 99 municípios em todo o país.

Por outro lado, três PDMs tiveram resultados insatisfatórios. A operação do Haiti (varejo) não conseguiu ampliar o abastecimento de água à Port-au-Prince, capital do país, nem torná-lo mais eficiente. As metas de metragem da água não foram cumpridas e o consumo ilegal continuou constante. A maior parte do empréstimo para o **México I** foi cancelada, uma vez que seis municípios na região fronteiriça com os Estados Unidos não estavam preparados para cumprir os requisitos ambientais do projeto, de acordo com as normas do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (ALCA). A deterioração das condições econômicas nacionais diminuiu a capacidade do **México II** para financiar modernos aterros sanitários municipais de dejetos sólidos, embora tenha havido certo progresso na melhoria do planejamento municipal de gestão de dejetos sólidos, graças à assistência técnica do projeto prestada antecipadamente. O Banco Mundial foi lento na reestruturação do projeto, o que resultou no cancelamento de 70% do empréstimo.

## Planejamento urbano melhorado

### Mais informação

Houve na Região poucos casos de PDMs que geravam ou utilizaram informação para o planejamento. O Chile foi uma exceção notável. O **Chile I** e **Chile II** lançaram e consolidaram o Sistema Nacional de Informação Municipal (SINIM), que desde 2000 tem apresentado relatórios sobre a situação e desempenho por meio de mais de 250 indicadores para todos os 345 municípios do país. Mas o **Colômbia III** não criou um sistema nacional de informação ambiental baseado em municípios, porque o Ministério do Meio Ambiente responsável não desempenhou o papel de coordenação esperado. O **Brasil I** e **Brasil III**, nos respectivos Estados

de Minas Gerais e Bahia, implementaram bancos de dados semelhantes no nível estadual e ajudaram os municípios a construírem os próprios sistemas de informação.

Conseguiu-se mais progresso na compilação da informação mediante o aumento e consolidação dos registros ou cadastros do imposto predial local. O **Colômbia II** progrediu tanto a ponto de ultrapassar em 57% a sua meta de atualizar 4,5 milhões de registros de títulos. No nível municipal, variou o desempenho na utilização da informação adicional para fluxos de tributação mais sólidos.

### **Monitoramento e avaliação**

Tal como em outras regiões – e em outros setores também – os PDMs nesta Região obtiveram, no máximo, resultados modestos na formulação, implementação e utilização do monitoramento e avaliação (M&E). Repetiram-se os erros comuns: enfoque mais nos produtos do que nos resultados, falta de dados iniciais para comparar com as realizações reais e coleta inadequada de dados sobre o desempenho real dos projetos.

No projeto **Argentina I**, um esquema lógico, bem concebido com indicadores de desempenho, foi criado na revisão intermediária para os trabalhos de infraestrutura, mas um esforço semelhante de desenvolvimento institucional teve menos êxito. No projeto **Brasil II**, o esquema lógico de M&E para verificar a realização do projeto foi fraco. No **Brasil III**, três anos após a aprovação da Diretoria Executiva, o Banco Mundial e o mutuário acordaram em adotar um conjunto de indicadores para monitorar os produtos e os resultados. Entretanto, os dados reais dos resultados apareceram com infrequência e pareciam incoerentes, proporcionando apenas evidência informal de aumento das taxas de coleta de impostos, melhores condições de saúde e maior acesso aos serviços de abastecimento de água e saneamento.

No **Chile I** a falta de M&E dos resultados significou que as reivindicações de gestão municipal mais sólida como consequência de assistência técnica aos projetos de tecnologia da informação não podiam ser substanciadas. Mesmo o **Chile II**, o qual, por outras razões, teve desempenho excelente em proporcionar informação para o planejamento, apresentou atuação deficiente no M&E. Seu desenho incluía 18 indicadores de desempenho, mas se referiam principalmente à entrega de produtos, tais como o número de municípios atendidos e o número de contratos de assistência técnica celebrados. Os dois indicadores que mais se aproximaram em monitorar a realização dos objetivos do projeto foram aqueles que consideraram receitas de fonte própria e superávits operacionais municipais.

O **PDM Honduras** também careceu de indicadores explícitos e quantificáveis, capazes de demonstrar progresso no sentido de conseguir um turismo litorâneo sustentado na região do projeto. No **México II** o esquema lógico desenvolvido durante a supervisão foi especificado apenas em termos genéricos. O Relatório de Implementação, Conclusão e Resultados (ICR) cita vários exemplos de produtos dos projetos utilizados para justificar conclusões sobre os resultados. O **Venezuela II** careceu totalmente de indicadores apropriados do desempenho, mas o **Venezuela III** dispensou mais atenção à formulação do sistema de M&E. Entretanto, foi raramente usado, uma vez que não foram coletados os dados básicos devido à falta de recursos adequados.

## Planejamento urbano e espacial

Embora nove PDMs tenham tido objetivos focados no fortalecimento do planejamento municipal, há poucas provas do que realmente conseguiram. O **Colômbia III** levou à preparação de 17 planos ambientais municipais e à incorporação de aspectos ambientais nos planos do uso do solo.

## Planejamento e estratégias de desenvolvimento

O Grupo Independente de Avaliação (IEG) encontrou poucas provas de realizações nesta área. Um exemplo foi o **Argentina I** que ajudou muitos municípios a planejar programas custo-eficientes de investimento.

## Finanças municipais mais sólidas

### Melhor gestão financeira

A maioria dos PDMs nesta Região visava a melhorar a gestão financeira dos municípios, começando com melhores sistemas de apresentação de relatórios contábeis e financeiros. No cômputo geral, os resultados desses esforços foram positivos, às vezes com efeitos valiosos de demonstração sobre municípios que não faziam parte dos projetos. O **Bolívia I** ajudou 77 municípios a fortalecer seus sistemas de controle financeiro. O **Brasil I** em Minas Gerais prestou assistência técnica em gestão financeira a cerca de 50 municípios, um bom número mas muito abaixo dos planos ambiciosos de cobrir todos os municípios urbanos desse estado. No **Chile I** as práticas municipais e a capacidade técnica melhoraram e o equipamento (computadores, comunicações, teste de carteira de motorista) foi atualizado. Melhorias semelhantes foram encontradas no **México I**. Além disso, o **Venezuela I** ofereceu oportunidades de aprendizado no trabalho a 45 municípios para administrar pela primeira vez operações de crédito.

### Mobilização das próprias receitas

Graças à assistência técnica, os municípios do **Bolívia I** melhoraram a mobilização de recursos. O **Brasil II** comunicou que 26 municípios atendidos pelo projeto aumentaram suas receitas mais do que outros municípios, mas o IEG considerou questionável o significado estatístico dessa evidência.

Mais significativo é o fato de que as receitas próprias dos municípios do projeto aumentaram mais rapidamente do que as transferências de nível mais alto no período 2001-2003. No **Brasil III** uma pesquisa indicou que a maioria dos municípios participantes aumentou a eficiência em gestão financeira e administração tributária e mostrou um aumento sustentado na coleta de impostos prediais e serviços de 1996 a 2000. No **Equador I** em uma amostragem aleatória de 99 municípios, 53% dobrou as receitas em termos reais no período do projeto.

### Capacidade creditícia municipal e gestão da dívida

Vários PDMs introduziram, com êxito, os municípios às operações de crédito, prestando-lhes assistência técnica em gestão dessas operações. Em particular, o **Colômbia I** e o **Colômbia IV**

estabeleceram um mercado local de crédito em conjunto com o Fundo de Desenvolvimento Local (FINDETER), o qual tem atualmente uma classificação de crédito AAA, refinanciando empréstimos de bancos comerciais aos municípios para estes financiarem os respectivos investimentos em infraestrutura e serviços. Um desses municípios, Pereira (população 0,4 milhão), conseguiu emitir títulos que foram sobrescritos, e outro (Barranquilla, população 1,4 milhão) pagou sua dívida de curto prazo graças ao assessoramento do projeto em gestão da carteira.

O **Brasil I**, **Brasil II** e **Brasil III** melhoraram especialmente a capacidade de gestão de crédito de municípios de baixa renda, como também foi o caso do **Equador I**. Mas esses esforços para consolidar o crédito local na Região foram recentemente frustrados por iniciativas nacionais de controlar déficits fiscais no nível local. No Chile os municípios estão totalmente proibidos de contrair empréstimos.

### **Participação no financiamento privado**

Os PDMs não conseguiram progresso generalizado neste sentido. Entretanto, o **Colômbia IV** ajudou os municípios a aumentar as tarifas de água, gás e dejetos sólidos, por exemplo, tornando lucrativos alguns serviços para investidores privados. Esta situação continua até hoje, embora os serviços estejam menos ao alcance das pessoas de baixa renda. A despesa domiciliar média em saneamento básico aumentou 204% de 1997 a 2003. Tentativas de incentivar o financiamento privado e a operação dos municípios pouco conseguiram no **Brasil I** e no **Brasil III**, principalmente devido à falta de interesse dos próprios municípios. O **Venezuela II** encontrou a mesma relutância na privatização do transporte urbano.

## **Melhoria da prestação de serviços**

### **Prioridades de investimento**

Cerca da metade dos PDMs concluídos indicaram uma taxa de retorno econômico (ERR) na avaliação de na conclusão. Foram estimadas altas ERRs (32%–42%) na conclusão no caso do saneamento básico e investimentos em melhoria de favelas no **Venezuela III**, no **Brasil I** e no **Brasil III**. ERRs mais sólidas (29%–34%) foram também encontradas no caso de investimentos em transporte urbanos municipais no **Colômbia II** e no **Venezuela II**. Os PDMs que não indicaram taxas internas de retorno na conclusão incluíram o **México** e o **México II**, **Equador I** e **Equador II**, **Argentina I** e **Honduras II**. Operações como essas, que incluíram investimento em infraestrutura e serviços municipais, teriam sido receptivas a estimativas simples de ERRs que teriam informado a avaliação a respeito da eficiência do desempenho.

### **Licitações e aquisições**

Com longo histórico de responsabilidades municipais descentralizadas, muitos municípios têm experiência significativa na gestão de licitações e aquisições. No entanto, o **Brasil II** ajudou 49 municípios de baixa renda no Estado do Ceará a gerenciar o processo de licitações e aquisições competitivo. De modo semelhante, o **Venezuela I** ajudou 45 municípios a aprender a gerenciar eles próprios estes processos, à medida que aumentava o ritmo da descentralização nesse país.

## Operação e manutenção

Embora os municípios normalmente sejam responsáveis pela operação e manutenção (O&M) da infraestrutura e serviços em suas jurisdições, poucos PDMs dispensaram atenção a este aspecto da gestão municipal. Uma exceção foi a prestação de assistência técnica e treinamento por parte do **Venezuela I** aos municípios participantes para a realização de atividades de manutenção de estradas de rodagem, afetando 360 quilômetros de pavimentação. Outra exceção foi o **Venezuela III**, que procurou melhorar as capacidades locais de O&M, mas esbarrou na relutância dos municípios de reduzir investimentos mediante a alocação de mais recursos para O&M, especialmente em época de crise financeira em Caracas, capital do país (população: 1,8 milhão).

## Serviços - setores mais afetados

Como em outras Regiões, entre os serviços mais populares prestados por meio dos PDMs figuram transporte urbano, melhoria de favelas, saneamento básico, gestão de dejetos sólidos e outras melhorias ambientais urbanas.

Em toda a Região os PDMs permitiram aos municípios melhorar o transporte urbano. O **Colômbia II**, por exemplo, levou a Bogotá (população: 7,2 milhões) o *Transmilenio*, transporte público de ônibus bem-sucedido, incentivando outros municípios principais, como Barranquilla (população: 1,4 milhão), Pereira (população: 0,4 milhão) e Cali (população: 2,4 milhões). Houve também interesse de outros países. Por meio do financiamento e treinamento de 250 funcionários municipais, o **Venezuela II** possibilitou aos municípios fazer melhorias simples na gestão do tráfego, tais como sinalização rodoviária, melhorias de cruzamentos e racionalização de rotas de ônibus para reduzir o congestionamento do tráfego. No **PDM Belize**, melhorias nas ruas e tráfego - inclusive sistemas de sinalização do tráfego, melhoria na drenagem de ruas, alargamento de calçadas para pedestres e ciclovias - tiveram um impacto positivo na segurança das vias.

De acordo com duas pesquisas feitas na conclusão do **Brasil III**, as doenças respiratórias e intestinais foram reduzidas nos municípios do Estado da Bahia em áreas de baixa renda, nas quais a pavimentação de ruas diminuiu as partículas de poeira e o saneamento básico evitou a poluição do abastecimento de água causada por esgotos. Em contraste, o tratamento de esgotos continua a ser um desafio de grandes proporções na Região. Pereira ainda não dispõe de tratamento de esgotos para seus 440.000 habitantes que vivem em uma zona ecologicamente sensível, apesar da participação bem-sucedida do município em vários projetos, inclusive o **Colômbia I**. Deficiências semelhantes no tratamento final de esgotos foram evidentes no **Brasil I**, o qual, não obstante, introduziu outras melhorias do saneamento básico a 150 municípios no Estado de Minas Gerais. A introdução de instalações de descarte e tratamento finais de dejetos sólidos demonstrou ser um desafio no projeto **México I**, onde as condições macroeconômicas em deterioração significaram que foram construídas somente três das sete instalações planejadas e apenas parcialmente.

Outras melhorias ambientais urbanas introduzidas pelos PDMs incluíram, no **Colômbia II**, controle de pneus e baterias usadas e descartadas, bem como redução da poluição do ruído causado pelo tráfego urbano por meio da implantação e utilização de novo equipamento de

### Box 1: Chaves dos PDMs mencionados no texto

**Argentina:** I – Segundo Desenvolvimento Municipal; II – Serviços Municipais Básicos; III – Modernização Subnacional do Setor Público Governamental. **Belize:** Infraestrutura da Cidade de Belize. **Bolívia:** I – Desenvolvimento Municipal; II – Infraestrutura Urbana. **Brasil:** I – Desenvolvimento Municipal de Minas Gerais; II – Desenvolvimento Urbano do Ceará e Recursos Hídricos; III – Desenvolvimento e Gestão da Infraestrutura Municipal da Bahia; IV – Desenvolvimento Integrado de Áreas Urbanas de Baixa Renda da Bahia ; V – APL Municipal de Recife. **Chile:** I – Desenvolvimento Municipal; II – Segundo Desenvolvimento Municipal. **Colômbia:** I – Desenvolvimento Municipal Development; II – Transportes Urbanos de Bogotá; III – Meio Ambiente Urbano; IV – Desenvolvimento de Serviços de Infraestrutura Urbana; V – Projeto de Serviços Urbanos de Bogotá; VI – Sistemas Integrados de Transporte Público; VII – Projeto de Redução da Vulnerabilidade a Desastres. **Equador:** I – Primeiro Desenvolvimento Municipal; II – Gestão Ambiental. **Haiti:** Abastecimento de Água a Port-au-Prince. **Honduras:** I – Redução de Desastres Naturais; II – Projeto de Turismo Costeiro Sustentável; III – Cidade-Bairro; IV – Programa de Abastecimento de Água e Saneamento. **México:** I – Dejetos Sólidos; II – Meio Ambiente na Fronteira Norte. **Nicarágua:** Redução da Vulnerabilidade a Desastres Naturais. **Peru:** I – Transportes em Lima; II – Reabilitação e Gestão do Vale Vilcanota; III – Segundo Projeto de Direitos Imobiliários. **Venezuela:** I – Melhoria de Bairros de Baixa Renda; II – Transportes Urbanos; III – Melhoria de Favelas de Caracas.

Fonte: IEG.

monitoramento. Outros PDMs ajudaram a reforçar a gestão municipal do meio ambiente urbano. Por exemplo, o **Colômbia III** ajudou 17 municípios a prepararem planos ambientais e o **PDM Equador** ajudou 23 municípios a estabelecerem Unidades de Gestão Ambiental específicas em suas três administrações municipais.

### Níveis de renda dos beneficiários – redução da pobreza

Cerca de um terço dos PDMs na Região tinham objetivos explicitamente voltados à prestação de assistência a pessoas de baixa renda da zona urbana. Mesmo no caso do **Argentina I**, um PDM não especificamente focado na pobreza, cerca de um quinto dos beneficiários eram pessoas de baixa renda. O **Bolívia I**, que ressaltou a participação de beneficiários na seleção de investimentos, fez a maioria dos investimentos em municípios onde viviam pessoas de baixa renda, tais como a região do Beni na Amazônia.

No **Brasil I**, os municípios do Estado de Minas Gerais investiram em saneamento básico de padrões mais baixos e as melhorias foram feitas somente quando eram de interesse dos grupos de baixa renda. O **Brasil III** deu um passo à frente no mapeamento da pobreza urbana, assinalando as mudanças introduzidas pelo investimento municipal em pavimentação de ruas, instalação de drenagem, abastecimento de água e saneamento; no entanto, o mapeamento foi suspenso devido à falta de recursos. O impacto sobre a pobreza do trabalho do **Colômbia I** com seus 179 municípios pode ser observado nos dados nacionais, os quais indicam que a cobertura

de serviços para o quintil mais baixo da distribuição de renda melhorou significativamente de 1993 a 2003, passando de 80% para 91% para a eletricidade, de 77% para 83% para o saneamento básico e de 18% para 33% para telefones de linha fixa. Os dados da pesquisa do **Colômbia II** mostraram que a maioria dos usuários do sistema de transporte urbano *Transmilenio* em Bogotá estão entre os dois quintis mais baixos.

## Conclusões

- A implementação de PDMs em âmbito atacadista e sua ampliação provavelmente produzirão resultados mais positivos em uma Região em que 100% dos PDMs atacadistas obtiveram resultados satisfatórios.
- Pode-se fazer mais para divulgar as boas práticas dos PDMs na Região. Em termos globais, os municípios de outras Regiões poderiam beneficiar-se dessa experiência em sistemas de informação municipal, qualificações creditícias e gestão financeira, transporte urbano e redução da pobreza. Na Região como tal, o Banco Mundial está em posição de compartilhar experiências dos PDMs com os países mutuários. Finalmente, em cada país as respectivas autoridades nacionais e municipais têm oportunidades para compartilhar e intercambiar experiências entre os municípios de diferentes partes.
- A experiência bem-sucedida de outras Regiões pode ser aplicada nas áreas desta Região nas quais foram observadas deficiências, tais como em M&E, financiamento privado de serviços municipais, O&M e serviços ambientais essenciais, tais como saneamento e descarte e tratamento de dejetos sólidos.