

# São Paulo

Contribuições para uma Estratégia  
Metropolitana Sustentável e Competitiva



Sumário Executivo



Relatório N° 35749-BR

# São Paulo

## Contribuições para uma Estratégia Metropolitana Sustentável e Competitiva

Sumário Executivo

**Novembro, 2006**

Banco Mundial  
Departamento do Brasil  
Região da América Latina

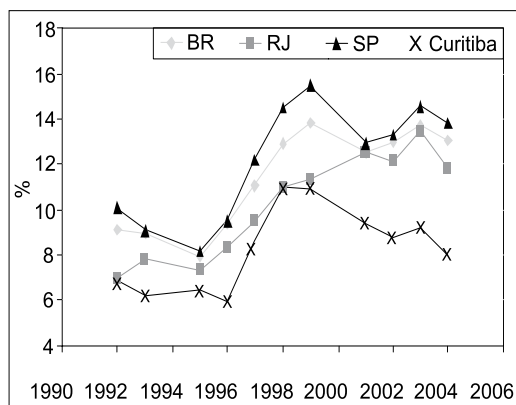




## São Paulo - Sumário Executivo

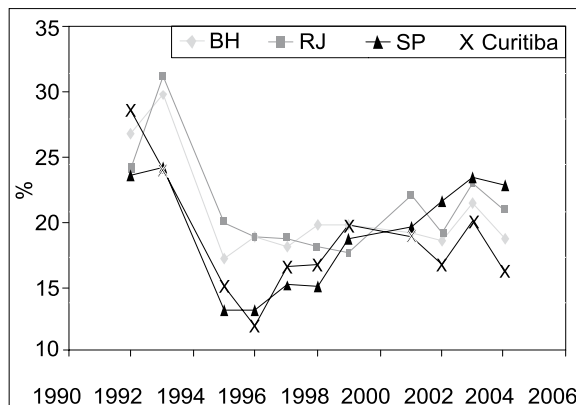
1. **A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a maior na América do Sul, com 19,1 milhões de pessoas vivendo em 39 municípios, está enfrentando o desafio de alcançar taxas mais elevadas de crescimento e melhores padrões de prestação de serviços num contexto de severas limitações fiscais.** A rápida urbanização e um processo de desindustrialização e estagnação econômica resultaram numa região afligida por problemas sociais, inclusive desemprego crescente, criminalidade e uma capacidade limitada de enfrentar a competição de outras áreas no que se refere a atrair investimentos. Embora esses problemas também ocorram em outras regiões metropolitanas brasileiras, alguns dos principais indicadores têm sido mais negativos na RMSP do que em outras regiões (Gráficos 1 e 2). Das 26 regiões metropolitanas brasileiras, a RMSP tem a maior densidade populacional (2.245 habitantes por km<sup>2</sup>), os mais altos aluguéis residenciais, a quarta mais alta parcela da população vivendo em favelas (9 por cento) e a quinta mais alta parcela da população vivendo em habitações informais (16 por cento) (Aliança de Cidades, 2004).

**Gráfico 1.** Brasil e regiões metropolitanas selecionadas: taxa de desemprego, 1992-2004 (por cento)



Fonte: Baseado na PNAD/IBGE.

**Gráfico 2.** Regiões metropolitanas selecionadas no Brasil: população pobre como parcela da população total, 1992-2004 (por cento).



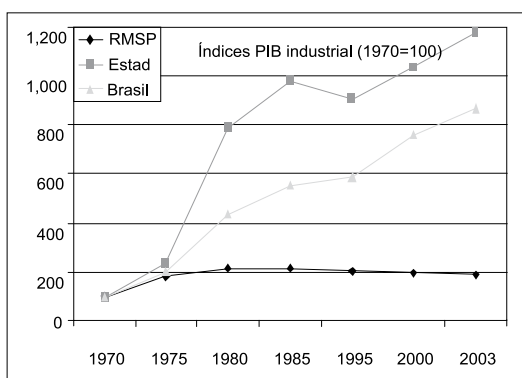
Fonte: Baseado na PNAD/IBGE.

2. **O setor manufatureiro sofreu as mudanças mais drásticas.** Os sinais de crescimento lento e de transformação estrutural em São Paulo começaram a surgir após 1970. A partir de então, tem declinado a participação relativa da RMSP na produção manufatureira nacional, passando de 40 por cento do PIB em 1970 para menos de 20 por cento em 2001. As empresas na RMSP não se transferiram maciçamente para outros locais, mas sua produção não cresceu tanto quanto a de outras áreas. Entre 1970 e 2003, a produção real na indústria brasileira cresceu quase 6,8 por cento por ano em áreas fora do estado de São Paulo, 7,7 por cento no restante do estado (excluindo a RMSP), e apenas 2 por cento na RMSP (Gráfico 3). A perda na produção manufatureira da RMSP foi absorvida por áreas menores no país como um todo: (a) áreas com menos de 1 milhão de habitantes aumentaram sua participação em 10 por cento, (b) áreas com 1 a 2 milhões de habitantes aumentaram 7 por cento, e (c) áreas com 2 a 3 milhões de habitantes cresceram 6 por cento. O mesmo padrão é observado em todas as outras áreas metropolitanas brasileiras, com exceção de Curitiba, cuja parcela passou de 1,3 por cento em 1970 para 3,3 por cento em 2000 (Gráfico 4).

3. **Não se sabe ainda em que medida São Paulo está se transformando numa cidade não-manufatureira.** Um exercício usando dados de 1970 e 2000 mostra que, em termos reais, a participação da RMSP na produção não-manufatureira caiu de 21 por cento para 18 por cento, e a diferença foi absorvida por aglomerados populacionais menores. Na RMSP, o setor de serviços, especialmente os serviços comerciais, está substituindo as manufaturas em termos de criação de empregos. Os gráficos 5 e 6 mostram as indústrias de serviços divididas em dois grupos: (a) serviços comerciais (p.ex., finanças, seguros, imóveis, software e consultoria) e (b) serviços pessoais (p.ex., hotelaria, restaurantes e diversões).<sup>1</sup> Em termos de empregos, os serviços comerciais são o único setor agregado no qual a RMSP efetivamente aumentou sua participação no período 1991-2000. A parcela de empregos em serviços pessoais na RMSP caiu em mais de 1 por cento durante o mesmo período.

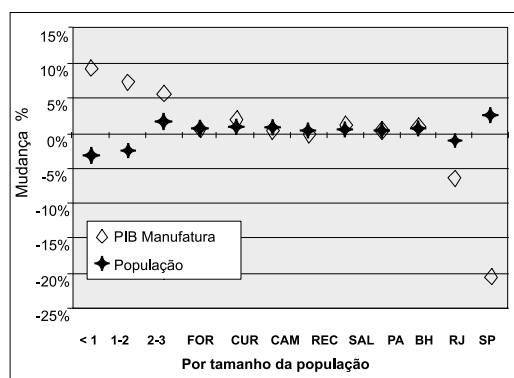
4. **Este estudo explora os diferentes insumos que poderiam deflagrar uma bem-sucedida estratégia de revitalização da RMSP, na qual a recuperação do crescimento econômico e a provisão de serviços de alta qualidade seriam os componentes centrais.** O estudo apresenta, em primeiro lugar, os fatores subjacentes à transição econômica e os desafios encontrados na RMSP; segundo, oferece inputs para uma bem-sucedida estratégia de recuperação da RMSP e do município de São Paulo (MSP) que contempla quatro áreas fundamentais: (a) desempenho fiscal e credibilidade creditícia, (b) competitividade e clima de investimentos, (c) parcerias institucionais, e (d) provisão de serviços. Finalmente, apresenta uma agenda de políticas que reúne as principais recomendações em cada uma das quatro áreas da estratégia de recuperação.

**Gráfico 3.** Brasil, Estado de São Paulo e RMSP: índice do PIB industrial, 1970-2000 (1970=100)



Fonte: Baseado em dados do IPEA.

**Gráfico 4.** Mudança do PIB de manufaturas por tamanho de cidade, 1970-2000 (percentagem)



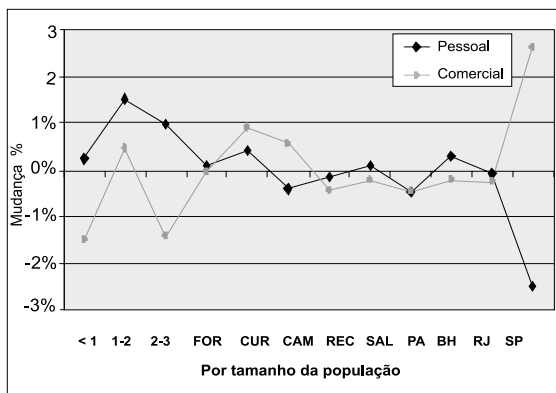
Fonte: Baseado em dados do IPEA.

5. **Além de apresentar novas evidências sobre o clima de investimentos em São Paulo, sua relação com as atuais tendências econômicas na região e uma análise em profundidade de uma área específica de provisão de serviços (o setor habitacional), a contribuição deste estudo é tentar integrar essas diferentes áreas numa perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento da Região Metropolitana.** Além de analisar áreas específicas, inclusive o desempenho fiscal, este relatório visa a prover uma visão integrada dos desafios e das oportunidades que se apresentam ao MSP e à Região Metropolitana. Deve-se reconhecer, no entanto, que outros aspectos importantes não foram cobertos pelo relatório. Áreas relevantes de provisão de serviços, como segurança e

<sup>1</sup> Em 2000, o número aproximado de empregos por setor na RMSP era: (a) manufaturas (915.000), (b) serviços comerciais (1 milhão) e (c) serviços pessoais (550.000).

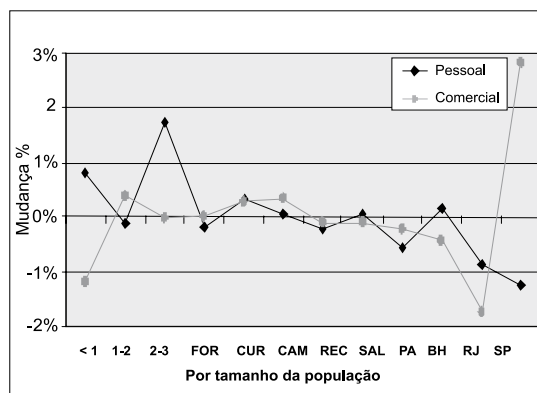
transportes, não são analisadas. Além disso, questões de curto e médio prazos que são importantes para a RMSP, como a promoção da criação de empregos e políticas direcionadas para setores específicos, também não são discutidas.

**Gráfico 5.** Setor de serviços: mudanças nas parcelas de valor agregado por nível de qualificação, 1991-2000 (%)



Fonte: Baseado em dados do Ministério do Trabalho.

**Gráfico 6.** Setor de serviços: mudanças nas parcelas de emprego por nível de qualificação, 1991-2000 (%)



Fonte: Baseado em dados do Ministério do Trabalho.

## 6. As mensagens mais importantes deste relatório são:

♦ **A RMSP não é uma área degradada ou decadente, mas uma Região Metropolitana em transformação. Todas as cidades passam por períodos de crise e aparente renascimento, e São Paulo tem muitas maneiras de superar a situação atual.**<sup>2</sup> Assim como ocorre em outras grandes metrópoles, existe um processo de desindustrialização que, até o momento, foi apenas parcialmente substituído, no caso da RMSP, por outros setores. A queda no emprego manufatureiro não é explicada por um êxodo de empresas da RMSP, mas, predominantemente, pela redução de empregos nas empresas existentes e pelo fechamento de outras. A experiência global mostra que as empresas mantêm suas sedes ou seus trabalhadores altamente qualificados nas cidades originais, em vez de realocá-los para novos centros industriais; no caso de São Paulo, que concentra as sedes das maiores empresas no país, a situação tem sido a mesma. A cidade e a Região Metropolitana têm de focalizar o crescimento qualitativo, buscando aumento de produtividade, reforçando políticas que fortaleçam seus principais pontos positivos, inclusive infra-estrutura e inovação, e atraindo empresas que demandem trabalhadores altamente qualificados.

♦ **A fim de alcançar um crescimento mais rápido e a excelência na provisão de serviços, São Paulo tem de reinventar suas instituições.** As experiências de outras cidades grandes do mundo sugerem que é fundamental desenvolver uma visão comum de longo prazo para a cidade e a Região Metropolitana.<sup>3</sup> A implementação de uma estratégia coerente para o desenvolvimento da Região Metropolitana requer um marco de referência colaborativo. No caso específico da

<sup>2</sup> Glaeser (2005a, 2005b).

<sup>3</sup> O município de São Paulo é uma das cidades piloto no programa de indicadores urbanos do Banco Mundial (junto com Belo Horizonte, Bogotá, Cali, Montreal, Porte Alegre, Toronto, e Vancouver). Os indicadores medirão o desempenho na provisão de serviços e a qualidade de vida, utilizando uma metodologia que facilitará comparações globais entre cidades e ao longo do tempo. O primeiro conjunto de indicadores será testado em 2007. São Paulo já dispõe de amplas informações sobre indicadores urbanos, e essas serão incorporadas aos indicadores propostos.

provisão de serviços, a cidade e os outros atores da RMSP podem reforçar e criar novos mecanismos de governança metropolitana a fim de alcançar maior coordenação. Está disponível uma ampla gama de inovações, tanto de políticas quanto legais e institucionais, para promover a cooperação intergovernamental, incluindo Parcerias Público-Privadas (PPP) e governos mais responsabilizáveis e transparentes. Num contexto de limitações fiscais e crescentes pressões do lado da demanda, a coordenação com outros agentes públicos e a participação do setor privado são cruciais.

♦ **São Paulo precisa buscar um sólido ajuste fiscal e comprometer-se com a recuperação de sua credibilidade creditícia.** A despeito do tamanho de sua dívida, o município de São Paulo está numa posição que lhe permite administrá-la – entre janeiro de 2005 e junho de 2006, o nível da dívida líquida foi reduzido de 226 por cento para 206 por cento das receitas correntes líquidas, sem nenhum aumento na taxa. O aprofundamento dos controles fiscais permitirá que a cidade alcance níveis manejáveis de endividamento sem ter que recorrer a cortes excessivos nos gastos sociais ou nos investimentos. Se a economia brasileira puder alcançar um período de crescimento sustentado em níveis mais altos do que os das duas últimas décadas, isso ajudaria a cidade a administrar sua situação fiscal, desde que seja mantida e aprofundada uma sólida combinação de controle de despesas e aumento de receitas.

♦ **Finalmente, melhorar o clima de investimentos a fim de atrair novos negócios é um fator fundamental para que a cidade e a Região Metropolitana recuperem taxas de crescimento mais elevadas.** As evidências examinadas neste relatório fornecem um roteiro para intervenções nessa área. Um dos principais recursos de São Paulo é seu grande estoque de capital, tanto humano quanto físico, que, se adequadamente explorado, pode continuar a atrair empresas altamente produtivas. Além disso, a infra-estrutura de alta qualidade combina-se com a vantagem locacional de São Paulo, marcada pela proximidade de consumidores e fornecedores domésticos e do principal porto brasileiro. Existe, no entanto, espaço para aperfeiçoar o clima de negócios: uma recente pesquisa do Grupo Banco Mundial situa São Paulo no 11º lugar entre as maiores cidades brasileiras em termos da facilidade de fazer negócios. A infra-estrutura “soft” é percebida como uma desvantagem da localização na RMSP. Especificamente, a necessidade de maior agilidade na provisão de serviços públicos, a redução do tempo consumido para abrir uma empresa e dos custos envolvidos, e a simplificação do pagamento de impostos e direitos de propriedade são mencionadas como áreas que precisam ser melhoradas. Finalmente, junto com essa questão da infra-estrutura “soft” existe o desafio da segurança e dos gastos com proteção, pois o alto nível de criminalidade é percebido como a segunda principal desvantagem da localização na região Metropolitana.

**Em resumo, não existe uma solução única que ofereça uma fórmula mágica para solucionar os desafios enfrentados por São Paulo. Em vez disso, requer-se um conjunto de ações multivariadas, integradas e sustentadas, complementadas por um novo processo de parceria com atores chave.** Os parágrafos abaixo resumem as quatro áreas fundamentais de uma estratégia de recuperação da RMSP.

## **I. Instrumentos para se Conseguir uma Cidade Competitiva Sustentável: O Contexto Fiscal**

7. **O alto nível de endividamento do MSP tem limitado sua capacidade de prover bens e serviços à população.** Os desafios enfrentados pelas políticas públicas são crescentes, dada a concentração de grupos de baixa renda (com maiores necessidades de serviços sociais e urbanos). As receitas fiscais per capita cresceram apenas 0,8 por cento por ano em termos reais entre 1995 e 2004. Esse baixo crescimento não foi compensado por outras receitas fiscais, já que as receitas totais cresceram apenas 0,6 por cento por ano em termos reais durante o mesmo período. Ao final de 2005, a dívida líquida consolidada era igual a 223 por cento das receitas correntes líquidas, muito acima do teto de 174 por cento estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>, e precisa ser progressivamente reduzida até chegar a 120 por cento das receitas correntes líquidas em 2016. Com a alta densidade populacional que caracteriza São Paulo, é grande a demanda por despesas municipais em transportes, água e esgoto, habitação, gerenciamento de resíduos e serviços de infraestrutura urbana em geral. Até agora, o município não tem sido capaz de atender apropriadamente a essas demandas.

### **Recomendações de Políticas**

8. **O município enfrenta o desafio de promover um forte ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que precisa manter níveis mínimos de serviços públicos e investimento.** A cidade precisa ir às raízes da crise fiscal e adotar uma abordagem fiscal permanente e sustentável. Exercícios de projeção mostram que, embora não seja algo fácil de implementar, isso é factível: a cidade pode ficar abaixo do teto da LRF e, ainda assim, a partir de 2005, ter níveis de despesas primárias mais elevados que em 2000. Potencialmente, isso poderia permitir que o município mantivesse investimentos mínimos em infraestrutura urbana, mesmo reconhecendo que ocorreram mudanças na quantidade, qualidade e cobertura dos serviços públicos atualmente fornecidos pelo município. Barcelona, Nova York e Filadélfia estão entre as cidades que seguiram esse caminho e tornaram-se mais competitivas. As contas fiscais dos municípios da RMSP apresentam uma tendência diferente, mais positiva do que a observada no município de São Paulo: em termos de endividamento, dos 39 municípios que compõem a RMSP, apenas o município da capital está acima do teto legal estabelecido pela LRF.

9. **A manutenção e a melhoria dos atributos favoráveis de São Paulo, no que se refere à infraestrutura, são medidas essenciais.** O principal desafio é, ao mesmo tempo, implementar o ajuste fiscal e sustentar os investimentos em infraestrutura urbana. Embora esses investimentos possam ser feitos por meio da participação do setor privado, o setor público continua sendo essencial, especialmente em alguns setores chave como habitação e transportes. No entanto, o foco das despesas públicas com infraestrutura deveria estar na qualidade, e não na quantidade. Dadas as limitações financeiras, é imperativo que se aperfeiçoe a gestão das despesas municipais por meio do fortalecimento do sistema de planejamento municipal, e o Banco Mundial já começou a apoiar tais esforços (Caixa 1).

---

<sup>4</sup> Lei Complementar n. 101/2000.

### **Caixa 1. O Apoio do Banco Mundial para Fortalecer a Gestão do Setor Público em São Paulo**

As atividades de assistência técnica desenvolvidas com recursos de uma doação ao projeto “Fortalecimento da Capacidade de Planejamento do Município de São Paulo” apoiaram a preparação do Plano Plurianual de São Paulo (PPA) para o período 2006-2009. Foi feito o treinamento dos funcionários da SEMPLA e de outras Secretarias setoriais envolvidas na preparação do PPA e no desenho da metodologia de coordenação da unidade de planejamento central e das diversas Secretarias. O processo de preparação do PPA para o município de São Paulo mostrou as limitações dos atuais instrumentos de planejamento, orçamentação e execução de despesas.

Um segundo grupo de atividades de assistência técnica centrou-se na preparação de estudos analíticos para avaliar o sistema de planejamento municipal e propôs um conjunto de medidas para fortalecê-lo. Em particular, foram identificadas as seguintes seis áreas para aperfeiçoamento: (a) estruturação de canais institucionais de coordenação entre o comando central do sistema de planejamento municipal e as unidades executoras, (b) elevação da capacidade de planejamento das Secretarias envolvidas, (c) aumento da integração entre planejamento, orçamentação e execução de despesas, (d) fortalecimento de sistemas de informação, (e) definição do núcleo de programas estratégicos descritos no PPA e (f) fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação.

## **II. Competitividade da Cidade e Ambiente de Negócios**

10. **Quais são as principais vantagens e desvantagens da RMSP em termos de atrair novos investimentos privados?** Qual deve ser o foco dos governos municipais a fim de elevar a competitividade da RMSP? Este estudo tenta responder a essas questões usando modelos econométricos e pesquisas realizadas pelo Grupo Banco Mundial, como o Doing Business no Brasil e a Avaliação do Clima de Investimentos no Brasil. Foram também utilizadas as respostas a uma pesquisa sobre fatores locais (feita em 2006) com 447 manufaturas selecionadas entre as 1.642 empresas que haviam participado da avaliação do clima de investimentos em 2003. As empresas foram entrevistadas usando um sistema de entrevista telefônica assistida por computador. A metodologia está descrita no Anexo 1 do Volume II.

11. **A principal vantagem da RMSP é a conectividade. Na resposta à pergunta sobre as vantagens de sua localização, a maioria das empresas entrevistadas na RMSP mencionou a proximidade de mercados e a infra-estrutura.** Considerando a importância dada à proximidade de consumidores e fornecedores, a ênfase na infra-estrutura está possivelmente relacionada aos serviços de transportes e comunicações (i.e., à “conectividade”). A infra-estrutura é vista como um recurso valioso por empresas localizadas na Região Metropolitana, e os indicadores de qualidade da infra-estrutura usados na Avaliação do Clima de Investimentos confirmam essa perspectiva positiva. Adicionalmente, o MSP e a RMSP têm muitas vantagens locais para atrair investimentos privados: (a) têm uma localização geográfica favorável, (b) são um ponto de convergência natural para o transporte aéreo, (c) estão próximos do principal porto brasileiro (Santos) e (d) próximos da produção agrícola e manufatureira. Essas vantagens são reconhecidas pelos empre-

sários, que consideram o estado e a cidade de São Paulo como o melhor estado e a melhor cidade, respectivamente, para se fazer negócios no Brasil (conforme mostrado pela pesquisa sobre fatores locais, que cobriu 447 manufaturas distribuídas em quatro Regiões).

12. **A RMSP está enfrentando problemas em certos aspectos da infra-estrutura “soft”, notavelmente na regulamentação de negócios; assim, o roteiro de ação deve incluir medidas de curto prazo para melhorar diversas áreas de regulamentação na RMSP.** Comparada com outras cidades do mundo e do Brasil, São Paulo tem desempenho precário em termos de facilidade para fazer negócios – ficou colocada em 11º lugar entre 13 capitais brasileiras. Essa baixa classificação está relacionada com (a) o tempo requerido para abrir um negócio em São Paulo (152 dias, o que representa, por exemplo, 8 vezes o necessário para fazer o mesmo em Belo Horizonte), (b) a dificuldade de pagar impostos na cidade (São Paulo é considerada a segunda cidade mais complicada em termos do preenchimento de guias de impostos) e (c) a complexidade de procedimentos para fazer cumprir os contratos (São Paulo impõe a segunda maior carga sobre os empresários). Além disso, a Avaliação do Clima de Investimentos 2003 mostrou que uma parcela significativamente maior de empresas na RMSP qualifica seu governo, em termos de provisão de serviços públicos, como “ineficiente” quando comparado com o de outras regiões. Assim, uma medida que provavelmente produziria resultados rápidos seria a redução do número de dias para se abrir um negócio na cidade de São Paulo – dado que as exigências municipais são as mais onerosas no processo de iniciar um negócio no país. Com o apoio da Corporação Financeira Internacional (IFC), o município está atualmente realizando um programa para reduzir os custos de transação envolvidos na formalização de uma empresa, diminuindo o tempo e as exigências para a concessão de licenças operacionais e de construção.<sup>5</sup>

13. **A RMSP tem uma vantagem comparativa quando se consideram competências e tecnologia.** A parcela de trabalhadores com nível universitário nas empresas localizadas na RMSP é significativamente mais alta que entre empresas fora da região. O mesmo vale para a parcela de trabalhadores que fazem uso freqüente do computador para realizar suas tarefas. Embora a qualidade da força de trabalho seja uma característica importante da RMSP, não apareceu entre seus cinco principais fatores locais; no entanto, a infra-estrutura foi classificada em 2º lugar, e foi também considerada a 3ª principal vantagem para empresas se localizando na RMSP. Finalmente, um exercício econométrico mostrou que a proximidade de fornecedores, a qualidade da força de trabalho e a infra-estrutura urbana são os principais impulsionadores da produtividade nas empresas na RMSP.

14. **A infra-estrutura é o fator que mais afeta as decisões das empresas a respeito da localização, e, quando comparada a outras regiões do país, a RMSP provê uma infra-estrutura de mais alta qualidade.** Quando a qualidade da infra-estrutura de serviços foi analisada (em termos da parcela de vendas totais perdidas devido a falhas de infra-estrutura), ficou evidente que a RMSP provê serviços de mais alta qualidade do que outras regiões brasileiras. Quando se pergunta sobre os fatores que limitam o crescimento, como feito na pesquisa sobre o clima de investimentos, a infra-estrutura não aparece como um inibidor significativo.

---

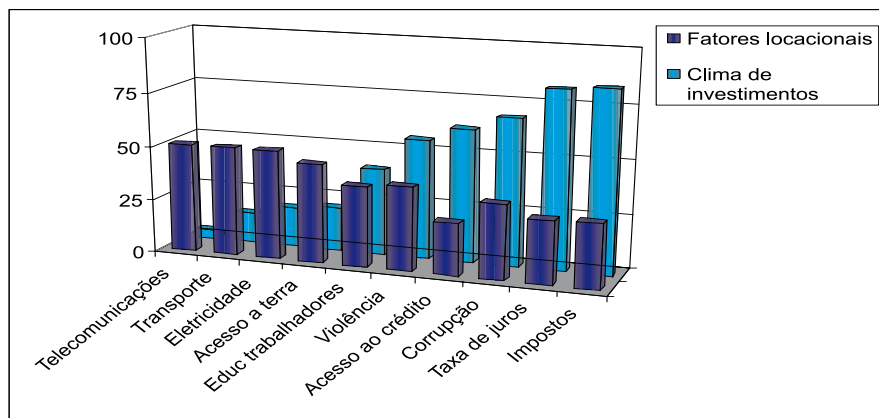
<sup>5</sup> O projeto está sendo implementado por um Secretariado Técnico formado por consultores locais indicados para trabalhar com a cidade de São Paulo e por um Conselho Consultivo composto de grupos de interessados dos setores público e privado. O desenho do projeto garante a ativa participação do setor privado (além das autoridades municipais) na implementação de reformas.

15. **Os fatores que influenciam fortemente a decisão de localização de uma empresa, tal como infra-estrutura, são diferentes dos fatores que uma empresa considera quando avalia o ambiente de negócios numa região ou cidade.** Os fatores que mais adversamente afetam o clima de negócios na RMSP estão relacionados ao nível de impostos, ao custo dos financiamentos e do acesso a crédito, à corrupção e à criminalidade. Isso é particularmente evidente quando as duas classificações – fatores locais e obstáculos aos negócios – são combinadas no mesmo gráfico (Gráfico 7).

16. **Criminalidade e violência são questões fundamentais na RMSP. A análise no Capítulo 2 do Volume II confirma a opinião generalizada de que esses dois aspectos pioraram na RMSP entre 2000 a 2006, e o alto nível de criminalidade é percebido como uma séria desvantagem da localização na RMSP.** De 2002 a 2005, a parcela de vendas totais perdidas devido a atividades criminosas aumentou quase 4 vezes (no entanto, tais aumentos ocorreram em quase todas as Regiões, exceto no Nordeste). Essas vendas perdidas na RMSP foram significativamente mais elevadas do que nas regiões Sul e Nordeste. Por outro lado, é importante registrar que, de acordo com a Fundação Seade, entre 1994 e 2004 a taxa de homicídios no estado de São Paulo caiu 29 por cento. Adicionalmente, um recente estudo do Banco Mundial descobriu que um hipotético decréscimo de 10 por cento nos homicídios no Brasil durante 1991-1995 teria levado a um aumento de 0,2 a 0,8 por cento na renda per capita durante os cinco anos seguintes (Banco Mundial, 2006a). Quando se consideraram os fatores locais, a criminalidade e a violência foram classificadas como a segunda principal desvantagem para as empresas localizadas na RMSP, e a proporção de empresas que mencionaram essa desvantagem foi significativamente mais alta do que a das empresas em outras áreas. Para lidar com a criminalidade e a violência, a maior parte das empresas localizadas na RMPS recorre a guardas de segurança ou compra seguros comerciais. A criação de políticas públicas para conter a criminalidade e a violência provavelmente estará no topo da agenda dos administradores públicos. Para além dos impactos sociais e humanos dessa medida, as implicações econômicas para a Região Metropolitana poderão ser muito importantes.

## Recomendações de Políticas

17. **Nossa análise indica algumas ações de curto e médio prazos relativas à regulamentação dos negócios e ao clima de investimentos.** Tanto o relatório Doing Business no Brasil quanto a pesquisa Avaliação do Clima de Investimentos sugerem que existem aspectos a ser melhorados no que se refere à regulação dos negócios: complexidade de fazer cumprir os contratos, tempo e custos envolvidos na abertura de um negócio, e complexidade no pagamento de impostos. Nossas principais recomendações de políticas nessas áreas são: unificar os procedimentos de abertura de um negócio e introduzir procedimentos eletrônicos (para abertura e pagamentos), conforme previsto pelo programa sendo atualmente implementado pelo município com apoio da IFC, e também acelerar a criação de uma Agência de Desenvolvimento. Da mesma forma, também é necessário e urgente que a RMSP adote políticas públicas eficientes para reduzir a criminalidade e a violência, especialmente programas municipais integrados para a prevenção da criminalidade – não apenas para o desenvolvimento e crescimento dos negócios, mas também para o bem-estar de toda a população (Caixa 2).

**Gráfico 7.** Clima de investimentos *versus* Fatores locais

Fonte: Pesquisa Obstáculos aos Negócios 2003 e Pesquisa Fatores Locacionais 2006.

## Caixa 2. Apoio do Banco Mundial para Reduzir a Criminalidade e a Violência no Brasil

O principal trabalho analítico feito pelo Banco Mundial sobre criminalidade e violência no Brasil, “Criminalidade, Violência e Desenvolvimento Econômico no Brasil: Elementos para uma Política Pública Efetiva,” apresenta seis mensagens fundamentais, das quais duas estão relacionadas com a RMSP:

(a) A prevenção é crucial, complementada por medidas de controle que tenham maior custo-efetividade. No Brasil, as estimativas sugerem que a prevenção tem uma melhor relação custo-efetividade do que o controle ou a repressão. Algumas das abordagens incluem programas de prevenção direcionados para jovens em situação de risco e para a violência baseada no gênero; controle da venda de bebidas alcoólicas; reforma da polícia, e programas municipais (e estaduais) integrados de segurança pública.

(b) O nível municipal é um importante ponto de entrada para se iniciar a prevenção da criminalidade e da violência, e programas municipais integrados são uma das maneiras mais efetivas de reduzir a criminalidade. Muitos municípios no Brasil assumem a tarefa de prevenir a criminalidade e a violência, mas, para alcançar pleno êxito, eles necessitam de mais assistência técnica, recursos e coordenação com outros níveis de governo. É necessário que os municípios atuem dentro de um marco de referência de prevenção da criminalidade e violência pautado pelo estado.

No que se refere ao programa urbano, as parcerias foram a principal atividade desenvolvida pelo Banco Mundial. O programa promove colaboração com parceiros dentro do Banco e também com outras agências internacionais, nacionais e ONGs. Entre as diferentes parcerias estão (a) a Coalizão Interamericana para a Prevenção da Violência, (b) a parceria entre o Núcleo de Referência em Segurança Urbana, o Safer Cities Programme do Habitat, o BID e a Frente Nacional de Prefeitos do Brasil, (c) uma central de informações e um website para os municípios sobre apoio, materiais e criação de competências na área da prevenção da criminalidade urbana e da violência e (d) parcerias com institutos de pesquisa, a sociedade

civil (p.ex., São Paulo Contra a Violência) e os municípios para implementar o programa de criação de competências municipais.

Um caso relevante é o do Jardim Ângela em Diadema, onde a taxa de homicídios de mais de 100 por 100.000 pessoas em 2000 caiu 73 por cento em 2004. Diversos fatores estão por trás dessas melhorias, inclusive (a) o uso de sistemas de informação integrados e de mapeamento geo-referenciado da criminalidade, o que tem permitido um policiamento mais proativo e envolvido as comunidades e agências municipais e estaduais no trato das questões existentes nas áreas problemáticas da cidade, (b) implementação focalizada de programas sociais municipais (p.ex., Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo), melhorias nos transportes públicos e outros avanços nos 10 distritos mais violentos da cidade desde 2000, (c) participação da sociedade civil na prevenção da violência, desenvolvendo um grande número de atividades, muitas delas dirigidas a jovens em situação de risco e incluindo treinamento para o trabalho, geração de renda e programas culturais e (d) restrições à venda de bebidas alcoólicas, já que, em Diadema, essas restrições à venda após as 22 horas contribuíram para um significativo declínio nos homicídios associados à bebida (de 76 por 100.000 pessoas em 2000 para 35 em 2004).

18. **Das perspectivas de médio e longo prazos, deve-se dirigir a atenção aos principais fatores que impulsionam a produtividade das empresas na RMSP, especialmente a infra-estrutura urbana e a qualificação da força de trabalho.** Essas são áreas nas quais São Paulo tem um desempenho relativamente bom em comparação com o de outras regiões, conforme mostrado pela pesquisa sobre clima de negócios feita em 2003 e a pesquisa sobre fatores locais realizada em 2006. No entanto, esses dois fatores requerem atenção contínua para reforçar as vantagens comparativas da RMSP. A infra-estrutura requer atenção especial porque é um dos mais importantes fatores locais para as empresas em todas as regiões. Os problemas e custos do congestionamento do trânsito na cidade, afetando tanto passageiros quanto cargas, claramente indicam a necessidade de focalizar o setor de transportes, lidando tanto com a qualidade quanto com a sustentabilidade dos transportes urbanos na RMSP. O desafio, portanto, é estabelecer parcerias com outros municípios, bem como com os governos federal e estadual, a fim de aumentar e racionalizar os investimentos. Para apoiar esses esforços na área de transportes urbanos, o principal trabalho do Banco Mundial é o “Metrô de São Paulo – Linha 4.” Seu objetivo é melhorar a qualidade e sustentabilidade dos transportes urbanos na RMSP, interconectando as linhas de metrô existentes, os trens e as redes de ônibus por meio da construção da Linha 4 do Metrô (12,8 quilômetros com 11 estações). O projeto tem dois componentes principais: (a) um de investimento em infra-estrutura e equipamentos para construir a linha 4 do metrô, que inclui estações de transferência entre sistemas rodoviários e ferroviários (este é o primeiro empreendimento realizado no Brasil por meio de mecanismos de Parceria Público-Privada), e (b) um de assistência técnica para apoiar e financiar a supervisão da gestão do projeto. Estão incluídos um estudo sobre o custo de recuperação da gestão financeira, com recomendações sobre a estrutura tarifária, e um acompanhamento de estudos de project finance.

### **III. Provisão de Serviços: O Setor Habitacional**

19. **O relatório também aborda a provisão de serviços, especificamente o caso do setor de habitação no município de São Paulo.** O setor de habitação foi escolhido por ter grande importância no orçamento de investimentos municipais e pelos desafios de coordenação envolvidos, bem como por ser uma área na qual as políticas podem ter fortes impactos sociais. A RMSP está

experimentando um crescimento populacional moderado típico, no qual as regiões centrais permanecem estáveis ou estão declinando, enquanto a periferia continua crescendo rapidamente. As áreas centrais, que incluem 13 distritos municipais nucleares, têm assistido a um declínio da população e à saída das famílias mais ricas. A periferia da cidade sofre com contínuos influxos de população e com as construções ilegais, tanto em terras públicas (favelas) quanto em terras privadas e parcelamentos ilegais. Finalmente, os sistemas de mananciais, também localizados na periferia da cidade, são áreas críticas e ambientalmente sensíveis, já que fornecem água in natura para o suprimento de água potável da RMSP, e estão sofrendo a mesma pressão decorrente da ocupação desordenada por moradores de baixa renda. A despeito de essas áreas de mananciais terem estado sujeitas, já há várias décadas, a severas restrições ao uso da terra impostas pela entidades encarregadas da gestão dos recursos hídricos e pela legislação ambiental, ainda assim os assentamentos ilegais têm proliferado.

20. **A eficiência e focalização dos programas habitacionais são limitadas.** Unidades habitacionais acabadas produzidas pelo MSP não constituem uma solução sustentável para famílias com menos de três salários mínimos. Essa constatação é relevante porque as deficiências habitacionais estão concentradas entre os segmentos populacionais de baixa renda. À medida que cresce a distância do centro municipal, os residentes são, na média, mais pobres e menos educados e sofrem maior carência de confortos básicos em suas moradias.

21. **A produção direta de unidades habitacionais é o modo predominante de intervenção; o setor público fornece parte significativa dessas unidades no MSP, enquanto a escala das ações de urbanização de favelas tem sido pequena.** No entanto, essa ação municipal não se traduz exatamente em suprimento (líquido) de novas moradias. Muitas das unidades produzidas pelo Locação Social, pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e pela parceria do MSP com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) têm sido usadas principalmente para realocar pessoas saídas de favelas e áreas de alto risco. Nesses casos, não está envolvido nenhum suprimento líquido novo. Em termos comparativos, os programas de urbanização de favelas têm alcançado número cada vez menor de famílias ao longo do tempo, a maior parte das quais localizada na bacia do Guarapiranga. O MSP concentrou seus esforços nessa região dado o nexo ali existente entre sérias questões de poluição de águas e a exclusão social. No entanto, mesmo nessa área o número de famílias assistidas a cada ano foi provavelmente menor do que o número de novas habitações irregulares que se formaram.

22. **O envolvimento do setor privado em programas habitacionais tem sido problemático.** O marco de referência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não é propício ao envolvimento do setor privado, pois é complicado e restritivo. As zonas classificadas como ZEIS estão sujeitas a exigências estritas para requalificação e não promovem a viabilidade financeira. As Operações Urbanas têm tido taxas de sucesso variadas, mas outras ambiciosas Parcerias Público-Privadas não têm sido implementadas. Mesmo quando se tenta envolver o setor privado no mercado de aluguéis, a eficiência tem sido baixa. A Bolsa Aluguel, uma forma de subsídio pessoal para o aluguel, foi criada para que famílias de baixa renda selecionadas pudessem encontrar uma acomodação no mercado privado de aluguéis.<sup>6</sup> Teoricamente, o sistema era atraente porque envolvia a oferta de unidades sendo alugadas pelo setor privado. No entanto, existem dois principais problemas com

---

<sup>6</sup> O subsídio compreende um valor mensal que cobre parte do aluguel ou todo ele, e mais um sistema de garantias para o senhorio.

esses parâmetros: (a) os aluguéis máximos permitidos (em termos de proporções máximas entre aluguel e renda) são muito baixos e correspondem, no melhor dos casos, a uma pequena parcela da oferta formal de aluguéis, e (b) as taxas de subsídio chegam a 80 por cento ou mais para as famílias com rendas mensais abaixo de três salários mínimos, o que inviabiliza a ampliação generalizada do sistema.<sup>7</sup>

**23. Diferentes municípios na RMSP apresentam situações altamente idiossincráticas com respeito ao modo como enfrentam seus problemas de habitação para populações de baixa renda.** Este relatório ilustra o fato de que as Secretarias de Habitação dos diferentes municípios da RMSP não fazem uso ótimo da cooperação e da troca de informações. Os programas habitacionais devem ser consistentes com uma estratégia metropolitana para o setor de habitação, e as externalidades devem ser tratadas de forma coordenada entre os municípios. Embora isso possa parecer ambicioso, existe espaço para partilhar informações e trocar experiências e práticas entre municípios (p.ex., com respeito aos sistemas de monitoramento). Esses tipos de trocas não precisam de esquemas institucionais muito formais e nem requerem muitos recursos orçamentários. Ainda assim, eles seriam uma forma muito eficiente de melhorar as práticas municipais em várias áreas além do setor de habitação (p.ex., educação e saúde). Uma exceção a essa regra é a colaboração que ocorreu no âmbito do projeto Guarapiranga financiado pelo Banco Mundial, que está sendo levada adiante durante a preparação de uma segunda fase proposta para o projeto mananciais. Nesse projeto, um grande número de governos municipais vem discutindo com as autoridades estaduais num esforço conjunto para promover a qualificação urbana (incluindo melhorias habitacionais), a inclusão social e o controle da poluição de águas em áreas de mananciais (Caixa 3).

## Recomendações de Políticas

**24. Nossa análise aponta ações relativas a parcerias e finanças públicas como forma de melhorar a provisão de moradias para a população de baixa renda.** Com relação às parcerias, existe a necessidade de fortalecer a coordenação com os governos federal e estadual – um parceiro fundamental nesse processo deveria ser a CDHU – e entre os municípios que integram a RMSP. Os resultados esperados desse esforço deveriam ser: fontes financeiras menos voláteis, harmonização de programas semelhantes implementados por diferentes níveis de governo, criação de um centro de informações sobre a demanda de moradia para a população de baixa renda, e desenvolvimento de programas voltados para áreas ambientalmente sensíveis, especialmente os mananciais. Adicionalmente, deveria ser fortalecida a coordenação entre diferentes Secretarias do MSP, integrando seus sistemas de informação e criando programas de monitoramento e sistemas de avaliação. Em última instância, a coordenação aumentaria a eficiência e a focalização dos programas habitacionais.

**25. Três conjuntos de medidas financeiras deveriam ser implantados pela RMSP a fim de apoiar o desenvolvimento de uma estratégia habitacional unificada no longo prazo e permitir uma melhor focalização dos subsídios.** É necessário realocar recursos a fim de aumentar os fundos e subsídios para a autoconstrução e permitir que programas habitacionais de micro-crédito possam ser efetivamente implementados. A partir da coordenação vertical e horizontal entre diferentes níveis de governo, deveria ser realizado um estudo do mercado de aluguéis a fim de identificar alternativas às unidades habitacionais acabadas produzidas pelo setor público. A partir da melhoria da situação

---

<sup>7</sup> Atualmente, a escala do programa é negligenciável, com apenas 1.500 beneficiários.

financeira da COHAB, seria possível aperfeiçoar a cobertura e a focalização dos programas municipais. Para fazer isso, seria necessário rever as políticas e os parâmetros dos programas municipais (p.ex., locação social e bolsa aluguel), bem como diminuir o nível de subsídios aos financiamentos familiares para mutirões e conjuntos. Finalmente, devem ser buscadas formas de alavancar recursos públicos para a habitação. Essas ações incluem a revisão da classificação das ZEIS, a introdução de incentivos de mercado para a produção de unidades habitacionais destinadas às faixas de renda média e baixa no contexto da renovação das áreas centrais do MSO, e a expansão (com os ajustes adequados) do programa Bolsa Aluguel. Também seria útil desenvolver um estudo sobre a possibilidade de requisições urbanísticas, bem como uma estratégia para inventariar as terras públicas. O apoio do Banco Mundial nessa área já foi iniciado (Caixa 3).

### Caixa 3. Habitação e o Banco Mundial em São Paulo

Em 2005, o projeto “Crescimento Programático Sustentável e Equitativo – Empréstimo para Reforma do Setor de Habitação” foi aprovado pelo Banco Mundial para apoiar os esforços do governo brasileiro no sentido de ampliar o acesso dos pobres a uma melhor moradia e a terras equipadas/equipáveis, enquanto mantendo a disciplina fiscal. O programa tem como objetivos (a) desenvolver uma política nacional bem embasada e um marco de referência institucional para o setor habitacional e o desenvolvimento urbano, (b) fortalecer o crédito habitacional e sistemas de poupança, e fornecer incentivos para a expansão do mercado de financiamento de moradias, (c) desenhar e implementar um sistema federal unificado de subsídios para o setor de habitação que leve em conta a factibilidade das soluções habitacionais para os pobres e (d) reduzir os custos do desenvolvimento territorial formal na área urbana, fortalecendo a legislação sobre parcelamento e uso do solo, as regulamentações e os registros de propriedades fundiárias. Além disso, o programa fornece um marco de referência conceitual para ajudar o governo a monitorar os segmentos do mercado de habitação, inclusive aqueles relevantes para as famílias pobres e de renda média.

Adicionalmente, o Banco Mundial tem trabalhado em proximidade com a Aliança de Cidades. O principal projeto que surgiu dessa parceria entre o MSP, o Banco e a Aliança foi em apoio ao programa municipal *Bairro Legal*, que contempla a urbanização de favelas e a regularização da posse da terra (2002-2004). Os objetivos dessa assistência técnica eram (a) desenvolver uma metodologia de intervenção integrada e participativa, (b) apoiar a criação de capacidade institucional e o desenvolvimento dos mecanismos de coordenação necessários e (c) apoiar a mobilização de recursos de parceiros financeiros nacionais e internacionais para o financiamento das intervenções propostas. Os três produtos dessa parceria foram (a) a avaliação de recentes políticas habitacionais do MSP e a definição de uma política mais clara de regularização e urbanização de favelas, (b) a preparação de uma metodologia geral para a implementação do programa, inclusive mapeamento e diagnóstico de assentamentos em favelas, estabelecimento de objetivos e definição de estratégias e (c) a preparação de três planos participativos de habitação e desenvolvimento urbano para os distritos de Jardim Ângela, Brasilândia e Cidade Tiradentes, que embasaram os esforços de regularização naquelas áreas. Esse projeto de assistência técnica foi seguido de um outro cuja implementação teve início em dezembro de 2005, e que se destinava a fortalecer a capacidade do Departamento de Habitação do MSP para conceber e implementar políticas e programas habitacionais para a população de baixa renda.

## **IV. Cooperação e Parcerias**

26. **A RMSP e particularmente o seu núcleo, o município de São Paulo, não tem sido capaz de fazer uso consistente de políticas e instrumentos institucionais que possam orientar a governança metropolitana e a implementação de políticas, planos e intervenções de desenvolvimento municipal.** Adicionalmente, mudanças políticas constantes têm significado interrupções no que vinha sendo feito por administrações anteriores. Como resultado, os atores privados perderam a confiança em abordagens sustentáveis e de longo prazo para lidar com problemas estruturais locais, reforçando o comportamento individualista e imediatista. Uma exceção notável é o Projeto Guarapiranga financiado pelo Banco Mundial, no qual investimentos horizontais e verticais para enfrentar a poluição da água e a exclusão social foram realizados por sucessivas administrações nos níveis municipal e estadual. Isso aconteceu ao longo de um período de oito anos, a despeito de mudanças de administração e de diferenças políticas entre as administrações.

27. **No contexto de limitações fiscais e crescentes pressões do lado da demanda de serviços públicos, a coordenação com outros agentes públicos é fundamental.** Um marco de referência institucional confuso, com superposição de responsabilidades e falta de coordenação entre os níveis de governo, aumenta as dificuldades nas áreas metropolitanas. Existe a necessidade de coordenação tanto vertical (entre níveis de governo) quanto horizontal (entre municípios), particularmente nos setores de educação, saúde, habitação, fornecimento de água e esgoto e transportes, nos quais os municípios desempenham um papel chave na provisão dos serviços. As Parcerias Público-Privadas são particularmente relevantes quando se consideram as limitações fiscais das diversas entidades federativas, a falta de incentivos para investimentos privados e a crescente necessidade de investir em infra-estrutura. O setor de água e esgoto fornece um bom exemplo desses desafios verticais e horizontais. A ampla provisão desses serviços na RMSP é feita pela empresa do estado, a SABESP, responsável pelo fornecimento de água no nível metropolitano e pela infra-estrutura de águas servidas.<sup>8</sup> No entanto, durante vários anos um grupo de importantes administrações municipais da RMSP tem sido responsável por receber a água in natura da SABESP, distribuí-la e cobrar por ela no nível municipal – sem reembolsar a SABESP à taxa que essa considera adequada. O mesmo cenário existe no campo das águas servidas: os esgotos municipais continuam a ser lançados nos rios enquanto as estações de tratamento de águas servidas da SABESP ficam subutilizadas porque os governos municipais não conseguem chegar a um acordo sobre quanto deveriam estar pagando ao estado pelos serviços de coletar o esgoto e dar a ele um tratamento central.

28. **O nexó entre uso da terra/informalidade urbana/proteção ambiental encontrado nas áreas de mananciais da cidade é um dos mais críticos desafios de desenvolvimento da RMSP e requer intervenções integradas por meio da cooperação vertical e horizontal.** Atualmente, existem quase 2 milhões de pessoas, a maior parte de baixa renda, residindo nas duas principais bacias de mananciais da RMSP (Guarapiranga e Billings). Esses assentamentos informais e favelas são causa direta da poluição dos reservatórios, que sofrem com o lançamento de águas servidas e de lixo, com os detritos carregados pelas águas pluviais e com o assoreamento. Em decorrência, o

---

<sup>8</sup> O equilíbrio entre oferta e demanda de água na RMSP é uma questão decisiva para a competitividade da cidade e seu crescimento econômico. A disponibilidade extremamente baixa de água per capita na RMSP é comparável à existente nas áreas mais secas do Nordeste. Metade da água potável distribuída no MSP é importada de bacias hídricas vizinhas, o que cria uma situação controversa porque outras grandes aglomerações urbanas disputam a mesma água. O restante provém de sistemas de mananciais dentro da própria RMSP.

uso futuro dos reservatórios como fonte de água in natura para fornecimento de água potável está ameaçado. Para enfrentar esse problema, é fundamental que se façam intervenções governamentais horizontais e verticais para promover a articulação entre as intervenções locais cruciais para a qualificação urbana, de um lado, e as iniciativas de âmbito metropolitano relativas à coleta e ao tratamento de águas servidas, à drenagem e à gestão de resíduos sólidos, de outro. A lei recentemente aprovada sobre controle do uso do solo e da poluição da água em Guarapiranga precisa ter seus arranjos de implementação operacionalizados a fim de garantir que futuras medidas de desenvolvimento territorial e de qualificação urbana sejam consistentes com a natureza sensível das bacias de reservatórios.<sup>9</sup> O apoio do Banco Mundial nessa área começou na década de 1990 e vem evoluindo ao longo do tempo (Caixa 4).

**29. O setor de transportes urbanos é outra área na qual a cooperação e as parcerias são cruciais e onde podem ser encontrados bons exemplos.** A história da coordenação institucional entre entidades que operam diferentes componentes do sistema de transportes urbanos tem mais de um século. Inicialmente, o problema de coordenação limitava-se às empresas públicas dentro de um mesmo modo de transporte. Mas, ao longo do tempo, as entidades governamentais responsáveis pela supervisão e pelo planejamento se dispersaram, o que levou a tensões entre agências estaduais e municipais. Hoje em dia, o sistema ainda é complexo, incluindo ônibus, metrô e trens operados por agentes públicos e privados sob uma grande variedade de arranjos contratuais. O estado e o município de São Paulo partilham a responsabilidade pelo funcionamento desse sistema, que é assumida pelas respectivas Secretarias de Transportes. Em maio de 2006, todas as instituições envolvidas com os transportes urbanos assinaram um acordo criando o CDTI (Comitê Diretor de Transporte Integrado), cuja diretoria-executiva comanda o sistema metropolitano de transportes. Embora tenha havido algum nível de coordenação, esse acordo define o novo CDTI como: (a) uma ferramenta para fortalecer parcerias entre as Secretarias de Transportes estadual e municipal, (b) o coordenador do planejamento, administração e supervisão dos transportes urbanos, (c) o promotor da eficiência, devendo estabelecer padrões de operação e prioridades de investimento e (d) o advogado de uma visão integrada de acessibilidade dos passageiros, que inclui análises e tarifas unificadas. O acordo evita criar uma entidade pública separada e estabelece mecanismos legais que dêem ao CDTI autoridade para tomar decisões, junto com definições legais para garantir que os governos do estado e dos municípios participem dos investimentos com suas contrapartidas.

#### **Caixa 4. Água e Saneamento e o Banco Mundial em São Paulo**

O projeto “Qualidade da Água e Controle da Poluição” financiado pelo Banco Mundial foi uma operação pioneira de US\$ 802 milhões (um empréstimo de US\$ 390 milhões)<sup>a</sup> concebida para preservar e melhorar a qualidade da água em contextos urbanos densamente ocupados em algumas das mais importantes cidades brasileiras. Essa operação rompeu com as abordagens convencionais de projetos ao combinar iniciativas de qualidade da água e controle da poluição com iniciativas de inclusão social. Sob esse guarda-chuva, a operação de US\$ 340 milhões “Qualidade da Água e Controle da Poluição em São Paulo (Programa Guarapiranga)” foi concebida para ajudar o governo do estado e o município de São Paulo a estabelecer uma capacidade institucional para gerir a bacia do Guarapiranga de forma ambientalmente

<sup>9</sup> Lei 12,233 de 16 de janeiro de 2006.

sustentável e melhorar a qualidade de vida dos moradores de favelas e assentamentos ilegais na região. As lições aprendidas com esse programa (1992-2000) serão apresentadas numa publicação futura do Banco Mundial (*Série Água Brasil 8: Poluição Hídrica de Grandes Centros Urbanos*).

Desde o encerramento do “Projeto Guarapiranga”, o estado de São Paulo obteve uma doação do Fundo Fiduciário para o Desenvolvimento de Políticas e Recursos Humanos (PHRD) do governo japonês para a preparação da operação de *follow-up* (“Programa Mananciais”) destinado a disseminar entre todos os mananciais da RMSP abordagens integradas, verticais e horizontais, ao controle da poluição da água. Como parte dessa preparação, foi realizado um estudo sobre o equilíbrio hídrico metropolitano e suas interfaces com questões de oferta e demanda de água, gestão de águas servidas, irrigação, drenagem e gestão de resíduos sólidos. O estudo *Recursos Hídricos e Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo: Um Desafio do Tamanho da Cidade* foi publicado em 2003 pela *Série Água Brasil* do Banco Mundial.

<sup>a</sup> Os números relativos ao custo e ao empréstimo da operação guarda-chuva incluem os empréstimos complementares nos estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais e no governo federal.

30. **A RMSP precisa de constância em seus programas e em suas políticas. O engajamento do setor privado no planejamento urbano do MSP, a reinvenção de instituições e as parcerias com outros agentes públicos poderiam ajudar a manter a continuidade.** As ações estratégicas devem centrar-se no engajamento progressivo dos atores chave políticos, econômicos e sociais num processo consultivo que poderia levar a um pacto de desenvolvimento metropolitano. Não é possível esperar resultados e sucessos rápidos nesse processo, pois levará tempo até que os atores construam um consenso. Além disso, a coordenação de políticas entre os níveis federal e estadual, e no âmbito da área metropolitana, tem um papel fundamental.

O Volume II deste relatório detalha o diagnóstico e as recomendações de políticas para as duas principais áreas deste estudo (i.e., o clima de investimentos e o setor de habitação, uma das áreas chave de provisão de serviços em São Paulo). Ele também traz uma análise mais aprofundada do contexto fiscal e das parcerias, duas das principais ferramentas para se alcançar a recuperação sustentada do crescimento.





