

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)  
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CNDU)

DEMANDA E OFERTA DE  
SERVIÇOS URBANOS  
EM CIDADES DE PORTE MÉDIO  
NO BRASIL  
- PROJETO DU-2 -

BRASÍLIA, 1987



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)  
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (CNDU)



**DEMANDA E OFERTA DE  
SERVIÇOS URBANOS  
EM CIDADES DE PORTE MÉDIO  
NO BRASIL  
- PROJETO DU-2 -**

BRASÍLIA, 1987

LC/BRS/L. 06

BRASÍLIA, 1987



Este projeto, realizado no âmbito do Convênio IPEA/CEPAL, contou com o apoio técnico e financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU. As opiniões expressas neste documento são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da CEPAL.

**COORDENADOR GERAL:**

Arq. Cleon Ricardo dos Santos - MDU/CNDU

**COORDENADOR DA PESQUISA:**

Ronaldo Vasconcellos - CEPAL

**EQUIPE TECNICA:**

Isabel Sprenger Ribas - SEPLAN/IPEA

Eliana A. de Oliveira - MDU/CNDU

Ricardo Augusto R. Dalla - MDU/CNDU

**CONSULTOR:**

Arq. João Ricardo Serran

Este trabalho, para ser realizado, contou com as seguintes colaborações:

- a) Unidades Administrativas de Sub-projetos/UAS, do Programa Especial CPM/BIRD, nas cidades de São Luis, Teresina, Campina Grande, Goiânia, Juiz de Fora, Campos, Londrina, Pelotas e Ribeirão Preto;
- b) Prefeituras Municipais e suas Secretarias e Organismos Federais, nessas cidades e
- c) Associações Comunitárias.



## SUMARIO

	PAG.
Prefácio .....	1
Considerações Preliminares .....	3
1. Observações Metodológicas e Conceituais .....	9
1.1. Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços .....	14
1.2. Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos .....	15
1.3. Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de de Serviços.....	15
1.4. Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços .....	16
1.5. Demanda Oficial de Recursos x Oferta Nacional de de Recursos .....	17
Modelos de Análise e Quadros.....	19
2. Ponto de Estrangulamento n. 1 "Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços" .....	47
2.1. Formas de Manifestação da Comunidade .....	49
2.2. Formas de Manifestação do Governo Local .....	53
2.3. Análise do Ponto de Estrangulamento n. 1 .....	56
3. Ponto de Estrangulamento n. 2 "Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos" .....	59
3.1. Identificação da Necessidade de Recursos .....	61
3.2. Identificação da Disponibilidade de Recursos .....	66
3.3. Análise do Ponto de Estrangulamento n. 2 .....	72
4. Ponto de Estrangulamento n. 3 "Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços" .....	75
4.1. Possibilidade de Utilização de Tecnologias Alternativas Adequadas .....	76
4.2. Nivel de Adequação da Tecnologia Utilizada .....	79
4.3. Análise do Ponto de Estrangulamento n. 3 .....	85
5. Ponto de Estrangulamento n. 4 "Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços" .....	85
6. Ponto de Estrangulamento n. 5 "Demanda Oficial de Recursos x Oferta Nacional de Recursos" .....	89
Conclusões e Recomendações .....	95



## PREFACIO

O presente documento registra os resultados a que se chegou no âmbito do Projeto DU-2: Demanda e Oferta de Serviços Urbanos em Cidades de Porte Médio no Brasil.

O Projeto DU-2 (em referência ao Projeto DU-1, elaborado em 1974/76 com o mesmo título e visando os mesmos objetivos) foi realizado por iniciativa conjunta do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), em convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

Sua importância e oportunidade foram consideradas em função da necessidade de se procurar subsídios com vistas ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano para cidades de porte médio, considerando o momento de transição político-institucional por que passa o país.

Na elaboração do Projeto DU-2, foram consideradas como premissas básicas:

- a) A utilização do modelo de análise definido no DU-1, com o objetivo de identificar os pontos de estrangulamento existentes entre os mecanismos de formação da oferta e demanda de serviços urbanos em cidades de porte médio, mantendo-se o mesmo universo de pesquisa 1/.
- b) Comparação das situações caracterizadas em 1975 e 1985, visando à identificação das principais transformações ocorridas no período 2/.

Dentro dessas premissas, foram definidos como objetivos:

- a) Caracterizar o Sistema Financeiro Nacional de Investimentos Urbanos 3/.
- b) Elaborar recomendações de caráter político-administrativo e técnico-operacional, com o propósito de tentar eliminar os estrangulamentos identificados.

1/ Nove cidades e doze serviços.

2/ Esta pesquisa foi executada no exercício de 1985, anterior ao ano de implementação do Cruzado como moeda vigente no país.

3/ Entendido como o conjunto formado pelos diversos programas e fundos existentes para tal fim.

- c) Ofertar subsídios para a política de desenvolvimento urbano em cidades de porte médio.

Uma revisão e aprimoramento do modelo de análise original foi considerada necessária tomando-se por base os seguintes itens: a) introduzir novas variáveis, referentes a tecnologias adequadas e padrões e normas técnicas utilizadas para identificação da demanda de serviços; b) participação comunitária no processo de melhoria ou expansão dos serviços urbanos.

O interesse do presente trabalho liga-se, fundamentalmente, à necessidade de identificar e analisar os principais fatores e condicionantes dos mecanismos de formação da oferta e demanda de serviços urbanos, em cidades de porte médio no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Apesar dos esforços do Governo Federal, especialmente na última década, em aprimorar os serviços urbanos, constata-se que o déficit nesta área continuou a aumentar em números absolutos, de maneira acelerada. Os ensaios, experiências e ações promovidas pelo governo especialmente após o estabelecimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano demonstraram ser insuficientes e ineficientes para atender os requisitos do crescimento das áreas urbanas de porte médio. Por outro lado, as municipalidades brasileiras, notadamente aquelas que constituem centros urbanos sub-regionais, face à crescente demanda dos serviços urbanos não têm conseguido dispor dos recursos financeiros, técnicos e administrativos suficientes para expandi-los, melhorá-los ou implantá-los.

Diante desse quadro, pareceu oportuno aos organismos patrocinadores deste trabalho - o IPEA e o CNDU com a colaboração da CEPAL-, promover a repetição da mesma pesquisa já elaborada no "Projeto DU-1" no âmbito do "Projeto DU-2", com o objetivo de avaliar as eventuais modificações e evoluções no processo, buscando-se com isso gerar recomendações adequadas à atual realidade nacional.

De início, acreditou-se que o emprego da mesma metodologia de pesquisa e análise nas mesmas cidades e serviços já pesquisados, possibilitaria atingir os objetivos acima desejados. Paralelamente, a introdução de alguns aspectos mais atuais, tais como: a participação da comunidade no processo de promoção de serviços urbanos e o uso de tecnologias alternativas, poderia garantir a adaptação do "modelo de análise" original ao contexto atual.

Observou-se, entretanto, que a primeira pesquisa se havia baseado em uma série de pressupostos que, hoje em dia, contrastam fortemente com os principais aspectos da realidade nacional; dentre estes pressupostos deve-se destacar a presunção de uma estabilidade quase estática no campo político-institucional, e a tendência centralizadora do modelo de planejamento, vigente na época, à qual estava subjacente a hipótese de "abundância de recursos", que se vinculou a euforia remanescente do "milagre" do início dos 70. Assim, na realização deste trabalho, na definição de seus objetivos, no estabelecimento de seus pressupostos e na análise e definição das recomendações, considera-se fundamental levar em conta os aspectos da atual fase de transição político-

institucional que atravessa o país, à qual se associou uma crise econômica acentuada (escassez de recursos para investimentos) e reivindicações por reformas administrativas e tributárias. Neste contexto ainda, identifica-se pressões por uma maior autonomia municipal as quais buscam mudanças no sistema de planejamento nacional que, por um lado visam a descentralização das decisões e, por outro enfatizam a imperiosa necessidade de um maior conhecimento das especificidades dos problemas urbanos e de sua interdependência com vários outros setores.

Percebe-se, então, que, contrariamente ao que se verificava à época da primeira pesquisa (DU-1), hoje não seria necessário definir como objetivo principal deste estudo a análise do Sistema Financeiro Nacional para Investimentos Urbanos e a identificação das razões pelas quais os fundos disponíveis para este fim não eram utilizados. O esvaziamento observado, nos últimos anos, dos fundos e programas (via escassez de recursos) que dão suporte a este sistema, indica não somente o abandono pelo Governo Federal do uso destes instrumentos para implementação de sua(s) política(s), como permite também o questionamento de sua manutenção, sob uma ótica de planejamento "descentralizado".

A estas diferenças somam-se, a nível local, outras diferenças igualmente relevantes se considerarmos que na fase atual a adoção de certas políticas existentes é incompatível com as expectativas e reivindicações das municipalidades as quais, em última instância, são as responsáveis pela execução e implementação dessas políticas.

A realidade atual está demonstrando que os governos municipais tendem, cada vez mais, a reivindicar uma maior autonomia tanto de recursos como de ações. Esta mudança na postura política municipal tem como origem uma reação ao sistema centralizado e autoritário que caracterizava os governos anteriores e, também, se baseia no aumento das reivindicações do setor popular que reage à precariedade dos serviços urbanos disponíveis. Em oposição à tendência de atendimento homogeneizado - soluções, métodos, tecnologias - às municipalidades vigentes até a Nova República, nota-se hoje em dia um crescente processo de organização da população a qual passa a exigir dos governos locais medidas de real impacto social adequadas as suas necessidades mais imediatas.

Estes fatores constituem-se atualmente em questões extremamente relevantes em termos não somente da sobrevivência política, mas, sobretudo, de garantia da manutenção da "paz social". Sob esta ótica, são altamente reveladores os crescentes índices de insegurança e criminalidade nas cidades. Assim, uma maior autonomia dos governos municipais possibilitaria uma maior adequação das prioridades, planos, programas e projetos de melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos às especificidades locais, facilitando, por outro lado, o envolvimento e a participação da comunidade no processo de gestão local.

No momento em que se realizou o DU-1, observa-se que a expectativa de obtenção de recursos provenientes do Governo Federal associada a um sistema que pressupunha a estabilidade e a manutenção dos modelos políticos-institucionais de então, colocavam os governos municipais numa posição de apoio às decisões centralizadas, as quais não sofriam quaisquer questionamentos. O momento atual, entretanto, evidencia que a tónica que orienta o DU-2 deverá contrapor-se à do estudo anterior, sobretudo em função da abertura de maiores espaços políticos e reivindicatórios que caracterizam esta fase da política nacional.

Por um lado, a constatação destes fatos parece fundamental para a compreensão do objeto de estudo. Por outro lado, deve-se destacar que a própria mutabilidade conjuntural também atingiu os interlocutores da pesquisa, dando um caráter menos homogêneo a suas respostas as quais demonstram ser extremamente dependentes da situação de transição (a nível nacional ou local), exigindo portanto maior maleabilidade e flexibilidade na aplicação do modelo de pesquisa. Verificou-se no decorrer do trabalho, a nível local, diferentes reações dos interlocutores frente à solicitação de informações no âmbito da pesquisa. Aos membros da equipe, representantes em última instância do Governo Federal, era atribuído muitas vezes o papel de avaliadores dos programas para liberação ou não de recursos, ou ainda procurava-se utilizá-los para repassar críticas e opiniões diversas relacionadas tanto ao contexto local, quanto aos programas federais. A importância, variedade e multiplicidade dos depoimentos recolhidos durante as entrevistas realizadas exigiram maior tempo do que o previsto. A consideração destes aspectos implicou na adoção de uma postura pragmática no decorrer de todo trabalho, exigindo adaptações e simplificações do "modelo de análise" e da "metodologia", que ultrapassaram as previsões iniciais.

De início, mudou-se a posição do observador. Este, originalmente colocado numa esfera federal na procura de estrangulamentos do Sistema Financeiro Nacional para Investimentos Urbanos, transpôs-se ao nível local, tentando identificar os meios, processos e formas pelos quais as municipalidades procuram superar ou minimizar aqueles estrangulamentos. Ainda dentro desta visão pragmática, diminuiu-se o número de "estrangulamentos" a analisar, considerando que estes seriam consequência do nível de interrelação entre os principais interlocutores: comunidade, agência de prestação de serviços, Governo Municipal e Governo Federal.

Procurou-se imprimir à análise efetuada um caráter de processo, em contraposição à análise estática realizada pelo DU-1. Nesta fase de transição, importaria mais conhecer as expectativas dos interlocutores do que as próprias características momentâneas de uma situação "instável".

1/ Sobretudo em função de que, das nove cidades, oito são integrantes do Programa de Cidades de Porte Médio (gerido pelo CNDU).

Enfim, na elaboração da análise e de suas conclusões e recomendações, procurou-se levar em conta a importância das especificidades das condições locais deixando intencionalmente o seu tratamento a nível genérico, de modo a suscitar discussões, objeções e proposições.

Assim, o trabalho que se segue deve ser lido como uma contribuição para um debate que deverá subsidiar o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano para cidades de porte médio que se queira praticável, e que não seja efêmera. Neste sentido, foi assumida claramente a posição de que, diante da impossibilidade de reconhecer, a nível central, as diferenças e especificidades de mais que uma centena de cidades de porte médio e, sobretudo, as reais prioridades e capacidades locais (institucionais, técnicas, materiais), resta assumir o fato da heterogeneidade da realidade nacional, propondo-se políticas (heterogêneas) suficientemente flexíveis, para que sejam suas ações passíveis de adaptação.

Alerta-se aqui para o fato de que o conceito de fortalecimento da instância local de decisão, contrariamente ao que se possa presumir, não significa uma concentração de poderes e atribuições nos executivos municipais. As experiências e tentativas de adoção de uma gestão local aberta e participativa, através da inclusão de órgãos representativos da comunidade nos diversos níveis de decisão, serão objeto de uma atenção especial no decorrer do trabalho. Elas devem ser estimuladas e mesmo respeitadas em sua diversidade; seu caráter ainda é incipiente e, em alguns casos, não institucionalizado, não se constitui em argumento suficiente para subestimar sua importância e validade. Seu reconhecimento será princípio básico na instituição da "maioridade" dos municípios como célula da federação por estar diretamente vinculado ao exercício pleno dos direitos dos cidadãos.

Segue-se a esta apresentação, um capítulo destinado a "Observações Metodológicas e Conceituais", onde se procura analisar as adequações necessárias ao modelo de análise, face aos diferentes pressupostos. Proceder-se, mais adiante, a uma apreciação das cinco principais passagens do modelo de análise (Pontos de Estrangulamentos), localizando ou não, de acordo com o interesse apresentado por cada um deles, as cidades e os serviços. Finalmente, nas "Conclusões e Recomendações", procura-se relacionar aqueles aspectos, cuja ampla discussão pareceu ser de fundamental importância, tendo em vista a intenção de balisar toda e qualquer política ligada à questão de oferta de serviços urbanos nas cidades de porte médio no Brasil.

Os esquemas a seguir mostram, de maneira sintética, as principais diferenças existentes entre a situação verificada à época da primeira pesquisa, DU-1 (1975), e o que se observa quando da realização da segunda pesquisa, DU-2 (1985).

**CARACTERÍSTICAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS,  
ECONÔMICAS E SOCIAIS A NÍVEL LOCAL**

=====	
1975 (DU-1)	1985 (DU-2)
=====	
<b>1. Relação Governo Local/Governo Federal</b>	
Dependência institucionalizada (expectativas crescentes de obtenção de recursos)	Reivindicação de maior autonomia (menor expectativa de obtenção de recursos)
<b>2. Situação dos Governos Locais</b>	
Perspectiva de estabilidade e continuidade político-administrativa	Mudança de postura política (transição de postura política, maior comprometimento com a comunidade)
<b>3. Problemas e Carências</b>	
Abafados pela ilusão do "Milagre"	Agravados pela urbanização crescente e reflexos da "crise"
<b>4. Relação Governo Local/Comunidade</b>	
Incipiente	Em desenvolvimento
<b>5. Comunidade</b>	
Busca de reconhecimento da sua força política (baixo nível de organização)	Busca de participação efetiva (processo de organização)
=====	

**CARACTERISTICAS POLITICO-INSTITUCIONAIS  
E ECONOMICAS A NIVEL NACIONAL**

	1975 (DU-1)	1985 (DU-2)
<b>1. Situação Politico-Institucional</b>	Estabilidade aparente	Transição (tudo seria questionável)
<b>2. Situação Econômica</b>	Euforia característica do "Milagre" (ilusão de abundância de recursos)	Crise acentuada (escassez de recursos para investimentos)
<b>3. Relação Governo Federal/Governos Locais</b>	Centralização crescente ("sucessos" obtidos pelos métodos de planejamento utilizados)	Percepção da necessidade de descentralização (falência do sistema de planejamento centralizado)
<b>4. Percepção dos Problemas Urbanos</b>	Intenção de definição de uma política urbana (reformulação da CNPU)	Maior difusão da noção das especificidades do "Urbano" (dez anos de ensaios)
<b>5. Sistema Nacional de Investimentos Urbanos</b>	Processo de consolidação pelas prerrogativas do sistema de planejamento e pela "abundância" de recursos	Processo de desestruturação pelo esvaziamento de fundos e programas

## 1. OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS E CONCEITUAIS

Na realização deste trabalho, a aplicação da metodologia adotada no DU-1 exigiu da equipe um constante exercício de reflexão sobre as bases em que a referida metodologia fora elaborada e a verificação da sua validade no momento atual. Supunha-se que a sua adequação dependesse não somente dos aspectos teóricos, mas também, e sobretudo, dos aspectos práticos e operacionais que condicionaram a sua elaboração.

Embora a necessidade de atualização e de adequação da metodologia tenha sido um dos pré-requisitos apontados nos termos de referência, a sua realização prévia não se tornou possível, face ao tempo reduzido previsto para o desenrolar do Projeto DU-2. Por outro lado, os documentos disponíveis do Projeto DU-1 (colocados à disposição da equipe) não permitiram uma rápida apreensão da metodologia. Alguns dos conceitos e pressupostos do projeto original não foram explicitados ou não foram discutidos, pois os relatórios da pesquisa não foram elaborados com o intuito de transmitir a metodologia empregada e, portanto, a ênfase se colocou sobre o conteúdo da análise, as conclusões e as recomendações. Também, foi possível observar que alguns dos pressupostos ou conceitos básicos utilizados no DU-1, seriam atualmente, no mínimo discutíveis.

Esta desatualização deve-se tanto à evolução do quadro sócio-econômico, político e institucional brasileiro na última década, quanto aos próprios motivos que levaram as instituições envolvidas a promover, tanto o Projeto DU-1, como o Projeto DU-2.

De uma forma genérica, o quadro brasileiro em 1975, caracterizava-se pela euforia decorrente da época do "milagre" econômico, que pressupunha a existência de recursos abundantes para investimentos, como também propiciava a tendência à perpetuação dos métodos de planejamento e de decisão centralizadores, então vigentes.

A tónica daquele momento, com relação aos serviços urbanos, era a de se procurar modernizar o país através da difusão de modelos, padrões e tecnologias homogêneas, ligadas à concepção de que o enfoque empresarial deveria predominar na implantação e exploração dos serviços urbanos.

Estes aspectos são bastante evidentes no decorrer da análise resultante do Projeto DU-1. Destacam-se, principalmente, os aspectos levantados para justificar a realização da pesquisa:

- a) A crescente demanda de serviços urbanos enfrentada pelas municipalidades e a incapacidade destas de disporem de recursos financeiros e técnicos próprios, suficientes para expandi-los, estavam em contraposição às disponibilidades efetivas (e nem sempre solicitadas ao ritmo esperado) dos fundos e programas específicos, criados pelo Governo Federal 1/.
- b) O objeto central da análise seria definido como uma tentativa de identificar os estrangulamentos que impediam as municipalidades de solicitarem recursos ao Governo Federal através dos fundos e programas.
- c) Os fundos e programas, ao procurarem difundir o uso de determinadas tecnologias, condicionavam a liberação de recursos a parâmetros não necessariamente adequados ao contexto local, mas voltados, sobretudo, para um "enfoque empresarial", que pretendia "condicionar a demanda em função das características da oferta".
- d) Supunha-se também, em função da vocação dos fundos financeiros, que a escassez de recursos locais para investimentos na implantação, melhoria ou expansão de serviços urbanos, poderia ser suprida por empréstimos feitos aos governos locais através do comprometimento de suas capacidades legais de endividamento. Por outro lado, admitia-se que a demanda oficial de recursos fosse formada a partir de demandas setoriais não necessariamente compatibilizadas ou hierarquizadas.
- e) A ótica principal, que presidiu o desenvolvimento do modelo de análise utilizado no DU-1, visava em princípio verificar a utilização, pelos municípios, dos fundos financeiros, "carros-chefe" da política de centralização então vigente.

Estas observações não desmerecem a consistência teórica do modelo adotado, nem os resultados então encontrados. Exigiram, porém, que a equipe procurasse no decorrer deste trabalho reformular o modelo (no que se refere aos aspectos operacionais) para adequá-lo à situação atual. Esta iniciativa foi limitada pela contingência de utilizar as informações oriundas da aplicação dos questionários elaborados para a alimentação do modelo de análise DU-1 1/.

Permanece válida, porém, a abordagem do tema "Demanda e Oferta de Serviços Urbanos", através da análise das passagens adotadas no DU-1:

---

1/ Vide Relatório "Sistema Nacional para Investimentos Urbanos: A Demanda e Oferta de Serviços Urbanos nas Cidades de Porte Médio no Brasil", CNDU/CEPAL/IPEA, Junho 1976.

- Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços;
- Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos (ou necessidade de recursos externos);
- Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços;
- Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços e também os conceitos que lhes subsidiam.

Permanece igualmente válida a tentativa de analisar estas passagens através de condicionantes e indicadores, que confrontados, possibilitariam constatar a existência ou não de estrangulamentos relacionados a hipóteses geradas a partir da consideração de pressupostos e da aproximação da realidade a ser analisada.

O exercício desenvolvido pela equipe do DU-2, do ponto de vista metodológico, foi, então, o de procurar identificar os pressupostos que dessem base e justificassem a execução do projeto, a partir do contexto atual e da realidade observada no decorrer do "trabalho de campo", permitindo um máximo de fidelidade às constatações realizadas e à análise de tendências e expectativas dos diversos atores com relação à evolução do quadro atual.

Em outras palavras, no DU-2 realizou-se uma análise dinâmica, em contraposição à análise estática do DU-1. Os pressupostos do DU-2 procuraram compatibilizar-se com a evolução da situação político-institucional do país e com o caráter de transição atual.

Admitiu-se, assim, que as características principais do momento atual seriam:

- a) Crescente demanda de serviços urbanos (via processo de urbanização), face a um menor ritmo de expansão daqueles serviços;
- b) dinâmica do processo político local expressa através do desenvolvimento da organização comunitária, que atua pressionando os governos municipais para a melhoria e expansão dos serviços urbanos e exige maior participação no processo de gestão local;
- c) demanda de recursos pelos municípios, para melhoria e expansão dos serviços urbanos, superior a disponibilidade da oferta nacional, decorrente do esvaziamento dos fundos financeiros existentes e da escassez de recursos orçamentários para alimentação dos programas setoriais. Em consequência, tornou-se impraticável analisar o "Sistema Financeiro Nacional para Investimentos Urbanos";

1/ E verdade que se procurou introduzir aspectos não contemplados pelo DU-1, que revelaram-se bastante atuais: participação comunitária e tecnologia adequada.

- d) reivindicação pelos Governos Municipais de maior autonomia financeira e administrativa;
- e) reformulação da estratégia nacional, a qual está sendo colocada em questão, para fazer face à crescente demanda de serviços urbanos; constatação da necessidade de descentralizar decisões, atividades de planejamento, fontes de recursos e atribuições de competência através de reformas tributárias e administrativas que estão atualmente em pauta.

Verificou-se, assim, a necessidade de deslocar o ponto central de análise, do Governo Federal (adotado pelo DU-1) para o Governo Municipal, admitindo-se que o papel essencial da municipalidade deverá ser o de garantir uma maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos disponíveis, locais ou não, para a melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos.

Decorrem daí, portanto, os seguintes pressupostos:

- a) A oferta de serviços urbanos deve ser condicionada às características da demanda.
- b) A atividade de planejamento e programação para melhoria, expansão e implantação de serviços urbanos, deve ser desenvolvida numa ótica de serviço público, partindo-se do pressuposto de que o acesso aos serviços urbanos é um direito dos cidadãos.
- c) Os padrões e as tecnologias utilizadas para prestação de serviços urbanos devem ser adequados tanto às características da demanda, quanto aos recursos disponíveis e, ainda, ao enfoque de serviço público.

O conceito de racionalização e maximização da aplicação dos recursos disponíveis na melhoria ou expansão dos serviços urbanos, decorre de uma visão integrada das ações setoriais na gestão urbana considerando a interdependência dos setores na constituição do complexo de relações que compõe o quadro urbano em todas as suas dimensões. Neste sentido, o governo local deverá conduzir o processo de síntese das propostas setoriais de investimento, hierarquizando-as e compatibilizando-as, de acordo com as prioridades e reivindicações expressas pela comunidade.

A apreensão dos pressupostos acima permitiu a reformulação e a simplificação do modelo de análise, com a intenção de dar maior ênfase à análise do processo observado, do que propriamente aos seus resultados.

Reassalvando-se que a simplificação do modelo foi decorrente da exiguidade do prazo disponível para a sua realização, cabe salientar que não se pretendeu redefinir o modelo de análise de forma completa e exaustiva. Alguns conceitos e passagens merecem, portanto, uma melhor definição.

Em função desta simplificação, colocou-se em primeiro plano a análise dos mecanismos que condicionaram este processo nas principais passagens do modelo DU-1. A partir dessa análise, pode-se detectar os principais estrangulamentos existentes, ficando em segundo plano a análise de estrangulamentos secundários.

Admitiu-se que, para cada passagem (Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços, Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos, Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços e Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços), existiria um estrangulamento principal decorrente do confronto dos mecanismos de formação de cada aspecto em particular.

Partiu-se da hipótese inicial de que cada etapa (exercida em primazia por um dos atores) 1/ seria caracterizada por um processo definido por condicionantes que exprimiriam:

- Nível de organização
- Visão do interlocutor

O nível de organização engloba os aspectos relativos à realidade observada, e a visão do interlocutor exprime as expectativas manifestadas por cada ator sobre o seu oponente; e por este caminho tratou-se identificar as tendências de evolução do processo.

Em cada uma das passagens, procurou-se aferir os pressupostos explicitados acima, com o objetivo de identificar os estrangulamentos que não podem ser verificados.

O universo de cidades, que constituiu a amostragem selecionada para a realização do DU-1, foi definido de maneira a contemplar cidades localizadas em diferentes regiões do país, e dotadas de taxas de crescimento diferenciadas (baixa, média e alta), de modo que os problemas detectados pudessem representar o mais fielmente possível a gama de problemas enfrentados pelo conjunto de cidades de porte médio do país. Para a realização do DU-2 foram consideradas as mesmas cidades e os mesmos serviços, admitindo-se que as justificativas apresentadas naquele projeto, para definir este universo, continuam válidas.

As cidades pesquisadas foram: São Luis, Teresina, Campina Grande, Goiânia, Juiz de Fora, Campos, Ribeirão Preto, Londrina e Pelotas.

Os serviços analisados foram: Abastecimento de Água, Esgotos, Sistema Viário, Limpeza Urbana, Transporte Coletivo, Saúde, Assistência Médico-Hospitalar, Apoio a Organizações

---

1/ Seriam os atores em questão: comunidade, o Governo Municipal, as agências de prestação de serviços urbanos e o Governo Federal.

Culturais, Recreativas e Esportivas, Abastecimento Alimentar e Apoio a Organizações Comunitárias.

O diagrama, apresentado ao final deste capítulo - explicita o esquema teórico adotado, a partir do qual procurou-se analisar as diversas passagens, identificando e especificando os condicionamentos, de acordo com as hipóteses de estrangulamento. Cada condicionante é resultante - direta ou indiretamente (via outro condicionante)- das informações recolhidas através dos questionários e entrevistas realizadas. Em alguns casos, para a melhor caracterização de determinado condicionante ou para sua análise, fez-se apelo a observações pessoais dos membros da equipe, com o objetivo de enriquecer resultados e melhor exemplificar casos concretos.

A colocação em prática do modelo teórico adotado foi limitado às informações disponíveis. Contrariamente ao DU-1, não foi possível elaborar questionários específicos para a manipulação do modelo.

A manipulação do modelo deu-se, então, a partir dos condicionantes possíveis de serem verificados com os indicadores disponíveis. São apresentados a seguir para cada passagem, os condicionantes adotados como aproximações ao modelo teórico:

#### 1.1. Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços

Processo de identificação das prioridades locais, resultado do confronto entre:

- a) Formas de manifestação da comunidade, para apresentar reivindicações, expressas por:
  - nível de organização da comunidade para discussão de problemas e coordenação de esforços para busca de solução;
  - visão da comunidade sobre o governo local com relação à expectativa de atendimento das reivindicações e de participação nas soluções adotadas.
- b) Formas de manifestação do governo local diante das reivindicações da comunidade de acordo com:
  - nível de organização própria para apreensão das reivindicações;
  - expectativa e receptividade do governo local em relação à sua visão sobre a participação da comunidade no processo de melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos.

### **1.2. Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos**

Processo de alocação dos recursos disponíveis, resultado do confronto entre:

- a) Necessidade de recursos para melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos, decorrente da capacidade local para explicitar, através de planos, programas e projetos a demanda apreendida, condicionada por:
  - nível de organização do governo local para a quantificação dos recursos necessários a partir de sua capacidade de programação;
  - visão da comunidade com relação à apropriação dos seus recursos potenciais, através da sua participação na escolha, definição e implantação dos planos, programas ou projetos.
- b) Disponibilidade de recursos para melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos, condicionada pela disponibilidade de recursos próprios e pela obtenção de recursos externos através de fundos, programas e orçamento de agências de prestação de serviços não-municipais, medidas através de:
  - disponibilidade de recursos próprios em função do sistema local de arrecadação e da capacidade de endividamento;
  - visão sobre o Governo Federal em função da expectativa de obtenção de recursos externos através de empréstimos, transferências ou orçamento de agências federais de prestação de serviços.

### **1.3. Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços**

Processo de identificação de tecnologia a utilizar para melhoria, expansão e implantação de serviços urbanos, resultado do confronto entre:

- a) Possibilidade de utilização de tecnologia adequada incluindo, tanto a disponibilidade efetiva de recursos, quanto as necessidades de melhoria, expansão ou implantação de serviços urbanos, condicionada por:
  - características dos recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis, decorrentes de apreciação feita pelas agências de prestação de serviços;

- receptividade a tecnologias alternativas no sentido do melhor aproveitamento dos recursos locais disponíveis.

b) Nível de adequação da tecnologia utilizada decorrente da:

- modalidade de atendimento vista como resultado do nível de organização das agências para apreender qualitativamente as características da demanda de serviços 1/;
- visão da comunidade no sentido de verificar se a capacidade de pagamento da população é considerada no cálculo das tarifas, e as expectativas de que a participação da comunidade possa tornar mais eficiente o processo de melhoria, expansão e implantação de serviços urbanos.

#### 1.4. Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços

Processo de apreciação dos serviços prestados para verificação da sua adequação às características da demanda.

a) Avaliação dos serviços prestados em termos das características de demanda e do nível de cobertura dos serviços com relação à população urbana, condicionada por:

- nível de organização das agências de prestação de serviços, para qualificar e quantificar a demanda de serviços urbanos;
- visão sobre a comunidade com relação a sua participação no processo de gestão dos serviços prestados e instrumentos colocados à disposição da comunidade para tal.

b) Formas de manifestação da comunidade via:

- nível de organização para participação efetiva na gestão dos serviços (controle, cálculo de tarifas, etc.);
- visão sobre agências e sobre os serviços, no que se refere às possibilidades de expansão dos serviços e ao nível de atendimento esperado.

---

1/ Tendo em vista as limitações decorrentes dos questionários utilizados e a quase inexistência de critérios e padrões para avaliação da demanda, este condicionante foi avaliado através da apreciação qualitativa dos entrevistados sobre a modalidade de atendimento dispensado aos usuários.

### 1.5. Demanda Oficial de Recursos x Oferta Nacional de Recursos

Processo de distribuição dos recursos federais realizado através do confronto entre:

- a) Demanda de recursos dos municípios, condicionada por:
  - nível de organização dos municípios para identificar e tirar proveito das oportunidades para obtenção de recursos;
  - visão sobre o Governo Federal, traduzida como a expectativa do Governo Municipal com relação à obtenção de recursos provenientes do primeiro.
- b) Nível de organização do Governo Federal, visto como o conjunto de instrumentos técnico-institucionais existentes, para distribuição dos recursos disponíveis.

A diferença essencial entre esta forma de abordagem e aquela empregada no DU-1 está em procurar identificar a existência ou não de estrangulamentos, e também na atitude adotada ou que intenta adotar cada um dos interlocutores, visando superar os estrangulamentos existentes através da utilização de tecnologias alternativas, sejam essas de processo ou de produto.

Admitiu-se, por exemplo, que o governo local, face às pressões decorrentes da comunidade e as limitações impostas pela escassez de recursos, procuraria integrá-la no processo de gestão local para tornar mais conhecidas estas limitações, e para garantir uma maior eficiência, eficácia e impacto na aplicação dos recursos disponíveis.

Por outro lado, a existência de modalidades de atendimento não-compatíveis com as reivindicações da comunidade e os recursos financeiros disponíveis levaria o Governo Municipal a procurar outras alternativas tecnológicas para o atendimento da demanda local.

No momento de análise de cada passagem, serão explicitadas as hipóteses referentes a cada estrangulamento e aos indicadores que dão origem aos condicionantes utilizados em cada uma das passagens.

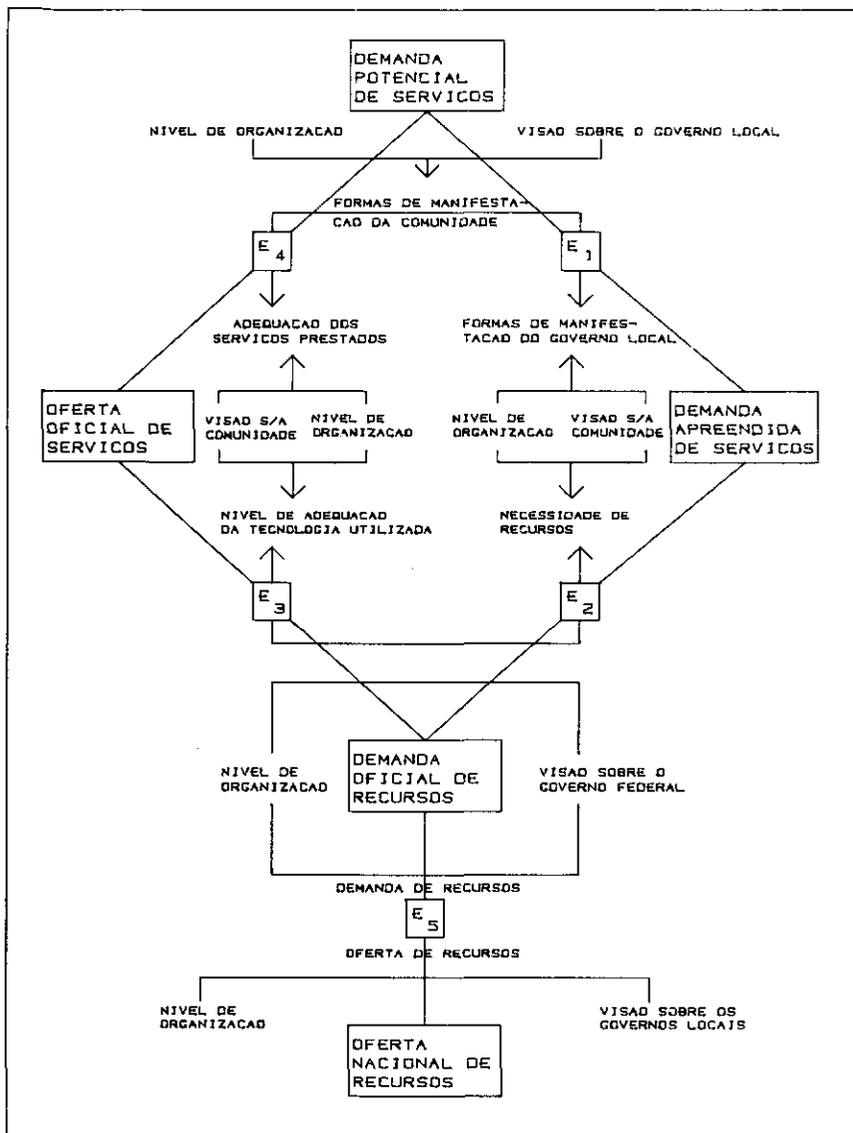
A partir dos dados levantados no campo, foi possível realizar a análise dos principais pontos de estrangulamento verificados entre a demanda e a oferta de infraestrutura em cidades de porte médio, a saber: Demanda Potencial de Serviços x Demanda Apreendida de Serviços, Demanda Apreendida de Serviços x Demanda Oficial de Recursos, Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços, Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços e Demanda Oficial de Recursos x Oferta

Nacional de Recursos, cujos resultados serão avaliados nos capítulos que se seguem. Finalmente, se avaliará o processo de identificação das tecnologias adotadas.

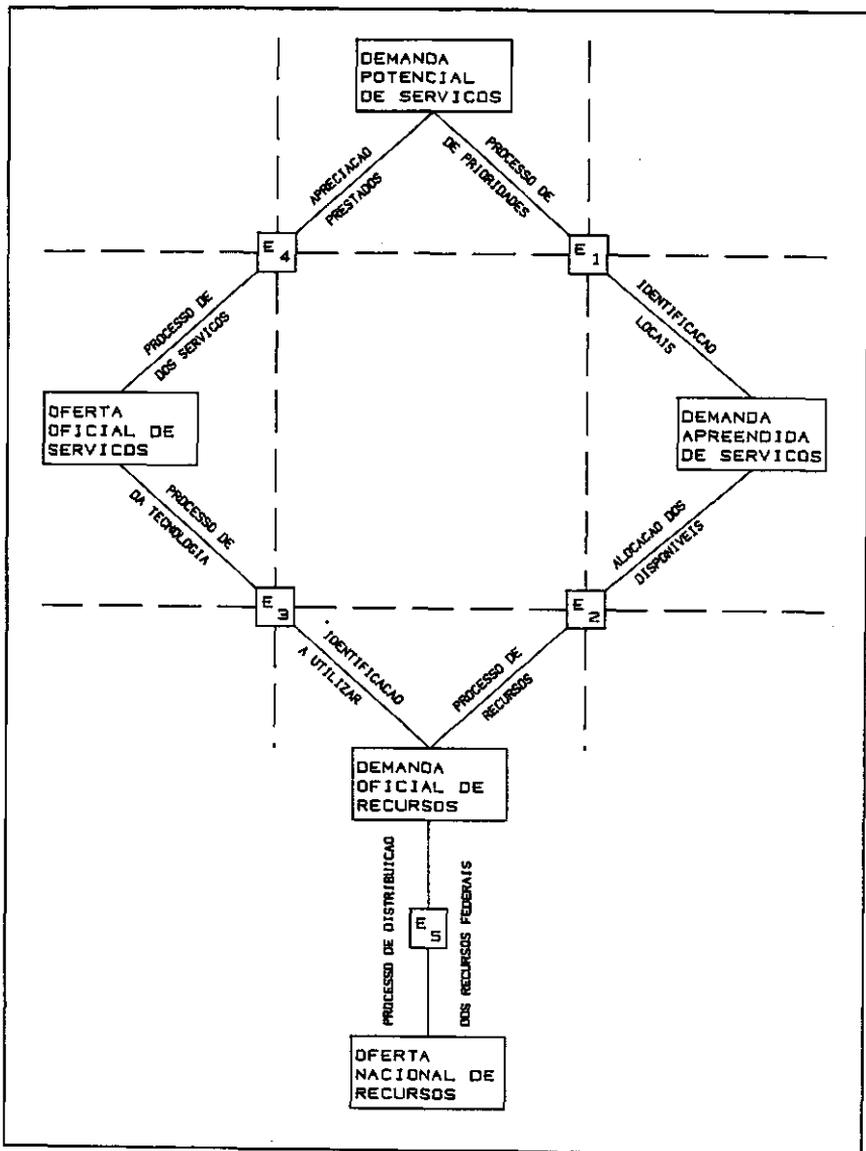
Do ponto de vista conceitual, um ponto de estrangulamento representa um confronto necessário para avaliar o nível de correspondência entre os principais indicadores de demanda e oferta estabelecidos pelo modelo de análise.

O mecanismo de avaliação destes confrontos pressupõe a análise das conexões existentes entre os condicionantes e os indicadores considerados para cada esfera de gestão municipal, para constatar a existência ou não de conflitos nessa conexão.

# MODELO DE ANALISE I



# MODELO DE ANALISE II





## QUADRO I-A

**VISÃO DA COMUNIDADE SOBRE O GOVERNO LOCAL  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL**

FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL QUE MELHOR PODERIAM RESOLVER OS PROBLEMAS DA COMUNIDADE						
	Definição do canal de ligação com a Prefeitura	Consulta Pela A.M. sobre os principais problemas da comunidade	Consulta para conhecer a melhor solução para cada problema	Estímulo para participação na gestão dos serviços	Apoio geral para execução de obras	Outras
CIDADES						
São Luis	4	3	4	2	3	-
Teresina	2	1	-	1	1	-
Campina Grande	1	2	4	2	2	-
Goiânia	-	-	-	-	-	-
Juiz de Fora	2	2	2	1	1	1
Campos	2	1	1	2	-	-
Ribeirão Preto	-	-	-	-	-	-
Londrina	1	1	-	-	1	-
Pelotas	3	3	3	2	2	4 <sup>(1)</sup>
T O T A L	15	13	14	10	10	5

1/ Das quatro associações entrevistadas, duas sugeriram que a Prefeitura deveria escutá-las melhor e pôr em prática o projeto municipal "Todo Poder Emana do Povo", e as outras que a Prefeitura deveria dispor de mais recursos financeiros.

2/ Opinião das associações entrevistadas (média de três por cidade).

## QUADRA I-B

VISÃO DA COMUNIDADE SOBRE O GOVERNO LOCAL  
FORMAS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITARIA

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITARIA ALÉM DAS REIVINDICAÇÕES 1/  CIDADES	Indicando prioridades nas reivindicações	Discutindo e participando na escolha de soluções adequadas	Participando na gestão dos serviços	Colaborando na execução de obras	Outras
São Luís	2	2	3	3	-
Teresina	3	1	1	3	-
Campina Grande	2	4	1	3	1
Goiânia	-	-	-	-	-
Juiz de Fora	3	3	1	3	1
Campos	2	3	2	1	-
Ribeirão Preto	-	-	-	-	-
Londrina	1	-	-	2	-
Pelotas	4	3	1	3	2
T O T A L	17	16	9	17	4

1/ Opinião das associações entrevistadas (média de três por cidade).

## QUADRO I-C

FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA COMUNIDADE  
SEGUNDO AS ASSOCIAÇÕES

ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES	CIDADES									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	GoIânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
Através das associações		x	x	-	x	x	-		x	7
Campanhas	x	x	x	-	x	x	-	x	x	8
Audiência com o Prefeito			x	-		x	-	x		3
Através de vereadores	x	x		-			-	x		3
Diretamente aos secretários municipais	x	x	x	-			-	x		4
Reuniões nos bairros com as A.M.				-	x		-		x	2
Através de comissões, conselhos, etc.			x	-	x		-		x	3
Através de instituições específicas				-	x		-			1
Através de outras instituições (inclusive as secretarias municipais)	x		x	-			-		-	2
Documentação oficial ao Prefeito ou aos secretários	x			-			x			2
Meios de comunicação				-	x		x			2
Outros								x		
TOTAL	5	4	6	-	6	4	2	4	11	

**QUADRO I-D**  
**FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA COMUNIDADE**  
**SEGUNDO AS AGENCIAS**

ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES	CIDADES									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
Através das associações		x	x	-	x				x	4
Campanhas										
Audiência com o Prefeito						x				1
Através de vereadores							x	x		2
Diretamente aos secretários municipais						x	x			2
Reuniões nos bairros com as A.M.					x				x	2
Através de comissões, conselhos, etc.					x				x	2
Através de instituições especificas										
Através de outras instituições (inclusive as secretarias municipais)	x						x			2
Documentação oficial ao Prefeito ou aos secretários	x						x			2
Meios de comunicação			x							1
Outros	x	x	x							3
<b>T O T A L</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	

## QUADRO I-E

FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA COMUNIDADE  
SEGUNDO A PREFEITURA

ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES	CIDADES								TOTAL	
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina		Pelotas
Através das associações	-	-	x	-	-	-	x	-	x	3
Campanhas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Audiência com o Prefeito	-	-	-	-	-	x	-	-	-	1
Através de vereadores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diretamente aos secretários municipais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reuniões nos bairros com as A.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	x	-
Através de comissões, conselhos, etc.	-	-	x	-	x	-	-	-	x	1
Através de instituições específicas	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-
Através de outras instituições (inclusive as secretarias municipais)	-	-	-	-	-	-	x	-	-	1
Documentação oficial ao Prefeito ou aos Secretários	-	-	x	-	-	-	-	-	-	1
Meios de comunicação	-	-	-	-	x	-	-	-	-	-
Outros	-	-	-	-	-	-	-	x	-	-
T O T A L	-	-	3	-	3	1	2	1	3	1

QUADRO I-F

**FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA COMUNIDADE  
SEGUNDO O ORÇAO DE PLANEJAMENTO**

CIDADES	ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES									
	São Luiz	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
Através das associações				-					-	
Campanhas				-					-	
Audiência com o Prefeito	x	x	x	-		x			-	4
Através de vereadores	x	x		-				x	-	3
Directamente aos secretários municipais		x	x	-					x	2
Reuniões nos bairros com as A.M.				-	x				-	1
Através de comissões, conselhos, etc.				-					-	
Através de instituições específicas				-					-	
Através de outras instituições (inclusive as secretarias municipais)	x			-			x		-	2
Documentação oficial ao Prefeito ou aos secretários				-					-	
Meios de comunicação				-					-	
Outros	x			-						1
<b>T O T A L</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	

## QUADRO I-G

FORMAS DE MANIFESTAÇÃO DA COMUNIDADE  
SEGUNDO AS AGENCIAS

ENCAMINHAMENTO DAS REIVINDICAÇÕES	CIDADES								TOTAL	
	São Luiz	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina		Pelotas
Através das associações		x	x	-	x				x	4
Campanhas										
Audiência com o Prefeito						x				1
Através de vereadores							x	x		2
Diretamente aos secretários municipais						x	x			2
Reuniões nos bairros com as A.M.					x				x	2
Através de comissões, conselhos, etc.					x				x	2
Através de instituições específicas										
Através de outras instituições (inclusive as secretarias municipais)	x						x			2
Documentação oficial ao Prefeito ou aos secretários	x						x			2
Meios de comunicação			x							1
Outros	x	x	x							3
TOTAL	3	2	3	-	3	2		1	3	

## QUADRO I-H

INDICADORES SOBRE A POSIÇÃO DO GOVERNO LOCAL FACE AS REIVINDICAÇÕES  
SEGUNDO A PREFEITURA MUNICIPAL

INDICADORES	CIDADES										
	São Luis	Teresina	CampinaGrande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL	
Cidades que possuem instituição interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Cidades que possuem instituição integrada 1/	-	-	x	-	x	-	-	-	x	3	
Relação de campanhas positivas número de campanhas	Número de campanhas realizadas a partir de 1980	29	10	11	-	16	4	-	4	12	
	Número de campanhas com resultado positivo	3	9	2	-	11	1	-	-	3	
	Percentual de campanhas com resultados positivos	10	50			68	33	-	33		
Natureza das informações utilizadas pelo órgão central de planejamento na formulação de seus planos, programas e projetos	Conhecimentos pessoais dos técnicos da equipe		x	x	x	x		x	x	6	
	Informações disponíveis em diversos setores da Prefeitura		x	x		x			x	4	
	Informação da imprensa					x		x	x	2	
	Informações prestadas pelas agências prestadoras de serviços		x	x		x			x	4	
	Informações oriundas da comunidade		x	x		x		x		4	
	Outras informações	x	x		x	x	x	x			6
	Não supre										

1/ Instituições tipo comissões, conselhos, etc. onde há membros do Governo Local e da Comunidade.

## QUADRO I-I

INDICADORES SOBRE A POSIÇÃO DO GOVERNO LOCAL FACE AS REIVINDICAÇÕES  
SEGUNDO AS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS

NUMERO DE AGENCIAS QUE ALEGARAM UTILIZAR TIPOS DE INFORMAÇÃO E CRITERIOS DE ANALISE 1/		São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
		Natureza das informações utilizadas pelas agências prestadoras de serviços	Pesquisa de campo	8	6	6	4	3	6	3	3
Pesquisa de opiniões	2		3	3	1	1	2	1	3	1	17
Leitura de jornais	4		3	1	4	2	2	1	2	-	19
Literatura técnica	5		3	2	4	4	2	2	3	2	27
Cons. a associações comerciais	7		4	5	3	5	5	3	3	2	37
Reclamações individuais	4		2	3	2	3	5	2	1	1	23
Revind. de vereadores	2		3	3	3	3	5	2	1	-	22
Revind. de empresas	3		-	2	1	1	1	1	1	1	11
Outros	5		5	2	1	4	5	1	7	1	31
Critérios utilizados pelas agências prestadoras de serviços urbanos para a definição de áreas carentes	Intensa necessidade dos serviços	7	4	5	6	5	5	5	5	3	45
	Nível de renda da população	6	1	3	3	3	2	5	2	-	25
	Experiência com grupos comunitários	2	-	5	3	2	3	1	1	2	19
	Orientação superior	7	3	2	4	3	1	1	3	2	26
	Outros	1	1	-	-	1	3	-	4	2	-3

1/ Em cada cidade foram entrevistadas, em média, dez agências.

## QUADRO I-J

VISÃO DO GOVERNO LOCAL SOBRE A COMUNIDADE  
(PREFEITURA)

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITARIA	CIDADES									
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
Mutirão	-	-	x	-	x	-		-	x	3
Elaboração de programa conjunto (Prefeitura/ Comunidade)	-	-	x	-	x	-	x	-	x	4
Elaboração de programa da Prefeitura e definição de prioridades	-	-	x	-	x	-		-	x	3
Exemplo de participação	-	-	Mt		Mt	-			Ge	

Legenda: Mt = mutirão  
Ge = gestão de equipamentos

## QUADRO I-L

VISÃO DAS AGENCIAS SOBRE A COMUNIDADE  
(POR CIDADE)

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA	CIDADES									
	São Luis	Terezina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	TOTAL
Definição de prioridades	4	2	6	2	7	2	2	1	7	33
Definição do nível de atendimento	3	2	6	2	7	-	2	5	9	36
Gestão dos serviços ofertados	8	1	6	1	7	-	2	8	8	41
Execução de obras	3	1	5	2	7	3	2	-	2	25
Aceitação dos programas	4	3	5	-	-	11	-	7	-	25

## QUADRO I-M

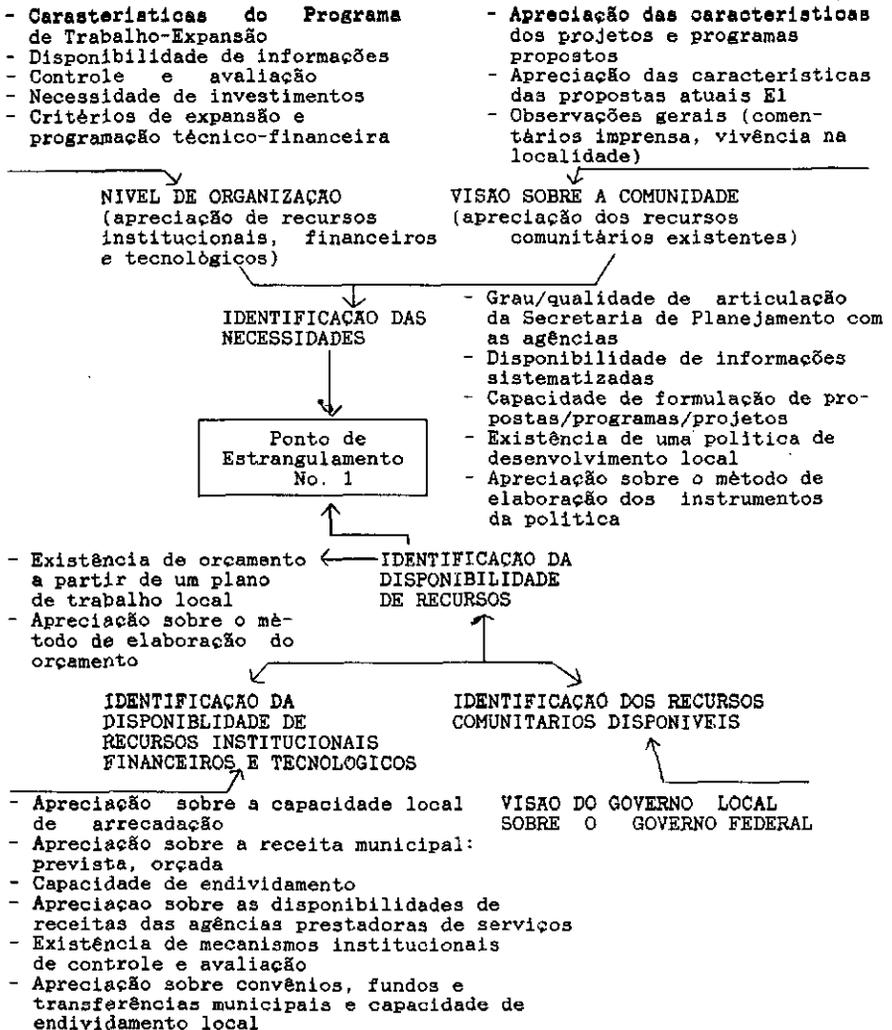
VISÃO DAS AGENCIAS SOBRE A COMUNIDADE 1/  
(POR SERVIÇOS)

SERVIÇOS NIVEIS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITARIA	Definição de prioridades	Definição do nível de atendimento	Gestão dos serviços ofertados	Execução de obras	Aceitação dos programas
Abastecimento de Água	3	2	5	5	2
Esgotos	3	2	5	5	2
Limpeza Urbana	3		4	2	3
Sistema Viário	5	3	4	4	4
Transporte Público	4	4	5	1	1
Saúde Pública	5	5	6	3	2
Assistência Médico-Hospitalar	-	1	2	-	-
Apoio a Atividades Recreativas					
Apoio a Atividades Culturais	6	8	8	6	8
Apoio a Atividades Esportivas					
Abastecimento Alimentar	4	4	3	1	2
Apoio a Organizações Comunitárias	4	2	4	2	1
T O T A L	37	35	46	29	25

1/ De acordo com os dados levantados no ponto de estrangulamento no.3.

## QUADRO II

## INDICADORES RELATIVOS AO PONTO DE ESTRANGULAMENTO NO.2



## QUADRO II-A

RECURSOS ESTIMADOS PELAS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS  
PARA IMPLANTACAO DE PROGRAMAS DE EXPANSAO E MELHORIA 1/

SERVIÇOS	CIDADES								TOTAL	
	São Luiz	Teresina	Campina Grande	Goiania	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina		Pelotas
Abastecimento de Agua	256	225		500	107		28	188		1 304
Esgotos	300	225		500	108		28,5	1885		1350
Limpeza Urbana		20	15							35
Sistema Viário	225								10	235
Transporte Público		30	2,5	210			42,9			285,4
Saúde Pública	1,5	3,0							12,9	17,4
Assistência Médico- -Hospitalar										-
Apoio a Atividades Recreativas		1,0	1,7							2,7
Apoio a Atividades Culturais		1,0	16,5						0,4	17,9
Apoio a Atividades Esportivas										
Abastecimento Alimentar	7	4,25								11,25
Apoio a Organizações Comunitárias			10,4							10,4
T O T A L	789,5	509,2	46,1	1210	215	-	99,4	389,4	10,4	3269,50

1/ Em milhões de cruzeiros.

## QUADRO II-B

RECURSOS DISPONÍVEIS NAS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS  
PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO 1/

SERVIÇOS	CIDADES									TOTAL
	São Luiz	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas	
Abastecimento de Água		45			7	1,5	*	111		164,5
Esgotos	0,39	45			8,7	0,6	*	100,5		155,2
Limpeza Urbana			45						0,91	45,9
Sistema Viário	41,3			80	20					141,3
Transporte Público			0,5			3	*			3,5
Saúde Pública	1,2	6,0			1,5			0,05		8,75
Assistência Médico-Hospitalar		1,2								1,2
Apoio a Atividades Recreativas					0,5					0,5
Apoio a Atividades Culturais		1,6						0,57	0,3	2,47
Apoio a Atividades Esportivas										-
Abastecimento Alimentar										-
Apoio a Organizações Comunitárias		0,56		14						18,96
T O T A L	47,3	99,3	45,5	94	37,7	5,1	.	212,2	0,94	541,18

1/ Em bilhões de cruzeiros.

\* Existem recursos disponíveis, mas não podem ser calculados.

## QUADRO II-C

INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS LOCAIS DE ARRECADAÇÃO 1/

MUNICÍPIOS	DATA DA ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO	O CADASTRO CONTA COM O SISTEMA DE ATUALIZAÇÃO (COMPATÍVEL COM O CRESCIMENTO DA CIDADE)	% DE RECEITA ARRECADADA SOBRE RECEITA ORÇADA				
			1981	1981	1983	1984	1985
São Luis	1982	NÃO	195,8	123,0	208,0	175,0	-
Teresina	1984	SIM	-	-	-	-	-
Campina Grande	1981	NÃO	25,2	106,5	88,9	187,2	-
Goiânia	-	NÃO	31,6	38,3	29,7	24,2	-
Juiz de Fora	1985	SIM	68,7	72,9	81,2	285,3	133,6
Campos	1984	NÃO	72,3	87,1	70,2	303,1	28,6
Ribeirão Preto	1985	SIM	93,6	131,0	83,6	102,6	70,0
Londrina	1985	SIM	73,2	72,0	77,3	128,8	122,8
Pelotas	1978	NÃO	64,1	78,1	79,6	106,7	103,7

1/ Além destes indicadores, foram utilizadas informações oriundas das observações pessoais dos pesquisadores, sempre que havia dúvidas sobre alguma cidade.

## QUADRO II-D

**APRECIACAO DAS CONDICÖES DOS RECURSOS FINANCEIROS  
DISPONIVEIS NAS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS 1/**

SERVIÇOS \ RECURSOS FINANCEIROS	PARA OPERACAO E MANUTENCAO			PARA AMPLIACAO E/OU MELHORIAS		
	Satisfatório	Deficiente	Razoável	Satisfatório	Deficiente	Razoável
Abastecimento de Agua	0	5	2	0	4	3
Esgotos	0	5	2	0	5	2
Limpeza Urbana	3	2	1	1	4	1
Sistema Viário	0	2	2	0	3	1
Transporte Público	0	2	4	0	3	3
Saúde Pública	0	3	4	0	2	5
Assistência Médico-Hospitalar	0	1	4	0	2	2
Apoio a Atividades Recreativas	0	3	1	0	3	1
Apoio a Atividades Culturais	0	3	2	0	3	2
Apoio a Atividades Esportivas	0	1	0	0	1	0
Abastecimento Alimentar	0	1	1	0	1	1
Apoio a Organizações Comunitárias	1	2	1	1	3	0
<b>T O T A L</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>21</b>

1/ Nível de incidência de respostas, por serviços

## QUADRO II-E

**APRECIACÃO DA ADEQUAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS  
DISPONÍVEIS NAS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS 1/**

ADEQUAÇÃO DOS RECURSOS  SERVIÇOS	HUMANOS				MATERIAIS			
	OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO		AMPLIAÇÃO E/OU MELHORIA		OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO		AMPLIAÇÃO E/OU MELHORIA	
	Existe	Inexiste	Existe	Inexiste	Existe	Inexiste	Existe	Inexiste
Abastecimento de Água	7	0	4	3	4	1	2	3
Esgotos	7	0	4	3	4	1	2	3
Limpeza Urbana	3	3	1	5	5	1	2	4
Sistema Viário	2	3	1	4	2	3	0	5
Transporte Público	2	4	1	5	3	3	1	5
Saúde Pública	7	0	3	4	7	0	2	5
Assistência Médico-Hospitalar	4	0	3	1	4	0	3	1
Apoio a Atividades Recreativas	4	1	1	4	3	2	1	4
Apoio a Atividades Culturais	4	0	0	3	4	0	0	4
Apoio a Atividades Esportivas	1	0	0	0	1	0	0	0
Abastecimento Alimentar	2	0	2	0	1	1	0	2
Apoio a Organizações Comunitárias	4	0	1	3	2	1	1	2
<b>T O T A L</b>	<b>47</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>38</b>

1/ Nível de incidência de respostas, por serviços.

## QUADRO II-F

CONDIÇÕES DE ENTROSAMENTO TÉCNICO E INFORMATIVO ENTRE O ÓRGÃO DE PLANEJAMENTO LOCAL E AS AGENCIAS PRESTADORAS DE SERVIÇO 1/

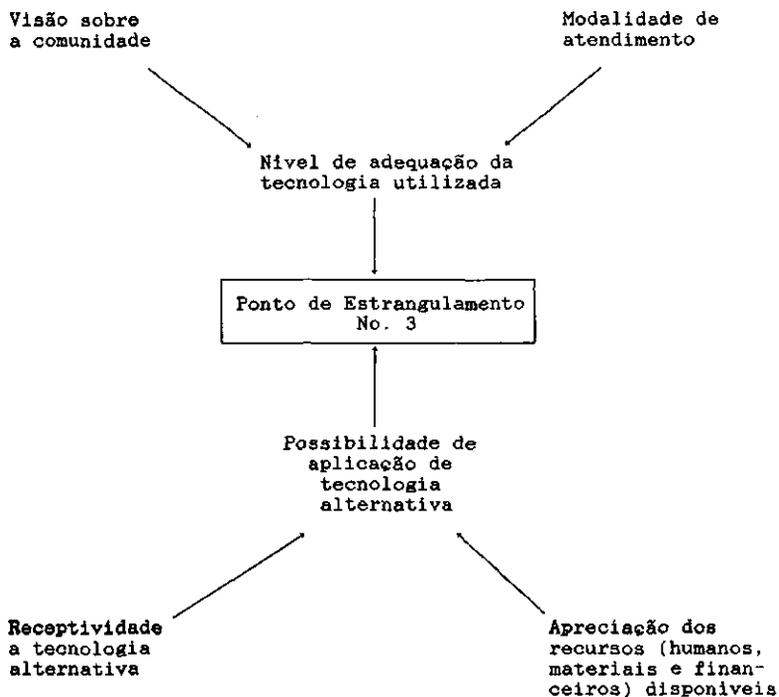
SERVIÇOS	CIDADES								
	São Luis	Teresina	Campina Grande	Goiânia	Juiz de Fora	Campos	Ribeirão Preto	Londrina	Pelotas
Abastecimento de Água	D	S	D	S	S	D	S	D	-
Esgotos	D	S	D	D	S	D	S	D	-
Limpeza Urbana	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Sistema Viário	P	S	S	S	S	D	S	D	-
Transporte Público	D	S	R	D	S	D	S	D	-
Saúde Pública	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Assistência Médico-Hospitalar	D	S	R	R	S	D	S	D	-
Apoio a Atividades Recreativas	D	S	S	R	S	D	S	D	-
Apoio a Atividades Culturais	D	S	S	R	S	D	S	D	-
Apoio a Atividades Esportivas	D	S	R	S	S	D	S	D	-
Abastecimento Alimentar	D	S	D	D	S	D	S	D	-
Apoio a Organizações Comunitárias	D	R	D	S	S	D	S	D	-
T O T A L									

1/ Nível de incidência de respostas, por cidades e serviços.

D - deficiente  
R - razoável  
S - satisfatório

## QUADRO III

## INDICADORES RELATIVOS AO PONTO DE ESTRANGULAMENTO NO. 3



## QUADRO III-A

RECEPTIVIDADE A TECNOLOGIAS ALTERNATIVAS SEGUNDO  
AGENCIAS ENTREVISTADAS 1/

	Abastecimento de água	Esgotos	Limpeza urbana	Sistema viário	Transporte público	Saúde pública	Ass. médico-hospitalar	Apoio ativ. recreativas	Apoio a ativ. culturais	Apoio ativ. esportivas	Abastecimento alimentar	Apoio org. comunitárias	TOTAL de respostas positivas
Conhecimento de experiência	6	7	5	6	4	8	10	6	5	5	4	3	69
Possibilidade de aplicação	2	5	4	5	3	8	1	7	5	5	4	4	53
Exemplo de aplicação	2	4	3	4	3	6	1	4	3	4	4	3	41
Existência de experiência	1	4	3	4	3	4	1	4	2	3	2	2	33
Principais problemas	2	2	1	1	3	4	-	2	2	3	3	2	25

1/ Nível de incidência de respostas, por serviços.

## QUADRO III-B

VISO DAS AGENCIAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS URBANOS  
SOBRE A COMUNIDADE 1/

		Abastecimento de água	Esgotos	Limpeza urbana	Sistema viário	Transporte público	Saúde pública	Assist. médico hospitalar	Apoio ativ. recreativas	Apoio a ativ. culturais	Apoio ativ. esportivas	Abastecimento alimentar	Apoio org. comunitárias	TOTAL
Tarifas que levam em conta capacidade de pagamento		7	7	5	3	4	-	-	-	-	-	-	-	26
Expectativa de participação comunitária	Definição de prioridades	3	3	3	5	4	5	-	6	6	6	4	4	49
	Definição do padrão de atendimento	2	2	4	3	4	5	1	8	8	8	4	2	51
	Gestão de serviços	5	5	4	4	5	6	2	8	8	8	3	4	62
	Execução de obras	6	6	2	4	1	3	-	6	6	6	1	2	43
	Aceitação das soluções	2	2	3	4	1	2	-	8	8	8	2	1	41

1/ Nível de incidência das respostas, relativo às nove cidades pesquisadas.

**QUADRO III-C**  
**APRECIACAO DA MODALIDADE DE ATENDIMENTO**

		Abastecimento de água	Esgotos	Limpeza Urbana	Sistema viário	Transporte público	Saúde pública	Assist. médico-hospitalar	Apoio a ativ. recreativas	Apoio a ativ. culturais	Apoio a ativ. esportivas	Abastecimento alimentar	Apoio a org. comunitária
Indicar população beneficiada 1/		7	6	7	5	6	5	3	3	2	2	3	1
Qualidade dos serviços prestados segundo 2/	Agência	S	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	S
	Outras Agências	R	D	R	R	R	D	D	R	D	R	R	R
	Comunidade	R	D	R	R	R	D	D	D	D	D	D	R
	Imprensa	D	D	R	R	R	D	R	R	D	R	D	R

1/ Nível de incidência das respostas, relativas às nove cidades pesquisadas (por serviços).

2/ S = Satisfatório  
R = Regular  
D = Deficiente

## QUADRO III-D

APRECIACÃO FEITA PELA AGENCIA COM RELAÇÃO AOS RECURSOS FINANCEIROS,  
HUMANOS E MATERIAIS DISPONÍVEIS PARA OPERAÇÃO/MANUTENÇÃO OU  
AMPLIAÇÃO/MELHORIA 1/

		Abastecimento de água	Essestos	Limpeza Urbana	Sistema viário	Transporte público	Saúde pública	Assist. médico hospitalar	Apoio a ativ. recreativas	Apoio a ativ. culturais	Apoio a ativ. esportivas	Abastecimento alimentar	Apoio a org. comunitária
Recursos financeiros	Operação/Manutenção	S	S	S	D	R	R	R	D	D	D	D	D
	Ampliação/Melhoria	D	D	D	D	D	R	R	D	D	D	D	D
Recursos humanos	Operação/Manutenção	S	S	R	D	R	S	S	S	S	-	-	S
	Ampliação/Melhoria	R	R	D	D	D	D	S	D	D	-	-	D
Recursos materiais	Operação/Manutenção	S	S	S	R	R	S	S	R	S	-	-	-
	Ampliação/Melhoria	D	D	D	D	D	D	S	D	D	-	-	-

1/ Nível de incidência das respostas, por serviços:

S = Satisfatório  
R = Regular  
D = Deficiente



## 2. PONTO DE ESTRANGULAMENTO No. 1:

### DEMANDA POTENCIAL DE SERVIÇOS x DEMANDA APREENDIDA DE SERVIÇOS

Este ponto de estrangulamento baseia-se na análise dos mecanismos utilizados pela comunidade, para explicitar suas necessidades e reivindicações de serviços urbanos (expressão da demanda potencial) e daqueles utilizados pelo governo local (conjunto de agências de prestação de serviços urbanos e administração municipal), para apreensão daquelas necessidades e reivindicações (formação da demanda apreendida).

Entende-se como Demanda Potencial de Serviços, o conjunto das necessidades que uma determinada população considera imprescindíveis para a obtenção de uma vida urbana de acordo com as suas aspirações.

Admite-se que a comunidade poderia exprimir suas necessidades e reivindicações, em termos de melhoria ou expansão de serviços urbanos, de forma eficiente e representativa quando:

- procurasse organizar-se em grupos do tipo de associações de bairro ou de moradores, onde pudesse debater seus problemas comuns e coordenar esforços para a sua solução;
- tivesse expectativa de que suas reivindicações fossem atendidas e que pudesse contribuir na solução através da sua participação.

Por outro lado, entende-se por Demanda Apreendida de Serviços a apreensão oficial pelo governo local da demanda potencial; ou seja, a forma pela qual o governo local procura identificar as necessidades e reivindicações da comunidade, em termos de melhoria ou expansão de serviços urbanos.

Admite-se, então, que o governo local, para captar de forma mais eficiente a demanda potencial de serviços urbanos, deveria dispor não só de uma vontade explícita de fazê-lo, como também, deveria procurar institucionalizar mecanismos e formas de relações com a comunidade, capazes de receber as reivindicações e dar-lhes curso. Neste sentido, a administração local seria mais eficiente quando:

- dispusesse de mecanismos e instrumentos institucionalizados para apreender as reivindicações oriundas da comunidade;

- estivesse receptivo a estas reivindicações e tivesse expectativa de que a comunidade pudesse participar das soluções dos seus problemas.

Uma situação não estrangulada se caracterizaria quando: uma comunidade organizada e reivindicativa com expectativa de participar na solução de seus problemas, correspondesse a um governo local receptivo às suas reivindicações, dispondo de instrumentos e mecanismos institucionalizados para recebê-las, discuti-las, priorizá-las e dar-lhes curso, e que estivesse aberto à participação da comunidade na escolha, definição e implantação de programas de melhoria e expansão de serviços urbanos.

O DU-2 admitiu que, na fase atual, poderiam existir instrumentos de relacionamento mais regulares, que dispensassem a realização de campanhas, para tornar possível a expressão e o reconhecimento da legitimidade e da representatividade das organizações comunitárias e de suas reivindicações.

Esta hipótese supõe que as organizações comunitárias tenham a perspectiva concreta de participação no processo de melhoria e expansão dos serviços urbanos estendendo-se, desta forma, o nível de influência da cidadania sobre a gestão municipal. 1/

Por outro lado, esta evolução do relacionamento comunidade x governo local teria consequências sobre a forma de institucionalização daquele relacionamento. Ou seja, o governo local, face à constatação da evolução do movimento comunitário, tenderia a promover a instituição de mecanismos que permitissem uma maior relação com a comunidade. Desta forma, a existência de um organismo específico para receber e dar curso às reivindicações (consideradas no DU-1, como situação ideal) não seria suficiente, na fase atual, para exprimir a receptividade do governo local.

Procurou-se integrar na análise não somente os aspectos relativos à realidade concreta observada, mas, também, aspectos relativos à expectativa existente de uma e outra parte sobre as possibilidades de evolução do relacionamento observado.

A partir destas considerações, dois condicionantes confrontados permitiriam a análise do ponto de estrangulamento:

- Formas de Manifestação da Comunidade
- Formas de Manifestação do Governo Local.

---

1/ Esta seria uma forma de compensar a constatação de que a expressão das reivindicações não seria suficiente para assegurar o seu atendimento, face, entre outras, às limitações de recursos da municipalidade.

### 2.1. Formas de Manifestação da Comunidade

Esta condicionante é decorrente dos resultados obtidos através da análise de indicadores, que mediram o nível de organização da comunidade e a visão que esta comunidade tem em relação ao governo local, significando que as formas de manifestação estão condicionadas basicamente por estes dois fatores.

Tentou-se, através de informações obtidas nas entrevistas e na percepção da equipe sobre as cidades visitadas, listar outras formas mais frequentes da comunidade encaminhar suas reivindicações, além das campanhas pesquisadas através do questionário apresentado às associações comunitárias.

Notou-se que as associações são sempre o instrumento considerado adequado pela comunidade para representá-la diante do governo local, seja qual for o meio de comunicação e a forma de fazê-lo, como é o caso das campanhas, que apareceu em situação de destaque relativo uma vez que a pergunta foi induzida.

Ao contrário da constatação feita no DU-1, a tendência observada nas cidades visitadas é a de mobilização crescente da população para agrupar-se em associações, organizando-se a fim de dar peso às reivindicações e pressionar a administração local para a solução de seus problemas. Observou-se, também, a busca de níveis de participação mais abrangentes e efetivos para influenciar na definição de prioridades, de planos e programas e gestão dos serviços.

Assim é que, em relação ao número de associações comunitárias existentes, notou-se um aumento significativo deste tipo de agrupamento em quase todas as cidades nestes dez últimos anos, destacando-se Juiz de Fora, Campina Grande e Londrina, pela abrangência geográfica das associações.

Este fenômeno foi reconhecido por todas as associações entrevistadas (média de seis por cidade), e justificado, na maioria dos casos, como decorrente de um processo de conscientização da comunidade em relação aos seus direitos quanto ao acesso aos bens gerais da sociedade e, principalmente, aos serviços urbanos básicos para sua sobrevivência, que neste período se deterioraram bastante em termos de qualidade e cobertura populacional.

O número de associados nas associações existentes - outro indicador do nível de organização da comunidade - mostra também um substancial aumento, principalmente em Londrina, Juiz de Fora e São Luis, com uma média de 1.000 sócios por associação de bairro. Estas cidades são também as que têm maior porcentagem de pessoas associadas em relação à população total, com 43% (Londrina e Juiz de Fora) e 11% (São Luis).

Campina Grande, que teve uma situação de destaque neste indicador no DU-1, apresenta um número reduzido de sócios (132),

apesar da grande representatividade de suas associações. Pelotas, de forma semelhante, apresentou uma média de 92 sócios por associação. Cabe observar que os dados referentes ao número de associados guardam estreita relação com o nível de organização das associações, que se expressa, entre outros aspectos, pelo seu grau de formalização jurídica, o que influencia necessariamente na concepção do significado de "associado".

Considerando que, a existência de federação ou entidade similar que congregue as associações comunitárias de uma cidade, expressa um grau a mais na sua organização, uma vez que constitui uma entidade representativa da comunidade a nível municipal 1/. Verifica-se que a maior parte das cidades pesquisadas dispõe de pelo menos uma. Citamos, à guisa de informação: Juiz de Fora (2), Campina Grande (1), São Luis (1), Pelotas (1), Londrina (1) e Campos (1).

Em termos de campanhas - quantidade, objeto, resultados e formas de desempenho - como um dos indicadores de representatividade das associações e como uma das formas ainda utilizadas pela comunidade para expressar suas reivindicações, percebe-se uma redução deste tipo de manifestação, na maioria das cidades, em confronto com a situação detectada no DU-1. Isto se explica pelas outras formas de expressão que a comunidade tem utilizado para apresentar suas reivindicações, tais como: os conselhos, as comissões integradas (comunidade/governo local), as reuniões nos bairros com a administração local, os meios de comunicação e, em especial referência, o SIM (Sistema de Informação Municipal), etc. Não foi possível, por questões de tempo, avaliar estas modalidades sob a mesma ótica em que foram pesquisadas as campanhas, o que restringiu o nível de análise à simples constatação. Mesmo assim, destaca-se mais uma vez Juiz de Fora (17) e, em seguida, São Luis (140), quanto à quantidade de campanhas realizadas nos últimos 5 anos; sendo que Juiz de Fora apresenta um percentual significativo de campanhas com resultados positivos (70%).

Quanto ao objeto das campanhas, a incidência do tema serviços urbanos foi unânime, evidenciando que as reais necessidades da população estão além do que lhe é ofertado pelo governo local.

Duas cidades aparecem com um grau de organização comunitária satisfatório, Juiz de Fora e Campina Grande, ambas com boa capacidade reivindicatória. São Luis, Pelotas e Londrina ficam num nível intermediário.

Com um baixo nível de organização, ao qual se alia o desestímulo da administração local à prática da participação comunitária, destaca-se Campos, com características de cidade estagnada, apresentando os mais baixos índices em todos os indicadores analisados.

---

1/ Em alguns casos a nível estadual (São Luis).

Teresina é quase um caso à parte. Com um grande número de entidades associativas e um percentual significativo de campanhas de sucesso, não revela qualquer avanço em busca de outros meios de manifestação.

Em Ribeirão Preto e Goiânia, não foi possível a aplicação dos questionários nas associações. Não obstante, a equipe percebeu que, em Ribeirão Preto, as associações se organizam em função de outros interesses, uma vez que é satisfatório o atendimento dos serviços urbanos básicos, objeto da presente pesquisa. Verificou-se que as reivindicações expressas pela população considerada carente referem-se à serviços mais sofisticados, como telefone e agência bancária, por exemplo. Em Goiânia, a opinião dos entrevistados foi "rasa", não permitindo uma apreensão justa do nível de organização comunitária ali existente. No entanto, pôde-se constatar a existência de um número importante de associações, sendo as mais atuantes aquelas ligadas aos moradores de invasões (20% da população urbana).

Percebeu-se que a população dos municípios estudados procura buscar outros canais, além das associações comunitárias, para fazer chegar ao governo local suas reivindicações, mas, em algumas cidades, isto se torna difícil pela posição de bloqueio muitas vezes adotada pela administração local. São exemplos: São Luis e Londrina. Em Juiz de Fora, Campina Grande e Pelotas, a situação é diferente, onde a comunidade conquista espaço cada vez mais amplo na gestão municipal.

Em outras cidades como Londrina e Campos, nota-se uma atitude ambígua por parte da administração que, conhecendo as necessidades da população por diversos meios, procura encaminhar e atender às reivindicações, priorizando-as segundo sua própria decisão.

Contudo, a equipe percebeu que na maior parte das cidades pesquisadas, a comunidade tem expectativa de contar com o apoio dos governantes para se organizar, num esforço conjunto para solucionar seus problemas. Onde há mais estímulo, como Juiz de Fora, Campina Grande e Pelotas, o processo de desenvolvimento comunitário cresce de maneira acentuada.

Quanto ao indicador que reflete a expectativa de participação da comunidade no processo de desenvolvimento local, em função de como a administração municipal poderia melhor resolver seus problemas, em quatro cidades (São Luis, Teresina, Juiz de Fora e Londrina), as associações entrevistadas expressaram a necessidade do estabelecimento de um "canal de ligação entre a comunidade e o governo local", para receber e encaminhar suas reivindicações. Chama-se a atenção para o fato de que os entrevistados optaram, em quase todas as cidades visitadas, por mais de uma alternativa de participação. No caso de Pelotas, observou-se que o item "Outros" foi utilizado pelas quatro associações entrevistadas, que aí colocaram como

expectativa o desejo de que a Prefeitura "escutasse" mais as associações (2) e que tivesse mais recursos para atender às necessidades da população (2).

Em Juiz de Fora, a opção pelo canal de ligação reforça a utilidade desse tipo de comunicação com o governo local, pois a receptividade é boa em termos de "encurtar" o caminho das reivindicações para convertê-las logo em ações. Nas outras cidades, observou-se também o mesmo tipo de expectativa, pela própria necessidade que sente a população de um canal direto de comunicação com a Prefeitura para expor suas necessidades. Examinando as formas de participação indicadas pela comunidade para atuação junto ao governo local, conclui-se que, em quase todas as cidades, houve uma evolução no nível de expectativa, medida pela incidência do item referente à "indicação de prioridades nas reivindicações", vindo em seguida o item "discussão e participação na escolha de soluções adequadas".

Observa-se que, Juiz de Fora e Campina Grande, cidades que apresentaram um satisfatório grau de desenvolvimento comunitário, são as que utilizam um maior número de canais para fazer suas reivindicações, ou seja, seis das doze formas listadas pela equipe.

Ribeirão Preto, sempre um caso à parte, revelou somente dois canais: os meios de comunicação, pela atenção dada à imprensa pela Prefeitura e a documentação oficial, por ser uma tradição local.

São Luis, com uma população razoavelmente organizada, apresentou cinco maneiras diferentes de se manifestar, todas, porém, tradicionais.

Em Pelotas, observou-se pouca utilização pela comunidade local de mecanismos tradicionais para canalizar reivindicações; sendo forte a atuação das comissões e das reuniões nos bairros, principalmente em conjunto com as agências prestadoras de serviços, para discussão de linhas e ações de trabalho.

As demais cidades não revelaram grande avanço na forma de manifestar-se, permanecendo naquelas convencionais, tais como: audiências com o Prefeito ou Secretários Municipais, solicitações aos vereadores, campanhas, documentação oficial dirigida ao Prefeito ou secretários e meios de comunicação.

No entanto, é notório o fato de que há expectativa da comunidade nessas cidades quanto à abertura de novos canais de comunicação direta com o governo local.

As formas de manifestação da comunidade também foram analisadas, segundo o ponto de vista da Prefeitura, do órgão central de planejamento e de outras agências municipais.

Através da superposição das informações obtidas com os entrevistados, percebeu-se a quase ausência de justaposição de

opiniões, com exceção de Juiz de Fora e Pelotas, pelo fato destas cidades possuírem canais de comunicação mais definidos, e de Campos que, pelo excesso de centralização da Prefeitura, fica evidente que o único canal existente para manifestação da comunidade é o gabinete do Prefeito.

Vale ressaltar o fato de que o governo local não menciona em momento algum as campanhas, como meio de tomar conhecimento das necessidades da população. Tal fato vem comprovar mais uma vez, não serem estas tão importantes como o foram à época da pesquisa DU-1, quando a comunidade, para se fazer ouvir, não tinha apoio do Governo Municipal, nem outras opções que lhe permitissem o acesso à máquina administrativa.

Segundo os órgãos de planejamento, a situação modificou-se um pouco. A maioria tem optado pela "Audiência com o Prefeito" (São Luis, Teresina, Campina Grande e Campos), sendo que São Luis e Teresina também apresentam outras alternativas.

Sob o ponto de vista das agências municipais, as associações das cidades de São Luis, Teresina e Campina Grande indicaram "outras formas" de encaminhamento de suas reivindicações tais como: clubes, federações, ligas, etc..

Percebe-se que algumas cidades avançaram mais que outras no processo de desenvolvimento comunitário. Naquelas onde a população encontra-se mais organizada e consciente da possibilidade de sua participação na administração local, as formas de manifestação tradicionais e limitadas estão sendo substituídas ou ampliadas por outras, que reforçam a legitimidade das associações, conduzindo a uma verdadeira participação.

## 2.2. Formas de Manifestação do Governo Local

De forma semelhante ao item 2.1. (Formas de Manifestação da Comunidade), este condicionante é decorrente de dois outros, ou seja, do nível de organização do governo local para apreender as reivindicações da comunidade e da visão do governo local sobre a comunidade; i.e., a receptividade da administração as reivindicações e sua expectativa quanto a participação popular no processo de melhoria e expansão dos serviços urbanos.

Constatou-se que Juiz de Fora é a única cidade que dispõe de órgão específico para receber e encaminhar as reivindicações da população - a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC)-, para onde se dirige a maioria das solicitações. Após uma triagem, a AMAC discute as propostas com a comunidade no seu próprio bairro, para priorizar as ações junto à cada agência específica. Além disso, a AMAC promove com as associações, encontros de avaliação de desempenho, visando o aprimoramento das relações comunidade/governo local.

Juiz de Fora é também a única cidade que possui um Sistema de Informação Municipal (SIM), que capta por telefone as reclamações da população. Segundo o funcionário entrevistado, este sistema é utilizado preferentemente por pessoas "mais qualificadas".

Campina Grande, Pelotas e, ainda, Juiz de Fora contam com conselhos ou comissões formados por representantes de várias entidades, inclusive e principalmente das associações. Em reuniões periódicas são debatidos os problemas do município, buscando-se as soluções mais adequadas para os problemas da comunidade.

Quanto às informações dos órgãos centrais de planejamento, sobre os dados manipulados para a formulação de seus planos, notou-se que há uma tendência de respostas afirmativas a duas alternativas apresentadas no questionário, em todas as cidades pesquisadas. Seis cidades assinalaram a utilização do "conhecimento dos técnicos da equipe" e "outras informações", o que indica uma busca de outros instrumentos de planejamento além dos convencionais e, também, uma visível mudança na mentalidade das administrações locais.

Pela ótica das agências prestadoras de serviços, das nove alternativas sugeridas, como fontes de informações para elaboração de seus planos, verificou-se que as mais frequentes foram: pesquisa de campo (42), consulta a associações comunitárias (37), outros (31), literatura técnica (27), reclamações individuais (23), reivindicação de vereadores (22), leitura de jornais (19), pesquisas de opinião (17), e por último, reivindicações de empresas (1).

Cabe aqui uma observação quanto ao item "outras fontes", citadas em 31 agências entrevistadas.

Como a maioria das agências não esclarece e outras afirmam "necessidade do serviço", supõe-se que esta fonte corresponde à decisões impostas pelo Prefeito; este fato é confirmado pelos resultados obtidos no indicador referente aos critérios utilizados pelas agências para definição de áreas carentes, onde a resposta "orientação superior" tem maior frequência.

No que se refere aos critérios utilizados pelas agências para definição de áreas carentes, o item mais citado foi o da "intensa necessidade do serviço" (45), situação que também foi constatada no DU-1, e que mostra ser um critério comum à maioria das agências onde que a opinião pública tem ressonância. Em seguida, aparece a "orientação superior" (26), indicando a prevalência da opinião do Prefeito nas decisões locais. O "nível de renda", que ficou em 3o. lugar (25), teve no DU-1 uma menor incidência, por ser, na época, um critério de pouca significação para o Poder Público, que não tendia a adequar o serviço ofertado às possibilidades de pagamento da população. Em função da

escassez dos recursos disponíveis a nível local, já se nota agora uma razoável preocupação com o nível de renda do público a ser atendido.

Examinando-se o caso Juiz de Fora, é interessante notar a pouca expressividade do critério "experiência com grupos comunitários", o qual por outro lado aparece com destaque apenas em Campina Grande.

Este mesmo indicador, analisado pela ótica das agências, apresenta-se de forma diferente, pois a predominância da expectativa da participação da comunidade incide sobre a "gestão dos serviços ofertados", item cuja definição é bem mais abrangente que as anteriores. Como as agências municipais atuam em contato direto com a prestação dos serviços, é coerente admitir-se que o conceito de co-participação da comunidade se estenda além da atividade de planejamento e venha a abranger a administração dos serviços prestados. Segundo a maioria dos entrevistados, este tipo de participação é mais efetiva e eficiente para a manutenção e fiscalização dos equipamentos urbanos se ocorrer junto a uma população com capacidade de se articular e organizar.

Da análise dos dois condicionantes mencionados anteriormente, pode-se concluir que um governo local com um bom nível de organização institucional, capaz de captar as necessidades da população e a elas dar curso, está apto a responder as expectativas que possui em relação à participação comunitária no processo de planejamento local, como é o caso de Juiz de Fora, Campina Grande e Pelotas.

Percebeu-se que, nestas cidades, o governo, impossibilitado de atender a todas as reivindicações por limitações de ordem financeira, procurou priorizá-las em colaboração com a comunidade. Por isso, nestes casos, a integração dos órgãos setoriais como as comissões, os conselhos ou similares, tende a evidenciar a atitude positiva do governo local, estimulando-se com isso o processo participativo.

As formas de manifestação do governo local estão mais bem expressas nos condicionantes referentes ao nível de organização, pelos meios disponíveis para identificar as reivindicações da população e pela expectativa de participação comunitária.

Procurou-se, por isso, examinar a visão e expectativa do governo local - segundo as Prefeituras, os órgãos de planejamento e as agências prestadoras de serviços -, em relação à participação comunitária.

As Prefeituras de Juiz de Fora, Campina Grande, Ribeirão Preto e Pelotas revelaram ter como expectativa de participação comunitária, a colaboração destas na elaboração de programas conjuntos e no estabelecimento de prioridades. Percebeu-se nesses casos que há uma razoável sintonia com a comunidade, o que indica ser esta uma forma de participação bastante adequada para

contribuir na gestão local no momento atual. Vale salientar que nestas cidades, - com exceção de Ribeirão Preto, por ser um caso atípico-, observou-se uma abertura política maior e um nível de organização institucional mais adequado, para apreender as reivindicações comunitárias 1/. Como foi visto, a capacidade de resposta nestas cidades também se destacou das demais.

Sob o ponto de vista dos órgãos de planejamento, dirigentes de quatro cidades (Ribeirão Preto, Teresina, Campina Grande e Juiz de Fora) responderam afirmativamente quanto à influência das reivindicações comunitárias sobre a definição das prioridades municipais. Tal procedimento é confirmado pelos resultados referentes à natureza das informações utilizadas pelo órgão central de planejamento daquelas mesmas cidades na formulação de seus planos, que correspondem às quatro respostas positivas ao item "informações oriundas da comunidade".

Em São Luis, Campos e Londrina, essa influência se dá parcialmente e de forma restrita. Em Londrina, se constata que as associações existentes nos conjuntos habitacionais são vistas pela municipalidade como mini-prefeituras, embora muito mais pela facilidade de administrá-las do que por uma atitude política de estímulos à organização comunitária da administração local. Em São Luis, as reivindicações são consideradas quase que somente em época de eleições.

### 2.3. Análise do Ponto de Estrangulamento no. 1

O país neste momento atravessa uma fase de transição político-administrativa que por suas características tem contribuído para uma maior aproximação entre os governos municipais e as comunidades locais. Nota-se que ambas as partes buscam encontrar mecanismos institucionais que atendam à crescente expectativa de uma maior participação comunitária e que também permitam a superação dos obstáculos de ordem conjuntural e estrutural que afetam o desenvolvimento da sociedade brasileira. Estes fatos se refletem, como se nota a seguir, sobre a análise deste ponto de estrangulamento.

Comparando-se as situações reveladas nos condicionantes examinados, verifica-se a existência de níveis diferenciados de compatibilização entre a demanda potencial, expressa pela comunidade em termos de reivindicações, e a demanda apreendida pelo governo local, expressa pela sua capacidade de perceber aquelas reivindicações e dar-lhes uma solução.

1/ As Prefeituras Municipais de Juiz de Fora, Campina Grande e Pelotas indicaram a intenção de contar com a comunidade para a prática do mutirão. Em Juiz de Fora, existiam cerca de 70 mutirões, e as opiniões se dividem entre os que os consideram perfeitamente viáveis e necessários e os que manifestaram seu protesto quanto à disseminação dessa prática somente entre as camadas populares.

Juiz de Fora aparece como cidade que apresenta um satisfatório nível de compatibilização. Em situação levemente inferior, encontra-se Campina Grande.

Pelotas que passa por uma fase de transição devido a ajustes no sistema de planejamento municipal, encaminha-se para uma situação satisfatória. Apesar da razoável organização da estrutura municipal, nota-se que os mecanismos de apreensão das demandas da comunidade são novos e que ainda se ressentem de alguns conflitos entre a comunidade e a administração local; o governo municipal não reconhecendo plenamente a representatividade das associações de bairro, segue promovendo assembleias comunitárias para aferir a legitimidade das reivindicações que lhe são apresentadas.

Numa situação intermediária estaria São Luis, cuja comunidade demonstra uma boa capacidade de reivindicar e de manifestar-se, não contando entretanto com uma correspondente atitude por parte do governo local, frente às reivindicações das associações de bairro existentes. Há uma clara falta de percepção do governo aos problemas reais da população.

Londrina revela uma situação atípica, em que a maioria das associações foi compulsoriamente formada. As reivindicações tendem nesse caso a ser de caráter estrutural, e o governo local faz pouco esforço no sentido de aproximar-se da comunidade.

Teresina e Campos são as cidades em que a compatibilidade comunidade/governo local se dá de forma mais deficiente. No entanto, ressalta-se há um potencial latente para que a população se organize de melhor forma para assim pressionar o governo municipal, o qual, ainda trata de resguardar algumas atitudes remanescentes do excessivo centralismo anterior.



### 3. PONTO DE ESTRANGULAMENTO No. 2:

#### DEMANDA APREENDIDA DE SERVIÇOS x DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS

O confronto entre a Demanda Apreendida de Serviços e a Demanda Oficial de Recursos revelaria um estrangulamento, quando a disponibilidade efetiva de recursos do governo local não fosse suficiente para promover a expansão ou melhoria dos serviços urbanos reivindicados pela comunidade.

A análise do momento atual e a história recente das cidades de porte médio revelam que os governos locais não tem sido capazes de obter os recursos suficientes, para fazer frente às necessidades de investimentos em serviços urbanos.

Esta incapacidade de arregimentar recursos seria decorrente de fatores estruturais e conjunturais. Os primeiros seriam relativos às condições sócio-econômicas dos municípios, condicionadas tanto pela estrutura de renda da população, quanto pelo valor da produção local agregada. Os segundos são decorrentes de um maior ou menor nível de organização dos governos municipais, para organizar um sistema eficiente de arrecadação, o qual, por sua vez, estaria limitado pelo nível de renda da população.

Para levantar esta questão, procurou-se delinear uma abordagem que incorporasse aspectos e conceitos mais atuais. Diante de comunidades cada vez mais organizadas e reivindicativas, e de governos locais mais comprometidos com aquelas comunidades, pareceu importante tentar introduzir nesta análise aspectos, tais como:

- a) Maximização da utilização dos recursos locais (entre estes, aqueles decorrentes da participação da comunidade na gestão ou execução de programas de melhoria ou expansão dos serviços urbanos).
- b) Racionalização da alocação ou aplicação de recursos disponíveis, através do envolvimento da comunidade (via órgãos representativos) e das agências de prestação de serviços urbanos, considerando a alternativa de institucionalização de um processo aberto e participativo de decisão.

Neste contexto, a hipótese central a ser adotada para este estrangulamento seria assim expressa:

"O governo local, face à constatação de que as necessidades de obras e serviços demandados estariam além das disponibilidades dos recursos existentes para melhoria ou expansão dos serviços urbanos, tenderia a maximizar a utilização dos recursos locais e aumentar a racionalização e a eficiência da aplicação dos recursos disponíveis".

Para tanto, o governo local procuraria envolver a comunidade (através de seus órgãos representativos) e as agências de prestação de serviços urbanos, visando a elaboração de um programa de ação local adequado às reais necessidades expressas pela população.

A realização deste programa de ação implicaria:

- a) A identificação e priorização da necessidade de recursos, envolvendo não somente as agências de prestação de serviços urbanos, mas também a comunidade.
- b) A perfeita articulação das agências de prestação de serviços (municipais, estaduais ou federais), no sentido de obter-se a coordenação e complementariedade das ações e do aproveitamento máximo da disponibilidade de recursos.
- c) A instituição de um processo de decisão e alocação de recursos aberto e participativo, envolvendo comunidade e agências de prestação de serviços.

Para avaliação desta hipótese, foram definidos dois condicionantes:

- Identificação da Necessidade de Recursos
- Identificação da Disponibilidade de Recursos

Estes condicionantes, por sua vez, constituem-se nos pontos de confronto principais da análise e estão correlacionados a uma série de indicadores estabelecidos e organizados, de forma a viabilizar um processo de análise ajustado aos demais pontos de estrangulamento do modelo adotado (vide Quadro I - Indicadores Relativos ao Ponto de Estrangulamento No. 1).

Finalmente, a validade da presente hipótese de estrangulamento deverá depender de:

- a) Melhor adequação entre as características da oferta de serviço e as características da demanda através da aproximação entre a agência e o usuário, com o objetivo de suprir deficiências de programação, as quais são decorrentes da falta de informações atualizadas e de instrumentos técnicos para qualificar e quantificar a demanda (padrões e normas).
- b) Menor distanciamento entre as necessidades efetivas da população e a disponibilidade de recursos, considerando-

se que as agências, neste caso, deveriam estar mais conscientes de suas possibilidades e limitações.

- c) Maior consciência da comunidade em relação às limitações e dificuldades enfrentadas pelo governo local e, assim, maior discernimento nas suas reivindicações.
- d) Melhor distribuição dos recursos nas diversas áreas da cidade.

### 3.1. Identificação da Necessidade de Recursos

A análise deste condicionante está apoiada na avaliação de dois pontos específicos que se constituem, respectivamente, nos condicionantes 3 e 4, conforme o Quadro II - Indicadores Relativos ao Ponto de Estrangulamento No. 02.

As primeiras conclusões que se pode tirar, a partir da análise dos dados levantados, são que: 75% do total das agências prestadoras de serviços entrevistadas dispõem de um sistema atualizado de programação de suas atividades. Este percentual engloba tanto sistemas computadorizados, quanto sistemas mais simples de operação manual, mas que contam com mecanismos de atualização periódica. Pode-se observar, por outro lado, que 1/3 do mesmo total não dispõe de qualquer tipo de informação para programação, operando, quase sempre, de forma intuitiva, a reboque de orientações técnicas de nível superior; ou, ainda, desenvolvendo suas atividades com base em um arquivo geral ou similar, reconhecidamente ineficiente para subsidiar tal atividade.

Com relação aos serviços urbanos analisados, pode-se aferir com grande evidência o incremento do Setor de Transportes Urbanos e Sistema Viário, sob a ótica do indicador considerado. Cerca de 78% das agências entrevistadas responsáveis pelo transporte, dispõem de informações sistematizadas em forma de arquivo técnico e/ou similares, quase sempre de muito bom nível. Logo a seguir, dentro do mesmo padrão de satisfatoriedade, estão os setores do Sistema Viário, que em 67% das agências, apresentam condições idênticas.

Os serviços de abastecimento de água e esgotos domiciliares apresentaram um decréscimo quantitativo e também qualitativo em relação aos resultados verificados no DU-1. A situação hoje é menos satisfatória; somente cinco das nove cidades apresentadas dispõem de informações especializadas e sistematizadas para programação de atividades, sendo que a grande maioria apresenta dificuldades operacionais e financeiras para atualização das informações. Este resultado reflete o grande inchaço populacional que ocorreu na última década, principalmente, nas cidades de porte médio, provocando dificuldades para estabelecer-se um método de atualização cadastral (fichários, cartografia, etc) compatível com a dinâmica do crescimento físico-territorial

verificado nestas cidades. Por outro lado, dentre as agências prestadoras de serviços que são vinculadas diretamente aos Estados, verificou-se a incidência da informatização em quase 70%, em virtude de estarem centralizadas nas capitais as linhas orçamentárias e técnicas para a atuação das mesmas, fato que condiciona fortemente as atividades de programação.

Em contrapartida, o apoio às organizações comunitárias apresentou um vertiginoso crescimento de 66%, comparado aos índices verificados há dez anos atrás. Este fato pode ser explicado, por um lado, pela redemocratização ocorrida no país nos últimos três anos, dando motivo para que a sociedade participasse de alguma forma deste processo e, por outro lado, pelo crescente empobrecimento das camadas sociais, especialmente as de baixa renda, associado ao declínio acentuado dos recursos existentes a nível federal e estadual. A conjugação destes fatores tem tido a vantagem de induzir o poder público a buscar maximizar seus esforços através da utilização da força de trabalho da comunidade, no sentido de promover respostas concretas aos seus planos de governo.

Ao contrário das conclusões do DU-1, onde as desigualdades regionais pretextavam o razoável nível de satisfatoriedade verificado nas cidades do Centro-Sul contra as deficiências das cidades do Nordeste, os resultados verificados no DU-2 demonstram que a situação atual revela uma razoável modificação do quadro, devido a programas específicos realizados na última década, que tiveram por objetivo aparelhar os municípios para as atividades de planejamento local. As cidades do Centro-Sul, como Pelotas e Juiz de Fora, já ensaiam medidas de informatização ligadas, direta e sistematicamente, ao trabalho com a comunidade, aprimorando qualitativamente os resultados antes verificados. As cidades do Nordeste, como São Luis e Teresina, apresentam também índices bastante elevados: em média, 80% das agências prestadoras de serviços, nestas cidades declaram dispor de informações sistematizadas para atividades de programação.

A primeira conclusão a que se chega, sobre a existência de mecanismos de controle e avaliação, é de que aproximadamente mais da metade das agências entrevistadas dispõe de mecanismos concretos para este fim estabelecidos a partir de normas próprias. O restante das agências não dispõe de qualquer tipo de procedimento técnico ou metodológico de controle e avaliação próprio, em grande parte (13%) devido à subordinação técnico-administrativa a órgãos de outras esferas (estadual/federal) e, na sua maioria (27%), à inexistência de informações sistematizadas capazes de subsidiar atividades de programação e de expansão.

Em relação aos serviços urbanos, pode-se constatar que o abastecimento de água, esgotos, transportes públicos e saúde possuem um nível de gerenciamento bem acima da média dos demais setores. Das nove agências entrevistadas para cada um desses serviços, sete dispõem de mecanismos eficientes de controle e avaliação. Os serviços de abastecimento de água, esgotos e

transporte público apresentam um grau bastante satisfatório, no que concerne à disponibilidade de informações técnicas sobre os serviços, sobre os programas de atividades e expansão e, conseqüentemente, na estruturação de meios e métodos de controle e avaliação de suas atividades. Por sua vez, o setor de Saúde Pública que, de acordo com os resultados do DU-1, apresentava grande deficiência neste aspecto, em decorrência da ação centralizadora do Estado - principal responsável, na época, pela prestação deste serviço - hoje apresenta um quadro qualitativamente superior. 72% das agências de saúde entrevistadas dispõem de condições satisfatórias para implementação de métodos de controle e avaliação de suas ações. Acredita-se que a descentralização do Setor Saúde Pública, incentivada pelo Governo Federal através de programas como a AIS - Ações Integradas de Saúde-, têm sido significativa para o processo de estruturação do governo local frente às questões ligadas ao setor, principalmente através da efetiva promoção de compatibilização das ações de saúde entre os diversos organismos locais, estaduais e federais que atuam nos municípios.

CONFRONTO DOS NÍVEIS DE DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO X  
CAPACIDADE DE PROGRAMAÇÃO

Níveis	Disponibilidade de informação	Capacidade de programação	Níveis
satisfatório	Transp. Público Sistema Viário Saúde Pública Água/Esgoto	Saúde Pública Água Esgoto Sistema Viário Transp. Público	satisfatório
razoável	Limpeza Urbana Organ. Comunitar. Assist. Méd-Hospit.	As. Médico-Hospit. Limpeza Urbana Apoio Org. Comunit. Abastec. Alimentar Atividades Culturais	razoável
deficiente	Abastec. Alimentar Apoio At. Recreat. Apoio At. Culturais Apoio At. Esportivas	Apoio At. Esportivas Apoio At. Recreativas	deficiente

Entre os demais setores, verifica-se que apenas o de apoio às organizações comunitárias encontra-se em razoáveis condições para controle e avaliação - (quatro entre nove agências). Contudo, verificou-se uma evidente e crescente força no sentido de se buscar estruturar (institucionalmente) e aprimorar (tecnicamente) o setor na grande maioria dos municípios entrevistados.

Os setores considerados deficientes, são em ordem decrescente: Limpeza Urbana, Apoio às Atividades Recreativas e Apoio às Atividades Esportivas.

Confrontando-se os resultados obtidos pelos indicadores analisados, comparativamente à cada cidade pesquisada, pode-se chegar às seguintes conclusões: a situação é satisfatória para Juiz de Fora e Pelotas, que revelaram uma capacidade de programação eficiente e equilibrada de acordo com o nível de disponibilidade de informação. Deve-se ressaltar, ainda, o fato de haver nestas cidades um significativo contingente de recursos humanos de bom nível técnico e também a existência de empenho metodológico na programação municipal. Este grupo desenvolve um trabalho intimamente ligado à comunidade, promovendo, dessa forma, tanto a otimização das ações locais programadas, quanto o aprimoramento do processo de coleta, sistematização e análise das informações sobre a realidade local. Esta capacidade de programação é comparável, em termos relativos, à das equipes de Ribeirão Preto e Londrina, embora o trabalho aí desenvolvido seja metodologicamente diferenciado em relação às duas primeiras cidades. No caso, ambas apresentam recursos institucionais e materiais bastante eficientes, com acervo de projetos elaborados e programas de ações estruturados. Diferem, entretanto, na forma e nos meios de implementação e avaliação dos mesmos, atuando de uma maneira mais tecnicista e setorial, não se verificando níveis de interação e integração adequados entre a comunidade e as equipes locais. Isto acarreta, evidentemente, dificuldades na obtenção de resultados mais satisfatórios, tanto na formulação de programas mais factíveis e operacionais como na compatibilização com as características reais da demanda.

Logo a seguir estariam São Luis, Teresina e Goiânia, capitais de Estados, que em função desta condição, apresentam uma situação relativamente mais complexa. Verifica-se uma razoável disparidade entre as condições locais de informação e as atividades de programação explicadas, possivelmente, em função da má atuação dos estados, em termos de recursos humanos, institucionais e técnicos junto às prefeituras.

Em posição menos favorável estão Campina Grande e Campos, que podem ser consideradas estranguladas quanto à capacidade de transformar a demanda apreendida de serviços em programação oficial. Nos dois casos, os sistemas de informação e programação são precários, devendo-se destacar, entretanto, que Campos detém a situação mais estrangulada de todas, repetindo o mesmo resultado obtido no DU-1.

As informações constantes do Anexo A do Quadro II referem-se às agências municipais, incluindo-se aí as necessidades declaradas pelas agências estaduais e federais que atuam na cidade (alguns serviços de Abastecimento de Água e Esgotos, Saúde Pública, etc.). Cabe ressaltar, ainda, que as necessidades de

CONFRONTO DOS NIVEIS DE DISPONIBILIDADE DE INFORMAÇÃO X  
CAPACIDADE DE PROGRAMAÇÃO

Níveis	Disponibilidade de Informação	Capacidade de Programação	Níveis
satisfatório	Juiz de Fora Pelotas Londrina Ribeirão Preto	Pelotas Juiz de Fora Ribeirão Preto Londrina São Luis	satisfatório
razoável	São Luis Teresina Goiania	Teresina Goiania	razoável
deficiente	Campina Grande Campos	Campina Grande Campos	deficiente

investimentos resultantes das entrevistas com cada agência não representam as prioridades da Prefeitura, no caso de agências municipais, bem como dos estados ou do Governo Federal, no caso de agências estaduais e federais.

Os municípios cujas necessidades de investimentos atingiram os valores mais elevados foram: Goiania, São Luis, Teresina e Londrina, cujos resultados apontam no sentido de que a grande maioria dos recursos - estimados em cerca de 60% -, destinam-se aos serviços de água e esgotos operados pelos municípios através de serviços autônomos. Esta situação repete as conclusões do DU-1, onde verificou-se que o crescente fluxo migratório para as cidades mantinha constante o déficit público em serviços básicos de saneamento.

Em São Luis e Teresina, a maior parte dos investimentos demandados destinam-se ao sistema viário e ao transporte coletivo. Este último item também aparece significativamente em Goiania.

As cidades que apresentaram menores necessidades de recursos foram: Campina Grande, Campos, Pelotas e Ribeirão Preto e Juiz de Fora situa-se, dentre todas as cidades, em posição intermediária.

Dentre as cidades que apresentam menores necessidades de recursos foi possível observar que este indicador estava intimamente influenciado por duas pré-condições básicas. A primeira, também observada no DU-1, está relacionada com a capacidade de planejamento e de programação dos serviços analisados. Neste âmbito, encontram-se Campos e Campina Grande (a primeira cidade repetindo a posição aferida no DU-1, e a segunda, em situação contrastante com a posição verificada há dez anos atrás).

A segunda pré-condição está relacionada com a redução das necessidades de investimentos em termos relativos e a adoção de metodologias de trabalho, que pressuponham uma programação expedita ensejando resultados satisfatórios - como no caso de Pelotas e Juiz de Fora -, em que não é preciso recorrer a "programações extensas, burocráticas e infrutíferas 1/ de solicitação de recursos (em forma de projetos/programas) a outras esferas de governo".

Finalmente, a análise do condicionante "Visão Sobre a Comunidade (Apreciação dos recursos comunitários existentes)" feita pelo Ponto de Estrangulamento No. 1 reflete-se também no âmbito do Ponto de Estrangulamento No. 2, uma vez que é capaz de traduzir e avaliar até que ponto as agências prestadoras de serviços urbanos se encontram receptivas à uma participação efetiva da comunidade no processo de melhoria e expansão dos seus serviços.

### 3.2. Identificação da Disponibilidade de Recursos

A análise deste condicionante está apoiada na avaliação de dois pontos específicos, conforme demonstra o Quadro II.

Para análise deste condicionante, considera-se que a capacidade do governo local em melhor identificar os recursos disponíveis traduzir-se-ia em função da efetiva disponibilidade efetiva de recursos declarados pelas agências, para expansão e/ou melhoria dos serviços urbanos, como também da sua capacidade de coordenação e articulação interinstitucional.

Com relação ao sistema local de arrecadação tributária procurou-se aferir seu comportamento como formador da receita municipal, seja em termos de atualização do cadastro, seja em relação à evolução da receita orçada/receita arrecadada.

As cidades que apresentaram melhores resultados foram: Ribeirão Preto, Juiz de Fora e Londrina, que além de disporem de cadastros em boas condições de atualização, mostram algum resultado com relação aos crescimentos da Receita Tributária (ver Quadro II-B).

Londrina e Pelotas (apesar de não terem seus cadastros atualizados) apresentam uma evolução de receitas bastante significativa, podendo-se verificar que, mesmo a receita tributária per-capita, é bastante superior à de outras cidades do mesmo porte populacional. A justificativa é relativamente simples: o valor agregado da economia nestas cidades é maior do que o de outras regiões brasileiras, notadamente a Norte e a Nordeste.

---

1/ Observação registrada pela Secretaria de Planejamento de Juiz de Fora.

São Luis, embora tenha hoje seu cadastro desatualizado, apresentou resultados razoáveis em decorrência da atualização cadastral realizada em 1982. Essa atualização promoveu um incremento real de arrecadação em cerca de 55%, onde, o IPTU obteve um crescimento real de aproximadamente 245%. A partir dessa data, pôde-se observar que, em decorrência da desatualização do cadastro predial e territorial, bem como da defasagem financeira das taxas, iniciou-se um processo de retração dos resultados obtidos.

Ribeirão Preto, que tinha apresentado um razoável decréscimo em 1985, está desenvolvendo uma proposta de atualização do seu Código Tributário, para aprovação pela Câmara Municipal no próximo exercício. Por outro lado, desde maio de 1985, a atualização cadastral está sendo exercida diariamente on line.

Campos e Goiânia apresentam os resultados mais insatisfatórios em relação ao sistema local de arrecadação. Os cadastros imobiliários apresentam uma defasagem muito grande de informações frente à atual realidade urbana. Ambas cidades estão pleiteando apoio junto ao MDU (através do Programa Especial das Cidades de Porte Médio), para implementarem projetos de modernização da administração municipal, com ênfase na área tributária.

Comparando-se os resultados relativos aos sistemas locais de arrecadação, verifica-se que, no âmbito da estrutura da receita municipal, ocorre um elevado grau de dependência de recursos externos. As transferências intergovernamentais concorrem, em média, com aproximadamente 67% 1/ na formação dos orçamentos municipais, independentemente da sua estrutura populacional ou atividade econômica. Neste contexto, a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) é o principal componente da receita, sendo que as demais transferências não chegam a ser substanciais, mesmo contando com a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) principal instrumento de repasse federal de recursos aos municípios.

As receitas próprias, constituídas basicamente pela receita tributária, não são em absoluto representativas, à exceção de Londrina que apresenta um índice médio de 30% sobre a receita total acima das demais, cujos índices giram em torno de apenas 15%.

Esta condição vem provocando, simultaneamente, a impossibilidade e o desinteresse das administrações locais de contraírem qualquer tipo de dívida para implantação de seus projetos de desenvolvimento urbano. As soluções tem recaído, na sua grande maioria, na busca de adequação tecnológica e na otimização dos recursos locais disponíveis, objeto da análise do Ponto de Estrangulamento No. 3.

1/ Informação obtida do documento "Estudo das Finanças Municipais". Programa Especial das Cidades de Porte Médio II - CNDU/BIRD- 1984.

A disponibilidade de recursos, neste caso, significa envolver os recursos efetivamente disponíveis, associados a uma apreciação qualitativa sobre as condições desses recursos, tanto sob a ótica de operação e manutenção dos programas de trabalho das agências, quanto de sua ampliação e melhoria.

O Quadro II-C apresenta quantitativamente as disponibilidades de recursos financeiros nas agências entrevistadas. De imediato, pode-se observar que a relação entre os recursos disponíveis x recursos necessários está na ordem de 1:6, em média; ou seja, a necessidade de recursos para as atividades de melhoria e expansão dos serviços urbanos, no que se refere à demanda real do município, configura-se seis vezes maior do que a disponibilidade destes.

Complementarmente, o Quadro II-D apresenta uma apreciação sobre as condições dos recursos financeiros disponíveis nas agências prestadoras de serviços. De maneira geral, pode-se observar que os recursos existentes, tanto a nível de operação e manutenção, quanto de ampliação e melhoria, foram considerados deficientes por 60% das agências entrevistadas, seguidos de 41% que os consideram razoáveis. Apenas 5% consideram satisfatórios os recursos existentes, devendo-se registrar, contudo, que este percentual está relacionado ao setor de Apoio às Organizações Comunitárias, refletindo, assim, a tendência dos governos municipais em acionar de alguma forma a comunidade.

Com relação aos serviços tidos como deficientes, ressaltam-se os de Abastecimento de Água e Esgotos, com recursos considerados, na sua grande maioria, insuficientes; logo abaixo, Limpeza Urbana, Transporte Público e Saúde Pública, numa configuração quase integral dos serviços considerados básicos de atendimento à população.

O Quadro II-E mostra a adequação ou não destes recursos por setor. Verifica-se de imediato que, com relação aos recursos humanos disponíveis, existe um nível de adequação satisfatório para as atividades de operação e manutenção em torno de 80% das agências entrevistadas. Este é o mesmo índice quanto aos recursos materiais (equipamentos técnicos e logísticos) existentes para a mesma finalidade.

Para as atividades de expansão e melhoria destes serviços, os resultados são bastante diferentes. 65% das Agências entrevistadas não possuem, atualmente, condições satisfatórias, tanto em relação aos recursos humanos como em relação a recursos para ampliação e aprimoramento de suas atividades. Esta situação é mais grave quando se verifica que 70% das agências entrevistadas não dispõem também de recursos materiais para este mesmo objetivo.

Comparando-se com os resultados obtidos nas avaliações anteriores, pode-se chegar às seguintes conclusões:

Em geral, todas as atividades não dispõem de recursos locais suficientes para os investimentos explicitados pelas agências municipais. Somente Campos foge a este quadro geral não porque tenha boa disponibilidade de recursos (não têm empréstimos a pagar e sua capacidade de endividamento pode ser aproveitada integralmente), mas pelo fato de que suas agências não tenham sido capazes de explicitar suas necessidades de investimentos.

As demais cidades estão, mais ou menos, estranguladas, na medida em que suas necessidades de investimentos são sempre superiores às suas disponibilidades de recursos. Observou-se que, à exceção do caso de Campos, existe uma boa capacidade de programação na maioria das outras cidades e uma capacidade de endividamento bastante significativa.

Por outro lado, pode-se observar também que, uma boa receita municipal e um bom sistema local de arrecadação não livram a cidade de uma situação estrangulada. Em algumas casos, como São Luiz e Campina Grande, o sistema local de arrecadação pode ser considerado eficiente, mas não é possível obter uma boa receita, tendo em vista o nível de pobreza da população. Em termos relativos, pode-se dizer que isto ocorre também em Juiz de Fora (que dispõe de um bom sistema de arrecadação) e Campos (que não o dispõe).

Através da capacidade de coordenação e articulação interinstitucional - outro aspecto analisado - compreende-se as características e condições do órgão local de planejamento, no sentido de promover uma real e concreta integração das agências - não somente as municipais, mas também, as estaduais e federais presentes no município -, buscando compatibilizar e otimizar as ações setoriais dentro de uma perspectiva local de desenvolvimento.

Os principais resultados da pesquisa, quanto a este aspecto, mostraram que 75% das cidades entrevistadas dispõem de uma política local de desenvolvimento, que orienta a atuação das administrações locais, mediante a formulação e formalização de programas, planos e projetos, ajustados e adequados às suas realidades. Este instrumento é, na maioria dos casos, elaborado a partir das reivindicações das comunidades, bem como das diretrizes do governo local. Somente uma pequena parcela das cidades, em torno de 35%, observa as diretrizes dos programas setoriais dos agentes estaduais e federais na formalização de suas políticas locais, refletindo, - se comparado com o DU-1 - uma significativa retração de expectativa quanto à atuação efetiva de outras esferas de governo, notadamente a federal para a solução de seus problemas.

Em relação ao processo de elaboração do orçamento, verificou-se que em 75% das cidades entrevistadas, este processo ocorre através de uma coordenação efetiva das Secretarias de Planejamento. Por outro lado, 25% das cidades entrevistadas têm os seus orçamentos elaborados pelas Secretarias da Fazenda, em

decorrência, quase sempre, da excessiva centralização de poder e da ineficiência técnica de seus órgãos de planejamento, como é o caso de Campos.

A maioria dos organismos de planejamento, encarregados da elaboração de orçamento, cita como aspectos prioritários na elaboração desta tarefa a integração e intercâmbio com as secretarias e agências municipais, embora mais da metade deles dependa, fundamentalmente, das linhas políticas dos prefeitos municipais. Das nove cidades entrevistadas, apenas em duas, as Secretarias de Planejamento utilizam suas próprias diretrizes técnicas para a formulação dos orçamentos municipais, muito embora não se restringindo apenas a este fator.

Por outro lado, todas as Secretarias da Fazenda das cidades entrevistadas afirmam que a elaboração do orçamento é sempre produto de um processo conjunto de trabalho com toda a Prefeitura, mesmo naquelas em que a elaboração é de sua responsabilidade específica. Dentre os fatores considerados neste processo, sobressaem-se os itens referentes às necessidades da população, bem como às normas superiores (política do Prefeito).

Em relação às condições de entrosamento técnico e informativo entre o órgão de planejamento local e as agências prestadoras de serviços, pode-se verificar, inicialmente, que seis das nove cidades entrevistadas dispõem de um sistema de informação atualizado e capaz de subsidiar as atividades do planejamento local. Ribeirão Preto, Londrina e Juiz de Fora apresentam condições locais muito satisfatórias quanto à disponibilidade de informações desta natureza.

De uma maneira geral, como mostra o Quadro II-F, quase todas as cidades apresentam um nível satisfatório de integração entre agências e o planejamento local, excetuando-se, mais um vez, Campos, São Luis e Londrina. Esta última, apenas por questões conjunturais do atual governo.

Finalmente, para complementar o panorama das análises deste condicionante, considerou-se que uma visão satisfatória por parte dos governos municipais sobre o Governo Federal, em termos de conhecimentos de fundos e programas (características, critérios, parâmetros, formas e meios de obtenção, disponibilidade real) associada à confiabilidade na adequação da ação federal frente às características locais, corresponderia à uma melhor capacitação dos governos locais para ampliação das suas disponibilidades de recursos.

As opiniões recolhidas e as informações obtidas durante a pesquisa indicaram que, independentemente de um conhecimento mais profundo dos fundos e programas federais, a maioria dos entrevistados não considera interessante para o município a obtenção de recursos através de empréstimos. O resultado das experiências ocorridas e a situação atual de estrangulamento das finanças municipais são os principais fatores apontados para

justificar esta posição. Considerou-se, de uma maneira geral, que os recursos oriundos dos fundos federais, em função de suas características próprias, apresentam um impacto social reduzido, tendo em vista o tipo de usuário a que se destinam, exigindo da municipalidade um esforço financeiro pouco compensador, frente aos resultados obtidos.

De uma forma geral, os governos municipais indicaram como principal deficiência da ação federal, a falta de recursos a fundo perdido ou de baixa remuneração, para contemplar a população carente - origem das maiores pressões sofridas pela municipalidade.

A situação de estrangulamento em que se encontram as finanças locais, como resultado do serviço de dívidas já contraídas, foi outro fator inibidor para a expectativa de obtenção de recursos por esta via. A maioria das cidades declarou não pretender utilizar sua capacidade excedente de endividamento para contrair novos empréstimos.

Outro fator aludido foi a complexidade do processo de solicitação e obtenção de recursos (o tempo médio para sua liberação é de dois anos, e a sua obtenção é incerta). A multiplicidade de órgãos federais intervenientes e o não conhecimento de critérios de decisão complementam este aspecto.

De modo geral, as municipalidades pesquisadas demonstram possuir um conhecimento reduzido dos meios e instrumentos da ação do Governo Federal, declarado como resultado de um relacionamento cada vez mais incerto e inconstante, passível de interferências políticas estranhas aos interesses do município. Este aspecto foi observado com frequência nas cidades não-capitais, onde se verificava muitas vezes incompatibilidades político-partidárias com o governo estadual; incompatibilidades estas, que em muitos casos chegavam a impedir a adesão dos municípios a programas federais, e mesmo o recebimento de recursos e transferências alocadas e canalizadas via Governo Estadual 1/.

Conclui-se assim que, as cidades capitais seriam aquelas que teriam maior expectativa de contar com a participação federal através dos fundos e programas específicos. De fato, a maior proximidade física e política com o Governo Estadual facilitaria bastante a aproximação com o Governo Federal, tanto em termos de informações, como em termos de apoio estadual aos pleitos municipais 2/.

1/ E o caso de Campina Grande, que não havia conseguido até a data da pesquisa, aderir aos programas AIS e tampouco recebido recursos do BNDES distribuídos para cidade por intermédio do Governo Estadual.

2/ Denota-se que a concentração importante de investimentos estaduais nas capitais é decorrente tanto de interesses políticos, como econômicos, sendo um dos resultados da centralização de decisões.

Destacam-se, neste caso, os serviços de Abastecimento de Água e Esgotos, onde a presença de companhias ou empresas políticas, como econômicas, sendo um dos resultados da estaduais viabilizam melhor este relacionamento. As cidades não-capitais mencionavam, em especial, em relação a este aspecto, o desvio de recursos originários dos seus sistemas locais para investimentos nos sistemas das cidades capitais.

Em síntese, a visão manifestada pelas municipalidades em relação ao Governo Federal denotou o sentimento geral de que somente através de uma reforma tributária e de uma maior autonomia dos municípios, com a descentralização da ação federal, é que se poderia melhor equacionar os problemas e obter soluções às necessidades expressas pela comunidade.

### 3.3. Análise do Ponto de Estrangulamento No. 2

A avaliação global dos condicionantes analisados dentro do Ponto de Estrangulamento No. 2 permite afirmar que, hoje, as consequências da acentuada crise econômica que se abate sobre os municípios brasileiros vêm se agravando, não só pelo crescente déficit dos serviços urbanos nas cidades (especialmente aquelas que polarizam um maior fluxo migratório), como também pela escassez de recursos disponíveis, a nível federal. Este último aspecto - não tão acentuado no momento do DU-1, quando a situação era praticamente oposta - transforma-se atualmente no fator mais significativo porque impele as administrações municipais a adotarem medidas técnicas e operacionais, que tendem a maximizar a utilização dos recursos locais disponíveis.

Esta situação leva à conclusão de que as cidades brasileiras não dispõem de fato de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para fazer face às necessidades de investimentos locais. Como pode ser observado, o que ocorre na verdade é uma variação no grau de deficiência, que está intimamente vinculado às condições regionais nas quais as cidades se inserem. Ribeirão Preto, Londrina e Pelotas apresentam características bem menos críticas com relação ao grau de disparidades entre necessidades de investimentos x disponibilidades de recursos, se comparadas às características de São Luis, Campina Grande e Teresina. As cidades do Sudeste, como Campos e Juiz de Fora, estão, geograficamente, em uma situação considerada razoável e intermediária. Se, por um lado, Campos continua, como no DU-1, insuficientemente estruturada para um efetivo processo de gestão municipal, devido às características estacionárias da política local nos últimos anos, por outro lado Juiz de Fora, vem obtendo melhores resultados mediante a adoção de medidas práticas que racionalizam a alocação dos poucos recursos disponíveis através do envolvimento da comunidade de forma concreta e efetiva.

O grande impulso que a maioria dos governos locais vem dando ao setor de Apoio às Organizações Comunitárias é um reflexo da

tentativa de contornar os problemas econômicos e financeiros através da incorporação da comunidade ao processo de gestão local, e com ela dividir ônus político da crise que os afeta. Este processo também se alia ao de redemocratização do país, e, a conjugação de ambos está levando os governos locais a buscar formas alternativas de atendimento à comunidade, notadamente no que se refere aos grupos de baixa renda.

A constatação de que a demanda de recursos é hoje, em média, seis vezes maior do que os recursos locais existentes em todas as cidades analisadas, consolida o estrangulamento verificado. É um fator agravante, ainda, o fato de que os municípios, não podem deixar de investir, já que as cidades médias brasileiras apresentam um crescimento físico e populacional vertiginoso. Este fator tem levado, inevitavelmente, ao impasse financeiro existente, frente à necessidade de assegurar um mínimo de qualidade de vida às suas populações.

É bastante significativo, porém, o desenvolvimento observado nos municípios, no que concerne à capacidade de definição e de dimensionamento tanto dos recursos disponíveis, como também dos recursos, necessários para a promoção de melhoria e da expansão dos serviços urbanos para a população. Neste aspecto, a situação atual se apresenta menos estrangulada do que à época do DU-1, observando-se, inclusive, as diferenças regionais existentes de forma menos nitida do que naquele momento. Pelotas, São Luis e Juiz de Fora são exemplos eloquentes desta afirmação ao apresentarem uma capacidade local de manejo de recursos mais avançada em relação à situação observada há 10 anos atrás.

Conclusivamente, pode-se afirmar que, se por um lado a situação dos municípios quanto à sua disponibilidade de recursos frente às suas necessidades é ainda mais grave pela acentuada redução dos recursos disponíveis pela esfera federal - que nos últimos anos, foi da ordem de quase 60% -, por outro lado, este processo originou uma busca de soluções locais compatíveis com o momento crítico atual. Tal situação, ainda que possa ser considerada neste momento como pouco definida, parece apontar para um conjunto de soluções mais compatíveis com as realidades locais e com a escala da crise econômica, cujos efeitos se fazem sentir cada vez mais fortes sobre as administrações municipais.

Estas constatações levam à uma interpretação bastante diferenciada deste estrangulamento em relação ao que se constatou no DU-1. A situação hoje configura, relativamente às premissas básicas da pesquisa, um crescente distanciamento dos municípios em relação ao Governo Federal, em decorrência da quase impossibilidade de utilização de sua capacidade de endividamento - positivamente comprovada em todas as cidades analisadas. Sabe-se que os encargos financeiros dos empréstimos oficiais elevam as dívidas a níveis insustentáveis para as administrações municipais, impedindo-as, por esta razão, de utilizar estes financiamentos para ações no setor do desenvolvimento urbano.



#### 4. PONTO DE ESTRANGLAMENTO No.3:

##### DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS x OFERTA OFICIAL DE SERVIÇOS

A análise deste ponto de estrangulamento revelou-se de extrema importância, considerando-se a premissa de que a prestação de serviços urbanos - sobretudo aqueles aqui enfocados, devido ao seu caráter essencial -, deve ter como meta o atendimento à toda a população urbana 1/ (ótica de serviço público). Observa-se que a tecnologia utilizada na prestação de alguns serviços é muitas vezes condição limitante ou discriminatória da universalização deste atendimento. Neste caso, a ótica de serviço público conduziria à necessidade de condicionar o processo de compatibilização da tecnologia às características específicas da demanda que se pretende atender.

Poderiam ser considerados, também, como fatores condicionantes deste processo, as características dos recursos (humanos, financeiros e materiais), dos locais disponíveis (ou possivelmente disponíveis) pelas agências de prestação de serviços urbanos para manutenção, melhoria ou expansão dos serviços que prestam.

O atendimento a este requisitos ou condicionantes caracterizaria o nível de adequação da tecnologia utilizada (ou a difundir) às condições locais de oferta e demanda de serviços urbanos.

Para análise deste processo, admite-se que caberia à cada agência de prestação de serviços urbanos, como decisor técnico, procurar identificar o nível de adequação da tecnologia utilizada, através do confronto entre o nível qualitativo e quantitativo do atendimento observado (cobertura do público-meta), as características da demanda e as dos recursos disponíveis.

---

1/ A níveis ou padrões diferenciados, visto que a própria demanda é diferenciada, porém guardando os níveis mínimos considerados básicos ou essenciais.

A abordagem desta questão, no âmbito deste trabalho, enfrenta uma dificuldade básica: a extrema diversidade dos serviços urbanos analisados e das instituições que os difundem. Adota-se, assim, um conceito amplo de tecnologia, capaz de englobar tanto os serviços onde predomina uma ótica de processo (Saúde, Atividades Culturais, Desportivas e Recreativas), como de produto (Abastecimento de Água, Esgoto, Transportes, etc.). Esta diversidade é uma limitante a partir do momento em que ela eliminou a abrangência das constatações ou conclusões apresentadas. Cada uma delas deve ser levada à dimensão real de cada uma das prestações de serviço e ao seu respectivo nível local de institucionalização.

A partir destas considerações, estabeleceu-se a hipótese central deste estrangulamento:

"Para a modalidade de atendimento não satisfatória, seja em função do nível de atendimento observado, seja pela inadequação dos recursos disponíveis ou capazes de serem mobilizados (em termos humanos, materiais ou financeiros), para difusão da tecnologia utilizada, caberia a cada agência de prestação de serviços procurar identificar tecnologias alternativas mais adequadas aos condicionantes locais, e passíveis de universalização do atendimento".

Nesta linha de raciocínio, o estrangulamento deveria ser analisado a partir do confronto de dois condicionantes:

- Possibilidade de utilização de tecnologia alternativa adequada,
- Nível de adequação da tecnologia utilizada.

#### 4.1. Possibilidade de Utilização de Tecnologias Alternativas Adequadas

A possibilidade de aplicação de tecnologias alternativas seria decorrente da receptividade demonstrada a estas tecnologias e da visão das agências sobre a participação comunitária no processo de decisão e implantação de serviços. Presume-se que a participação da comunidade garantiria uma melhor adequação e eficiência da tecnologia a utilizar, além de permitir a redução dos custos de operação e implantação.

A análise das respostas obtidas a partir das entrevistas com as agências de prestação de serviços urbanos, relativamente a receptividade de tecnologias alternativas (vide Quadro III-A), demonstra, em primeiro lugar, um nível cada vez maior de conhecimento dos entrevistados sobre a existência de alternativas tecnológicas para a prestação de serviços urbanos. Entretanto, este nível de conhecimento é ainda relativamente superficial, uma vez que o número de entrevistados, respondendo positivamente aos questionários, decresce, significativamente, quando as questões colocadas procuravam identificar a profundidade deste conhecimento. Dos 69 entrevistados, que indicaram conhecer experiências de aplicação de alternativas tecnológicas em seus

respectivos ramos de serviços, apenas 25 puderam citar quais os principais problemas decorrentes desta aplicação.

A nível de serviços, vê-se que aqueles mais receptivos a tecnologias alternativas foram, por ordem decrescente: Saúde Pública, Apoio a Atividades Esportivas e Abastecimento Alimentar, Esgotos, Sistema Viário e Apoio a Atividades Recreativas.

Os serviços que demonstraram menor receptividade foram Abastecimento de Água e Assistência Médico-Hospitalar. Isto pode ser explicado pelo fato de que as tecnologias atualmente utilizadas justificam-se por padrões de atendimento considerados mínimos (caso do abastecimento de água) <sup>1/</sup>, ou pela predominância da forma de atendimento essencialmente "privada" (caso da assistência médico-hospitalar). Neste último caso, vê-se, também, uma certa inexactidão de conceitos que confundem a atividade da assistência médico-hospitalar pública com a da saúde pública, que é favorecida pela predominância do setor público na medicina social curativa (em função das unidades periféricas do sistema-postos e centros de saúde). Por outro lado, a irrelevância do fator tecnologia alternativa para o "apoio a organizações comunitárias" pode ser explicada pelo próprio caráter "experimental e exploratório" e, portanto, "alternativo" da atividade. No caso do transporte público, a explicação recai sobre o fato de que os serviços locais estão em processo de organização, procurando, através de uma maior racionalidade dos sistemas, satisfazer à demanda essencialmente manifestada para trajetos de maior distância.

A visão das agências sobre a comunidade, enquanto agentes do processo de operação/manutenção e melhoria/expansão dos serviços urbanos, encontra-se sintetizada no Quadro III-B, como resultado das respostas das agências aos questionários aplicados.

De maneira geral, revelou-se, ainda que em termos qualitativos, uma razoável receptividade das agências de prestação de serviços urbanos à necessidade de considerar na definição de tarifas, tanto a capacidade de pagamento da população, quanto a conveniência e oportunidade de contar com a participação da comunidade no processo de operação/manutenção e melhoria/expansão dos serviços urbanos.

Esta constatação está restrita ao nível das tarifas. Somente cinco dos doze serviços analisados exigem ressarcimento dos serviços prestados, sendo seu impacto reduzido pela sua abrangência, geralmente pequena. No caso do abastecimento de água

<sup>1/</sup> Foi constantemente mencionado que soluções tecnológicas mais "leves" que a convencional comprometeriam seriamente a qualidade da água distribuída (segundo os padrões internacionais). Isto parece ser um contrasenso, haja visto a qualidade da água disponível para as populações não abastecidas pelo sistema, mas é compreensível em função da "vocaçào" das empresas estaduais de abastecimento de água.

e esgotos, adota-se a forma convencional de cálculo das tarifas em função do consumo; para limpeza urbana, da mesma forma, pois as tarifas enquadram-se na cobrança do IPTU. Particularmente no caso dos transportes públicos, identificou-se uma postura menos convencional de reduzir as tarifas de maior trajeto, cobrindo-as com as tarifas de menor trajeto; beneficiando, assim, as populações periféricas e mais carentes.

Com relação à participação comunitária, as constatações realizadas parecem ser mais reveladoras. Dentre as formas de participação apontadas aos entrevistados, aquelas que obtiveram maior número de respostas referem-se à participação da comunidade na gestão dos serviços, na definição do padrão de atendimento e, em seguida, na definição de prioridades de atendimento. Obteve-se menos incidência para a participação na execução de obras, como forma de diminuição de custos de implantação e na aceitação das soluções, como forma de cooptação dos beneficiários às medidas propostas.

A nível dos serviços, a situação se revela diferenciada. As agências com maior expectativa de participação comunitária foram aquelas de atuação essencialmente local, quais sejam: Apoio a Atividades Culturais, Recreativas e Esportivas. Isto é explicado, possivelmente, pelo caráter mais político das atividades ou, ainda, pela atitude de fomento adotada pela maioria das agências. Seguem-se os serviços de Saúde Pública e Sistema Viário.

O primeiro, ligado a um processo crescente de conscientização da importante dimensão da educação sanitária, e da necessidade de envolvimento da comunidade no processo de gestão da periferia no sistema de saúde, como forma de obter-se melhor eficiência e eficácia dos serviços prestados. O segundo, principalmente, ligado às questões relativas à drenagem urbana, às vias de penetração de transportes coletivos e à participação da comunidade na execução de obras. Com maior incidência de respostas positivas, mais relevantes ainda, estão os serviços de abastecimento de água, esgotos, limpeza urbana e transportes coletivos. Os dois primeiros, com maior relevância para a redução de custos de implantação e operação (participação na gestão e execução de obras); e os dois últimos, exprimindo a necessidade de participação comunitária, principalmente para definição do padrão de atendimento e gestão dos serviços, visando uma maior eficiência nas suas atividades.

O serviço com menor incidência de respostas positivas foi o de Assistência Médico-Hospitalar. Decorre este fato, provavelmente, das mesmas razões expressas no item anterior: o distanciamento das entidades entrevistadas da periferia do sistema de saúde (centros e postos de saúde) e a concentração das suas preocupações com relação ao atendimento prestado pelos hospitais gerais e especializados; e, ainda, a predominância da atividade privada no setor.

O cruzamento dos indicadores revela que a possibilidade de aplicação de tecnologias alternativas, objetivando a universali-

zação dos serviços urbanos, é menor para os serviços de Abastecimento de Água, Limpeza Urbana, Transporte Público e Assistência Médico-Hospitalar.

Em geral, todas as agências entrevistadas revelaram uma preocupação sobre a necessidade de universalização do atendimento à população urbana. A postura adotada é, no entanto, diferenciada. Salvo para as cidades onde o atendimento atinge à maior parte da população - caso de Pelotas, Londrina, Ribeirão Preto e Juiz de Fora -, registra-se um verdadeiro estrangulamento para aqueles serviços. Observa-se a manifestação deste estrangulamento, seja pelo pouco interesse demonstrado na procura de formas alternativas de atendimento, seja pela visão que manifestaram sobre a participação da comunidade no processo de operação/manutenção ou melhoria/expansão de seus serviços. Dentre todos eles, os mais estrangulados parecem ser a assistência médico-hospitalar e o transporte público. Justifica-se, talvez, pela visão tecnicista que têm os agentes das atividades que exercem, ou ainda pelo distanciamento que os separa do público beneficiário. É notório que, em ambos os casos, as agências entrevistadas, a maior parte tem uma interferência bastante reduzida no processo de prestação de serviços: suas funções se limitam à coordenação de vários dos agentes privados, ou no máximo, a chegar pretender articulá-los com os poucos agentes públicos presentes. Estas agências, sobretudo para a assistência médico-hospitalar 1/, são de nível estadual ou nacional, tendo assim um distanciamento ainda maior do nível local de decisões e, portanto, sendo menos susceptíveis às pressões políticas ou comunitárias locais.

#### 4.2. Nível de Adequação da Tecnologia Utilizada

Seria resultado do cruzamento da apreciação sobre a modalidade de atendimento dos serviços com a apreciação dos recursos disponíveis para operação/manutenção e melhoria/expansão dos serviços prestados.

A modalidade de atendimento será avaliada a partir da capacidade demonstrada pelas agências em identificar a população atualmente beneficiada pelos serviços e da apreciação feita pelos diversos agentes (a própria agência, as outras agências, a comunidade e a imprensa) sobre os serviços prestados.

Encontram-se no Quadro III-C as informações obtidas nos questionários oriundos das agências, das associações comunitárias e da imprensa.

---

1/ No caso dos transportes públicos, os serviços municipais existentes estão ainda em processo de organização, possuindo ainda pouca capacidade de ação. São casos particulares cidades, tais como: Londrina, Pelotas e Ribeirão Preto.

Constata-se, primeiramente, que nem todas as agências entrevistadas foram capazes de indicar com precisão a população beneficiada pelos serviços que prestam. A maior incidência verificou-se para os serviços mais estruturados institucionalmente, onde existe, tradicionalmente, uma participação das agências federais; ou ainda, onde o nível da tecnologia aplicada (predominantemente de produto) é mais sofisticado, exigindo uma gestão centralizada. Para os serviços de Abastecimento de Água, Esgotos, Transportes e Limpeza Urbana, observa-se uma incidência maior, seguidos dos serviços Viários e de Saúde Pública.

Esta capacidade de identificação do público beneficiado coincide com a capacidade das agências de apreciar corretamente a qualidade dos serviços prestados. Salvo para os casos de Saúde Pública e Esgotos, onde houve uma clara discordância entre a apreciação feita pelos diversos agentes, os demais serviços tiveram uma apreciação semelhante na identificação do público-meta em relação aos outros agentes entrevistados 1/. Os serviços restantes manifestaram com menor frequência a capacidade de identificar o público beneficiado e tiveram uma apreciação crítica dos serviços prestados compatível com as apreciações feitas pelos outros agentes.

Os serviços que revelaram um grau de apreciação predominantemente deficiente foram, ao mesmo tempo, Esgotos, Saúde Pública, Assistência Médico-Hospitalar e Apoio a atividades culturais; seguidos de abastecimento alimentar, com especial deficiência para as zonas periféricas das cidades. Em todos estes casos, salvo Esgotos, revelou-se uma reduzida capacidade das agências de prestação de serviço em identificar o público beneficiado pelos seus serviços.

A apreciação feita pelas agências sobre os recursos disponíveis em termos financeiros, humanos e materiais, revela, primeiramente, que estes são considerados mais adequados para a operação e manutenção dos serviços, mas insuficientes para a sua melhoria ou expansão. Desta forma, todos os serviços estariam incapacitados para difundir sua modalidade de atendimento, a partir dos recursos próprios ou possíveis de serem disponibilizados.

A situação é mais nítida para os serviços predominantemente de ação local, como: Sistema Viário, Apoio à Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas, Apoio à Organização Comunitária e Abastecimento Alimentar. Este último, apesar da presença de alguns agentes externos (CEASA e COBAL), apresentou-

---

1/ A inexistência de padrões de referência e objetivos, para apreciação da qualidade dos serviços prestados, faz com que as apreciações feitas pelos diversos agentes tenham um valor essencialmente qualitativo, sobretudo em relação à existência de grandes disparidades entre as diversas apreciações.

se estrangulado; possivelmente, pelo fato de que a ação governamental sobre estes serviços tenha-se revelado extremamente tímida e restrita.

O cruzamento destes dois indicadores revela uma inadequação clara das tecnologias utilizadas às condições locais, seja pela ótica dos recursos disponíveis, seja pela ótica da apreciação dos serviços prestados. Esta inadequação revelou-se maior para os serviços de Esgotos, Saúde Pública, Assistência Médico-Hospitalar e Apoio à Atividades Culturais. Existem evidentemente serviços que, em determinadas cidades, têm uma tecnologia adequada. É o caso, por exemplo, do Abastecimento de Água para cidades, tais como: Londrina, Juiz de Fora e, com menos intensidade, Pelotas.

#### 4.3. Análise do Ponto de Estrangulamento N. 3

O confronto dos dois condicionantes básicos adotados para a análise deste estrangulamento permite, ainda que preliminarmente - de forma global e com pouca profundidade - verificar como está sendo enfrentada in loco a dificuldade de atender à demanda local por serviços urbanos pela difusão das tecnologias convencionais.

Observou-se que as limitações de recursos para operação/manutenção e principalmente para melhoria/expansão dos serviços urbanos continua sendo, como constatado no DU-1, um dos estrangulamentos fundamentais que condicionam a oferta de serviços urbanos. (Vide Quadro III-D).

Desta forma, o confronto dos dois condicionantes selecionados para a verificação da hipótese de estrangulamento demonstra que a constatação da inadequação das tecnologias convencionais implica na busca de tecnologias alternativas, que possibilitem a extensão dos serviços urbanos, a partir dos recursos disponíveis, de forma a atender à demanda por serviços urbanos. O envolvimento da comunidade neste processo, ainda que incipiente, revelou, como se supunha, uma tentativa de melhor adequar a oferta às características da demanda.

A nível dos serviços analisados, a situação é, no entanto, diferenciada. Assim, para os serviços onde se constatou uma maior inadequação das tecnologias utilizadas, segundo a hipótese inicial, estaria estrangulada, num primeiro patamar, a assistência médico-hospitalar. Verificou-se aqui uma apreciação predominantemente negativa da modalidade de atendimento oferecida, acrescida da deficiência de recursos para melhoria/expansão e, ainda, de uma falta de receptividade das agências em identificar e colocar em prática tecnologias alternativas. Neste campo notase, ainda, pouca sensibilidade para a aceitação da participação comunitária no processo de extensão dos serviços prestados.

Num segundo nível e, com menor clareza, pode-se identificar estrangulamentos parciais para os serviços de Esgotos, Transportes Públicos e Abastecimento Alimentar.

Para o restante dos serviços, pode-se detectar tentativas em atender à demanda por serviços urbanos, de acordo com a hipótese inicialmente estabelecida.

Uma constatação fundamental foi, no entanto, verificada: as agências de prestação de serviços urbanos, de atuação predominantemente local, mostraram-se mais receptivas às propostas de soluções alternativas.

O processo político local revelou-se fundamental para respaldar inovações tecnológicas, as quais revelaram-se pouco operacionais sem o necessário respaldo político das municipalidades. Mesmo assim, a intensidade desta vontade política, nem sempre mostrou-se suficiente para superar as limitações impostas por critérios e padrões técnicos definidos por organismos de financiamento.

Nas cidades analisadas, observou-se que um processo político dinâmico que envolva a participação comunitária, como forma de melhor adequar as características da oferta de serviços à demanda, viabiliza um processo mais intenso de busca e aplicação de alternativas tecnológicas.

Desta forma, as cidades de Pelotas, Juiz de Fora e Campina Grande, vistas de acordo com a passagem analisada no Fôto de Estrangulamento No. 1, apresentaram algumas experiências concretas de uso de tecnologias alternativas em conjugação com a participação comunitária.

Em Pelotas, no momento da pesquisa, já haviam sido realizadas ou estavam em realização experiências concretas de inovação para os serviços de Esgotos, Transportes Públicos, Atividades Recreativas, Culturais e Esportivas. A cidade, que dispõe de um serviço municipal de águas e esgotos - onde se aplica experimentalmente tecnologia leve para o tratamento dos esgotos sanitários - conta, nesta iniciativa, com o apoio técnico de agências federais. A nível dos transportes públicos, instituiu-se um sistema de passes com tarifas reduzidas para beneficiar a população de baixa renda.

Em Campina Grande, desenvolveram-se experiências no campo da limpeza urbana e do sistema viário, envolvendo a comunidade no processo de implantação e gestão dos serviços. Observou-se, também, no que se refere aos transportes públicos, um esforço de racionalização da gestão do sistema por iniciativa da municipalidade, em colaboração com a Universidade, objetivando o estabelecimento de tarifas mais adequadas à renda dos usuários, com o envolvimento da comunidade na definição de projetos e na gestão dos serviços. Também no campo das atividades culturais, recreativas e esportivas, instituiu-se o fomento à promoção, através da comunidade, de atividades do gênero.

Em Juiz de Fora, verificou-se um processo semelhante ao de Pelotas e Campina Grande, notando-se um grande empenho, por parte do governo local, na busca de soluções alternativas que diminuam os custos de equipamentos dos serviços urbanos e, com isso, ampliem a sua oferta, principalmente, à população de baixa renda. Em quase todos os serviços, notou-se uma mobilização neste sentido, destacando-se transportes, Sistema Viário e Limpeza Urbana, em que as agências procuram integrar-se com outras agências, inclusive, através de reuniões constantes, e depois com a comunidade, como meio de otimizar os recursos existentes.

Neste processo de identificação, o papel desempenhado pelas universidades e agentes federais, que fornecem assistência técnica a iniciativas locais, revelou-se fundamental para a aplicação de tecnologias alternativas. Alguns programas federais assumem mesmo a postura de fomento a estas iniciativas, no campo da saúde, transportes e desenvolvimento urbano.



## 5. PONTO DE ESTRANGULAMENTO No. 4:

### OFERTA OFICIAL DE SERVIÇOS x DEMANDA POTENCIAL DE SERVIÇOS

A análise desta passagem foi realizada no DU-1, tendo como base que:

"O enfoque empresarial que vem sendo dado, tanto pelos órgãos financiadores, como pelas agências prestadoras de serviços urbanos, implicaria na análise da capacidade de pagamento da população pelos serviços oferecidos".

A partir desta premissa, no DU-1, procurou-se analisar a correspondência entre custos estimados e custos reais; e entre estes e as tarifas cobradas; e, ainda, entre as tarifas e a capacidade de pagamento da população.

Pretendia-se verificar, se as tarifas cobradas corresponderiam realmente aos custos reais (caracterizando, assim, um real enfoque empresarial) e, ainda, analisar a viabilidade de pagamentos pela população em relação aos serviços prestados.

Desta forma, caracterizar-se-ia uma demanda efetiva, entendida como a demanda potencial, que poderia ser efetivada através de sua capacidade de pagamento.

As respostas obtidas no DU-1 não permitiram a análise da correspondência entre custos reais, custos estimados e tarifas. A não resposta aos quesitos específicos foi interpretada como indicador de baixa capacidade das agências em efetuar estes cálculos.

A análise da capacidade de pagamento da população, para usufruir dos serviços prestados, foi realizada para os serviços que eram objeto de cobrança de tarifas (Abastecimento de Água, Esgotos e Transportes), revelando situações diversas de estrangulamento, decorrentes, sobretudo, da quase inexistência de relação entre tarifas e capacidade de pagamento da população. Com relação às tarifas, verificou-se que em certas cidades com nível de renda superior, as tarifas são inferiores, ocasionando que a demanda efetiva variasse de 90%, em Londrina; 35%, em Campos (para os serviços de Abastecimento de Água e Esgotos); 58%, em Teresina; e 92%, em Juiz de Fora.

Com relação aos serviços de água e esgotos, concluiu-se que existia um risco efetivo de que a homogeneização de tarifas, através das companhias estaduais, tivesse como consequência o estabelecimento de tarifas completamente alheias à realidade econômica local.

No que se refere aos serviços de transportes coletivos, concluiu-se pela necessidade de concessão de subsídios para a melhoria do nível de atendimento dos serviços, em decorrência da constatação de uma situação crítica na prestação do serviço (sob o ponto de vista do usuário).

Mediante a análise da situação atual, observando-se a evolução sofrida nos últimos dez anos (1975 a 1985), na relação tarifas x capacidade de pagamento da população, acredita-se que a situação se manteve, no mínimo, idêntica à observada no DU-1.

Do ponto de vista do usuário, a sua capacidade de pagamento (decorrente do nível de renda) necessariamente diminuiu. A crise econômica, o processo de migração campo-cidade, o aumento do nível de desemprego e subemprego ou, ainda, a diminuição real do poder aquisitivo, sustentam tal hipótese.

Do ponto de vista da prestação dos serviços urbanos, a situação se apresenta como se segue: com relação ao abastecimento de água e esgotos, não houve mudanças substanciais de política ou de enfoque, que permita supor que suas tarifas decresceram em valor real. Em relação aos transportes, os efeitos da política nacional, desenvolvida e implementada nos últimos anos, visando essencialmente uma substancial melhoria dos serviços, induzem à conclusão de que os preços das passagens acompanharam os custos reais (devido à inexistência de subsídios) tornando-se maiores em valores reais.

Em consequência, concluiu-se pela não necessidade em se analisar os elementos recolhidos de modo a verificar este estrangulamento nos termos realizados no DU-1.

A passagem "Oferta Oficial de Serviços x Demanda Potencial de Serviços" deveria ser analisada no DU-2, englobando os aspectos que permitissem detectar mudanças ou possibilidades de mudança do enfoque empresarial (suposto no DU-1 e pretendido pelas agências oficiais de financiamento) para o enfoque de serviço público, tido como mais adequado à atual situação. Infelizmente, o material recolhido, baseado nos questionários utilizados no DU-1, não permitiu esta análise.

Por outro lado, constatou-se durante o período de coleta de informações, que as tentativas locais em enfrentar este estrangulamento se realizavam essencialmente nos serviços sob o controle dos governos municipais e procuravam, na sua maior parte, superá-lo através da participação da comunidade e/ou da aplicação de tecnologias de menores custos de implantação e/ou operação. A aplicação de subsídios diretos ou indiretos não teve incidência significativa. Neste caso, destaca-se Pelotas, onde a

municipalidade procura instituir nos transportes coletivos um preço de passagens diferenciado, segundo o nível de renda do usuário.

Detectou-se também, que algumas agências estaduais e federais e municipalidades procuram considerar, já no processo de análise da geração da oferta de serviços (Demanda Oficial de Recursos x Oferta Oficial de Serviços) e escolha de tecnologia, os aspectos relativos às características da demanda de serviços urbanos, o que remete esta análise à realizada no ponto de estrangulamento anterior. Este fato demonstra a atualidade e oportunidade dos conceitos: "ênfoque de serviço público" e "necessidade de condicionar a oferta de serviços às características da demanda" utilizados neste estudo.



## 6. PONTO DE ESTRANGULAMENTO No. 5:

### DEMANDA OFICIAL DE RECURSOS x OFERTA NACIONAL DE RECURSOS

A análise desta passagem refere-se à demanda oficial de recursos pelo governo local e a oferta de recursos através do sistema financeiro federal.

Admitiu-se no modelo de análise, como no DU-1, que sempre que o governo local tivesse oportunidade de obtenção de recursos para ampliar os seus serviços urbanos, ele tenderia a buscá-los junto a outros níveis de governo.

Por outro lado, o Governo Federal, através do conjunto de instrumentos de que dispõe para implementação de políticas setoriais ou de desenvolvimento urbano, disporia de recursos para distribuição aos governos locais para melhoria ou expansão dos serviços urbanos.

O conjunto de instrumentos financeiros colocado à disposição pelo Governo Federal, constituiria o Sistema Financeiro para Investimentos Urbanos, operacionalizado através dos fundos financeiros e programas e refletiria o nível de organização do Governo Federal para promoção de expansão e melhoria de serviços urbanos.

O modelo DU-1 analisou esta passagem através do conhecimento demonstrado pelo governo local (agências) sobre fundos e programas (existência e modo de operação) existentes e, ainda, através da capacidade demonstrada pelas agências em explicitarem suas necessidades de recursos.

Do ponto de vista da oferta, esta questão foi abordada através da análise da existência ou não de sistemas setoriais para os serviços analisados. Estes sistemas setoriais foram examinados, segundo a existência ou não dos seguintes elementos: política nacional, coordenação nacional, articulação inter-instituições, dotação orçamentária, fundos de apoio. Identificou-se, assim, a existência de um sistema completo para abastecimento de água e esgoto; um incompleto, para saúde, assistência médico-hospitalar; e alguns inexistentes para limpeza urbana e transporte público. Para os demais, não foram recolhidas informações suficientes para a avaliação.

Esta abordagem, embora incompleta 1/, permitiu uma visão geral dos mecanismos existentes na época e justificou-se em função do nível de estabilidade político-institucional, então vigente.

Uma abordagem idêntica do problema pelo DU-2, como foi salientado no item dedicado às observações metodológicas e conceituais, não seria compatível com o momento atual. Esperava-se, no decorrer da pesquisa, obter elementos suficientes para adotar a abordagem proposta na reformulação do modelo, o que não foi possível. Para fazê-lo, necessitar-se-ia de um estudo sistemático dos instrumentos federais, hoje existentes, e informações complementares àquelas obtidas pelos questionários aplicados, o que não seria viável dentro dos limites impostos ao atual estudo. De qualquer forma, o atual quadro de transição político-institucional, reforçado pela criação recente do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, ainda em implantação, limitaria a validade de observações e inferências decorrentes da análise da atual realidade.

Optou-se, assim, pela não realização da análise desta passagem segundo os moldes previstos. Cabe, no entanto, o relato de algumas observações mais significativas recolhidas no momento da pesquisa junto aos governos locais e agências de prestação de serviços.

Em termos gerais, as observações colhidas denotam a real existência de uma instância decisória local 2/ que reivindica uma descentralização de recursos e atribuições, se não aos municípios diretamente, pelo menos então às agências federais presentes. Compreende-se que decisões a nível de priorização, compatibilização e de função operacional cabem à instância de decisão local, sendo a única forma possível de se procurar uma melhor racionalização, compatibilização e maximização na aplicação dos recursos disponíveis.

As observações mais significativas neste sentido são:

- a) Distanciamento excessivo entre o Governo Federal e os governos locais - observação feita, sobretudo, pelas cidades não-capitais -, concorrendo para isto os aspectos político-partidários, decorrentes da diferenciação de partidos existentes entre os diversos níveis de governo, com consequências óbvias sobre os canais de comunicação. Este distanciamento verificava-se também em função da pouca disponibilidade de recursos financeiros para repasse às cidades, observada ultimamente.

---

1/ O DU-1 não procedeu ao levantamento sistemático dos fundos e programas junto ao Governo Federal (características, procedimentos, normas, disponibilidades, etc.).

2/ Com poderes de articulação institucional, compatibilização de ações e, sobretudo, definição de prioridades.

- b) Comprovada indisponibilidade financeira para endividamento dos municípios (mesmo dispondo de capacidade legal), em função dos custos financeiros e suas consequências sobre as finanças locais. Como foi anteriormente observado, algumas cidades, em função das dívidas já assumidas, embora dispusessem de capacidade de endividamento, não se interessavam e mesmo recusavam novos empréstimos (caso de Pelotas), face às dificuldades financeiras que enfrentavam no custeio do serviço da dívida já assumida.
- c) Dificil acesso às informações sobre a disponibilidade real de recursos federais para os serviços urbanos em geral. Dificuldade de se saber quem tem o quê, onde, para que, como se obtêm e quando estará disponível. Estas dificuldades decorreriam, tanto de deficiências dos governos municipais, em termos de memória institucional (instabilidade de quadros técnicos) 1/, como da inexistência de informações sistematizadas quanto aos fundos e programas, e da "intenção de que a liberação de recursos e mesmo de informações, corresponda a um comprometimento político dos governos municipais frente às instâncias políticas superiores".
- d) Inadequação e incompatibilidade, em termos de objetivos, de alguns fundos e programas com prioridades e objetivos locais, diante dos quais os governos municipais ou as agências, sentem-se obrigados a realizar ou aceitar a realização de investimentos considerados secundários ou aplicados de forma incompatível com a realidade local. Seria o condicionamento da demanda em função das características e disponibilidade da oferta.
- e) Dificuldades e mesmo inexistência de articulação ou de compatibilização das diversas instâncias (local, estadual e federal) na promoção de ações ou de investimentos. Seria exemplo disto a dificuldade de coordenação entre as agências estaduais e municipais de prestação de serviços urbanos (por exemplo, as Companhias Estaduais de Saneamento, na execução de infraestruturas de abastecimento de água ou esgoto, com a agência responsável pela execução do sistema viário); ou ainda, a efetivação da participação estadual em programas e convênios, onde o governo do Estado não tenha cumprido os compromissos assumidos para a liberação de sua cota-parte ou retenha recursos liberados a nível federal, em função de incompatibilidade política com o governo municipal.
- f) Procedimentos complexos, burocratizados e muitas vezes de difícil cumprimento pelos governos locais.

---

1/ Em termos de conhecimento dos métodos, técnicas, características e processos para solicitação e obtenção de recursos junto aos fundos.

- g) Imposição de métodos, procedimentos operacionais e tecnologias, muitas vezes não adequados, em função das características da demanda ou mesmo da capacidade técnico-operacional local, determinando a inviabilização de soluções mais adequadas e acarretando necessidades de capacitação dos recursos humanos locais, nem sempre devidamente contemplada nos programas ou nos financiamentos.

Do lado da oferta, apesar da impossibilidade já referida da realização de um levantamento completo para que se verifique a existência ou não de sistemas setoriais para investimentos em serviços urbanos, e sua evolução em relação à realidade verificada no DU-1, vale salientar a existência de alguns programas que procuravam desenvolver métodos e procedimentos não totalmente convencionais. A implementação desses programas, a nível local, denotou algumas inovações em sua postura em relação à tecnologia, à geração de capacidade local de programação ou, mesmo, ao nível de articulação e compatibilização de decisões e ações, delineando caminhos que procuram ultrapassar as dificuldades já referidas no relacionamento municipalidade x federação.

Com relação ao setor de transportes públicos, pode-se afirmar que a ação federal presente, através dos programas existentes na Área, proveu os municípios de melhor capacitação técnico-institucional no setor, através de: métodos, normas, padrões de gestão e programação. De maneira geral, pode-se afirmar que houve uma melhoria relativa no nível dos serviços prestados (em termos qualitativos e quantitativos), embora tenha havido, certamente, um aumento real das tarifas.

Em relação à saúde e assistência médico-hospitalar, destaca-se a existência do Programa Nacional de Ações Integradas de Saúde (PAIS) que, além de pretender universalizar 1/ ações e cuidados, difunde uma idéia mais abrangente de saúde, incluindo ações de prevenção e saneamento do meio. Observa-se que, para cada nível de instância decisória, procura-se instituir um processo unificado de programação e planejamento, introduzindo neste processo a comunidade como ator importante 2/. Das cidades pesquisadas, a maior parte já havia aderido ou pretendia aderir ao programa. Destaca-se o caso de Campina Grande que, segundo a pesquisa, não havia ainda aderido ao PAIS, devido a interferências políticas a nível estadual. Observa-se que, estando o PAIS ainda em fase de incipiente desenvolvimento na maioria das cidades, não se pode avaliar, ainda, o seu impacto, embora as pessoas entrevistadas tenham manifestado boas expectativas com relação aos resultados do programa, desde que a CIPLAN - Comissão Interministerial de Planejamento (MS, MPAS, ME) exercesse com

1/ Em termos de acessibilidade à toda população.

2/ As Comissões Locais de Ação Interinstitucional de Saúde, prevêm o envolvimento da comunidade (Associações de Moradores ou Usuários).

eficiência o seu papel de acompanhamento e avaliação, através da realização de auditorias que possibilitassem a correção de eventuais desvios de interesse localizados.

Por último, destacou-se o Programa Especial de Cidades de Porte Médio. A característica essencial deste programa é a tentativa de abordagem dos serviços urbanos em termos de desenvolvimento urbano; ou seja, toda e qualquer decisão, ação ou investimento de índole setorial deve ser consequência de uma visão global, intersetorial, multidisciplinar e interinstitucional, desenvolvida a nível local. Das nove cidades pesquisadas, salvo Ribeirão Preto, todas estavam integradas neste programa. Algumas delas compunham a primeira fase do programa (CPM I) - a de implantação. São elas: Juiz de Fora, Campina Grande, Teresina e Pelotas. Goiânia, Londrina, Campos e São Luis estavam incluídas na segunda fase (CPM II), tendo concluído o "perfil da cidade" e as propostas de investimento.

No momento da realização da pesquisa, a operacionalização deste programa passava por uma fase de indefinição. Todas as cidades reclamavam de falta de recursos para "tocar" os projetos e mesmo para manter a equipe local de gestão do programa, com reflexos negativos sobre os compromissos já assumidos, investimentos em curso e reivindicações da comunidade. No entanto, as opiniões colhidas denotaram concordância com os princípios e objetivos do programa e destacaram alguns resultados positivos, do ponto de vista técnico-institucional:

- a) Atenção específica à população periférica, mais carente em serviços urbanos.
- b) Geração de uma base de informação mais sistematizada sobre a cidade, e atenção especial a componentes institucionais importantes para o processo de planejamento e programação local: administração municipal, sistema de tributação local, coordenação interinstitucional.
- c) Elaboração de propostas e projetos a nível local, em conjunto com as agências de prestação de serviços privilegiando a instância local de decisão e a procura de soluções locais; buscando, inclusive, a nível de tecnologias alternativas, formas mais adequadas de solução dos problemas levantados.
- d) Instituição de uma metodologia de trabalho mais aberta e participativa, incluindo a comunidade como fator importante na definição das necessidades de investimento.

Por outro lado, as restrições feitas ao programa diziam respeito principalmente às suas condições de operacionalização.

A equipe local de gestão do programa não logrou sempre uma boa integração e articulação com os órgãos locais de planejamento, seja porque, em alguns casos, ela se inseria no

nível de planejamento estadual fora da esfera municipal (caso de São Luis, Goiânia e Londrina), seja em função da interferência de conflitos político-partidários (entre Estado e Município) na operacionalização do programa (liberação da cota-parte estadual) e na definição da coordenação local, como no caso de Campina Grande e Pelotas. De qualquer forma, constatou-se que a inserção completa da equipe local no programa dentro do Governo Municipal (delegação da gestão do programa ao município) seria importante para o melhor aproveitamento dos métodos, técnicas e processos utilizados.

Em conclusão, verifica-se a existência de algumas iniciativas do Governo Federal que indicam uma mudança de postura em seu método de relacionamento técnico com os governos municipais, sobretudo, no tratamento de questões ligadas aos serviços urbanos. Embora, tecnicamente, a natureza dessas ações visem, em termos gerais, à adequação da oferta de recursos as características da demanda, do ponto de vista político, a adoção de um processo de alocação de recursos, que possibilite a operacionalização mais eficiente e contínua dos projetos, permanece ainda como questão a ser resolvida.

Por outro lado, para os setores de limpeza urbana, sistema viário 1/, recreação, desportos e cultura, organização comunitária e abastecimento alimentar, a ação do Governo Federal permaneceu sem mudanças significativas, caracterizando-se por programas ou ações esporádicas e desprovidas do intuito de adequar as propostas ao contexto local.

Com relação ao serviço de abastecimento de água e de esgotos, constata-se, atualmente, uma tendência a tornar mais flexível os mecanismos e critérios do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), permitindo uma melhor adequação dos serviços prestados.

De maneira geral, denota-se, em relação aos programas acima referidos, uma tendência a fazer com que a ação federal não se balise por objetivos específicos, mas, sobretudo, pela atenção maior aos processos de programação, de decisão, de articulação interinstitucional e de compatibilização dos investimentos, em termos de eficácia e eficiência das ações ao nível local.

---

1/ Com relação ao Sistema Viário, destaca-se o Programa de Pavimentação e Baixo Custo (PROVAV), ligado ao setor de transportes, com o objetivo de promover a melhoria dos eixos de penetração de transporte coletivo.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As conclusões que se seguem não têm necessariamente o mesmo caráter abrangente e a mesma validade que aquelas apontadas pelo DU-1, já que, de um lado, as dificuldades na operacionalização deste trabalho - limitações de recursos e de tempo, basicamente-, levaram a uma menor amplitude das informações recolhidas e, de outro lado, o fato de que essas informações se referem a uma situação reconhecidamente transitória em todos os níveis, face ao momento político que o país atravessa. Elas são válidas, no entanto, como uma contribuição a esse processo de mudança.

No âmbito do estudo, procurou-se retratar o mais fielmente possível as dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais, privilegiando, na medida do possível, as tentativas observadas de procurar localmente soluções de ordem institucional, técnica e política para os problemas detectados. A partir delas, definiram-se algumas propostas específicas, visando estimular um processo de gestão municipal mais eficiente e eficaz e, sobretudo, mais adequado à realidade local e, ao mesmo tempo, mais acessível à participação e controle pelos usuários de serviços urbanos.

Observa-se, em primeiro lugar, que parte significativa das respostas levantadas na pesquisa apontam problemas que escapam ao nível da ação municipal. O desemprego, o subemprego e o baixo nível de renda - resultado da reduzida capacidade da economia local de absorver e integrar o fluxo migratório campo-cidade - determinam a estrutura de renda da população urbana que, por sua vez, impede o aumento da arrecadação municipal, estrangulando as finanças locais e impossibilitando a promoção da melhoria e expansão dos serviços urbanos no mesmo ritmo do crescimento populacional.

Destaca-se, por um lado, que o distanciamento cada vez maior do Governo Federal dos problemas enfrentados pelos municípios, acarreta a descontinuidade e a incerteza quanto à sua participação nos investimentos urbanos. Por outro lado, a falta de autonomia municipal, com o consequente esvaziamento da instância decisória local, torna a administração municipal cada vez mais dependente de recursos externos 1/ e cada vez menos

---

1/ Dificultando a adoção de soluções mais adequadas às condições locais para melhoria e expansão dos serviços urbanos, face as dificuldades dos agentes federais de aprovarem a sua viabilidade técnica e ou financeira.

capaz de responder às reivindicações da comunidade. Destacou-se, ainda, a sobrecarga de alguns serviços urbanos municipais (saúde, assistência médico-hospitalar), em função da polarização de municípios vizinhos e da atração de migrantes, aumentando ainda mais os encargos da municipalidade.

Destaca-se a ingerência da administração estadual nos municípios, especialmente nas capitais. Esta ingerência, à revelia dos governos municipais, seria responsável pela justaposição de ações setoriais e pela ausência de coordenação e compatibilização de muitas das ações promovidas no âmbito local.

Identificou-se, no entanto, dentro desse contexto, uma mudança, ainda que incipiente, nos mecanismos de produção da oferta, em decorrência de movimentos reivindicatórios resultantes de um processo de organização da comunidade em associações de bairro ou similares, influenciando o modo de formação e explicitação da demanda.

Na origem deste processo de organização está o aumento relativo da carência de serviços urbanos observado nesta década. As próprias associações comunitárias se referiam a este fator, identificando na organização da comunidade uma forma legítima para obter melhor resposta às suas necessidades em termos de serviços urbanos; ou seja, tanto o processo de urbanização, como a perda da capacidade de pagamento para usufruir dos serviços urbanos oferecidos levaram as populações carentes a procurar outras formas ou meios de ter acesso aos serviços mínimos, estabelecendo novos canais políticos de expressão de suas necessidades através de sua organização em associações de bairro. As populações de médio e alto níveis de renda, utilizando os canais convencionais de reivindicação, permanecem como maiores beneficiários dos serviços urbanos, viabilizados como demanda efetiva através de sua capacidade de pagamento dos serviços. A partir daí, e de forma diferenciada para cidades e serviços, vê-se que a oferta de serviços urbanos continua a ser gerada a partir de critérios e padrões em desacordo com as condições sociais, econômicas e culturais dos municípios.

Sendo a modalidade de atendimento definida em função de critérios, padrões e tecnologias inadequadas 1/, as tarifas diretas ou os custos indiretos fazem com que a demanda efetiva de serviços se torne relativamente menor e, por consequência, tenha efeito sobre o impacto e a abrangência de ações e investimentos voltados para a promoção de serviços urbanos.

O predomínio do enfoque empresarial em alguns setores, em detrimento do enfoque de serviço público, restringe de imediato a capacidade de ação e de proposição das agências de prestação de serviços urbanos. Observa-se a predominância deste enfoque naquelas agências que dependem de recursos externos porque assim,

---

1/ Inadequadas na medida em que são restritivas e não viabilizam um atendimento generalizado.

o processo de tomada de decisões afasta-se da instância local 1/. Por outro lado, a ótica de serviço público, que se tenta configurar nos serviços sob o controle municipal, esbarra na limitação de recursos da municipalidade, muitas vezes comprometida com as fontes externas de recursos, via de regra acionados para a promoção de ações com nível de sofisticação e tecnologia incompatíveis com o atendimento de toda a população urbana.

No círculo vicioso, que então se observa -dependência de recursos externos x promoção de serviços com padrões e tecnologias inadequadas (maiores investimentos) x estrangulamento das finanças municipais x maior dependência externa- prepondera a postura da oferta nacional de recursos, que continua, salvo raras exceções, a se caracterizar pela rigidez nos padrões e tecnologias difundidos. Configura-se, assim, uma incerteza quanto aos programas e projetos realizados a nível municipal, no que diz respeito à sua compatibilidade com a realidade local e com as necessidades da população.

Do ponto de vista técnico, configurou-se uma incapacidade generalizada das agências de prestação de serviços em dispor de critérios, para qualificar e quantificar a demanda de serviços urbanos 2/. Em decorrência deste fato, a maior capacidade de programação detectada, em comparação com o DU-1, perde o seu sentido. Observa-se que esta capacidade é utilizada mais para "captar recursos", do que para servir de instrumento da gestão municipal, no reconhecimento e na busca de soluções locais para os problemas emergentes.

Do ponto de vista político-institucional, verificou-se, para algumas cidades, a tentativa de uma maior aproximação entre a demanda apreendida e a demanda potencial, através de mecanismos e processos visando a efetivação da participação comunitária na priorização, definição, localização e, mesmo, na gestão ou implantação de serviços urbanos. Apesar disto, observou-se que, na maioria das cidades e agências, caracterizou-se a ausência quase completa de planejamento e programação, encarados como um processo, onde se procura aliar necessidades, reivindicações e meios disponíveis. Salvo Pelotas e Juiz de Fora, onde se procura

---

1/ Os serviços a cargo dos municípios tendem a ser mais abrangentes, com tarifas mais baixas, porém, deficitários. Quando prestados por agências estaduais são mais restritivos, de tarifas mais elevadas e superavitários. A este propósito ver IBAM: SERVIÇOS URBANOS. Estudo Comparativo de Municípios Brasileiros, (mimeo).

2/ Esta dificuldade é igualmente verificada ao nível da incapacidade das agências em indicar o grau de atendimento atualmente observado. Excetuam-se as agências de abastecimento de água e transporte, ligadas a métodos e padrões nacionalmente difundidos, mas, nem sempre, adequados às características locais.

fazer, no âmbito municipal, do planejamento e da programação instrumentos para agilizar respostas, nas outras cidades, as agências de planejamento parecem mais gabinetes de elaboração de projetos, dedicados principalmente à obtenção de recursos do que entidades voltadas para a solução dos problemas detectados. Este fato é comumente explicado pela necessidade de se procurar lançar mão das oportunidades para a obtenção de recursos, captadas muitas vezes de última hora.

Entretanto, os instrumentos utilizados nesta nova e, ainda, incipiente postura participativa de algumas administrações locais, têm conotações próprias e fortemente ligadas às características de cada cidade. Observou-se, além das associações de bairro, a existência de conselhos comunitários, comissões tarifárias, comissões de orçamento municipal, comissões de coordenação interinstitucionais, intersetoriais, institucionais ou setoriais, assembléias de bairro, conselhos de planejamento municipal, entre as instituições que participam do processo decisório. Estes fatores favorecem a geração de soluções locais, com base em tecnologias alternativas, procurando adequá-las aos recursos locais disponíveis. Esta capacidade local de gerar soluções, que começa a ser evidenciada, é sem dúvida decorrente da melhoria da capacidade local de programação e planejamento, em função de um melhor nível dos recursos humanos disponíveis. Denota-se, em certos casos, a importante função que tem tido a participação das universidades neste processo.

Mesmo assim, tem-se presente a deficiência dos recursos humanos disponíveis para as administrações municipais, que em função dos baixos salários oferecidos, sofrem uma grande rotatividade de técnicos, acarretando a inexistência de memória institucional. Foi constatada também, com relação à deficiência de recursos humanos, a falta de quadros técnicos de nível médio e a própria inadequação do ensino superior, que formaria técnicos para implantar determinadas soluções e não para gerar alternativas viáveis.

Quanto à natureza das proposições, visando à introdução de tecnologias adequadas, estas além de estarem mais presentes a nível das agências municipais, referiam-se, quase sempre, à tecnologia de processo, em detrimento da tecnologia de produto. Em serviços tais como: recreação, esporte, cultura, limpeza urbana, ficou evidenciada a introdução de novas alternativas, através da participação da comunidade nos processos de geração e gestão da oferta de serviços.

Por outro lado, constatou-se que, em localidades em que o Governo Municipal não se mostrou receptivo, inexistiriam experiências concretas e mesmo receptividade em relação à experimentação ou mesmo geração de soluções mais adequadas, ou que contassem com o envolvimento da comunidade.

Em algumas cidades de estrutura econômica mais desenvolvida, e onde o nível de renda da população seria superior à média (Ribeirão Preto e Londrina), a pouca receptividade a soluções

alternativas e envolvimento da comunidade permite supor que as tecnologias convencionais ali utilizadas seriam as mais adequadas.

Na análise do processo de geração de serviços e sua inter-relação com a demanda, ficou clara a incapacidade das agências de demonstrar um nível de conhecimento maior não somente da demanda, mas também do nível de atendimento e abrangência dos serviços prestados. Vale salientar que a apreciação qualitativa proporcionada pelas agências entrevistadas era quase sempre oposta à apreciação da comunidade.

As agências, de maneira geral, dificilmente fizeram referência a metas de atendimento envolvendo toda a população urbana. Por princípio, algumas restringiram sua capacidade de ação ao atendimento da parcela da população que respondia aos pré-requisitos necessários ao retorno dos investimentos, viabilizando-se pela sua capacidade de pagamento, como demanda efetiva.

Com relação ao abastecimento de água e esgoto, que respondeu por grande parte das necessidades de investimentos expressas pelas agências, observou-se que estes investimentos destinavam-se, em sua maior parte, a aumentar a qualidade do nível de atendimento à população já beneficiada, em detrimento da expansão do sistema. Caracterizou-se, aqui, mais um elo do círculo vicioso do endividamento e, sem dúvida, a maior capacidade das camadas de nível de renda mais alto de fazer valer suas reivindicações. Verificou-se, ainda, que a autonomia destas empresas do Governo Municipal 1/ dificulta a compatibilização da expansão da rede de saneamento com o sistema viário e o de drenagem pluvial, acarretando multiplicação de ações e desperdício de recursos.

Nos setores de Saúde Pública e Assistência Médico-Hospitalar, a multiplicidade de órgãos aparece como principal dificuldade no que diz respeito à coordenação. Neste caso, porém, a adesão dos municípios ao Programa de Ações Integradas de Saúde parece trazer expectativas de solução.

O abastecimento alimentar envolve, sobretudo, a ação da COBAL e das CEASAs. O governo local não tem quase nenhuma ação no setor, salvo na gestão dos mercados públicos e feiras-livres. Embora alguns dos entrevistados tenham registrado preocupação pela ausência de uma política local e microrregional visando à melhoria do abastecimento local, especialmente, de produtos hortifrutigranjeiros 2/, em Pelotas observou-se a tentativa de articulação de uma ação conjunta de vários organismos existentes

1/ Das nove cidades pesquisadas, apenas três (Pelotas, Juiz de Fora e Ribeirão Preto, dispõem de um serviço autônomo de Abastecimento de Água e Esgoto).

2/ Em grande parte das cidades pesquisadas, estes produtos são, na maior parte, importados de outras regiões, embora se acredite na possibilidade de produção local.

ligados à agricultura (de pesquisa, extensão rural, armazenamento) através do Conselho Municipal do Desenvolvimento Agropecuário. Com relação às CEASAs e à COBAL, notou-se que a falta de autonomia destes órgãos - que se declaram executores - restringe sua capacidade propositiva para adequação de sua ação às condições locais. Reflete-se, assim, a incapacidade de ação verificada na maior parte dos municípios, justificada pelo fato de que uma ação municipal no setor teria de se limitar ao seu território.

A promoção da habitação popular, dirigida por cooperativas habitacionais estaduais (com exceção de Londrina), contribuiu para a expansão desordenada da cidade. Por interesses ligados à especulação imobiliária ou na busca de zonas de menor valor imobiliário, proliferam os conjuntos habitacionais distanciados do núcleo urbano, com consequências negativas sobre os serviços de transportes urbanos e, em alguns casos, o de abastecimento de água. A localização destes conjuntos, distante dos serviços existentes, sobrecarrega as municipalidades que se vêem solicitadas a fazer chegar a eles serviços urbanos, tais como: saúde, assistência médico-hospitalar, recreação e esporte etc.. Por outro lado, criam-se espaços intersticiais valorizados que favorecem à especulação imobiliária. Pelo menos em duas cidades - São Luis e Londrina-, os programas habitacionais foram citados como fatores de atração migratória campo-cidade. Principalmente em Londrina, o grande número de habitações populares construídas viabilizou o "chamamento difundido" para as populações rurais migrarem para a cidade.

Com relação ao controle da expansão urbana, verificou-se com certa frequência a incapacidade que têm demonstrado as administrações municipais de adotarem instrumentos legais adequados (regulamentação de loteamentos, código de posturas, etc.), ou de aplicarem os existentes, em função dos interesses de grupos específicos que pressionam o poder legislativo municipal. Um dos problemas que mais se evidenciou, com relação aqueles levantados no DU-1, foi a incidência de posseiros urbanos. Em Goiânia, por exemplo, 20% da população urbana reside em invasões; em São Luis, Teresina, Campina Grande e Pelotas, as invasões também se fazem presentes, ainda que em menor número. Este fato é sempre explicado em função da expulsão do homem do campo e por recentes mudanças na estrutura de produção agropecuária nas regiões polarizadas.

Em relação à captação de recursos externos, ficou clara, em primeiro lugar, a opinião geral dos municípios contrária à essa modalidade de investimento, chegando-se mesmo, em alguns casos, à recusa em obter recursos mediante endividamento. A experiência adquirida com ações assim realizadas, aliada ao seu impacto reduzido e aos encargos financeiros decorrentes, foram os fatores citados para justificar tal recusa. Em todas as cidades, salvo Campos, as dívidas contraídas resultaram, na maioria dos casos, na promoção de ações que visam, sobretudo, aumentar os padrões da população já atendida (Projetos CURA - realização de pavimentação e equipamentos urbanos).

Destarte, o desconhecimento generalizado dos instrumentos federais, para repasse de recursos através de convênios e programas, revelou o distanciamento do Governo Federal em relação à instância local. Este fato é agravado pela própria rigidez da oferta e pela falta de autonomia das agências federais e estaduais para decidirem quanto à aplicação dos recursos orçamentários. Assim, o esvaziamento ocorrido pela falta de utilização de recursos dos fundos e programas federais fica caracterizado pela dificuldade de aprovação das solicitações já apresentadas.

Revelou-se, porém, uma expectativa de mudança na postura federal, não somente em função das reformas tributária e administrativa em pauta e das palavras de ordem relativas à maior autonomia municipal e à descentralização trazidas pela Nova República, mas também em relação a programas em curso que têm aspectos considerados convenientes, tais como: o Programa de Ações Integradas de Saúde e o Programa CPM. Aquele, por pretender inserir os governos locais nas decisões, e este por permitir a geração de propostas a nível local e centrar-se no atendimento das populações periféricas.

Da análise das conclusões acima expostas, derivam as seguintes recomendações ao Governo Federal:

- a) Estimular a instituição de um processo de gestão local que possa não somente melhor aproveitar os recursos locais disponíveis, de toda ordem, mas também ter em conta as conotações locais específicas, na identificação e caracterização da demanda de serviços urbanos, como forma de adequar os programas que constituirão e moldarão a oferta de serviços urbanos.
- b) Consolidar a aproximação entre Governo Federal e governos municipais, através de:
  - melhor estruturação da atual oferta nacional de recursos para investimento em serviços urbanos, tendo como base a extrema heterogeneidade das características das cidades de porte médio;
  - maior autonomia dos agentes federais presentes nas cidades, em termos de programação e decisão, para que possam desempenhar um papel relevante articulado ao processo decisório local;
  - prestação de assistência técnica e institucional aos governos municipais, suas agências e a outras instituições federais setoriais.
- c) Promover uma maior eficiência e eficácia no processo da gestão municipal, através de:
  - estabelecer novos níveis de planejamento e programação em escala microrregional;

- dar maior atenção aos problemas e carências de serviços em cidades de pequeno porte;
- incentivar a melhor utilização dos recursos humanos, técnicos e tecnológicos disponíveis, inclusive nas universidades (instituição de serviços de extensão urbana localizados);
- promover a municipalização de alguns serviços urbanos básicos, ou, pelo menos, do seu controle, com o objetivo de adequá-los à ótica de serviço público (principalmente, abastecimento de água e esgoto);
- permitir o controle da instancia local sobre os programas habitacionais promovidos pelas COHABs estaduais, para evitar as discrepâncias atualmente observadas;
- estimular à adoção, pelas municipalidades, de instrumentos de gestão técnico-financeira mais acessíveis e transparentes ao controle da comunidade.

Recomenda-se, ainda, divulgar o presente estudo junto aos organismos, instituições, agências de prestação de serviços urbanos e, sobretudo, às municipalidades envolvidas na presente pesquisa (governos municipais e organizações comunitárias), para que as opiniões e propostas surgidas possam contribuir na identificação de ações, visando suplantar a atual carência de serviços urbanos observados em cidades de porte médio.





