

# **EM BUSCA DE UMA AGENDA URBANA DA PERSPECTIVA DA CIDADE: REVISITANDO A DIALÉTICA ENTRE AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, FINANCIAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO.**

Autoria: Jeroen Klink

## **Resumo**

Neste estudo elaboramos uma análise crítica da evolução da agenda de agências internacionais para o tema de desenvolvimento urbano. Enfatizamos o momento atual no qual a pesquisa, a capacitação técnica e o fortalecimento institucional aparecem como prioridade das Agências. Elas buscam também um relacionamento mais direto com as cidades e seus atores. Além disso, as próprias cidades vêm assumindo novos papéis como atores sociais e territoriais em um cenário mais globalizado. Através de alguns exemplos concretos da cidade de Santo André e do ABC Paulista, o estudo avalia os limites e potencialidades deste novo modelo de cooperação internacional de caráter mais descentralizado.

## **Abstract**

In this paper the evolution of the urban development agenda of the international agencies is being analyzed critically. It is emphasized that research, capacity building and institutional strengthening have increasingly become key issues of their urban development agenda. International Agencies are also looking for a more direct working relationship with cities and their stakeholders. In addition, cities are increasingly becoming social and territorial actors within an international scenario of globalization. Using the specific examples of the city of Santo André and the Greater ABC Region (both located in the Metropolitan Region of São Paulo), the paper will evaluate the limitations and potentials of this more decentralized urban development model of international agencies.

[Palavras Chaves: Padrão de financiamento urbano, Governança Urbana, Agências Internacionais]

[Key words: Urban finance patterns, Urban Governance, International Agencies]

## **Introdução**

Este estudo descreve a evolução da agenda de desenvolvimento urbano das agências internacionais enfatizando a atual fase, na qual a pesquisa, capacitação, cooperação técnica e fortalecimento institucional aparecem como prioridades. Por um lado, esta é uma consequência lógica de um processo de aprendizado na prática das agências que resultou em maior ênfase nos relacionamentos diretos com as cidades e seus atores. Além disso, cada vez mais as próprias cidades também começam a exercer novos papéis como atores sociais e territoriais em um cenário internacional em transformação. Isto é particularmente verdadeiro na estrutura de federalismo fiscal brasileiro, onde as cidades operam em um contexto institucional altamente descentralizado.

Entretanto, também há limites claros para este novo paradigma de cooperação internacional com as cidades, mais particularmente em face das intensas e complexas transformações sociais e econômicas que estão acontecendo nas áreas metropolitanas brasileiras. Sustentaremos que é necessário ampliar o conhecimento sobre a forma como os atores locais e não-locais nas grandes áreas metropolitanas brasileiras financiam o desenvolvimento urbano. Alguns de nossos pontos serão ilustrados com exemplos concretos dos dilemas que as cidades estão vivendo na região metropolitana de São Paulo.

O restante deste estudo está estruturado de acordo com as seguintes linhas. Na próxima seção apresentamos uma visão geral da agenda de desenvolvimento urbano das agências internacionais. A seção 3 se concentrará no novo papel das cidades e das cidades-região na formação da competitividade urbana e regional, e na criação de perspectivas alternativas para a radicalização da democracia local, enfatizando-se aplicações no contexto de desenvolvimento urbano brasileiro. Na seção final, serão apontadas conclusões sobre a ampliação do conhecimento de atores locais e não locais no financiamento de desenvolvimento urbano, com ênfase no potencial das agências internacionais para alavancagem de compromissos financeiros locais e nacionais.

Argumentamos que a nova agenda de desenvolvimento urbano corretamente reforça a importância do relacionamento direto com as cidades, o que significa a necessidade de uma crescente atenção às atividades de *pesquisa, capacitação e fortalecimento de estruturas institucionais locais*.

Contudo, a complexidade das estruturas de governança, especialmente nas maiores áreas metropolitanas brasileiras, sugere que será necessária uma abordagem *multifacetada, multi-setorial e envolvendo várias escalas de articulação* para o financiamento do desenvolvimento urbano. Em outras palavras, falsas dicotomias tradicionais, por exemplo, entre *capacitação e pesquisa* versus *financiamento*, *intervenções locais* versus *não locais*, e finalmente, mas não menos importante, os *processos* de desenvolvimento urbano versus *produtos* específicos (*i.e. projetos envolvendo a implantação de infra-estrutura, por exemplo moradias, infra-estrutura de saneamento, estruturas físicas para a incubação de empresas ou incubadoras etc.*), deveriam ser evitados.

### **Uma breve visão geral da agenda das agências internacionais para o desenvolvimento urbano (“O “Supply Side”)**

A presente seção tem como objetivo central a descrição, com base em fatos específicos, da evolução da agenda de desenvolvimento urbano das agências internacionais. De acordo com Werna (1996), esta agenda pode ser dividida em três períodos distintos.

Do período pós-guerra imediato até meados dos anos 70, ela foi fortemente dominada pela chamada “abordagem fordista”. Enfatizava-se a elaboração de grandes programas e projetos padronizados, com pouco envolvimento das cidades e seus atores, excluindo-se as comunidades diretamente afetadas por estas intervenções. A abordagem tecnocrática levou a projetos com padrões relativamente elevados, freqüentemente importados de um contexto de desenvolvimento urbano diferente (em geral europeu ou norte-americano). A “abordagem fordista” afastando-se dos processos de desenvolvimento urbano, deu prioridade a produtos concretos, homogêneos, padronizados, a exemplo de grandes complexos habitacionais suburbanos, que deveriam garantir a eficiência e a escala das intervenções das agências de desenvolvimento e de seus parceiros em nível estadual e federal. O resultado desta abordagem é bem conhecido e já foi documentado, incluindo-se avaliações abrangentes freqüentemente realizadas pelas próprias agências de desenvolvimento (Banco Mundial, 1983)

O impacto nos grupos-alvo de baixa renda foi decepcionantemente pequeno. O alto padrão dos projetos criou sérios problemas de viabilidade, e os projetos freqüentemente terminavam nas mãos de famílias de renda média/alta. Ironicamente, a escala da abordagem fordista demonstrou ser relativamente pequena em função dos problemas financeiros do Estado, que não conseguiu viabilizar habitação com base em padrões tão elevados. Este sistema obviamente acabou resultando em um número cada vez maior de dificuldades ao se tentar obter os recursos financeiros necessários dos atores na esfera da cidade.

Com base nessas avaliações críticas, a abordagem foi alterada aos poucos a partir de 1970. O contexto de algumas dessas alterações também poderia ser visto sob o argumento do que outros autores analisaram como uma mudança mais ampla no padrão de desenvolvimento em direção a um modelo mais flexível, isto é do Fordismo para um sistema de acumulação flexível.<sup>1</sup> Em certo sentido, a abordagem das agências internacionais poderia ser cada vez mais caracterizada em termos de um paradigma do tipo “*small is beautiful*”. Os programas foram elaborados para uma menor escala, mas com participação direta e envolvimento das comunidades locais. Como resultado, obteve-se melhores informações sobre as necessidades, que levaram a projetos com padrões urbanísticos mais realísticos, isto é, mais viáveis e também mais alinhados com as condições econômicas das famílias de baixa renda. Por exemplo, os programas do tipo lote urbanizado, característicos desta fase, não apenas provaram ser muito mais factíveis, mas também aumentaram de forma substancial a flexibilidade do sistema de acordo com a demanda por habitação ao longo do tempo. Dependendo de cada situação específica, os programas poderiam ser combinados e complementados com auto-ajuda, mutirões ou até mesmo com programas de auto-gestão (Skinner e Rodell, 1983).

O paradigma do tipo “*small is beautiful*” resultou em projetos interessantes e bem sucedidos. Contudo, ele também enfrentou dificuldades para replicar esses casos de sucesso para uma maior escala. O problema foi diferente da fase fordista. De uma certa forma, os projetos da fase “*small is beautiful*” não foram suficientemente ligados a estruturas institucionais mais amplas e políticas públicas gerais no nível das cidades. Além disso, também ficou cada vez mais claro que as cidades estavam ligadas a estruturas macro-econômicas e macro-institucionais mais amplas (por exemplo, condicionadas pelo federalismo fiscal), que influenciou dramaticamente o sucesso de projetos urbanos. Na verdade, as cidades e as estruturas macro-econômicas mais amplas constituem-se como sistemas interdependentes (Banco Mundial, 1991).

À luz dessas falhas, as políticas de desenvolvimento urbano das agências internacionais começaram no início dos anos 90 a caminhar para a chamada *abordagem do processo*. Sua principal característica foi a conscientização de que bons projetos e programas em si são insuficientes. Era crucial garantir a sustentabilidade através da replicação no nível das cidades. Mas como se podia viabilizar isto? Apesar das diferenças inerentes entre as agências de desenvolvimento, cada uma delas enfatizou a seu modo quatro elementos chave. Além do envolvimento das comunidades, que já começava a ser levado a sério durante a fase do *small is beautiful*, a *capacitação* tornou-se um elemento crucial. A capacitação transforma os atores de projetos bem sucedidos em agentes de transformação e facilitadores de um processo mais amplo de aprendizado pela prática.

Em segundo lugar, dá-se uma atenção cada vez maior para a conexão entre os projetos bem sucedidos e as discussões mais amplas sobre a *reforma do arcabouço institucional que norteia a organização sócio-econômica das cidades*. Por exemplo, não é suficiente implementar uma pequena e bem sucedida instituição para micro-crédito se este projeto não for inserido em reformas institucionais mais amplas e se não for avaliada a relação entre micro-crédito e o sistema bancário formal.

Em terceiro lugar, as agências ficaram cada vez mais cientes do ciclo do projeto e da importância da etapa de monitoramento e a avaliação. Em outras palavras, programas e projetos de sucesso só poderiam ser multiplicados para uma escala maior se fosse dada a devida atenção para o processo de aprendizagem durante a fase de concepção e implementação. Conseqüentemente, praticamente todas as agências internacionais estão atualmente intensamente envolvidas com a criação e implementação de *sistemas de indicadores urbanos*, freqüentemente em colaboração direta com os atores envolvidos na

elaboração e implementação dos projetos.<sup>2</sup> Finalmente, mas não menos importante, e intrinsecamente relacionado aos elementos anteriores, a abordagem do processo implica no aumento *do trabalho direto entre as agências internacionais* por um lado, *e as cidades como novos atores territoriais* por outro lado.

Deve-se observar que a participação comunitária da abordagem *small is beautiful* é levada pelo menos dois passos importantes para a frente na nova fase da política das agências internacionais. Em primeiro lugar, o conceito de *boa governança* reforça o fato de que o governo local é um ator importante, mas não o único, na elaboração e implementação de políticas urbanas. A síntese da literatura sobre boa governança urbana enfatiza que o papel do governo local é articular e facilitar, ao invés de implementar, as políticas urbanas dentro de um sistema de *redes de atores locais*, composta por empresas e suas associações, sindicatos de trabalhadores, ONGs, organizações comunitárias, universidades, centros de pesquisa e a imprensa local, entre outros. Além disso, conforme detalharemos na próxima seção, as cidades são consideradas mais do que a soma total dos beneficiários dos projetos. Elas representam os novos atores territoriais, cada vez mais ligados a uma economia internacional aberta, e com vantagens específicas para a criação de competitividade urbana e de novos espaços para a democratização da gestão urbana (Borja e Castells, 1996).

Vale ressaltar que o quadro analisado acima proporciona todavia uma visão um tanto simplificada da evolução da agenda das agências internacionais para o tema de desenvolvimento urbano. Na verdade, dependendo da região e da agência envolvida, elementos da abordagem fordista e do tipo “*small is beautiful*” estarão presentes e inter-relacionados à chamada “*abordagem do processo*”.

Contudo, essa última abordagem está cada vez mais ganhando peso na agenda de política urbana das agências. Importantes atores como o Programa de Gestão Urbana (PGU) e o HABITAT da Organização das Nações Unidas há muitos anos enfatizam a importância estratégica dos investimentos na capacitação e nos processos participativos no âmbito da cidade.

O PGU, por exemplo, obteve considerável reputação com os chamados procedimentos da *Consulta Urbana*. A abordagem é baseada em pequenos projetos de assistência técnica (em torno de US\$ 50.000), com forte ênfase na participação de múltiplos atores e na boa governança. No final da consultoria, as cidades desenvolvem planos de ação contendo investimentos prioritários, que podem ser financiados em conjunto pelas agências locais, nacionais e internacionais. Nessa mesma linha, a UN-HABITAT lançou recentemente sua campanha mundial de boa governança, dando prioridade à sustentabilidade dos processos de gerenciamento urbano visando o desenvolvimento social, econômico e institucional.

Cabe ainda destacarmos que instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento também começaram a desenvolver projetos dentro deste novo paradigma. O Banco Mundial, juntamente com a UN-HABITAT, o PGU e outras agências bilaterais, iniciou recentemente um ambicioso programa de trabalho local através da Aliança de Cidades (Cities Alliance). Um resultado concreto disso foi o lançamento da chamada *Estratégia de Desenvolvimento da Cidade (EDC)*, cujo objetivo foi estimular o processo de planejamento estratégico dos atores urbanos.

A EDC (*Estratégia de Desenvolvimento da Cidade*) deveria lançar novos planos de investimentos para aliviar a pobreza e para fomento ao desenvolvimento econômico local. No formato atual, a EDC é bem semelhante ao procedimento da Consulta Urbana do Programa de Gestão Urbana.<sup>3</sup> Da mesma forma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem apoiado

exercícios de planejamento estratégico na região metropolitana de São Paulo, inovadores em termos dos valores menores dos contratos, da abordagem multi-setorial (combinando desenvolvimento urbano, desenvolvimento de pequenas e médias empresas, e meio-ambiente) e através de parcerias com novos atores (a exemplo as agências de desenvolvimento regional, compostas de atores públicos e privados)

### **As cidades como novos atores no cenário internacional – o lado da demanda**

Uma literatura abundante aponta para um novo papel para as cidades no atual cenário internacional (BID, 1997; Banco Mundial et al. , 1998; Dowbor, 1996; Scott, 2001; Borja e Castells, 1997). Para a nossa discussão, dois elementos devem ser destacados.

Em primeiro lugar, e relacionada à reestruturação macroeconômica geral que afetou a Europa e os EUA desde os anos 70, e a América Latina desde os meados dos anos 80, as cidades têm cada vez mais enfrentado novos desafios na área de *competitividade econômica*. No Brasil, por exemplo, o governo federal iniciou desde o início dos anos 90 uma abrupta abertura de seu regime comercial. Desde então, o país tem evitado adotar políticas tecnológicas e industriais tradicionais da era de substituição de importações, que oferecia proteção a indústrias nacionais relativamente ineficientes. Os processos de ajuste macro e micro-econômicos afetaram gravemente as regiões metropolitanas, em especial a Grande São Paulo, com sua elevada concentração de estabelecimentos industriais constituídos desde a década de 50. Isso resultou em níveis de desemprego dramáticos ao longo dos anos 90, levando à mobilização de várias cidades e regiões brasileiras em torno da questão do desemprego, da geração de renda e da competitividade urbana.

Em segundo lugar, as cidades são espaços privilegiados em termos de seu potencial para *democracia através do gerenciamento participativo*. Além da literatura que enfatiza este ponto relacionando a descentralização à maior eficácia na prestação de serviços (Bahl e Linn, 1992), presenciamos um crescente número de cidades brasileiras que estão utilizando sistemáticas do tipo “orçamento participativo” e a construção de uma visão estratégica para o futuro da cidade. Exemplos de orçamento participativo brasileiro têm recebido cada vez mais atenção dos acadêmicos e gestores nas cidades européias e norte-americanas.<sup>4</sup>

Finalmente, o novo papel das cidades pressupõe mudanças *no paradigma da própria gestão urbana*. A síntese dessas alterações foi bem descrita por Harvey (1989) e Hall (1995) para o contexto europeu e dos EUA, para analisar a evolução do *gerenciamento* (visando a prestação de serviços urbanos) para o *empresariamento* urbano (visando a gestão pró-ativa e inovadora do território urbano-regional).

Este arcabouço teórico tornou-se cada vez mais relevante para as cidades brasileiras no início dos anos 90. Conforme mencionamos, muitas cidades brasileiras assumiram *novas responsabilidades*, como o desenvolvimento econômico local, sem que se tenham tornado oficialmente responsáveis por essas áreas temáticas. Elas agem de forma pró-ativa e flexível, sem intimidar-se com alguns dos *riscos (financeiros e políticos)* envolvidos nessas novas tarefas. Além do desenvolvimento econômico local, exemplos de novas atribuições são as estratégias voltadas para o combate à pobreza urbana e à exclusão social, combate à violência urbana e a criação de estruturas responsáveis por conduzir relações internacionais no plano das cidades. As cidades brasileiras, em especial aquelas nas áreas metropolitanas, estão elaborando programas em todas essas áreas temáticas, por vezes em parceria com os governos federal e estadual.

Além disso, os governos locais também estão cada vez mais cientes de seu importante papel, não como agentes de implementação e que centralizam todas as responsabilidades, mas como *articuladores* que podem alavancar projetos estratégicos através de parcerias entre os

setores público e privado. De acordo com Cocco (2001), os governos locais tornaram-se “facilitadores” na rede de uma gestão do território.

A seguir, faremos uma descrição rápida de dois exemplos específicos do que chamamos de novo papel das cidades, ambos tirados do contexto específico da região metropolitana de São Paulo. Contudo, algumas das questões que surgem em estruturas de política urbana que estão rapidamente em transformação, podem ser até certo ponto aplicáveis para o debate político em outras áreas metropolitanas brasileiras.

O primeiro exemplo se refere as políticas de combate à pobreza urbana e exclusão social elaboradas no plano da cidade. O Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura Municipal de Santo André servirá como estudo de caso.<sup>5</sup> O segundo exemplo se refere ao planejamento regional no ABC Paulista com participação de atores dos setores público e privado.

### **O combate à pobreza urbana e exclusão social: limites e potencialidades dos programas integrados de urbanização de favelas**

No Brasil, a política federal de habitação e desenvolvimento urbano entrou em colapso nos anos 80, em função da falência do Banco Nacional de Habitação (BNH). O novo banco responsável pelo financiamento da habitação, a Caixa Econômica Federal (CEF), assumiu o papel de seu antecessor, sem uma discussão aprofundada sobre as reformulações das premissas básicas sobre a nova política federal para a área temática.

Apesar de terem sido feitos vários esforços para reiniciar-se uma ampla discussão sobre a política federal para a habitação durante os anos 90, não se obteve muito progresso (Maricato, 2001). Ao mesmo tempo, alguns governos locais implementaram várias inovações com o objetivo de melhorar as condições de vida das famílias de baixa renda, muitas vezes sem recursos financeiros substanciais do governo federal.<sup>6</sup> Do ponto de vista da estrutura federal, alguns autores rotularam esta nova situação como autonomização das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano no nível local (Arretche, 1996).

Na verdade, as políticas habitacionais municipais no Brasil passaram por uma evolução semelhante à descrita na seção anterior sobre as agências internacionais. Enquanto durante os anos 60 e 70, e especialmente durante o regime militar, dava-se ênfase a projetos de desenvolvimento urbano de grande escala e elevado dispêndio, com o objetivo de remover as favelas e habitações degradadas, as fases seguintes das políticas de habitação amadureceram reconhecendo estas áreas de favelas e a necessidade de sua urbanização através de investimentos em saneamento e infra-estrutura básica. A partir dos anos 80, a urbanização participativa de favelas passou a ganhar força em muitas cidades importantes nas áreas metropolitanas, especialmente onde a continuidade política das administrações municipais podia ser garantida.<sup>7</sup> No início dos anos 90, o número de cidades com projetos e programas promissores de urbanização de favelas passou a prosperar com um grau variável de apoio do governo local e suas comunidades (através de auto-ajuda, mutirão e auto-gestão). Contudo, esses projetos deveriam ser replicados em maior escala e ainda estavam frágeis em face do risco de interrupção por posteriores administrações locais conduzidas por adversários políticos (Denaldi, 1994).

Além da necessidade de replicar os pequenos projetos em maior escala, as cidades brasileiras estavam enfrentando novos desafios para o combate à pobreza urbana no início dos anos 90. O ajuste macro-econômico e a abertura comercial afetaram as áreas metropolitanas de forma significativa. Um número crescente de cidades percebeu que simplesmente não era mais suficiente urbanizar as favelas se as condições sócio-econômicas das famílias não melhorassem simultaneamente. Além disso, sem programas sócio-econômicos apropriados

para a geração de trabalho e renda, a valorização imobiliária expulsaria as famílias após a implementação de programas de urbanização. Portanto, uma nova geração de programas, mais diretamente relacionada ao combate à pobreza e à exclusão social, começou a ser elaborada.

A cidade de Santo André representa um bom exemplo desta evolução na política habitacional que ocorreu nos anos 90. Quando assumiu o governo pela segunda vez em 1997, a administração do Partido dos Trabalhadores tinha acumulado experiência com programas de urbanização participativa das favelas. Já nos meses iniciais, entretanto, a administração percebeu que estava enfrentando um desafio muito mais complexo, ou seja, desenvolver padrões de vida sustentáveis em meio a um cenário caracterizado por um intenso ajuste macro-econômico, que criou taxas de desemprego elevadas como nunca visto anteriormente nas áreas industrializadas de São Paulo. Para piorar ainda mais as coisas, o governo federal passou a evitar cada vez mais o seu papel tradicional de agente financeiro nos setores habitacional e de desenvolvimento urbano. O financiamento para as áreas da habitação e desenvolvimento urbano ficou cada vez mais nas mãos dos atores locais.

Convencida de que o combate à pobreza urbana também deveria ser uma preocupação da cidade, a administração elaborou em 1997 o chamado Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS). O conceito estava alinhado com o novo cenário: políticas de inclusão social deveriam substituir meros programas físicos de urbanização de favelas. Um programa ambicioso combinando a urbanização de favelas, escalas de renda mínima ligadas à frequência escolar de crianças, micro-crédito, capacitação alternativa para o setor informal, incubadoras de cooperativas e programas ligados à assistência social tinham como alvos uma grande área de quatro favelas, com aproximadamente 4000 famílias<sup>8</sup>. O governo municipal financiou aproximadamente metade do orçamento do programa, enquanto o restante foi levantado através do governo federal e de agências internacionais, como a Comissão Européia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Programa Integrado de Inclusão Social contou com um grande número de parceiros envolvidos em vários aspectos do programa, como o Programa de Gestão Urbana, as ONGs e a Universidade de São Paulo. Alguns desses parceiros têm estado ativamente envolvidos na geração de conhecimento e indicadores, no monitoramento e na sistematização da experiência.<sup>9</sup>

Aproximadamente metade do trabalho do primeiro projeto piloto do Programa Integrado foi concluída. O programa recebeu um substancial retorno positivo dos parceiros locais, nacionais e internacionais.<sup>10</sup> Enquanto isso, o governo local avançou para garantir a sua continuidade e replicabilidade para outras áreas de favelas na cidade, sendo criada a Secretaria de Inclusão Social e Habitação, que centraliza as principais responsabilidades do Programa Integrado. Finalmente, o Programa também passa a incorporar novas complexidades, como a violência urbana e a segurança alimentar.<sup>11)</sup>

Contudo, deve-se reconhecer que a replicabilidade do Programa para outras áreas enfrentará importantes desafios. Os recursos financeiros para os setores da habitação e desenvolvimento urbano são escassos e a partir dos anos 90, na ausência de uma política federal para o setor, foram designados de forma geralmente aleatória, não transparente e com base de critérios clientelistas. Da perspectiva da cidade, isto claramente complica o planejamento urbano a longo prazo.

Será absolutamente insuficiente reconstruir a arquitetura financeira federal para o sistema de serviços urbanos que prevaleceu durante a fase de substituição de importações. Por um lado, a reconfiguração da estrutura financeira e política deverá ser estabelecida com muito maior participação dos atores urbanos do que no passado. Sem esta participação, não serão incorporadas informações suficientes sobre a realidade sócio-econômica das cidades e seus atores, e a nova estrutura política correrá o risco de repetir os mesmos erros do passado tecnocrático. Além disso, experiências inovadoras de pequena escala com estratégias locais de

combate à pobreza urbana a nível da cidade demonstraram que a nova estrutura federal terá que lidar com esta questão de forma menos setorial. Por último, é urgente pensar arranjos específicos para a situação das regiões metropolitanas devido à sua crescente complexidade, em termos de seus problemas e potencialidades.<sup>12</sup>

Embora haja evidências de que a administração federal durante a gestão FHC estivesse consciente de que a mudança para uma abordagem multi-setorial e participativa para as cidades e regiões metropolitanas fosse crucial, os avanços foram lentos.<sup>13</sup> No final do estudo voltaremos a esta questão com sugestões específicas para futuras pesquisas e políticas públicas.

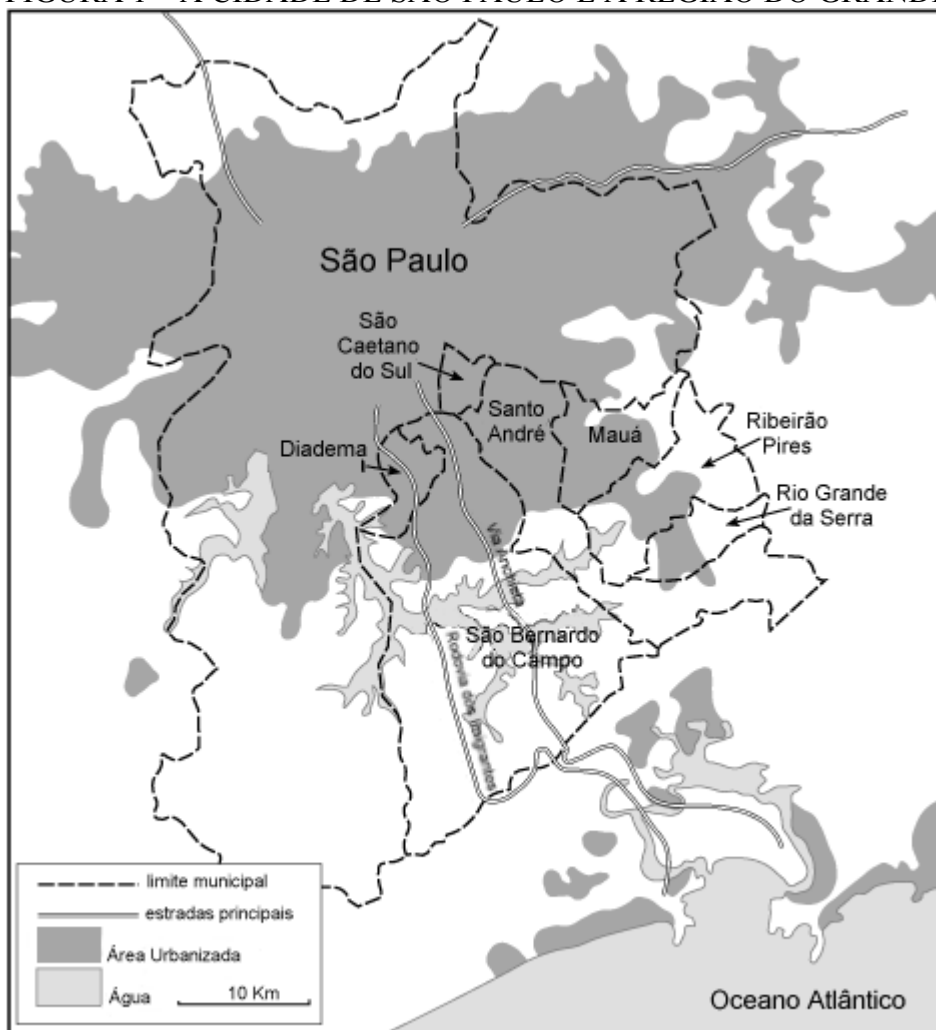
### **Regionalismo, reestruturação e o novo papel de cidades-região na economia mundial.**

A região do Grande ABC é composta por 7 municípios localizados no Sudeste da área metropolitana de São Paulo, com uma população total de 2,3 milhões de habitantes (Figura 1). Sua economia é caracterizada pela presença de grandes empresas integradas verticalmente, que concentram a maioria do valor agregado e dos empregos (Agência de Desenvolvimento, 1999; 2000; 2001). Sua estrutura industrial foi construída com a prevalência de mecanismos clássicos (“top-down”) de políticas federais industriais e tecnológicas durante a fase de substituição de importações, com pouca participação ativa dos atores privados e públicos na região do ABC.

De uma certa forma, conforme vários estudos indicaram, o sistema industrial da economia regional região do Grande ABC tem pouca tradição na coordenação e cooperação entre os atores públicos e privados, e entre as empresas de pequeno e médio porte nas suas principais cadeias de produção (Scott, 1999).



FIGURA 1 – A CIDADE DE SÃO PAULO E A REGIÃO DO GRANDE



Localização da Região ABC no Contexto Metropolitano

### ABC

A região do Grande ABC tem passado por um processo de reestruturação econômica, significativamente intensificado durante os últimos anos. Em primeiro lugar, e como parte de um processo que teve início já nos anos 70, várias das indústrias importantes têm implementado seus novos investimentos fora da região, supostamente devido a crescentes deseconomias de aglomeração na região metropolitana de São Paulo, associadas ao congestionamento, problemas ambientais, falta de espaço para expansões, sindicatos trabalhistas fortes e baixa qualidade de vida em geral. Em segundo lugar, no início dos anos 90 ficou cada vez mais claro que o modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado na substituição de importações, tinha se esgotado. Como resultado de um rápido processo de abertura da economia brasileira, os setores industriais domésticos foram forçados a adotar novas técnicas de produção e de gerenciamento para buscar níveis mais elevados de produtividade. A maioria das grandes empresas multinacionais tem implementado uma série de mudanças em seus processos produtivos para aumentar os níveis de produtividade e eficácia. Entretanto, pequenas e médias empresas da região do ABC não conseguiram se beneficiar deste movimento de reestruturação, por exemplo, através da terceirização e aglomeração em torno das grandes empresas (Klink, 2001).

A maior consequência das tendências acima foi uma queda dos níveis de emprego. Por exemplo, enquanto o nível de emprego total no Estado de São Paulo no período 1988-1997

caiu aproximadamente 2%, a redução do emprego no ABC Paulista foi mais dramática, chegando a cerca de 14%. A redução de emprego industrial na região do ABC foi especialmente elevada nos setores altamente representativos para a região, como a indústria automotiva, metalúrgica e mecânica. (Agência de Desenvolvimento, 1999; Klink, 2001) Por exemplo, de acordo com os dados do Ministério de Trabalho para o mesmo período, a queda de emprego nos setores de material de transporte e metalúrgico no ABC Paulista foi de respectivamente 35% e 45%.

No início dos anos 90, deu-se início a um processo no qual a região passou a enfatizar cada vez mais a sua própria identidade econômica, política e cultural. Houve uma crescente conscientização de que os problemas e potencialidades na região ultrapassavam a soma matemática do que existia nos 7 municípios.

Em relação ao setor público, por exemplo, isto levou à criação do *Consórcio Intermunicipal da Região do Grande ABC* em dezembro de 1990. Seu principal objetivo foi a coordenação de políticas municipais onde elas tinham consideráveis *externalidades*. No entanto, o processo de coordenação regional das políticas municipais passou por uma grave crise entre 1993 e 1996, considerando-se que a nova safra de prefeitos eleitos em 1992 não avaliavam que a agenda regional estivesse entre as prioridades de gestão urbana.

Enquanto isso, entretanto, a própria comunidade local, simbolizando o despertar de uma identidade regional, tomou várias iniciativas. Um dos exemplos mais importantes foi a criação do chamado *Fórum da Cidadania* composto por mais de 100 organizações não-governamentais da sociedade civil, como associações de empresas, sindicatos de trabalhadores, movimentos ecológicos e grupos ambientalistas. A agenda do Fórum colocou uma grande ênfase nas questões regionais.

Em 1996, o governo do Estado de São Paulo, através de sua Secretaria de Ciência e Tecnologia, lançou a proposta para a criação de uma chamada *Câmara Regional do Grande ABC*, com o objetivo de discutir questões de desenvolvimento regional, e respondendo à pressão anteriormente originada no Fórum da Cidadania. A Câmara Regional seria então composta por representação da comunidade local, empresas, sindicatos de trabalhadores, os governos municipais e o governo estadual. A proposta foi discutida e aprovada em março de 1997, na presença das mais importantes lideranças regionais (incluindo-se os novos prefeitos eleitos no final de 1996) e do governador do Estado.

Desde o início, os chamados grupos temáticos, com representação de cada um dos atores mencionados acima, começaram as discussões. Isto resultou em propostas para a elaboração de acordos regionais, definindo-se os atores responsáveis, os objetivos, atividades e recursos financeiros. Desde 1997 foram assinados mais de 20 acordos na área de *desenvolvimento econômico, social, e territorial*. Os atores e recursos financeiros envolvidos variavam de acordo com a natureza desses acordos.

Um importante acordo que foi assinado na Câmara Regional estava relacionado à própria criação da *agência de desenvolvimento econômico do Grande ABC*. Essa agência foi criada em outubro de 1998, com uma base legal explícita, que permite que a Agência possa assinar acordos ou receber financiamentos e recursos a fundo perdido de agências nacionais e internacionais. A diretoria da Agência é composta pelo setor privado (associações de empresas, sindicatos trabalhistas, Sebrae e as universidades, que juntos somam 51% nas cotas de participação) e o Consórcio Intermunicipal (com uma participação de 49%). A principal missão da Agência de Desenvolvimento é articular e estimular estratégias visando o fortalecimento econômico da região.

Conforme analisado recentemente, os arranjos descritos acima dentro de uma rede de parceiros públicos e privados na região metropolitana de São Paulo pode ser considerada um sistema embrionário de governança regional (Klink, 2001; Cocco, 2001) As redes horizontais

e verticais são extremamente flexíveis e com uma visão pragmática para a resolução dos problemas metropolitanos. Esse sistema *embrionário* de governança metropolitana, ao invés dos projetos de investimentos exógenos realizados de cima para baixo, tem operado através de pequenos projetos-piloto que conseguiram aos poucos ganhar a confiança dos principais atores.

Enquanto nos primeiros anos da articulação o planejamento era predominantemente direcionado na redução das *externalidades negativas* (gestão integrada dos resíduos sólidos, poluição de água, controle das enchentes na região etc) ou na *gestão da crise econômica*, os últimos anos abriram perspectivas mais ambiciosas em termos da criação de *um conjunto de bens públicos regionais*. Na área econômica, por exemplo, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC deve cada vez mais desempenhar um papel na criação de um conjunto de *serviços reais e financeiros* que beneficiarão a rede de pequenas e médias empresas.

Apesar dessa conquista, tal arranjo enfrenta uma série de limitações intra e supra-regionais que tem ainda limitado o seu sucesso (Klink, 2001). Os *desafios internos* estão relacionados à fraqueza estrutural no próprio sistema econômico regional (Scott, 1999). Teoricamente, o nicho da economia deveria estar caminhando para o que alguns autores como Storper (1997) definiram como “*economia de aprendizado dinâmico*”, caracterizada por uma intensa interação entre as pequenas e grandes empresas nas cadeias de produção, também com um papel crucial para as universidades e centros de pesquisa. Na verdade, os aspectos estruturais da economia regional da região do Grande ABC ainda não podem ser caracterizados em termos do mundo regional do aprendizado dinâmico idealizado por Storper : as redes de empresas de pequeno e médio porte não conseguiram beneficiar-se com os processos de ajuste micro-econômico que foram desencadeados pelas grandes empresas; um grande número de fornecedores de peças no setor automotivo deixou de existir devido ao rápido ajuste macro-econômico dos anos 90. A rigor, prevaleceu a reduzida tradição de baixa interação entre as pequenas e grandes empresas, o que também se aplica para empresas e universidades.

As *limitações supra-locais* sobre o inovador regime de planejamento regional de baixo para cima são igualmente preocupantes. A atual estrutura de federalismo fiscal não reconhece o nível da cidade-região. De certa forma, e com boa dose de ironia, a flexibilidade de arranjos com a Agência de Desenvolvimento e a Câmara Regional do Grande ABC representam ao mesmo tempo seu ponto fraco. Não há garantia de que os compromissos financeiros e políticos definidos pelos atores serão reconhecidos e cumpridos. Os presentes arranjos institucionais não permitem que sejam obtidos recursos financeiros previsíveis e transparentes para regiões metropolitanas ou sub-metropolitanas, como a região do ABC. É desnecessário dizer que esta restrição limitará gravemente a eficácia do planejamento econômico regional, extremamente necessário no cenário atual de reestruturação sócio-econômica.

De uma certa forma, o caso da região do Grande ABC leva a *um impasse produtivo* (isto é, um impasse que gera uma conscientização maior, tanto acerca do problema quanto à sua solução). Por um lado, a articulação da cidade-região claramente necessita de recursos financeiros de longo prazo e transparentes que podem alavancar compromissos financeiros locais e podem servir para multiplicar os esforços da última década para uma escala maior. Por outro lado, a experiência com planejamento participativo de baixo para cima e do tipo multi-setorial, envolvendo atores privados e públicos, demonstrou ser uma alternativa viável para o atual sistema administrativo de regiões metropolitanas, herdado do regime militar. Como tal, inovações como as que se desenvolvem na região do Grande ABC podem desencadear discussões mais amplas sobre a reforma institucional do sistema de *governança metropolitana* que há muito tempo deveria ter ocorrido.

As experiências mencionadas acima voltadas para o combate a pobreza urbana e para o desenvolvimento regional integrado (Câmara Regional e Agência) ilustram a nova dinâmica sócio-econômica e territorial das cidades e das cidades-região da América Latina. De muitas formas, elas também exemplificam as necessidades locais e regionais em termos de apoio ao desenvolvimento urbano e têm maiores implicações na questão de como melhorar o papel das instituições de fomento, tanto nacionais como internacionais, no financiamento do desenvolvimento urbano.

Conforme ficou claro através dos exemplos acima (programa integrado de urbanização de favelas, Agência e Câmara Regional), os programas de combate à exclusão social e de fomento ao desenvolvimento econômico regional nas cidades requerem uma *abordagem flexível, incremental, multi-setorial e multifacetada*. As Cabe às agências de desenvolvimento nacionais e internacionais colaborar em termos de financiamento dos projetos, capacitação, fortalecimento institucional mais amplo, pesquisa e transferência de tecnologia, *sem exclusão a priori de qualquer uma dessas modalidades*. Entretanto, conforme argumentamos anteriormente, a abordagem atual destas agências internacionais tende a dar uma prioridade à capacitação, fortalecimento institucional e transferência de tecnologia *soft, com a exclusão de modalidades de intervenção voltadas diretamente para o financiamento de infra-estrutura física e de projetos concretos*.

Do ponto de vista da cidade, não há *contradição inerente entre as dimensões soft* (processos, capacitação, fortalecimento institucional etc.) *e hard* (projetos concretos, infra-estrutura, moradias, incubadoras etc.) da agenda de desenvolvimento urbano de agências nacionais e internacionais. Conforme nossos exemplos anteriores demonstram, as dimensões do processo – como melhorias na governança e capacidade local – devem ser acompanhadas por *produtos concretos*, como o financiamento de serviços urbanos. Desta forma, os investimentos locais adicionais feitos por atores dos setores público e privado serão alavancados.

Finalmente, os dois exemplos de Santo André e da região do Grande ABC Paulista mostram que as agências internacionais, embora tímidas na busca por projetos-piloto elaborados e implementados diretamente em parceria com as cidades, mostram freqüentemente mais ousadia que as agências nacionais. No caso da Agência de Desenvolvimento Econômico, por exemplo, ficou evidente –ao menos durante a gestão FHC– ser mais fácil buscar financiamento para projetos junto a agências como o Banco Interamericano, o HABITAT e o Banco Mundial do que aos potenciais parceiros nacionais como o BNDES e o SEBRAE. Para as cidades, as agências internacionais podem representar *importantes parceiros* para promover e articular reformas mais amplas em estruturas institucionais distorcidas. Esta é uma questão a ser discutida na última seção.

### **As agências internacionais e a busca por eficiência no tempo-espço das agendas locais: considerações finais .**

Argumentamos neste artigo em favor de uma relação direta entre as agências internacionais e as cidades para melhorar a eficiência e eficácia de projetos urbanos. Por um lado, as agências internacionais passaram por um processo de aprendizado que resultou na transformação da agenda de desenvolvimento urbano. A nova abordagem prioriza os processos de capacitação, pesquisa e fortalecimento institucional. Por outro lado, as cidades são cada vez mais transformadas em novos atores territoriais, e assumem mais responsabilidades na área de combate à pobreza urbana e exclusão social, geração local de competitividade e democratização da tomada de decisões.

Não há como negar que esta nova parceria entre as cidades e as agências internacionais está realmente sendo elaborada de forma incremental. Novos programas dessas agências como os da Aliança de Cidades, do PGU e do Banco Interamericano de Desenvolvimento são sinais de que alterações significativas vêm sendo pensadas e experimentadas.

Contudo, as agências internacionais enfrentarão *dilemas substanciais* para construir canais diretos com sua nova clientela. Por um lado, parece haver uma relação difícil e complexa entre a escala de projetos, a distância entre as agências e os atores urbanos, e o custo relativo associado à preparação, implementação e avaliação de projetos urbanos. Conforme demonstrou nossa avaliação da abordagem “*small is beautiful*”, projetos menores com um forte envolvimento dos atores locais, tendem a ser melhores projetos, mas também são mais caros, exatamente devido à escala limitada das intervenções.

Além disso, o trabalho direto com as cidades representa uma operação relativamente nova para as agências. Para multiplicar alguns dos sucessos dessas novas operações para outras cidades, deve-se dar mais atenção aos indicadores e à análise das lições aprendidas, o que novamente aumenta de forma substancial o custo do projeto. Os riscos do projeto também aumentam proporcionalmente pela possibilidade de descontinuidade na condução da política local. Embora algumas agências tenham tentado responder a este risco através da alocação preferencial de recursos para parceiros da sociedade civil, isto simultaneamente aumenta os chamados custos de transação (gestão, monitoramento e avaliação). Em face de algumas dessas complexidades, não é de surpreender que haja importantes desacordos dentro das agências sobre o escopo e perfil de projetos urbanos, limitando-se a viabilidade de aumento substancial das operações diretamente com as cidades.

Apesar desses dilemas, estamos a favor de uma ligação mais direta entre as agências internacionais e as cidades, ao mesmo tempo em que *se descarta as falsas dicotomias* dentro da estrutura dessa nova parceria. Algumas dessas dicotomias foram destacadas neste estudo e demonstraram ser elementos traiçoeiros para construir uma nova agenda urbana das agências internacionais, ou seja *capacitação versus financiamento*, *o nível local versus nacional*, e, finalmente, a abordagem do *processo versus produto*. A *capacitação e pesquisa*, por exemplo, ligadas a experiências integradas de urbanização de favelas ou ao planejamento econômico da cidade-região, poderiam ser facilitados pelo *capital inicial*. As contribuições financeiras iniciais das agências (“*seed capital*”) poderiam funcionar como uma alavanca para investimentos locais subseqüentes e para um aprendizado dinâmico baseado na prática. Além disso, as inovações locais poderiam servir de subsídio para a discussão sobre o aprimoramento das políticas públicas em nível nacional e internacional.<sup>14</sup> Parcerias inovadoras entre as agências locais e internacionais também podem desencadear um debate mais amplo sobre as mudanças necessárias nas estruturas macro-institucionais.<sup>15</sup> Finalmente, como demonstrou claramente a articulação na região do Grande ABC, os *processos participativos com elementos de boa governança* podem correr o risco de perder a adesão dos parceiros locais se não forem rapidamente seguidos por *produtos concretos*, por exemplo através de projetos de investimento.

A relação entre o processo e o produto é um dos elementos que necessita de maior pesquisa sobre o que definimos como a terceira fase das políticas urbanas das agências internacionais. Para exemplificar, qual será a *disponibilidade de recursos e as diretrizes para a sua utilização, após o término das Consultas Urbanas, as estratégias de desenvolvimento da cidade e os planos estratégicos*, todos os quais são atualmente intensamente estimulados pelas agências internacionais? É necessário pesquisar mais sobre a eficácia desses novos instrumentos, e a sua relação com as operações mais tradicionais dos bancos de fomento internacionais.<sup>16</sup>

Finalmente, uma atenção especial dentro da agenda de política e pesquisa é justificada para o papel das *regiões metropolitanas brasileiras*. Elas tornaram-se muito mais complexas desde os anos 80, e, conforme mencionado anteriormente, sofreram impacto intenso da reestruturação econômica.

Há muito mais em jogo do que a reorganização da estrutura institucional federal e suas instituições associadas que existiam durante a era da substituição de importação. Por exemplo, ao analisar o Programa Integrado de Inclusão Social em Santo André, ficou claro que o desafio de combate à pobreza urbana e exclusão social implica na combinação de várias políticas setoriais, para as quais os recursos financeiros são escassos. Além disso, as diretrizes financeiras nacionais e internacionais existentes para o setor de desenvolvimento urbano e habitação não reconhecem a situação complicada dos mercados imobiliários em muitas áreas metropolitanas brasileiras. Por exemplo, o suporte financeiro existente enfoca o saneamento básico para fazer a urbanização de favelas. Tipicamente, não há suporte financeiro disponível para a construção de moradias. Recomendações como estas claramente não dão conta da situação de áreas metropolitanas brasileiras onde a absoluta falta de terra reduziu o tamanho mínimo dos lotes no mercado nas favelas para menos de 40 m<sup>2</sup>.

As densidades existentes nas favelas nas áreas metropolitanas são elevadas, o que certamente é o caso da área metropolitana de São Paulo e no ABC Paulista, e frequentemente requerem a remoção parcial das famílias para viabilizar uma adequada urbanização. Tipicamente, as questões do *processo* relacionadas a pesquisa, capacitação e governança participativa (p.ex. como implementar a relocação de forma participativa, como elaborar e implementar -com ajuda da comunidade- os principais parâmetros de uma operação de remoção, ou seja, quem fica e quem será relocado, como elaborar mecanismos de compensação justos e economicamente viáveis, dentre outros aspectos) terão que ser abordadas de modo combinado com a *questão objetiva sobre a captação dos fundos necessários para implementar as dispendiosas operações de remoção e urbanização*.

Da mesma forma, a base de conhecimento existente e a estrutura de políticas necessárias para sustentar um potencial papel competitivo das regiões metropolitanas brasileiras é claramente insuficiente. A pesquisa acadêmica nessas linhas é incipiente e altamente crítica de um papel econômico ativo de cidades-região metropolitanas (Vainer, 2001; Arantes et. al., 2000). As instituições federais existentes como o BNDES estão ainda peculiarmente desinformadas sobre o papel territorial das regiões metropolitanas e o potencial de cooperação técnica e financeira para estimulá-lo. Em geral, instituições como essas ainda estão operando em torno de uma lógica de financiamento para o desenvolvimento nacional, nitidamente insuficiente para lidar com os novos desafios das cidades-região brasileiras.

## Referências

- Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, *Caderno de Pesquisa 1*, Santo André, Novembro 1999.
- Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, *Caderno de Pesquisa 2*, Santo André, Fevereiro 2000.
- Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, *Caderno de Pesquisa 3*, Santo André, Setembro 2001.
- Arantes, B.F., Vainer, C. e Maricato, E. *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando Consensos*. Petrópolis. Vozes, 2000.
- Arretche, M. T. *Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional*. In: Affonso, R. e Silva, P. L. B., (organizadores), *Descentralização e políticas sociais*, São Paulo, FUNDAP, 1996
- Bahl, R. W.; Linn, J. F. *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press, 1992
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, *La Ciudad Latinoamericana y Del Caribe. Nuevas Direcciones en Política y Gestión Urbana*, Simópio de Ciudades, Relatório editado por Batley, Richard et. al., Barcelona, Fevereiro 1997.
- Banco Mundial et. Al. *Competitividad e Integración de las ciudades en un mundo globalizado*. Em: *La Era Urbana*, No 3, 1998, pp. 2-35. Edición Especial sobre Estratégias para la inversión municipal.
- Borja, J.; Castells, M. *Local y Global, La gestión de las ciudades em la era de la información*, United Nations for Human Settlements, Madrid, Santillana de Ediciones, S.A., 1997.
- Boyer, R. *A teoria da regulação. Uma análise crítica*, São Paulo, Nobel, 1990.
- Cocco, G.; Silva, G.; Sperotto, F.. *A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista entre a Agenda Regional e a Ação Territorial*. Consultancy report written for the Regional Development Agency and UNCHS, July 2001
- Denaldi, R. *"Viable Self Management. The FUNACOM housing Programme of the São Paulo Municipality"*, IHS - Institute for Housing and Urban Development Studies, IHS working paper Series N.09, 1994, Rotterdam (Holanda), ISSN:0926-7204
- Dowbor, L. *Da globalização ao poder local*, Pesquisa e debate, PUC-SP, Vol. 7, número 1 (8), 1996.
- Hall, P. *Cidades de Amanha*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1995.
- Harvey, D.. *From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, Geografiska Annalr, No 1, 1989, pp. 3-17.
- Harvey, D. *From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*, Geografiska Annalr, No 1, 1989, pp. 3-17.
- Klink, J.; Bagnariolli, I.; Denaldi, R., *Constructing an alternative housing policy at the local level. The case of Diadema, Greater São Paulo*, Open House International, Volume 22, 3, September 1997.
- Klink, J. *A Cidade-região: Regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. DPA, Rio de Janeiro, Abril 2001.
- Maricato, E. *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*, Alfa – Omega, São Paulo, 1982.
- Maricato, E. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. Vozes, Petrópolis, 2001.
- Poelhekke, F. *Urban development and poverty reduction. Towards an agenda for policy research and capacity building*. A discussion paper for the RAWOO – Netherlands Development Assistance Research Council, October 2000.
- Scott, A. J. *Industrial revitalization in the ABC municipalities, São Paulo. Diagnostic analysis and strategic recommendations for a new economy and a new regionalism*, Relatório

de Consultoria apresentado para a Agência Regional de Desenvolvimento Econômico ABC. Financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Novembro de 1999.

Scott, A. J. *Global city regions. Trends, Theory, policy*. Oxford University Press, 2001.

Shah A.A. *The Reform of Intergovernmental Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank Policy and Research Series no 23, Washington D.C, 1994

Skinner, R.J. and Rodell, M.J. *People, poverty and shelter. Problems of self help housing in the thirld world*. Methuen. London and New York, 1983.

Storper, M.. *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. The Guilford Press, New York, 1997.

Urban Management Program, Internal Review of the first cycle of City Development Strategies, mimeo, Nairobi, February 2002.

Vainer, C.A. *As escalas de poder e o poder das escalas. O que pode o poder local?* IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, Junho 2001.

Valladares, L. e Preteceille, E. (Coord.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*, São Paulo, Nobel, (Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro), 1990.

Verna, E. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço e Debates*, no 39, pp. 10 – 22, 1996.

World Bank. *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990s*, Washington, 1991.

World Bank, *Learning by doing. World Bank lending for urban development, 1972 – 1982*. The World Bank, Washington D.C., 1983.

---

<sup>1</sup> Obviamente estamos nos referindo à literatura da escola francesa de regulação, analisando a suposta mudança de um modelo rígido de desenvolvimento fordista para um regime de acumulação flexível. Vide também Boyer (1990), Valladares e Preteceille (1990).

<sup>2</sup> Neste sentido, o Observatório Urbano Global do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos representa um dos esforços mais ambiciosos.

<sup>3</sup> Para uma análise das principais diferenças vide o Programa de Gestão Urbana (2002)

<sup>4</sup> Por exemplo, a instituição IHS da Holanda está em vias de publicar os resultados finais de uma pesquisa comparativa sobre o orçamento participativo em Santo André (Brasil) e Santa Cruz de La Sierra (Bolívia).

<sup>5</sup> Chame-se atualmente o Programa Mais Igual.

<sup>6</sup> Diadema, por exemplo, teve uma melhoria substancial nas condições de vida básica das famílias de baixa renda nos anos 80, que em termos nacionais foi geralmente considerada uma “década perdida”. Vide Klink et al, 1997.

<sup>7</sup> Os exemplos mais paradigmáticos foram Porto Alegre, Diadema e Santo André. As duas primeiras cidades, como resultado de administrações subseqüentes do Partido dos Trabalhadores nos anos 80, conseguiram melhorar de forma substancial a qualidade de vida das famílias de baixa renda no mesmo período.

<sup>8</sup> Este número representava cerca de 20% do total de famílias em áreas de favela na cidade de Santo André.

<sup>9</sup> O monitoramento levou à elaboração de um Mapa geo-referenciado com índices de inclusão e exclusão social, com base em metodologias semelhantes que foram aplicadas anteriormente para a cidade de São Paulo.

<sup>10</sup> Por exemplo, o Programa Integrado de Inclusão Social foi selecionado como uma das três melhores práticas latino-americanas apresentadas durante a conferência de Istanbul+5, organizada pela ONU, na reunião de Junho de 2001 em New York.



---

<sup>11</sup> A cidade de Santo André criou também recentemente uma Secretaria especial para o combate à Violência Urbana.

<sup>12</sup> Um arranjo institucional específico para as áreas metropolitanas foi implementado nos EUA durante o governo Clinton.

<sup>13</sup> É irônico que, conforme as evidências do caso de Santo André demonstraram, as cidades freqüentemente avançam mais rapidamente com a integração de suas políticas setoriais do que a esfera federal. Um breve exemplo pode ilustrar isso. O gabinete do governo federal brasileiro elaborou durante a gestão FHC um programa preventivo antiviência para as regiões metropolitanas. O programa tinha o objetivo de direcionar mais de 40 programas ministeriais setoriais, que variam de intra-estrutura e saneamento básico, geração de renda e emprego, assistência social e o fortalecimento da governança local. No final de 2000, e provavelmente com base da tradição existente com a integração setorial no programa de inclusão social, a cidade de Santo André foi escolhida pelo governo federal como modelo para a região metropolitana de São Paulo. Ao mesmo tempo, entretanto, o programa federal demonstrou dificuldade em alocar recursos financeiros utilizando uma abordagem verdadeiramente multi-setorial. Evidentemente, para fazer isso, teria que haver uma enorme mudança na cultura administrativa e política a nível federal. Uma avaliação inicial deste programa federal demonstrou que especialmente os ministros estratégicos, para habitação e desenvolvimento urbano e integração nacional, que coincidentemente também lidavam com a maioria dos recursos financeiros necessário para viabilizar o programa, continuaram a operar de forma setorial e mal tinham conhecimento da nova abordagem do gabinete da presidência.

<sup>14</sup> O que não é a regra atualmente. Por exemplo, o procedimento para a elaboração de um diagnóstico da situação da pobreza urbana num país, conforme utilizada pelo Banco Mundial, é realizado com uma participação relativamente pequena das cidades.

<sup>15</sup> Isto vem se tornando cada vez mais uma prática padrão. Por exemplo, a Aliança de Cidades recentemente escolheu 10 cidades brasileiras que serão analisadas dentro de uma avaliação das políticas habitacionais municipais brasileiras. A síntese desse estudo será apresentada pelo Banco Mundial para o governo federal brasileiro.

<sup>16</sup> Um seminário comparativo internacional sobre o papel de Estratégias de Desenvolvimento de Cidades foi organizado pela Aliança de Cidades e pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC em Junho de 2002, no município de Santo André.