



Financiar as cidades

Para financiar as necessidades das cidades, as autoridades locais devem dispor de uma capacidade sem precedentes de gestão

e diversificação de fontes de renda. A forma de lidar com esta questão extremamente técnica determina as condições em que os cidadãos vivem no dia a dia.

No mundo atual, as cidades têm consideráveis necessidades em matéria de investimentos, geradas cada vez mais por seu próprio crescimento. A garantia de acesso a serviços básicos, habitação, transportes, coleta e processamento de lixo, proteção do meio ambiente e condições de vida dignas para a população urbana exige verbas e investimentos operacionais significativos. Apenas no setor de tratamento de águas residuais, estima-se que sejam necessários 14 bilhões de euros em investimentos por ano até 2025.

Tradicionalmente, as necessidades das cidades costumam ser financiadas pelo Estado e por impostos locais. Os subsídios dos Estados não desapareceram completamente, mas hoje a tendência aponta para uma crescente descentralização, gerando maior responsabilidade no plano local, embora nem sempre os meios de ação aumentem na mesma proporção. Além disso, a tributação local é com frequência insuficiente para cobrir os recursos necessários.

Esta situação, presente em todas as cidades, indica três principais caminhos para o financiamento de projetos ur-

banos: desenvolvimento da tributação local; empréstimos; estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado. Nenhuma dessas opções exclui as demais, muito pelo contrário: para garantir uma boa gestão local, o ideal é combinar as três, adaptando-as das formas mais variadas possível.

Desenvolver os recursos próprios

As cidades se encontram em uma situação econômica paradoxal. Em todas as regiões do mundo, são elas que impulsionam atualmente o desenvolvimento econômico, concentrando a maioria das atividades industriais e comerciais. A contribuição das

Mudança de abordagem

A ideia do financiamento de municipalidades pressupõe deixar de lado ações esporádicas relacionadas com um projeto específico e voltar-se para a criação de mecanismos que atendam a necessidades de financiamento no médio e longo prazos, por exemplo como o modelo de ação desenvolvido junto a instituições financeiras especializadas do Magreb (CPSSL, FEC) e da África do Sul (DBSA, INCA). A avaliação do risco é diferente, enfatizando mais o risco do mutuário, sem no entanto subestimar o risco do projeto em si.



O aprendizado da autonomia

A Agência de Desenvolvimento Municipal do Senegal (ADM), criada em 1997 para oferecer serviços financeiros a todos os municípios do país, concede financiamento automático com base em critérios simples (demografia e solvência). As subvenções cobrem 70% dos valores, que são completados por empréstimos (20%) e autofinanciamento (10%). A execução dos investimentos fica a cargo de uma agência terceirizada de gestão de projetos, em estreita relação com a ADM. O financiamento é parte integrante de um contrato entre uma cidade e o Estado, ao qual é anexada uma convenção de financiamento entre o município e a ADM e, sobretudo, um programa de consolidação das capacidades. O principal objetivo é aumentar a solvência do município, de forma que possa, aos poucos, contrair mais empréstimos e depender menos das subvenções do Estado.

Acesso aos serviços básicos, moradia, transportes, proteção do meio ambiente, coleta e processamento de lixo – para oferecer condições de vida dignas à população urbana, é preciso mobilizar investimentos consideráveis.

cidades para a riqueza nacional representa, segundo o país, entre 50% e 80% do PNB. A título de exemplo, 50% do PNB da África do Sul é produzido apenas pelas três maiores cidades do país – Johannesburgo, Durban e Cidade do Cabo. Mas esta posição privilegiada não lhes garante recursos próprios: na maioria dos casos, o governo nacional arrecada a renda produzida pelas atividades econômicas, mas não as redistribui.

Além disso, a tributação local nem sempre está à altura das necessidades. Nas economias africanas, a contribuição fiscal representa não mais que 1% do PIB local, quando deveria ser próxima de 5%; o setor informal e as famílias não pagam impostos, considerados ilícitos. Para aumentar a receita fiscal, é preciso, primeiro, definir um projeto político urbano capaz de mobilizar os recursos locais.

Outro grande obstáculo é a definição da posse da terra, que constitui a base dos principais impostos locais. O estabelecimento de um registro urbano, com a localização dos terrenos e de seus proprietários, permite ampliar a base fiscal. No Benin, foi instaurado

Riquezas Locais

A importância das cidades como agentes econômicos é cada vez maior, como indicado pela arrecadação econômica urbana. As cidades que produzem mais riqueza no mundo estão situadas nos Estados Unidos, na Europa e, em alguns casos, na Ásia. A maioria das cidades com baixa renda situa-se na África e na Ásia

Fonte: *Global Urban Observatory, 1998*

| Cidade | País | Arrec./Hab |
|----------------|-------------|--------------|
| Hartford | EUA | \$ 44 392.00 |
| Basileia | Suíça | \$ 42 300.00 |
| Salt Lake | EUA | \$ 37 116.00 |
| Estocolmo | Suécia | \$ 36 240.00 |
| Providence | EUA | \$ 30 155.00 |
| Birmingham-EUA | EUA | \$ 28 750.00 |
| Edimburgo | Reino Unido | \$ 26 333.00 |
| Londres | Reino Unido | \$ 24 989.00 |
| Umea | Suécia | \$ 23 100.00 |
| Cingapura | Cingapura | \$ 22 955.00 |
| Belfast | Reino Unido | \$ 21 672.00 |
| Madri | Espanha | \$ 18 717.00 |
| Ljubljana | Eslovênia | \$ 17 865.00 |
| Birmingham | Reino-Unido | \$ 17 776.00 |
| Cardiff | Reino-Unido | \$ 17 759.00 |
| Amal | Suécia | \$ 17 360.00 |
| Manchester | Reino-Unido | \$ 16 218.00 |
| Des Moines | EUA | \$ 15 342.00 |
| Pamplona | Espanha | \$ 14 840.00 |
| Phnom Penh | Camboja | \$ 699.00 |
| Semarang | Indonésia | \$ 614.00 |
| Parakou | Benin | \$ 571.00 |
| Bangalore | Índia | \$ 564.00 |
| Chennai | Índia | \$ 547.00 |
| Kigali | Ruanda | \$ 538.00 |
| Brazzaville | Congo | \$ 518.00 |
| Ulan Bator | Mongólia | \$ 505.00 |
| Daca | Bangladesh | \$ 500.00 |
| Bulawayo | Zimbábue | \$ 402.00 |
| Entebbe | Uganda | \$ 400.00 |
| Vientiane | Laos | \$ 340.00 |
| Port-Gentil | Gabão | \$ 186.00 |
| Libreville | Gabão | \$ 180.00 |
| Sokodé | Togo | \$ 156.00 |
| Thiès | Senegal | \$ 119.20 |
| Colombo | Sri Lanka | \$ 43.30 |
| Yerevan | Armênia | \$ 12.59 |

um sistema de identificação de endereços que permitiu multiplicar por quatro os recursos tributários num intervalo de tempo relativamente curto, sem aumentar a pressão fiscal. Da mesma forma, nos países da Europa Central as autoridades locais cruzaram os dados relativos à propriedade privada de terras e aos impostos.

Por fim, é mais comum que o processo de descentralização transfira responsabilidades relacionadas com a educação e a saúde do que com serviços de fornecimento de água e eletricidade, embora estes últimos constituam um setor em que os empréstimos e as parcerias público-privado sejam mais acessíveis.

O desafio dos empréstimos

Diante da insuficiência de recursos próprios para cobrir as necessidades, as autoridades locais se veem obrigadas a procurar outras fontes de financiamento. O empréstimo é uma tendência recente – mas fundamental – para o financiamento de projetos locais. Desde os anos 1980, os empréstimos municipais já totalizam cerca de 12 bilhões de euros por ano. Além dos países do G7, as nações que mais usam esse recurso são África do Sul, Bulgária, Polônia, Hungria, Estônia, Brasil, Colômbia, China, Eslováquia e Ucrânia.



Tecnicamente, há duas possibilidades para que uma cidade tenha acesso a financiamentos no mercado.

Na maioria dos casos, as cidades não têm acesso – seja por razões estatutárias ou técnicas – aos mercados financeiros. Por vezes, nem mesmo a programas internacionais de financiamento. As autoridades locais precisam, portanto, de um intermediário que avalize o empréstimo e possa, estatutariamente, emprestar-lhes o dinheiro. Este é o objetivo das instituições financeiras especializadas (IFE), criadas em muitos países para emprestar dinheiro às municipalidades e receber o pagamento de forma parcelada.

A segunda possibilidade é o acesso direto das instâncias locais aos mercados financeiros, por meio da emissão de títulos do município. Essas obrigações podem ser de ordem geral, mas normalmente estão vinculadas a um projeto de infraestrutura ou são emitidas por uma IFE para garantir um financiamento externo. Para que sejam eficazes, várias condições devem estar reunidas:

- **Transparência nas finanças locais:** as contas do município devem ser de conhecimento público e sem registro de desvio de verbas ou insolvência. A estabilidade dos recursos próprios e a eficiência do sistema de tarifas dos serviços constituem também indicadores eficazes de uma boa administração financeira.
- **Uma estrutura normativa de base,** que seja transparente e eficaz: a existência de regras permite definir as responsabilidades das diversas partes e abre caminhos para a solicitação de financiamentos.
- **Um contexto econômico propício:** as autoridades locais podem criar incentivos fiscais que facilitem o sistema de emissão de debêntures, como a exoneração de juros. Outras garantias e

A renda per capita da cidade de Hartford, nos Estados Unidos, é 3.256 vezes superior à de Yerevan, na Armênia.

Desigualdades de verbas

Os recursos de que as cidades dispõem são dificilmente comparáveis. Os mais elevados orçamentos per capita são registrados em cidades da Europa e dos Estados Unidos. As cidades da África, Ásia e América Latina são as que dispõem de menos verbas, o que as torna mais frágeis diante de eventuais necessidades de investimentos.

Fonte: Global Urban Observatory, 1998.

| Cidade | País | Orçamento/Hab |
|----------------------|--------------------|---------------|
| Estocolmo | Suécia | \$ 5 450.00 |
| Umea | Suécia | \$ 4 942.00 |
| Amal | Suécia | \$ 4 835.00 |
| Cingapura | Cingapura | \$ 4 637.00 |
| Nova York | EUA | \$ 3 962.00 |
| Wiesbaden | Alemanha | \$ 3 609.00 |
| Colônia | Alemanha | \$ 3 531.00 |
| Duisburg | Alemanha | \$ 3 273.00 |
| Leipzig | Alemanha | \$ 3 273.00 |
| Friburgo | Alemanha | \$ 2 803.00 |
| Boston | EUA | \$ 2 668.00 |
| Erfurt | Alemanha | \$ 2 552.00 |
| Hartford | EUA | \$ 2 442.00 |
| Washington | EUA | \$ 2 379.00 |
| San Jose | EUA | \$ 2 232.00 |
| Seattle | EUA | \$ 2 232.00 |
| Minneapolis-St. Paul | EUA | \$ 2 066.00 |
| Atlanta | EUA | \$ 1 902.00 |
| Des Moines | EUA | \$ 1 854.00 |
| Bujumbura | Burundi | \$ 7.50 |
| Mysore | Índia | \$ 7.30 |
| Nairobi | Quênia | \$ 7.00 |
| Yamoussoukro | Costa do Marfim | \$ 6.92 |
| Jinja | Uganda | \$ 5.59 |
| Colón | Panamá | \$ 5.48 |
| Mascate | Omã | \$ 5.41 |
| Phnom Penh | Camboja | \$ 5.20 |
| Huánuco | Peru | \$ 4.92 |
| Ulan-Bator | Mongólia | \$ 4.36 |
| Cebu | Filipinas | \$ 4.14 |
| Porto-Novo | Benin | \$ 4.10 |
| Tacna | Peru | \$ 2.61 |
| Lagos | Nigéria | \$ 2.29 |
| Bulawayo | Zimbábue | \$ 2.23 |
| Colombo | Sri Lanka | \$ 2.19 |
| Brazzaville | Congo | \$ 0.94 |
| Sokodé | Togo | \$ 0.91 |
| Kinshasa | Rep. Dem. do Congo | \$ 0.09 |



A municipalidade de Estocolmo, na Suécia, dispõe de um orçamento no valor de US\$ 5.450 per capita, incomparavelmente maior que o de Kinshasa, na República Democrática do Congo, que é de US\$ 0,09.

incentivos externos podem ser implementados: um grupo de bancos pode criar um fundo de garantia dos títulos do município; os fundos transferidos pelo Estado à empresa emissora podem ser requeridos pelos investidores, como nas Filipinas; alguns organismos de financiamento oferecem também mecanismos de garantia, geralmente destinados ao setor privado. Por exemplo, o *Development Credit Authority*, da USAID (agência americana de desenvolvimento), oferece garantia de até 50% para as emissões de títulos dos municípios, além de assistência técnica.

Esses mecanismos não excluem o desenvolvimento paralelo de sistemas de parceria público-privado para os serviços públicos locais, que não en-

Auxílio financeiro adequado

O reconhecimento de novos tipos de necessidades presentes nas cidades vem fazendo com que os organismos de financiamento, entre os quais a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), adaptem suas ferramentas. Além de financiamentos concedidos aos Estados ("soberanos"), eles propõem financiamentos às municipalidades ("subsoberanos"), seja diretamente ou por meio de instituições especializadas. Uma outra possibilidade é facilitar o acesso dos municípios aos mercados financeiros. Essas novas ferramentas estão em fase de desenvolvimento e exigem técnicas específicas e inéditas. A Municipal Finance Task Force centraliza muitas dessas experiências, oferecendo um espaço de reflexão sobre as práticas atuais.

www.afd.fr — www.mftf.org

Rating à moda indiana

Na Índia, o Credit Rating Information Service of India Ltd, primeira agência nacional de rating, lançou, em 1997, um serviço de avaliação para as municipalidades baseado em seis fatores:

1. a estrutura jurídica e regulatória;
2. a base econômica da região;
3. a atual situação financeira
4. a situação financeira no presente;
5. a capacidade administrativa da municipalidade;
6. o projeto em questão.

É dada especial importância à disponibilidade de recursos estáveis e passíveis de avaliação para o pagamento do serviço da dívida.

tram no escopo de empréstimos municipais propriamente ditos.

Formar parcerias

Uma outra fonte de financiamento dos serviços é a constituição de parcerias público-privado.

A ideia é associar uma ação de interesse coletivo – em geral o desenvolvimento de serviços básicos – com um modo de gerenciamento privado, considerado mais eficaz. O cofinanciamento privado dos serviços é uma forma de contornar as dificuldades orçamentárias do município. Em Buenos Aires, por exemplo, a rede de água beneficia apenas 6 milhões de habitantes, de um total de 11 milhões. Para atender às necessidades, é preciso ampliar as redes existentes e construir estações de tratamento – um custo extremamente alto com os quais as autoridades municipais, sozinhas, não podem arcar. Como esses serviços representam importantes mercados a termo, não é difícil despertar o interesse de operadoras privadas.

Existem duas formas de parceria: a privatização total ou a concessão condicional do gerenciamento de infraestruturas de interesse coletivo, como sistemas de adução da água ou rede de transportes.

A *privatização dos serviços* é a opção adotada em alguns países anglo-sa-

xões, em particular no Reino Unido, onde é frequente. Embora reduza o trabalho das autoridades locais, ela requer a imobilização de consideráveis capitais, durante um longo prazo, em infraestruturas privadas.

A concessão de serviços públicos difere de um contrato de aquisição de bens e serviços porque impõe uma duração limitada aos contratos (15 a 50 anos) e institui o princípio de remuneração das operadoras com base nos resultados do serviço. A concessão pode assumir diversas formas, mas todas pressupõem um contrato entre uma autoridade pública e uma operadora (privada, mista ou pública) por um prazo determinado.

No âmbito deste modelo, duas grandes tradições se distinguem. A experiência anglo-saxã de financiamento de projetos – *Build Operate Transfer (BOT)* – confia à concessionária a construção e a operação dos serviços. O Estado só se torna proprietário no final do contrato. A vantagem deste modelo é que o investimento inicial é financiado pelos usuários e não pelos impostos.

No modelo francês de gestão terceirizada, as autoridades públicas conservam o controle do gerenciamento e a propriedade das infraestruturas. A concessão tem por base um guia de especificações que ressalta as missões de interesse geral que a empresa privada terceirizada deve respeitar.

O objetivo dessas parcerias é garantir um gerenciamento mais eficaz dos

serviços – gestão de funcionários, transferência de contratos, cobrança de faturas, etc. A título de exemplo, as primeiras providências da SODECI na Costa do Marfim ou da Aguas Argentinas foram a racionalização da gestão comercial dos serviços e o gerenciamento interno das empresas. Neste modelo, espera-se também um maior cuidado em relação à qualidade dos serviços e à gestão dos clientes.

No final dos anos 1990, essas parcerias suscitaram um grande interesse, com a assinatura de contratos amplamente divulgados na mídia entre metrópoles mundiais e grandes grupos internacionais, como a Suez em Buenos Aires. Considerando, porém, os investimentos iniciais, a rentabilidade desses contratos requer uma grande estabilidade. As variações das taxas de câmbio e a crise econômica mostraram que a gestão terceirizada nem sempre oferece garantias suficientes para as grandes operadoras. Em muitos casos, pode ser mais eficaz recorrer a operadoras públicas ou privadas nacionais, com necessidades mais modestas. Esta opção é defendida pela Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) na África Subsaariana e em outras regiões do mundo.

Sejam quais forem as modalidades técnicas selecionadas, as garantias necessárias à obtenção de um financiamento externo são inacessíveis para muitas cidades do mundo, abrindo um vasto campo de atuação para a Cooperação nessa área. ■

Webgrafia

- Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD
www.afd.org
- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE
www.ocde.org
www.ocde.org/cad *
- * O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) é a principal instância encarregada, no âmbito da OCDE, das questões relativas à cooperação com os países em desenvolvimento.
- Agência de Cooperação Técnica Internacional do MINEFI – ADETEF
www.adetef.minefi.gouv.fr
- Site das Missões Econômicas
www.missioneco.org/me
- Dexia
Banco de desenvolvimento local
www.dexia.com
- Banco Mundial
www.banquemondiviale.org
- Fundo Monetário Internacional - FMI
www.imf.org
- Banco Europeu de Investimentos - BEI
www.bei.org
- Banco Africano de Desenvolvimento
www.afdb.org
- Banco de Desenvolvimento da África Ocidental
www.boad.org
- Banco Interamericano de Desenvolvimento
www.iadb.org
- Banco Asiático de Desenvolvimento
www.adb.org
- Webgrafia on-line**
www.villesendevenir.org

De Banco Mundial a Municipal

Forçado, estatutariamente, a limitar o acesso dos Estados às linhas de crédito, o Banco Mundial criou, em 2003, junto com a Société Financière Internationale, um Fundo Municipal. Esta instituição oferece créditos subsoberanos em um amplo leque de setores (água potável, saneamento, transportes, eletricidade, resíduos sólidos, aquecimento urbano, educação e saúde, bem como outros serviços públicos básicos) que podem beneficiar um grande número de instâncias do setor público municipal ou regional (administrações locais ou provinciais, empresa de serviços públicos, empresas de economia mista, parcerias público-privado, intermediários financeiros, etc.).