

Savoirs communs n°16

O financiamento da cidade latino-americana

Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável



Agence Française
de Développement,
IPEA & Fundação
Ciudad Humana

Savoirs communs

A série *Savoirs communs* tem como objetivo promover uma dinâmica de intercâmbio e de capitalização de conhecimento em torno das práticas respectivas da AFD e dos atores do apoio ao desenvolvimento, em uma perspectiva de aprendizado e enriquecimento mútuos.

Todas as edições da série estão disponíveis para download no site www.afd.fr

Comitê de Orientação da AFD:

Clotilde Boutrolle, Marion Joubert e Marie Joly (Divisão de Sub-Entes locais e de Desenvolvimento Urbano), Marie-Pierre Bourzai-Chérif, Sarah Morsi e Marion Douchin (Departamento da América Latina e do Caribe)

Redação:

Jérémie Cavé (BIO by Deloitte, LATTs – (Laboratório de técnicas, territórios e sociedades), Matias Kalfon (Calia Conseil), David Albrecht (Consultor independente, Ipraus – Institut parisien de recherche, architecture urbanistique, société), Benjamin Michelin (Groupe Huit), Louise David (consultora independente, LATTs); com a contribuição de Olivier Jan e Blandine Chenot (BIO by Deloitte), Juliana Varney, Chloé Jaillard e Robert Picard (Calia Conseil), Eduardo Brisson (Groupe Huit), Jacques Gally (consultor independente)

Coordenação editorial:

Marie de Jerphanion e Laureline Felder (AFD), Marie-Laure Portal (consultora independente)

Tradução:

Patrick Wuillaume, Pascal Rubio

Revisão:

Cely Curado

Realização gráfica: letroisiemepôle
www.letroisiemepole.com

Março de 2014

O financiamento da cidade latino-americana

Instrumentos a serviço de um desenvolvimento urbano sustentável

O presente documento está baseado nos trabalhos de um ciclo de conferências organizado na América Latina (no México, na Colômbia e no Brasil) em novembro e dezembro de 2013, reunindo especialistas e profissionais dos temas urbanos.

O primeiro seminário, realizado na Cidade do México no dia 12 de novembro de 2013, organizado em parceria com a Sedatu (Secretaria del Desarrollo Territorial e Urbano – do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano do Governo Federal do México), foi dedicado aos desafios da política fundiária e aos instrumentos que essa política põe a serviço da cidade compacta. O segundo, realizado em Bogotá no dia 3 de dezembro, em conjunto com a fundação Ciudad Humana, tratou do financiamento das ações relacionadas com as mudanças climáticas e a inclusão social. Por fim, o terceiro, realizado em Brasília nos dias 9 e 10 de dezembro, em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), examinou o tema das parcerias entre atores públicos e privados.

Esta publicação foi realizada pela equipe de redatores formada por:

JÉRÉMIE CAVÉ, consultor sênior na BIO by Deloitte e pesquisador-associado no LATTs,
MATIAS KALFON, Diretor de Missão na Calia Conseil,
DAVID ALBRECHT, consultor independente (a serviço da BIO by Deloitte)
e pesquisador-associado no Ipraus,
BENJAMIN MICHELON, urbanista/diretor de projetos do Grupo Oito,
LOUISE DAVID, consultora independente (a serviço da BIO by Deloitte)
e pesquisadora-associada na LATTs,
JACQUES GALLY (consultor independente).

Contribuíram também para esta edição:

OLIVIER JAN e BLANDINE CHENOT (BIO by Deloitte), JULIANA VARNEY,
CHLOÉ JAILLARD e ROBERT PICARD (Calia Conseil), EDUARDO BRISSON (Groupe Huit).

A equipe da redação e a AFD agradecem a todos os palestrantes que participaram dos seminários e que trouxeram sua expertise e sua experiência.

Índice

Prefácio	4
Introdução	6
1. O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA LATINA: UMA EQUAÇÃO IMPOSSÍVEL?	10
1. Sociedades muito urbanizadas e polarizadas, fontes de desafios para a ação pública	12
■ Uma população essencialmente urbana	12
■ A morfologia urbana reflete as profundas desigualdades existentes	12
■ Três desafios primordiais para um desenvolvimento urbano sustentável	14
2. Os governos locais, atores de uma renovação da ação pública urbana	16
■ A descentralização e o surgimento de um novo ator	16
■ Muitas realizações inovadoras no ambiente urbano	18
■ Uma necessidade recorrente de recursos financeiros... e de instrumentos	19
2. AS ALAVANCAS PARA O FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS LOCAIS	22
1. Alavanca n.º 1 : Subvenções e transferências intergovernamentais	24
2. Alavanca n.º 2 : Mobilização dos capitais e dos mercados financeiros	28
3. Alavanca n.º 3 : Tributação e captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias	32
4. Alavanca n.º 4 : As tarifas pagas pelos usuários	36
5. Alavanca n.º 5 : Parcerias com o setor privado	40

3. FERRAMENTAS INOVADORAS PARA CIDADES EQUIPADAS, COMPACTAS E RESILIENTES	44
1. As parcerias público-privadas podem ser catalisadoras de investimento em infraestruturas urbanas sustentáveis?	46
■ A escolha do modo de gestão mais adequado a cada projeto	47
■ Gerenciar a contratação de uma PPP e assegurar sua viabilidade financeira	50
■ Realizar um acompanhamento eficiente da PPP na fase operacional	52
2. Quais instrumentos para financiar a cidade compacta?	56
■ Uma renovação da intervenção fundiária pública na América Latina?	57
■ Reformar o sistema de tributação fundiária	60
■ Quais ferramentas de cooperação entre público e privado?	62
3. Financiar e articular políticas urbanas resilientes	68
■ A emergência da finança climática	68
■ Medidas “sem arrependimento” e inclusão social	70
■ A necessidade de um planejamento e de uma ação pública integrada	72
4. IDEIAS PARA A OTIMIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DE UM DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA LATINA	76
1. Qual o ambiente de ação necessário para um resultado otimizado?	78
2. Inovar para custear a cidade sustentável: que instrumentos utilizar?	80
3. Em fase posterior: que tipo de acompanhamento fazer?	84
4. Que margem de manobra em cada esfera?	86
ANEXOS	88
Anexo 1 : Principais siglas e acrônimos	89
Anexo 2 : Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano	90
PARA SABER MAIS...	106

Prefácio

O VII Fórum Urbano Mundial (FUM), organizado em abril de 2014 em Medellín, Colômbia, representa uma oportunidade de subsidiar a reflexão sobre a urbanização contemporânea, de lançar as bases para a conferência “Habitat III” em 2016 e de redefinir a agenda urbana internacional dos próximos 20 anos.

A participação da AFD no FUM de 2014 traduz a sua vontade de contribuir para a reflexão e para as orientações em prol de um desenvolvimento urbano sustentável em escala mundial. Essa proposta faz parte da ação da cooperação francesa em favor do fortalecimento dos governos locais, do planejamento urbano territorial e do combate às mudanças climáticas.

Esses objetivos são compartilhados com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão que assessora o governo brasileiro na formulação e na avaliação das políticas públicas, bem como com a Fundação colombiana Ciudad Humana, que promove a construção participativa de cidades sustentáveis.

A AFD, o IPEA e a Fundação Ciudad Humana se comprometeram, na perspectiva da preparação do VII FUM, a promover uma visão pioneira adequada aos desafios contemporâneos do desenvolvimento urbano na América Latina.

De fato, construir cidades produtivas, sustentáveis e inclusivas requer meios de ação consideráveis. Ora, em um cenário de restrições orçamentárias, o desafio dos gestores das cidades consiste em lançar mão de instrumentos de financiamento diversificados e inovadores para a execução das suas políticas.

Presente desde 2007 na América Latina, a AFD fez do desenvolvimento urbano sustentável um dos principais eixos da sua atuação nessa região. Entre 2007 e 2013, a AFD dedicou mais de dois bilhões de dólares ao desenvolvimento urbano nessa

região, dos quais 40% emprestados diretamente aos governos locais e aos bancos que os financiam.

Para além dos seus financiamentos, a AFD privilegia as parcerias com o poder público local, atores primordiais das políticas urbanas, promovendo intercâmbios de experiências e de *know-how* entre a França e a América Latina, visando contribuir para a reflexão sobre os meios a serviço do desenvolvimento urbano sustentável.

A AFD, o IPEA e a Fundação Ciudad Humana promoveram, com parceiros institucionais franceses e latino-americanos, vários eventos sobre o tema da cidade e das mudanças climáticas, desde 2011. Ao longo dessas atividades, foram identificados os desafios gerados pelo recorrente desencontro entre as necessidades e os recursos mobilizáveis. Esses desafios suscitaram uma reflexão concreta sobre a otimização e a ampliação dos instrumentos de financiamento da cidade sustentável, tema que se encontra no cerne da problemática do presente trabalho.

Essas iniciativas desenvolvidas no âmbito do FUM estão em plena sintonia com a perspectiva da Conferência “Paris Clima 2015”, bem como da definição das metas para o desenvolvimento sustentável a serem estabelecidas em 2016. A emergência de cidades sustentáveis é um dos principais desafios do planeta para as próximas décadas.

Anne Paugam
*Diretora geral
da Agence Française
de Développement*

Ricardo Montezuma
*Diretor da Fundação
Ciudad Humana*

Marcelo Cortês Neri
*Presidente do IPEA
Ministro da Secretaria de Assuntos
Estratégicos da Presidência
da República Federativa do Brasil*

Introdução

As revoltas populares de junho de 2013, no Brasil, o maior país da América Latina, desencadearam um processo de questionamento da qualidade, do custo e da acessibilidade dos serviços públicos de educação, transporte e saúde. Esses acontecimentos puseram à mostra a dificuldade, por parte das autoridades públicas locais, de conduzir de forma efetiva a urbanização contemporânea.

Os poderes públicos locais encontram-se hoje diante dos desafios impostos pelo acelerado desenvolvimento urbano, que precisa ser reestruturado, regulado e até mesmo impulsionado. No entanto, quer se trate de ordenamento, de política fundiária ou de grandes equipamentos estruturantes, quer seja na habitação, na mobilidade ou nos serviços básicos (água, saneamento, resíduos, energia), seus recursos financeiros são limitados diante da magnitude das necessidades. Ao mesmo tempo, as expectativas das populações urbanas em matéria de preservação dos direitos sociais e ambientais são, legitimamente, cada vez maiores.

A procura por fontes de financiamento diversificadas tornou-se inevitável. Tais iniciativas levantam interrogações sobre o equilíbrio em relação ao prazo, às garantias e à regulação desses instrumentos financeiros. Como podem os governos locais mobilizar os recursos necessários para aportar capitais para as infraestruturas urbanas? Como atrair os investimentos privados preservando ao mesmo tempo os interesses das populações urbanas? Quais são as modalidades de funcionamento mais adequadas para otimizar as relações entre os operadores públicos e privados?

Passadas várias décadas de crescimento urbano acelerado, marcado pelo *laissez-faire*, os governos locais da América Latina estão retomando gradualmente as rédeas do processo de financiamento do desenvolvimento urbano e, em especial, as do processo de captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias. Ao fazê-lo, eles também estão dando a si próprios as condições de aumentar sua capacidade de controlar o desenvolvimento urbano. Mas, para isto, torna-se necessário que os governos locais adotem um amplo leque de instrumentos de financiamento urbano.

Assim, para além do problema da falta de recursos que eles enfrentam, o presente trabalho pretende abordar diretamente a questão do financiamento do desenvolvimento urbano em termos de meios disponíveis e/ou potenciais, e responder à pergunta: como captar recursos variados e inovadores para financiar os investimentos em operações urbanas, equipamentos e serviços urbanos promovendo uma redistribuição mais justa da mais-valia urbana?

Na verdade, a captação de recursos externos e/ou inovadores pelos governos locais levanta, em primeiro lugar, a questão da preservação do interesse geral, que depende de uma escolha esclarecida das ferramentas disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano. Trata-se, portanto, aqui, de abrir a caixa de ferramentas do financiamento do desenvolvimento urbano à luz das experiências mais inovadoras na América Latina e na França.

Visando contribuir para essa investigação sobre o financiamento do desenvolvimento urbano sustentável na América Latina, foram organizados três seminários pela AFD e seus parceiros latino-americanos. O primeiro, realizado na Cidade do México, em parceria com a Sedatu (Secretaria del Desarrollo

Territorial e Urbano – do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano do Governo Federal do México), foi dedicado às questões da política fundiária e seus instrumentos a serviço da cidade compacta. O segundo, organizado em Bogotá, em colaboração com a Fundación Ciudad Humana, examinou o financiamento das ações relacionadas com as mudanças climáticas e com a inclusão social. O terceiro, finalmente, foi realizado em Brasília, em parceria com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), tendo como tema as parcerias entre agentes públicos e privados.

O presente trabalho está organizado em quatro fases. Primeiramente são apresentados os principais desafios com os quais se defronta a ação pública local na América Latina. O segundo capítulo contempla sucessivamente os instrumentos à disposição dos governos locais latino-americanos para financiar o desenvolvimento urbano. Para isso, cinco famílias de ferramentas (“alavancas”) são identificadas e analisadas. Na terceira parte do trabalho são examinados, para cada um dos três desafios identificados, os instrumentos de financiamento mais inovadores. A última parte vem concluir a análise, trazendo várias recomendações para a otimização do financiamento do desenvolvimento urbano sustentável na América Latina.



© Guillaume Chiron, AFD

Bairro carente em São Paulo, Brasil.

1

O desenvolvimento urbano sustentável na América Latina: uma equação impossível?

A cidade latino-americana é marcada por desequilíbrios. O rápido crescimento das aglomerações urbanas, trazendo na sua esteira a expansão horizontal das cidades e a segregação socioespacial, parece ser a exata antítese de um processo sustentável de desenvolvimento urbano.

Nos últimos anos, os governos locais vêm tentando alterar essa realidade, muitas vezes com criatividade. Se os resultados não estão – pelo menos por enquanto – à altura das necessidades, essas iniciativas traduzem uma dinâmica genuína de retomada do desenvolvimento urbano pelo poder público, notadamente em nível local.



Contraste das edificações urbanas em São Paulo, Brasil.





1.1 | Sociedades muito urbanizadas e polarizadas, fontes de desafios para a ação pública

“A taxa de urbanização da América Latina é a mais alta do mundo.”

1 Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision (2011)* et *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision (2012)*.

2 AFD, 2012, *L'économie informelle dans les pays en développement*, Conférences et Séminaires, p. 205.

UMA POPULAÇÃO ESSENCIALMENTE URBANA

A América Latina é a região mais urbanizada do mundo. Em 2011, a população urbana era de 472 milhões de pessoas, ou seja, 79% da população total. Essa população deverá representar, a partir de 2030, 83% do total da população e atingirá 650 milhões de habitantes em 2050. O exemplo dos dois países mais populosos desse continente é bem expressivo: a população urbana mexicana cresceu mais de 11 vezes em 60 anos, correspondendo a 78% do total da população do país em 2010, e a população brasileira por sua vez multiplicou seu contingente por 9 durante o mesmo período, com uma taxa de urbanização de 84% em 2010¹.

A MORFOLOGIA URBANA REFLETE AS PROFUNDAS DESIGUALDADES EXISTENTES

As sociedades latino-americanas estão entre as mais desiguais do mundo: 13 Estados latino-americanos figuram na lista dos 20 países onde a distribuição de renda é mais desigual. Um terço dos latino-americanos vive abaixo da linha da pobreza e quase a mesma proporção vive em bairros precários, incluindo as favelas. Metade dos países da América do Sul apresenta taxas de emprego urbano informal acima de 50%². Isso se traduz, em termos de morfologia urbana, por uma segregação socioespacial bastante visível: bairros pobres pouco integrados ao lado de condomínios residenciais de luxo, fechados e altamente



Densidade urbana de um bairro de São Paulo, Brasil.

© Guillaume Chiron, AFD

protegidos. As sociedades latino-americanas são caracterizadas pela forte dualidade entre “incluídos” e “excluídos” do desenvolvimento. Esse estado de coisas gera frustrações e crises urbanas, o que leva a um aumento significativo da insegurança: nove das dez cidades que

apresentam as maiores taxas mundiais de homicídio são latino-americanas. Romper o círculo vicioso da violência e da exclusão: tal poderia ser uma interpretação do significado do tema do FUM de 2014: “*Urban Equity in Development – Cities for Life*”.

“Dos 20 países mais desiguais no mundo, 13 são latino-americanos.”

UMA URBANIZAÇÃO FORTE, INFORMAL E DESIGUAL

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru
População total (em milhões) (2012)³	41	198	17	47	121	30
Taxa de urbanização (2012)⁴	93%	85%	89%	76%	78%	78%
Taxa de habitação “informal” em relação à população urbana total (2009)⁵	21%	27%	9% (2005)	14%	14% (2007)	36% (2007)
Índice de distribuição da renda (coeficiente de Gini) (2010)⁶	44	55 (2009)	52 (2009)	56	47	48

3 World Bank statistics (<http://data.worldbank.org/>).

4 *Ibid*

5 Millenium Development Goals Indicators (<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/>).

6 *Op. cit.*, note 3.



Estação de tratamento de esgotos de Rio Claro (SP, Brasil), construída através de parceria público-privada.

Essas desigualdades sociais e espaciais são amplificadas por deficiências muito significativas em matéria de instalações e de infraestrutura. Elas se manifestam principalmente em favelas ou bairros residenciais não planejados, que foram surgindo de forma gradual como parte integrante das áreas urbanas: como exemplo, 27% da população urbana brasileira vivem em favelas (ONU 2012)⁷.

Embora as áreas de invasão estejam em média mais consolidadas do que em outras regiões do mundo, elas ainda permanecem marcadas pela falta de saneamento, a superpopulação, a precariedade dos materiais de construção, a

carência de equipamentos e a dificuldade de acesso aos serviços públicos. São, portanto, imensas as necessidades de infraestrutura urbana, quer se trate de recuperar o atraso e acompanhar o desenvolvimento urbano ou de renovar e manter a infraestrutura existente. Além disso, do ponto de vista ambiental, os bairros mais carentes são, na maioria das vezes, aqueles que têm a menor pegada ecológica; no entanto, são os mais expostos aos caprichos das mudanças climáticas.

TRÊS DESAFIOS PRIMORDIAIS PARA UM DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O diagnóstico acima ressalta três características fundamentais do desenvolvimento urbano na América Latina, que representam outros tantos desafios para o futuro.

Primeiro, o atraso estrutural em termos de equipamentos urbanos, no momento em que o programa ONU Habitat está justamente incentivando a “produtividade urbana”, promotora de eficiência e geradora de empregos decentes. Trata-se, portanto, em paralelo, de promover o desenvolvimento das infraestruturas e dos serviços básicos (água, eletricidade, saneamento, resíduos sólidos), dos transportes, da propriedade fundiária e da moradia acessível (especialmente para os mais carentes), a fim de oferecer um ambiente propício para a prosperidade econômica, social e ambiental.

⁷ <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=710>

Esse aumento de produtividade torna-se agora um argumento e um estímulo adicional para proporcionar aos cidadãos urbanos uma renda decente suscetível de atender às suas necessidades básicas.

Em segundo lugar, a tendência à individualização e à privatização do desenvolvimento urbano está se traduzindo por uma forte expansão e fragmentação do espaço urbano. Esse fenômeno exige a revisão do conceito de “direito à cidade”, promovido pelo ONU Habitat, que remete aos objetivos de inserção urbana dos habitantes, de redução das desigualdades por intermédio da promoção da mistura social, e da implementação do aces-

so para todos aos serviços públicos básicos (educação, saúde, serviços em rede etc.).

A terceira característica diz respeito à superexploração dos recursos naturais e à vulnerabilidade cada vez maior dos ecossistemas urbanos, que sofrem os efeitos das mudanças climáticas. Essa constatação traz consigo a necessidade de repensar os vínculos entre os territórios habitados e os fenômenos climáticos. Cada cidade deverá, antes de tudo, administrar o impacto de suas ações sobre o ambiente local (reduzir a sua pegada ecológica) e preparar-se para a prevenção e a gestão de riscos (naturais e antrópicos) de modo a elevar a sua resiliência.



Segregação urbana em Barranquilla, Colômbia.

© Thibault Hattton, AFD



1.2 | Os governos locais, atores de uma renovação da ação pública urbana

“A descentralização aumentou o financiamento urbano pelos governos locais.”

A DESCENTRALIZAÇÃO E O SURGIMENTO DE UM NOVO ATOR

Hoje, no mundo inteiro, o financiamento do desenvolvimento urbano pelo setor público é assumido cada vez mais pelos governos locais. Essa descentralização visa uma melhor adequação das políticas públicas urbanas ao território segundo uma dinâmica de subsidiariedade. Na América Latina, desde a volta dos regimes democráticos, no período de 1980-1990, a maioria dos países vem gradualmente

descentralizando as competências do planejamento (1983 no México, 1988 no Brasil e 1991 na Colômbia).

Para fazer frente aos numerosos e imediatos desafios do desenvolvimento urbano, as transferências intergovernamentais de recursos permanecem como uma alavanca fundamental para os entes subnacionais. A década de 2000 foi marcada por um aumento significativo dos investimentos urbanos e pelo envolvimento dos atores públicos como um todo.

COMPETÊNCIA DOS GOVERNOS LOCAIS NA COLÔMBIA, NO BRASIL E NO MÉXICO⁸

	Possibilidade para os governos locais...		Competência para arrecadar...	
	... de criar novos impostos	... de definir as alíquotas de tributação	... taxas	... impostos
Colômbia	Não	Sim	Local	Central
Brasil	Sim	Sim	Local	Local
México	Não	Não	Local	Local

⁸ ONU Habitat, 2012, *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*, p. 143.



© Mariana Ceratti, Banco Mundial

Construção de prédios residenciais em São Bartolomeu, Salvador (BA), Brasil destinados a centenas de famílias carentes vivendo em áreas de risco.

No Brasil, após um período de retração do Governo Federal nas décadas de 1980 e 1990, os sucessivos “Programas de Aceleração do Crescimento” (PAC 1 e 2), a partir de 2007, concederam subvenções e empréstimos a taxas subsidiadas a um crescente número de setores urbanos, do saneamento ao transporte, passando pela habitação ou pela gestão dos resíduos sólidos.

No México, a partir de 2000, a reestruturação do financiamento habitacional permitiu financiar mais de 4 milhões de unidades habitacionais em dez anos. Por outro lado, a criação de um fundo de infraestrutura nacional (Fonadin: Fondo Nacional de Infraestructura), em 2008, resultou na multiplicação dos financiamentos para projetos de infraestrutura urbana, inclusive de transporte

público de alta capacidade. A consolidação da regulamentação das concessões e de outras parcerias público-privadas (PPP), a partir de meados da década de 1990, permitiu que se recorresse com maior frequência a essa modalidade de financiamento.

Na Colômbia, embora a lei autorize o financiamento de investimentos em infraestrutura tanto pelo capital público quanto pelo capital privado, mais da metade (54%) dos investimentos em infraestrutura, entre 1993 e 2006, foi realizada com recursos públicos. Essa tendência é ainda mais pronunciada no caso dos serviços urbanos: 87% nos investimentos em água e saneamento e 78% nos transportes. De modo geral, entre 2000 e 2008, tanto as despesas quanto as receitas municipais chegaram a dobrar.

OS VETORES DO INVESTIMENTO URBANO

	México	Colômbia	Brasil
Parcela da arrecadação tributária no PIB (2009) ⁹	11%	15%	34%
Despesas de investimento público em % do PIB (média 2006-2008) ¹⁰	7%	10%	6%
Despesas públicas em % do PIB (média 2009-2012) ¹¹	27%	29%	39%
Parcela das despesas regionais e locais nas despesas governamentais totais (1980) ¹²	22%	26%	32%
Parcela das despesas regionais e locais nas despesas governamentais totais (2000) ¹³	32%	30%	42%

MUITAS REALIZAÇÕES INOVADORAS NO AMBIENTE URBANO

No decurso dos últimos dez anos, muitas cidades latino-americanas começaram a lançar mão de políticas ambiciosas de recuperação dos equipamentos e serviços urbanos. Entre as principais áreas objeto da retomada das ações públicas urbanas na região estão:

- os projetos urbanos integrados que, “de forma similar à política de ‘urbanismo social’” (da cidade de Medellín, na Colômbia), pretendem articular as políticas setoriais e concentrar os investimentos públicos nos bairros informais¹⁴;
- as intervenções de “reconquista urbana”, notadamente para a reabilitação de centros históricos (Quito, Cidade do México, Rio de Janeiro, Salvador (BA) etc.);
- os programas de construção de moradias, claramente orientados para um modelo de produção de casa própria, de interesse social,

a cargo do setor privado (como o programa brasileiro “Minha Casa, Minha Vida”);

- a expansão e a melhoria dos serviços urbanos básicos (água, saneamento, resíduos, eletricidade) e da infraestrutura regional, para as quais se está novamente recorrendo às PPPs com a intenção, ao mesmo tempo, de aprender com as falhas ocorridas na década de 1990, em especial na área da água;
- novas formas de mobilidade urbana como o BRT (*Bus Rapid Transit*), a Rede Integrada de Transporte de Curitiba (PR) ou o Transmilenio de Bogotá, que transporta cerca de 2 milhões de pessoas por dia em corredores exclusivos;
- a integração de bairros pobres situados em morros, por meio da construção de teleféricos urbanos, como em Medellín (Metrocable) e posteriormente no Rio de Janeiro (Teleférico do complexo do Alemão), ou mediante uma escada rolante – como a de Medellín, que vence 384 metros de desnível.

⁹ AFD, março de 2011, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, coll. « À savoir », p. 187.

¹⁰ *Ibid.*, p. 60.

¹¹ AFD, 2014, *Les enjeux du développement en Amérique latine*, 2^ª éd., p. 42.

¹² ONU-HABITAT, 2012, *Estado de las ciudades de América latina y el Caribe*, p. 142.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Richy F., julho de 2013, *Villes en Développement*, n.º 95.

UMA NECESSIDADE RECORRENTE DE RECURSOS FINANCEIROS... E DE INSTRUMENTOS

Essas inegáveis realizações permanecem relativamente pontuais e, de uma forma mais geral, os recursos e competências transferidos às prefeituras estão aquém das necessidades e desafios que elas precisam enfrentar.

Apesar do renovado interesse no financiamento das cidades, o desenvolvimento das aglomerações urbanas é muitas vezes dificultado por determinados obstáculos. Catherine Paquette esclarece: “Uma das explicações para a baixa quantidade de grandes intervenções urbanas é, sem dúvida, a falta de instrumentos financeiros e técnicos que possibilitem a sua realização em parceria com o setor privado, através de uma genuína *‘maîtrise d’ouvrage’*”¹⁵. Para assegurar, de forma satisfatória, a gestão de seus territórios, as necessidades dos governos locais latino-americanos são ao mesmo tempo de natureza financeira, técnica e humana. Não se trata, portanto, unicamente de uma questão orçamentária. Financiar o desenvolvimento urbano sustentável significa hoje enfrentar dois tipos de desafios:

- de um lado, o fortalecimento da autonomia financeira dos governos locais, principais responsáveis pelo desenvolvimento urbano;

- do outro, o desenvolvimento de instrumentos de financiamento específicos para as operações urbanas ou para os investimentos estruturantes.

Citando o mote de Jaime Lerner¹⁶ segundo o qual “a cidade não é um problema, a cidade é uma solução”¹⁷, vários governos locais estão agora buscando formular políticas inovadoras de desenvolvimento urbano sustentável que possam reforçar a coesão social, reduzindo, ao mesmo tempo, sua pegada ecológica. Se as cidades são consideradas usualmente como importantes fontes de degradação ambiental e de problemas sociais, elas, na verdade, também dispõem de muitas alavancas para lutar eficazmente contra os problemas urbanos. Essa é a constatação compartilhada hoje entre as prefeituras que procuram financiamentos inovadores para responder a esses desafios e as financiadoras que, como a AFD, propõem soluções para dar início a uma descentralização operacional.

© Carlos Tobón, AFD



O Metrocable leva até o bairro de Santo Domingo Savio, Medellín, Colômbia.

¹⁵ A *“maîtrise”* /o *“maître d’ouvrage”* (em inglês *“Project Owner”*) é a entidade que define as necessidades, os objetivos, o cronograma de execução e o orçamento do projeto. O *“maître d’ouvrage”* não possui necessariamente as competências técnicas para a realização da obra. No setor público, ele pode ser um governo nacional ou local. No setor privado, pode ser uma pessoa física, uma empresa, uma ONG etc.

¹⁶ Ex-prefeito de Curitiba e ex-governador do Paraná, Brasil.

¹⁷ www.fucapi.br/tec/imagens/revistas/001_ed018_cidade_nao_e_problema_cidade_e_solucao.pdf

A VISÃO DE UMA FINANCIADORA DE ENTES SUBNACIONAIS LATINO-AMERICANOS: PROMOVER UMA CIDADE SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIA

Na América Latina, a AFD defende um desenvolvimento equitativo e ambientalmente amigável. Os empréstimos concedidos em matéria de desenvolvimento urbano na região (mais de 2 bilhões de euros entre 2007 e o final de 2013) são divididos em dois eixos complementares:

- a cidade sustentável (56%): financiamento de programas de mobilidade, de transportes, e ambientais, de energia limpa e de luta contra as mudanças climáticas, etc.
- a cidade solidária (44%): financiamento de projetos de descentralização, de projetos urbanos integrados, de ações em prol do acesso aos serviços básicos e de habitação de interesse social, etc.

A AFD é a única instituição financeira internacional que empresta diretamente aos governos locais sem exigir a garantia do Governo nacional – e com valores muito significativos. Os projetos financiados pela agência na América Latina concentram-se com frequência nas áreas

de métodos e instrumentos de ordenamento e de gestão urbana, tais como a construção de moradias, o fortalecimento das capacidades de gestão dos operadores de serviços urbanos, ou ainda o financiamento dos transportes públicos e de suas políticas tarifárias.

Além de seu papel de financiadora, a AFD oferece o apoio técnico de parceiros franceses (prefeituras, empresas, etc) que desempenham um papel de catalisador para a troca de experiências no desenvolvimento urbano sustentável. De fato, existe uma expertise francesa em matéria de “caixa de ferramentas” operacional para o desenvolvimento urbano: PPPs, engenharia de transporte, de serviços e ambiental, operadores públicos de operações urbanas, empresas de economia mista, procedimentos específicos de planejamento (tipo ZAC – operações urbanas participativas), consórcios intermunicipais, planejamento no nível metropolitano, etc.



© Carlos Tobón, AFD

Operário da empresa S&E
na obra do VLT, na rua Ayacucho,
em Medellín, Colômbia.

2

As alavancas para o financiamento dos governos locais

A magnitude dos desafios urbanos da América Latina e a crescente descentralização da administração desses desafios levantam, de início, a questão das ferramentas para a implementação e para o financiamento de que dispõem ou poderiam dispor os governos locais. Elas podem ser agrupadas em cinco famílias ou “alavancas”.



Operários municipais asfaltando
a Avenida Atanasio Tzul, Cidade
da Guatemala, Guatemala.





2.1 | Alavanca n.º 1: subvenções e transferências intergovernamentais

Na América Latina, o financiamento ou o co-financiamento do desenvolvimento urbano pelo contribuinte pela via do governo nacional continua sendo um dos principais recursos usados pelos governos locais, o que evidencia a natureza relativa da autonomia de muitos deles. Apesar do fato de, na busca pela descentralização, as reformas latino-americanas terem atribuído a esses governos a competência pelo desenvolvimento urbano, o financiamento

dessas políticas ainda depende em muito dos recursos do governo nacional. Assim, as finanças locais dependem mais das fórmulas de rateio dessas dotações do que da otimização do sistema de tributação local¹⁸. As problemáticas administrativas diretamente envolvidas no financiamento do desenvolvimento urbano, como a atualização do registro imobiliário, tendem a passar para o segundo plano.

A PARCELA DAS TRANSFERÊNCIAS ESTATAIS NAS FINANÇAS LOCAIS DA AMÉRICA LATINA

México	As transferências federais e dos estados representaram, em 2012, 67% das receitas municipais em média sob a forma de dotações carimbadas (<i>aportaciones</i>) ou não (<i>participaciones</i>).
Brasil	Em 2012, as transferências dos estados, da União e do Fundo de Financiamento da Educação (Fundef) para os 36 municípios de mais de 500 mil pessoas (fora o município de Duque de Caxias – RJ), ou seja, 53 milhões de habitantes, representaram 51,5% da receita corrente desses municípios. As cidades maiores são as mais autônomas: as transferências representaram cerca de 40% das receitas correntes da prefeitura de São Paulo.
Colômbia	Em 2008, as transferências do governo nacional para os municípios representaram cerca de metade de suas receitas totais contra cerca de 30% de receita própria. As cidades com mais habitantes são relativamente mais autônomas: cerca de 20% de transferências contra 33% de receita própria no caso de Medellín, por exemplo.

¹⁸ A reforma mexicana de 2007, mediante revisão da fórmula de cálculo do Fondo General de Participaciones (FGP), acabou emperrando a redistribuição das dotações entre governos ricos e pobres.



© Fundação Ciudad Humana

O calçamento ampliado e a ciclovia da rua Carrera, 11 em Bogotá, Colômbia.

No que tange ao financiamento dos grandes projetos urbanos e à política habitacional, os governos locais dependem muito mais ainda do governo nacional. Os programas e fundos públicos nacionais de investimento representam muitas vezes a única opção dos municípios na hora de captar recursos de médio e longo prazo. As instituições financeiras especializadas (IFE) são hoje o modelo predominante para atender às necessidades de financiamento de projetos de infraestrutura urbana. Essas instituições são intermediários financeiros da administração direta ou indireta do governo nacional. Elas podem assumir formas bastante diversificadas:

- desde o fundo de investimento integralmente subvencionado (Fonadin no México; FFFIR¹⁹ na Argentina);
- até o banco que atende os governos locais (Caixa Econômica Federal e BNDES²⁰ no Brasil);

- passando pelos órgãos de financiamento que misturam subvenções e créditos (Findeter – Financiera del Desarrollo Territorial – na Colômbia, Banobras – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos – no México).

Assim, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que constitui um dos principais vetores de investimento em infraestrutura urbana (água, saneamento, resíduos, transporte, energia) no Brasil, é administrado principalmente através da Caixa Econômica Federal e do BNDES. No âmbito desse programa, a Caixa Econômica financia também importantes programas de empreendimentos residenciais por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um fundo de poupança de trabalhadores do setor formal voltado principalmente à habitação.

“Os fundos públicos nacionais de investimento representam muitas vezes a única opção dos governos locais na hora de captar recursos.”

¹⁹ Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.

²⁰ Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.

BALANÇO DA ALAVANCA N.º 1

A preeminência das IFE, que são historicamente as principais instituições de financiamento do desenvolvimento urbano, pode, paradoxalmente, levar a um racionamento dos recursos dos governos locais. Em razão das condições preferenciais que oferecem, as IFE acabam frequentemente ficando em situação de monopólio, asfixiando qualquer desenvolvimento da atuação dos bancos comerciais no mercado do financiamento dos governos locais. Todavia, as IFE são uma alternativa dinâmica às subvenções ou ao financiamento clássico do setor bancário. Vale frisar a sua dimensão didática: suas ações devem ajudar a disseminar uma 'cultura' virtuosa do endividamento público local. Este deve ser considerado como parte integrante de um plano de financiamento no qual o investimento urbano contribui para aumentar o patrimônio do município, implicando arrecadar receitas tarifárias ou fiscais que irão participar do reembolso da dívida.





Unidade de reciclagem
em Toledo, PR, Brasil.

© Marie-Pierre Bourzai-Chérif, AFD



2.2 | Alavanca n.º 2: mobilização dos capitais e dos mercados financeiros

“A alavancagem do endividamento, constitui uma das principais ferramentas de dinamização do investimento urbano.”

A recuperação do atraso acumulado pelas metrópoles latino-americanas em matéria de infraestrutura e de serviços urbanos está condicionada à capacidade das autoridades públicas em levantar capitais de longo prazo e a direcioná-los de forma eficaz para o financiamento do desenvolvimento urbano. A alavancagem do endividamento, qualquer que seja sua forma, constitui uma das principais ferramentas de dinamização do investimento urbano. Ela tem a vantagem de distribuir o financiamento de um projeto ao longo da vida da infraestrutura, envolvendo, portanto, os atuais e os futuros contribuintes que serão beneficiados.

Para diversificar suas fontes de financiamento, os entes locais latino-americanos podem também buscar financiamentos nos mercados de capitais, por intermédio de empréstimos bancários, ou emitindo obrigações.

As instituições financeiras internacionais (IFI) são as alternativas mais lógicas às IFE nacionais. Na América Latina, as mais ativas são, por or-

dem de volume de atividade: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a CAF (Corporación Andina de Fomento) e, entre as agências de desenvolvimento bilaterais, a AFD (França), a JICA (Agência de cooperação internacional do Japão), ou ainda a KfW (Banco de desenvolvimento da Alemanha). As IFI oferecem empréstimos de longo prazo, com taxas de juros razoáveis, geralmente direcionados para projetos específicos. Mas a maioria dessas instituições somente empresta em divisas (com o risco cambial atrelado) e com garantias do governo nacional, o que não contribui para reforçar a autonomia dos governos locais.

Dessa forma, a participação das IFI permanece relativamente restrita com relação às necessidades de financiamento do desenvolvimento urbano e aos valores envolvidos. O grau de capilaridade de suas intervenções restringe-se muitas vezes à esfera dos estados, ou dos maiores municípios. Sua ação, portanto, é apenas complementar às IFE e às instituições financeiras privadas.



Sede da AFD,
Paris, França.

© Thierry de Geyer, AFD

A instabilidade macroeconômica regional e a volatilidade dos fluxos financeiros que a acompanha têm sido um grande obstáculo à busca do financiamento nos mercados de capital privado na América Latina. O endividamento

dos governos locais com os bancos privados funciona como um espantalho para as autoridades, que ainda sofrem as consequências das derivas das últimas décadas.

O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS NO BRASIL

No Brasil, o retorno à democracia e o início do processo de descentralização na década de 1980 desencadearam um frenesi de endividamento por parte dos governos locais na forma de empréstimos bancários, bem como de emissão de obrigações (principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo) com elevadíssimas taxas de juros.

A estabilização da inflação a partir de 1994 provocou uma crise de superendividamento que, em 1997, obrigou o governo federal a refinanciar as dívidas de 25 dos 27 estados da Federação e também de várias grandes cidades brasileiras. No início da década de 2000, a dívida dos estados ascendia a mais do que o dobro

de suas receitas anuais; em 2011 essa proporção era de 1,4, para uma dívida total de cerca de 200 bilhões de dólares, ou seja, 25% da dívida federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2001, estabeleceu rigorosos critérios de endividamento, e desde então os únicos empréstimos privados tolerados aos entes subnacionais brasileiros são aqueles ligados à gestão dos fluxos de caixa. Contudo, recentemente, pelo menos dois estados derogaram a essa regra, contratando empréstimos de longo prazo com bancos privados internacionais (o estado de Minas Gerais, com o Crédit Suisse, e o de Santa Catarina, com o Bank of America).

Se, por um lado, a situação macroeconômica evoluiu (estabilização da economia, taxas de juros reais mais baixas, desenvolvimento progressivo do mercado de capitais), por outro, o mercado de dívida pública local se desenvolveu muito pouco na maioria dos países da região. Os bancos privados mostram pouco interesse em conceder esse tipo de empréstimo, o que resulta em taxas de juros muitas vezes bastante elevadas e – mais importante – em razão da ausência de investidores institucionais de longo prazo, em uma forte aversão à concessão de empréstimos de longo prazo (eles são concedidos muitas vezes com prazo abaixo de 10 anos), obrigando o tomador a recorrer a operações periódicas de refinanciamento.

A experiência argentina ilustra as derivas que podem ocorrer com as dívidas dos entes subnacionais quando estes não dominam o risco cambial. Um ambiente macroeconômico estável (inclusive com controle de inflação) é uma condição necessária, mas nem sempre suficiente, para o recurso virtuoso ao empréstimo. Preferir as dívidas em moeda local reduz o risco cambial, sendo, portanto, uma prática mais prudente.

Desde a década de 2000, uma nova oferta de fundos internacionais vem se desenvolvendo em torno de projetos destinados ao combate às mudanças climáticas. Alguns são frutos das propostas defendidas pelas Nações Unidas

OS RISCOS DO RECURSO AO MERCADO DE OBRIGAÇÕES O CASO ARGENTINO

Na Argentina, a crise cambial de 2001 resultou na inadimplência generalizada das províncias, na sua dívida em obrigações. Essa dívida foi assumida pelo governo federal por meio de um fundo (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – FFDP) com valor total de 14 bilhões de dólares, convertida em dívida na moeda local (*pesificación*) e reestruturada mediante nova emissão do governo federal, no valor de 12 bilhões de dólares, com prazo de 16 anos e juros indexados à inflação (*bonos garantizados*). O FFDP é, desde 2002, o credor quase exclusivo das províncias argentinas. Algumas delas, que

havam contraído dívidas diretamente nos mercados estrangeiros, enfrentaram árduas negociações para conseguir reestruturar esses valores. Em 2013, o governo federal argentino recusou-se a cumprir o acórdão do Tribunal de Apelação de Nova York que exigia o pagamento de 100% do débito aos fundos que tinham recusado a reestruturação da dívida (conhecidos como “fundos abutres” na Argentina). Essa decisão ocorreu após outros acórdãos vetarem a *pesificación* de algumas emissões de obrigações das províncias argentinas.



© UN photo/UNICEF/Marco Dormino

Necessária adaptação frente às mudanças climáticas. Ruas e caminhos inundados após a passagem do ciclone “Tomás”, em Gonaïves, ao norte de Port-au-Prince, Haiti.

(Rio 92, Protocolo de Kyoto), outros emanam de órgãos de financiamento bilaterais ou multilaterais e outros, finalmente, vêm dos mercados voluntários de carbono. Trata-se na maioria das vezes de empréstimos (concessionais ou não) orientados para projetos de redução²¹ das emissões de carbono, bem como para projetos de adaptação²² aos efeitos das mudanças climáticas. No entanto, apenas 3% dos financiamentos internacionais da adaptação chegam à América Latina. Além disso, esses financiamentos se destinam mais à esfera nacional e menos aos municípios. Finalmente, as prefeituras têm dificuldades em obtê-los em razão da complexidade da sua montagem – precisam se somar a projetos existentes para oferecer um valor agregado em termos climáticos – e também em razão da prioridade que é dada ao atendimento das necessidades básicas da população (“*brown agenda*”).

BALANÇO DA ALAVANCA N.º 2

Na América Latina, o desenvolvimento do endividamento público local continua enfrentando vários obstáculos estruturais: limites à atuação das IFE (Instituições Financeiras Especializadas) e das IFI (Instituições Financeiras Internacionais) em nível local; falta de apetência das financiadoras privadas e do mercado de capitais; e desconhecimento dos riscos financeiros pelos governos locais. As más experiências da década de 1990, tanto no Brasil quanto na Argentina, levaram a maioria dos governos centrais a disciplinar estritamente o endividamento dos governos locais. A disseminação de uma “cultura” do endividamento e do controle do risco que dele decorre combinada com o desenvolvimento de uma oferta complementar entre financiadoras públicas (IFE, IFI), bancos privados e mercado de capitais, pode ensejar um desenvolvimento virtuoso para a dívida pública local.

21 Esse termo remete à luta pela redução dos gases de efeito estufa.

22 Esse termo remete à consolidação das capacidades e infraestruturas para se prevenir contra as mudanças climáticas.



2.3 | Alavanca n.º 3: tributação e captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias

“A tributação fundiária e imobiliária é implementada de formas muitas diversas.”

A terceira alavanca do financiamento do desenvolvimento urbano sustenta-se na captura de uma parte das mais-valias fundiárias geradas pelo desenvolvimento da cidade. Esse tributo pode incidir sobre uma base estável e recorrente (Imposto territorial) ou ser cobrado de forma mais pontual.

O Imposto Territorial e Predial é um imposto local por excelência e, em teoria, está diretamente ligado ao desenvolvimento urbano e à valorização do solo. Mas, na América Latina, a predominância dos repasses na receita municipal não estimula a otimização da arrecadação. Assim, o IPTU representou, em média, em 2012, apenas 10% da receita dos municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes²³, e o imposto predial mexicano apenas 7% dos recursos municipais²⁴. Na maioria dos países do Sul, a cultura fiscal ainda é frágil. A ideia de que é necessário pagar impostos prediais ou terri-

toriais para beneficiar-se de serviços públicos de qualidade ainda encontra pouca aceitação. Assim, durante a década de 2000, a arrecadação dos impostos sobre a propriedade representava em média 2,4% das despesas públicas totais nos países em desenvolvimento, contra 4% nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A cobrança do imposto territorial encontra diversos obstáculos. De um lado, a desigualdade de renda coloca problemas quanto à equidade do imposto e ao seu cálculo. A informalidade também acaba eximindo boa parte da população de pagar impostos, reduzindo assim o seu caráter universal. Finalmente, a grande heterogeneidade dos regimes fundiários e dos modos de ocupação complica mais ainda o cálculo e a cobrança desse imposto. Além disso, a falta de transparência do mercado

²³ Secretaria do Tesouro Nacional, 2013 : <http://www.comparabrasil.fnp.org.br/>

²⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 2012.



Construção residencial em Barranquilla, Colômbia.

© Thibault Hatton, AFD

imobiliário dificulta muito a avaliação dos imóveis e, conseqüentemente, o cálculo do imposto. Por outro lado, os investimentos necessários para a modernização e a atualização dos registros imobiliários e o custo político de uma revisão da base de cálculo são proibitivos.

Outro tipo de mecanismo de financiamento do desenvolvimento urbano, mais pontual, mais diretamente ligado ao desenvolvimento urbano propriamente dito – e, portanto, mais aceitável politicamente –, objetiva capturar as mais-valias fundiárias e imobiliárias geradas por projetos de infraestrutura pública. Na Colômbia, onde a Constituição estipula que um dos deveres do Estado é capturar a mais-valia gerada por ações públicas, esse tipo de expediente foi muito utilizado. A *contribución de valorización* se tornou assim um dos prin-

cipais mecanismos de financiamento para o desenvolvimento urbano dos municípios colombianos. Trata-se de fazer com que os habitantes paguem antecipadamente uma parte das obras públicas que irão beneficiá-los. De 1950 a 1990, esse instrumento ajudou a cidade de Bogotá a viabilizar a realização de mais de 30 obras públicas importantes (estradas, pontes e espaços públicos). Além dessa experiência bastante animadora de Bogotá, tais mecanismos estão agora em fase de experimentação em outros lugares: desde o início dos anos 2000, são as capitais regionais do país que estão fazendo uso extensivo deles (Pasto em 2004, Pereira em 2006, Barranquilla em 2008 etc.).

A tributação das mais-valias dos terrenos e imóveis representa uma importante inovação

na América Latina. O expediente, conhecido como *Participación en Plusvalías* na Colômbia, como *Contribución Especial Plusvalía* na Venezuela ou *Retorno de las Valorizaciones* no Uruguai, consiste na aplicação de um imposto sobre a valorização dos bens imóveis que venham a se beneficiar de uma alteração normativa ou da construção de uma obra pública. A implementação dessa ferramenta esbarra, entretanto, em dois principais obstáculos:

- a definição dos critérios de avaliação da mais-valia é imprecisa e torna sua aceitação difícil por parte dos cidadãos e dos atores privados;
- a defasagem cronológica entre o fato gerador da mais-valia e a cobrança desse imposto também contribui para a sua incompreensão, exigindo um esforço significativo de comunicação.

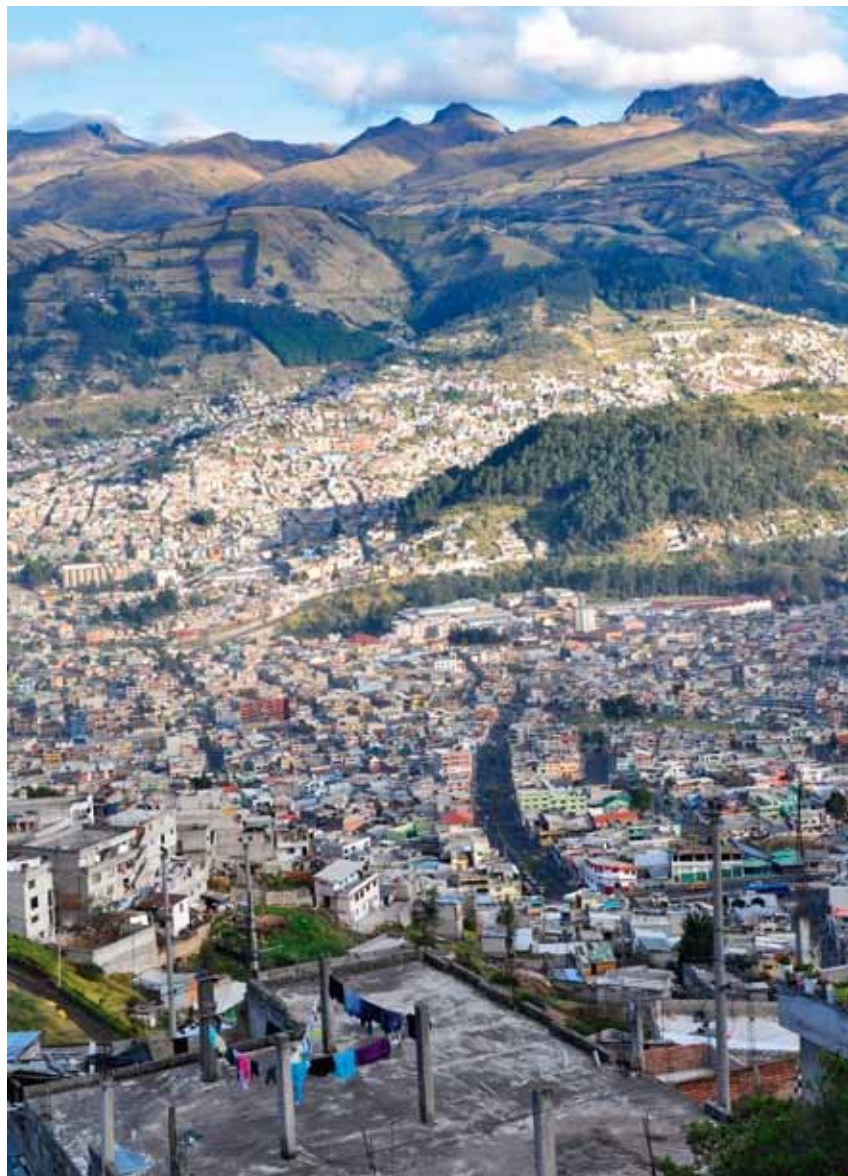
São, portanto, as incorporadoras e os proprietários de terras envolvidos em projetos imobiliários a quem se pede uma participação nas despesas de urbanização, a ser descontada da mais-valia fundiária gerada pelas alterações regulamentares e pelas infraestruturas públicas. Esse princípio, relativamente desenvolvido na América Latina, consiste em fazer com que a incorporadora participe dos custos de construção das novas infraestruturas relacionadas com o seu empreendimento. De uma maneira geral, as incorporadoras deverão ceder de 15%

a 35% de seu terreno para a construção de equipamentos e poderão também participar financeiramente das obras de desenvolvimento urbano ou então realizá-las inteiramente. Elas se tornam, assim, partes interessadas no financiamento desse desenvolvimento.

O risco desse tipo de prática – geralmente de iniciativa das incorporadoras – é que o desequilíbrio de forças nas negociações produza resultados menos significativos para o interesse geral, notadamente em termos de partilha dos custos e de planejamento urbano em longo prazo.

BALANÇO DA ALAVANCA N.º 3

A alavanca que consiste na tributação fundiária e imobiliária acaba sendo particularmente produtiva para a otimização do financiamento do desenvolvimento urbano. As experiências inovadoras implementadas por vários municípios latino-americanos comprovam que uma melhor mobilização dos instrumentos disponíveis (ou dos que seriam criados) poderia auxiliar no processo de empoderamento financeiro dos entes subnacionais e, em primeiro lugar, dos municípios. O desenvolvimento desses dispositivos tributários permitiria, além disso, a implementação de um urbanismo público mais operacional, uma parceria mais equilibrada com o setor privado e uma melhor distribuição dos custos e das mais-valias do desenvolvimento urbano.



© Thibault Hattori, AFD

Expansão da região metropolitana de Quito, Equador, em direção às áreas de risco.



2.4 | Alavanca n.º 4 : as tarifas pagas pelos usuários

“As tarifas pagas pelos usuários mantêm um fluxo contínuo de receita para os governos locais.”

Cobrar do usuário parte dos custos dos serviços públicos urbanos é uma fonte de financiamento significativa para o investimento urbano; a sua disseminação é amplamente apoiada pelas instituições internacionais. As tarifas pagas pelos usuários mantêm um fluxo contínuo de receita para os governos responsáveis por serviços públicos urbanos. Essas receitas permitem financiar integralmente a prestação desses serviços ou de parte deles, mas servem também para reforçar a solvência das entidades públicas com vistas a obter financiamentos adicionais. O sucesso de uma empresa como Empresas Públicas de Medellín, que equilibra suas contas por meio de uma gestão eficiente de *royalties* e de tarifas pagas pelos usuários dos serviços de água, gás, energia e telecomunicações, é citado com frequência. Tal êxito deve-se principalmente à autonomia que essas empresas adquiriram

frente às instituições políticas, bem como à aplicação de estratégias como a inclusão dos custos de investimento no cálculo das tarifas.

Mais amplamente, além das considerações financeiras, os preços dos serviços públicos locais também ajudam na conscientização e responsabilização do usuário diante do custo do desenvolvimento urbano. Entretanto, o índice de cobertura dos custos dos serviços urbanos pelas tarifas apresenta grandes disparidades conforme os setores. Embora o autofinanciamento dos serviços de água (“a água paga a água”) constitua uma meta já alcançada por muitas prefeituras latino-americanas²⁵, é usualmente bem mais limitada a contribuição dos usuários ao financiamento do desenvolvimento das redes de transportes urbanos, de saneamento, ou da gestão de resíduos sólidos. A estruturação

²⁵ Mesmo se, ao contrário, as prefeituras mexicanas, por exemplo, subvencionam até mesmo o custeio do serviço.



© DR

Via permanente da nova linha do metrô de São Paulo, Brasil (linha 4).

do financiamento da linha 4 do metrô de São Paulo utiliza de forma extensiva as subvenções estaduais, que representam cerca de 80% do investimento.

A questão da tarifa “justa” para os serviços e do acesso aos equipamentos urbanos, bem como a da contrapartida exigida em termos de qualidade de serviço, constitui uma questão politicamente muito sensível, como evidenciou o fato de o aumento de R\$ 0,20 no preço da passagem de ônibus em São Paulo, em troca de um serviço de qualidade medíocre, desencadear um amplo movimento de protesto popular em mais de cem cidades no Brasil.

Tal questão deve ser colocada em perspectiva com os princípios da universalidade do serviço

público e da igualdade de tratamento dos usuários. No caso dos serviços de abastecimento de água, a tarifa progressiva se disseminou na América Latina com um triplo objetivo: proteger esse recurso, obter receitas adicionais para sustentar o desenvolvimento da rede e a capacidade de produção e reduzir os preços da água para os usuários básicos (subvenções cruzadas). Por exemplo, na Colômbia, a lei de 1994 que permitiu a participação de atores privados na atividade de distribuição de água reafirmava ao mesmo tempo o sistema nacional de equalizações socioeconômicas, conhecido pelo nome de “estratificação”. Esse sistema define seis categorias socioeconômicas de imóveis residenciais. As categorias 1, 2 e 3 são subsidiadas, a categoria 4 paga a tarifa de equilíbrio, enquanto os estratos 5 e 6 pagam uma tarifa superior.

O patamar das tarifas de acesso a algumas infraestruturas urbanas, notadamente o transporte público, também deve ser avaliado em relação às alternativas de que dispõem os usuários. A escolha do modo de financiamento de uma via expressa – por exemplo o pedágio ou os recursos públicos – deve ser pautada pela sua acessibilidade: para todos, ou somente para os moradores mais abastados da cidade. Na encruzilhada das questões políticas e econômicas, a questão do modo – e do nível – de participação do usuário no financiamento do desenvolvimento urbano está mais do que nunca no cerne do debate na América Latina.

BALANÇO DA ALAVANCA N.º 4

Vários países da região compartilham de uma antiga tradição de recorrer a operadoras locais para a gestão dos serviços públicos urbanos básicos, como a água, o saneamento, o tratamento de resíduos sólidos e a energia. A Empresas Públicas de Medellín talvez seja o exemplo mais bem-sucedido nesse aspecto. Esse sucesso, entretanto, não deve ocultar os obstáculos – e até mesmo as derivas – sofridos por muitas empresas públicas latino-americanas locais. Esse balanço matizado do resultado da atuação direta dos governos locais na gestão dos serviços públicos urbanos explica, em parte, o desenvolvimento das PPPs (parcerias público-privadas) e, de modo mais geral, a tendência à privatização total ou parcial das operadoras de serviços urbanos.





© Carlos Tobón, AFD

Obras do VLT na rua Ayacucho, Medellín, Colômbia.



2.5 | Alavanca n.º 5 : parcerias com o setor privado

Como define o Banco Mundial, uma parceria público-privada é um “contrato de longo prazo entre uma entidade pública e uma empresa privada, mediante o qual a empresa privada se compromete a fornecer um serviço global que pode associar o financiamento, o projeto, a implementação, a operação e a manutenção de uma infraestrutura pública. A empresa privada pode ser remunerada tanto pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários quanto por pagamentos feitos a ela diretamente pelo governo – desde que atenda a determinados níveis de desempenho de serviço –, ou ainda por uma combinação das duas modalidades”.

A mobilização de operadoras e de capitais privados para a implementação do desenvolvimento urbano, sob a forma tanto de concessão quanto de delegação de serviço público ou ainda outros tipos de parcerias público-privadas, varia de acordo com os

países da América Latina. Essa modalidade é usada principalmente no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e no Peru. Embora o maior volume dos investimentos em PPPs se concentre no setor da energia e dos transportes interurbanos, observa-se desde a década de 1980, e muito especialmente desde a de 1990, uma tendência geral à expansão da participação privada, que envolve:

- seu escopo, desde os clássicos contratos de prestação de serviços e de arrendamento até concessões que contenham uma parte significativa de investimento, com possibilidades crescentes de cofinanciamento público;
- seu objeto, com a diversificação dos projetos de PPP na área do transporte coletivo urbano²⁶, da água e do saneamento (por exemplo, a estação de tratamento de esgotos de Atotonilco na região metropolitana da Cidade do México, ou de Taboada no Peru) e do tratamento dos

26 No México, 14 dos 19 projetos aprovados pelo Fonadin desde 2010 são de transporte.

No Brasil, as PPPs de metrô multiplicaram-se nos últimos anos em São Paulo (linha 4 em construção, 3 linhas adicionais em projeto), em Fortaleza, Salvador...



© Fundação Ciudad Humana

O espaço público e um chafariz no bairro de Comuna 13, Medellín, Colômbia.

resíduos sólidos. O ordenamento urbano continua sendo uma das formas menos usuais de aplicação das PPPs.

Os parceiros operacionais são geralmente empresas privadas, sozinhas ou em consórcio (por meio da criação de SPE para a implementação da PPP), da qual o poder concedente às vezes participa.

Os malogros da década de 1990 e a forte relutância política em relação às formas caricaturais de privatização dos serviços públicos que deles decorreram levaram os governos de alguns países a marginalizar esses contratos (principalmente na Argentina) e, de uma forma geral, a disciplinar melhor essas modalidades de financiamento²⁷. As concessões sem prazo tornaram-se exceção e foram criados instrumentos para a garantia financeira

dos contratos (os fundos de garantia brasileiros, por exemplo, ou as garantias do Banobras ou do Fonadin no México). Para ampliar sua capacidade de financiamento, os bancos públicos autorizaram o cofinanciamento público dos projetos e criaram, assim, desde 2008, instrumentos para esse fim (Banobras e Fonadin para o México, BNDES no Brasil, Findeter na Colômbia).

Contudo, a utilização desses arranjos complexos no setor do desenvolvimento urbano emperra por diversos fatores, entre os quais:

- a questão da participação das operadoras que deveriam estar presentes em número suficiente para assegurar o princípio da concorrência. Ora, o fechamento de certos mercados, como o mercado brasileiro, em decorrência de uma regulação protecionista e da presença de

27 No Brasil: leis das concessões e permissões, de 1997 e 2004, e lei das PPPs.

No Chile: lei das concessões de 1991, revisada em 1996.

No México: a lei sobre as PPPs está em tramitação.

No Colômbia: não existe texto específico mas a lei de 1993 que regula as licitações públicas foi emendada em 2007.

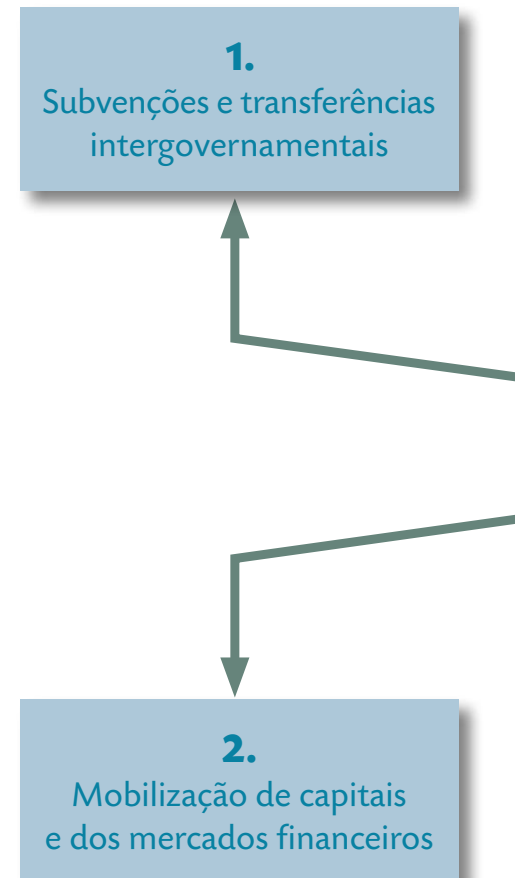
grandes grupos privados brasileiros, prejudica a emergência de uma variedade de atores competentes;

- a insegurança (jurídica, financeira, política) trazida pelos contratos de longo prazo, mesmo que considerados como excepcionais;
- a deficiência técnica dos poderes concedentes na elaboração, na negociação e no acompanhamento da execução dos contratos;
- ou mesmo a oposição pública e política à “privatização” de serviços básicos como água e resíduos sólidos.

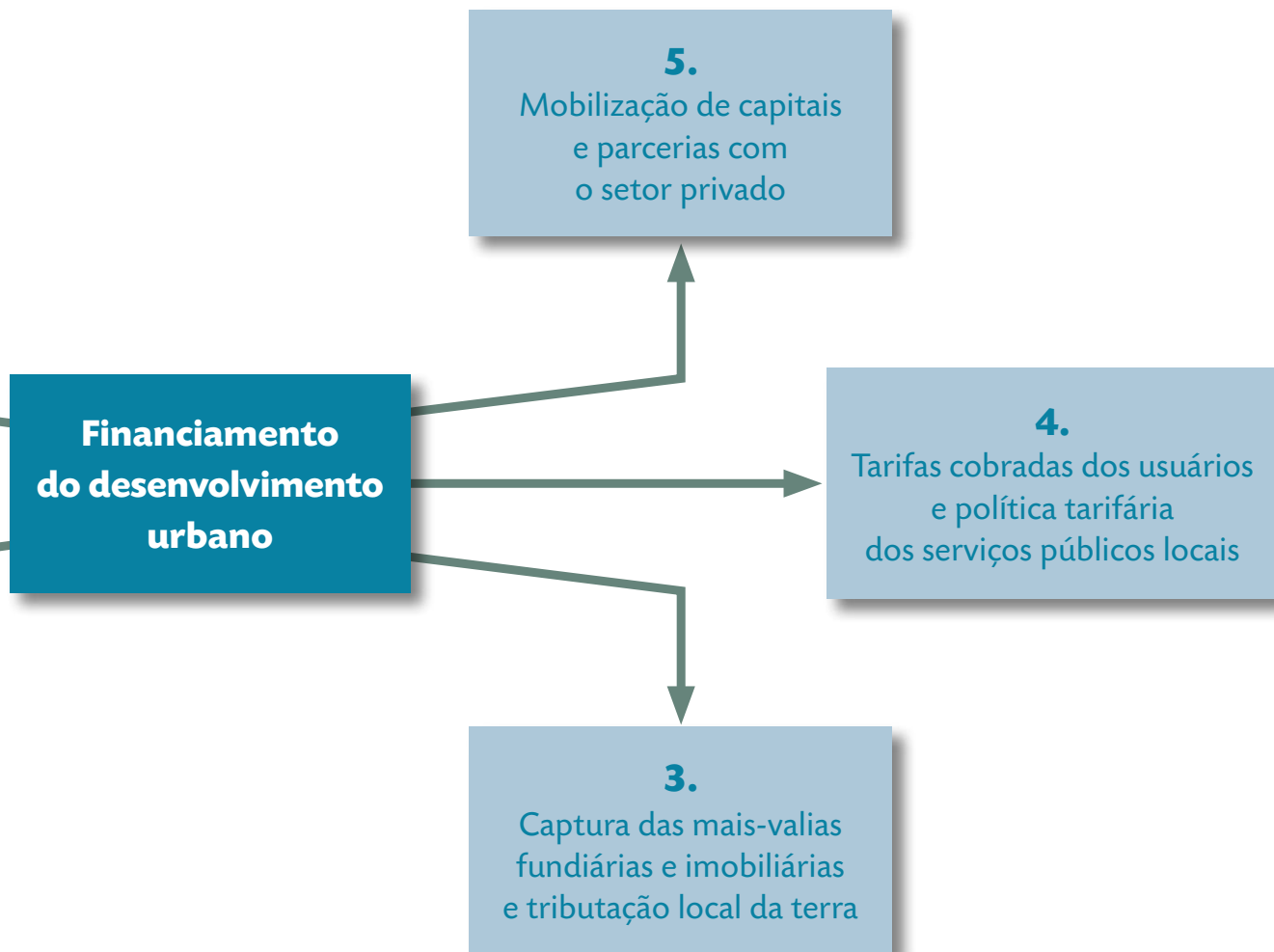
BALANÇO DA ALAVANCA N.º 5

O potencial das parcerias público-privadas no financiamento do desenvolvimento urbano continua pouco explorado em razão principalmente da pouca maturidade dos mecanismos de parceria. Essa falta relativa de visão retrospectiva conduz às vezes a escolher modos de gestão que oferecem pouca segurança ao parceiro privado, levando a procedimentos pouco favoráveis ao estabelecimento de uma concorrência dinâmica, ou até à celebração de contratos que não asseguram o controle e a preservação do interesse do parceiro público. A experiência dos entes subnacionais franceses e europeus, que têm longa vivência do ciclo de vida das parcerias público-privadas, poderia ser rica em conhecimentos úteis para os governos locais latino-americanos.

As cinco alavancas



do financiamento do desenvolvimento urbano



3

Ferramentas inovadoras para cidades equipadas, compactas e resilientes

Os desafios prioritários que as autoridades estão enfrentando podem ser abordados sob o ângulo dos instrumentos de financiamento:

- universalizar e aprimorar os serviços urbanos: sob que condições as parcerias público-privadas podem ser a chave para o fortalecimento da ação pública?
- adensar a cidade a partir do que já existe: que modalidades de tributação, de intervenção fundiária e de urbanismo operacional poderiam viabilizar respostas institucionais mais sólidas?
- adaptar as cidades aos efeitos das mudanças climáticas: que transformações da ação pública esse desafio transversal exige?





Obras de saneamento em Rio Claro, SP, Brasil, financiadas através de parceria público-privada.



3.1

As parcerias público-privadas podem ser catalisadoras de investimento em infraestruturas urbanas sustentáveis?

O atraso das cidades latino-americanas em infraestrutura – e a conseqüente baixa qualidade dos serviços públicos urbanos – tem sido apontado há muitos anos como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento do continente. Segundo estimativas da ONU-Cepal (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe), a diferença entre os investimentos realizados e as necessidades da região alcançaria 170 bilhões de dólares anuais até 2020.

As necessidades de investimentos nessas áreas, portanto, são consideráveis. Por outro lado, a capacidade financeira dos atores públicos locais é notoriamente insuficiente. Atrair capital privado para o financiamento da infraestrutura urbana seria uma das principais alavancas para alcançar um desenvolvimento urbano sustentável. As parcerias público-privadas são hoje reconhecidas como a principal

ferramenta de direcionamento de capitais privados para a área da infraestrutura. Bem utilizadas, as PPPs tornam-se um genuíno catalisador de investimentos públicos urbanos. Esse instrumento, entretanto, continua a ser particularmente complexo e sensível, já que seu objetivo é envolver em um mesmo projeto parceiros cujos interesses e horizontes de investimento são muitas vezes divergentes. Usadas impropriamente, as PPPs podem acabar privilegiando interesses particulares em detrimento do interesse geral.

Na contramão de determinadas correntes de opinião que tendem a equiparar as PPPs à privatização dos serviços públicos, consideramos mais construtivo colocar a seguinte pergunta: em que condições as diferentes formas de parceria público-privada podem ser a chave para o fortalecimento da ação pública em prol de um investimento urbano sustentável?



© DR

Composições da linha 4 do metrô de São Paulo, Brasil, construída na forma de parceria público-privada.

Na América Latina, as primeiras experiências com as PPPs nem sempre foram exemplares: podemos citar a falência das concessões de rodovias e seu resgate pelo governo mexicano em 1997 ou a “guerra da água”, que levou ao cancelamento da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água da cidade de Cochabamba, Bolívia, em 2000. Apesar de alguns fracassos de grande repercussão, nunca foram celebradas tantas PPP quanto na última década.

Todavia, o potencial de parcerias público-privadas no financiamento do desenvolvimento urbano continua ainda subaproveitado na América Latina. Isso se deve principalmente ao domínio insuficiente dessa ferramenta por parte das autoridades públicas. Esse instrumento, entretanto, tem um papel vital a desempenhar em cada etapa

da implementação da parceria: quando da escolha da modalidade de contratação; no momento da negociação dos contratos com os atores privados; e, posteriormente, durante o acompanhamento da execução das PPPs.

A ESCOLHA DO MODO DE GESTÃO MAIS ADEQUADO A CADA PROJETO

A fase de preparação e de escolha do modo de administração mais adequado a cada projeto de infraestrutura constitui uma etapa cuja importância é muitas vezes subestimada. Antes mesmo de iniciar uma PPP, os atores públicos responsáveis pelo desenvolvimento urbano precisam se perguntar como definir e priorizar as necessidades. Que tipo de PPP seria o melhor para cada necessidade? Como antecipar, valorizar e repartir os riscos inerentes a cada projeto?

“A participação do setor privado está crescendo, mas continua subaproveitada.”

Diante da magnitude das necessidades, os governos têm dificuldade para identificar e construir projetos de PPP, os quais precisam conciliar o desenvolvimento econômico e social com as oportunidades de investimento para o setor privado. Ora, os recursos do setor privado também podem ser mobilizados para ajudar na definição dos projetos de PPP, desde que suficientemente monitorados pelo poder público.

No Brasil, os procedimentos foram facilitados para que os atores privados pudessem realizar

estudos prévios para projetos de PPP com vistas a avaliar seus riscos e oportunidades. Os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) são um instrumento por meio do qual as empresas privadas são solicitadas a fazer, “por sua própria conta e risco”, estudos prévios ao lançamento de um projeto de PPP identificado como uma prioridade pelo parceiro público. Se a PPP for efetivamente implementada, o concessionário ressarcirá os autores dos estudos selecionados para estruturar a concessão. Nenhuma compensação será devida se o projeto não for o escolhido.

O PAPEL DA INICIATIVA PRIVADA NA IDENTIFICAÇÃO DOS PROJETOS DE PPP: A EXPERIÊNCIA COM OS PMI (BRASIL)

Segundo apresentação de Gustavo Partezani, estado de São Paulo

No projeto de ordenamento urbano do Arco Tietê, que abrange uma área de 6 mil hectares no coração da área urbana de São Paulo, e onde residem 420 mil habitantes, os PMI são usados para identificar e estruturar, entre os vários projetos de infraestrutura desse novo espaço urbano (transportes públicos, água e saneamento, gestão de resíduos sólidos, habitação, etc.), aqueles projetos susceptíveis de atingir o equilíbrio econômico. Com base em estudos efetuados pelo setor privado, a prefeitura de São Paulo pretende detectar ferramentas inovadoras de financiamento, por exemplo, por intermédio da

construção de infraestruturas em troca do direito de construir.

Introduzido esse instrumento no nível federal desde 2006²⁸, desde então foi transposto para a legislação de vários estados brasileiros, que já lançaram 73 PMI entre 2007 e 2012. Os resultados ainda são mitigados, já que apenas 14% dos PMI iniciados entre 2011 e 2012 alcançaram efetivamente a fase da licitação²⁹. Essa situação é motivo de alerta para o setor privado, na medida em que é bastante elevado o risco financeiro de iniciar estudos de PMI sem a garantia de participar dos lucros ligados ao investimento.

28 Decreto federal n.º 5.977/2006.

29 Ramos Pereira B., 20 de junho de 2013, Observatório das PPP – “Procedimento de Manifestação de Interesse nos Estados – Atualização do relatório sobre projetos de PPP em fase de estruturação via PMI”.

Os projetos de PPP de iniciativa privada, portanto, não são um fim em si, nem tampouco um reforço suplementar à capacidade de administração dos governos locais. Com efeito, a falta de profissionalização das equipes responsáveis pela estruturação de projetos urbanos dificulta tanto a atração dos investidores privados – que buscam garantias de longo prazo – quanto a avaliação da pertinência das propostas apresentadas pelo setor privado no PMI.

Muitos projetos de PPP são abandonados devido à falta de proponentes, ou em razão de propostas consideradas exorbitantes, ou então simplesmente porque se verifica que a montagem escolhida atendia a motivos não pertinentes (externalizar a dívida, transferir o ônus financeiro para a próxima administração, favorecer este ou aquele candidato potencial, etc.).

No Brasil, para contornar esses obstáculos, foi criado um organismo especial dedicado à estruturação de projetos de PPP: a EBP (Estruturadora Brasileira de Projetos), que assessora o governo federal e os governos locais (estados, municípios) em todos os estudos preliminares ao lançamento de uma PPP, sejam eles técnicos, legais ou financeiros.

Na Europa, a avaliação dos riscos é muitas vezes um procedimento obrigatório e constitui uma verdadeira ferramenta de auxílio à tomada de decisão sobre o modo de gestão mais apropriado a cada um dos projetos. Em-

A EBP, UMA EMPRESA DEDICADA À ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE PPP (BRASIL)

Segunda apresentação de Maria Eduarda Berto, EBP

A Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP) é uma empresa privada, criada em 2008, por iniciativa do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e outras oito instituições financeiras privadas.

A EBP assessora os atores públicos até a contratação da PPP. Sua remuneração está incluída no custo do projeto, sendo, portanto, assumida pelo consórcio vencedor. Quanto ao modo de governança, o fato de o capital da empresa ser dividido em partes iguais entre os nove acionistas também contribui para garantir a neutralidade e a transparência de suas ações.

Desde 2009, dez projetos estruturados pela EBP foram licitados e outros cinco ainda estão em licitação. Os setores envolvidos são variados: transportes (rodovias, portos, aeroportos, ferrovias), infraestruturas urbanas (mobilidade urbana, água, saneamento, resíduos sólidos) ou social (hospitais, escolas, etc.).

bora essas práticas não sejam infalíveis, elas têm ajudado as administrações locais a internalizar melhor os diferentes tipos de PPPs e também, muitas vezes, a intensificar a concorrência entre os parceiros privados. Na verdade, a PPP não é um instrumento de simples

transferência do risco para o setor privado: é um instrumento de alocação dos riscos de um projeto à parte (pública ou privada) que tem melhores condições para suportá-los. A distribuição dos riscos do projeto entre as partes públicas e privadas deve ocorrer já na estruturação da PPP pela autoridade pública.

**A GESTÃO DO RISCO NAS PPPS:
INFORMAÇÕES SOBRE
OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS
PELA BANOBRAS (MÉXICO)
*Segundo apresentação de
Wendy Nieva, Banobras***

Visando estabelecer um quadro normativo para a avaliação preliminar de projetos de PPP, o Ministério das Finanças do México criou recentemente uma legislação sobre a implementação de um procedimento de avaliação prévia obrigatória. Esse módulo inclui uma matriz exaustiva de compartilhamento dos riscos (de processo, de projeto, de construção, de força maior, de mercado, bem como riscos legais, ambientais, políticos e sociais etc.).

O Banobras, banco público mexicano que se dedica ao financiamento dos projetos de infraestrutura, utiliza a matriz para determinar o impacto deste ou daquele risco sobre a capacidade de endividamento do parceiro privado.

GERENCIAR A CONTRATAÇÃO DE UMA PPP E ASSEGURAR SUA VIABILIDADE FINANCEIRA

Uma vez definidos o escopo e o modo de gestão do projeto, o papel da autoridade pública será o de implementar todas as medidas que possam permitir a seleção do melhor parceiro privado com o menor custo possível.

As questões-chave que se colocam diante da autoridade pública são as seguintes: quais os procedimentos e métodos mais adequados para garantir uma boa regulação? Como estimular a competição entre os parceiros privados potenciais? Como garantir a transparência da seleção do vencedor? Como garantir a viabilidade econômica do projeto?

O surgimento das PPP tornou-se possível em razão da estabilização do contexto político e macroeconômico da região. A contratação de uma PPP deve obedecer a procedimentos bem estabelecidos e formalizados. Em consequência, a maioria dos grandes países da América Latina de renda média (Brasil, México, Colômbia, Chile, Peru, com a notável exceção da Argentina) dotou-se de instrumentos legais para permitir o desenvolvimento das diferentes modalidades de PPP. A título de ilustração, o quadro abaixo sintetiza e compara os tipos de PPP utilizados no México, Colômbia e Brasil.

**O DIÁLOGO COMPETITIVO:
UM PROCESSO DE CONTRATAÇÃO ADEQUADO ÀS PPPS NA AMÉRICA LATINA**
Segundo a apresentação do Dr. Martin Tissier, BOT Advogados

O diálogo competitivo é um processo de contratação geralmente demorado (no mínimo 14 meses), caracterizado por um “afunilamento” estruturado em três ou quatro fases. Essas fases ajudam o poder concedente a delimitar progressivamente o escopo do projeto com cada proponente. Exemplificando, as duas primeiras fases focalizam geralmente questões técnicas, ao passo que as propostas financeiras só ocorrem na terceira fase, uma vez definidas com

precisão as características do projeto. A seguir, o contrato é finalizado com base em uma proposta redigida pelo poder concedente.

O diálogo competitivo se mostrou especialmente bem adaptado aos projetos de infraestruturas urbanas de grande porte, por possibilitar a discussão de todos os aspectos do projeto com os licitantes, aproveitando ao máximo a capacidade de inovação do setor privado.

**AS DIFERENTES MODALIDADES DE PPP:
COMPARAÇÃO ENTRE TRÊS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA**

Tipo de contrato	México	Colômbia	Brasil
Serviços	Contrato de serviços	Contrato de prestação de serviço de natureza intelectual	Permissão (<i>Permissão</i>)
Obras “Turnkey”	Contrato de obras públicas	Contrato de obras	Contrato de obras públicas
DBFOT (<i>Design, Build, Finance, Operate, Transfer</i>)	PPS (<i>Proyectos para Prestación de Servicios</i>)	-	Concessão Administrativa ou Patrocinada (<i>Parceria Público-Privada</i>)
BOT/DBOT (<i>Design, Build, Finance, Operate, Transfer</i>)	Concessão	Concessão de transporte público	Concessão
PPP Institucionais (IPPP)	-	Sociedade de Propósito Específico - SPE - de capital misto	SPE de capital misto

A comparação mostra que, embora o universo das formas jurídicas das PPPs ainda possa ser aprimorado na América Latina, o marco legislativo apresenta, em muitos aspectos, mais flexibilidade do que na França ou na Europa. Por exemplo, as leis brasileiras ou colombianas já estão abertas às PPPs institucionais, na forma de sociedades de propósito específico de capital misto, majoritariamente privado, possibilidade que acaba apenas de ser introduzida na França com o projeto de lei das Sociedades de Economia Mista de Propósito Específico.

As críticas, às vezes virulentas, quanto à opacidade da escolha do parceiro privado contribuem para alimentar a desconfiança nos cidadãos – que são ao mesmo tempo usuários e financiadores do serviço público – quanto à pertinência das PPPs. Tornar mais eficientes e mais transparentes os processos de PPP é, portanto, um desafio decisivo para o desenvolvimento e a perenização desse instrumento.

Em 2004, a Comissão Europeia instaurou um procedimento específico para a contratação das PPPs complexas³⁰ que, desde então, teve muito sucesso: o “diálogo competitivo”.

Na América Latina, as obrigações impostas ao poder público em termos de contratação de pequenas e médias empresas ou de empresas nacionais, de modalidades de atribuição dos contratos públicos ou de limites

de indenização aos licitantes perdedores são outros obstáculos ao desenvolvimento de procedimentos desse tipo. No Brasil, por exemplo, o processo do diálogo competitivo seria incompatível com a lei de licitações³¹, pois feriria o princípio da livre concorrência. A crise financeira teve forte impacto sobre a maioria dos estabelecimentos financeiros privados presentes nos mercados do financiamento de infraestruturas da América Latina. A transferência de riscos e a necessidade de financiamento em longo prazo, característicos das PPPs, só fizeram reforçar a aversão das financiadoras privadas. Com isso, a viabilização financeira dos projetos de PPP é hoje altamente dependente dos financiamentos públicos.

Visando aprimorar a viabilização financeira dos projetos, o Peru criou uma inovação interessante. Os Certificados de Reconhecimento de Direitos ao Pagamento Anual de Obras (*Certificados de Reconocimiento de Derechos del Pago Anual por Obras* – CRPAO) foram introduzidos em 2006, com o intuito de dinamizar o mercado peruano de financiamento de projetos de infraestrutura, recorrendo aos mercados internacionais de capital. Trata-se de obrigações emitidas pelo Ministério dos Transportes, em dólares, com prazo de 15 a 20 anos e lastreadas em Certificados de Progresso das Obras (CAO – *Certificado de Avance de Obra*). Para as financiadoras, esse instrumento apresenta a vantagem de neutralizar progressivamente o risco de construção, cada vez mais segregado

30 Directiva 2004/18/CE.

31 Lei 8.666.

do risco operacional, suportado apenas pelo cocontratante privado. Os CRPAO foram o modo de financiamento preferencial das concessões de rodovias e foram replicados com sucesso no setor do saneamento básico.

REALIZAR UM ACOMPANHAMENTO EFICIENTE DA PPP NA FASE OPERACIONAL

A transferência para um parceiro privado de algumas das missões que fazem parte de um serviço público não pode levar a autoridade reguladora desse serviço a abdicar de suas prerrogativas. Ao longo de toda a vida da PPP, a autoridade pública deverá procurar responder aos seguintes questionamentos: que recursos permitirão manter o controle sobre o serviço público atribuído ao parceiro privado? Estão sendo atendidas as metas de desempenho e qualidade do serviço? Está sendo mantido o equilíbrio econômico do projeto?

A instalação de uma entidade de regulação das PPPs, com poderes de fiscalização, de renegociação e, se for o caso, de sanção do parceiro privado é um pré-requisito imprescindível do acompanhamento eficiente da fase operacional do contrato. A experiência do estado de São Paulo com a PPP da linha 4 do metrô da capital evidencia, entretanto, que, além do papel de guardião dos interesses do parceiro público, o órgão regulador de uma PPP também precisa atuar como mediador

O PAPEL DOS ÓRGÃOS REGULADORES NAS PPPs: FISCALIZAÇÃO, SANÇÃO E MEDIAÇÃO

Segunda apresentação de Carlos Magno de Abreu Neiva, integrante da CMCP

A Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões (CMCP) é a entidade responsável pelo monitoramento das diversas PPP contratadas para as novas linhas do metrô de São Paulo. As práticas adotadas, em especial por ocasião do projeto de PPP da linha 4, prefiguram o papel do órgão regulador que poderia ser criado para monitorar todas as PPPs de transporte do estado.

Essas boas práticas dizem respeito tanto à governança da autoridade de regulação (independência decisória, mandato fixo dos integrantes, equipe profissional mista oriunda das administrações públicas e da operadora privada, etc.) quanto às suas prerrogativas (definição e monitoramento dos indicadores de desempenho, reajuste e revisão tarifária, renegociação do equilíbrio econômico das PPPs, etc.). A futura autoridade regulatória também poderá dispor de efetivo poder de sanção direta do parceiro privado, o que hoje não é o caso da CMCP.

entre as autoridades políticas e a operadora privada. O regulador deve ainda promover uma aculturação mútua dos parceiros às especificidades da gestão pública ou privada.

A “privatização” do serviço público é, sem dúvida, a crítica mais recorrente dos detratores das PPPs. A perda de controle sobre a operação do serviço levaria a privilegiar a lucratividade em detrimento da qualidade. A transferência da realização e da renovação das infraestruturas participaria de um movimento de espoliação do patrimônio público em benefício do setor privado. A dissolução do elo direto com o usuário afastaria o governo da realidade das necessidades do cidadão.

Essa três derivas encontram seu fundamento na falta de fiscalização do parceiro público sobre a execução das missões atribuídas ao parceiro privado. Para preveni-las, uma PPP

virtuosa deverá incluir mecanismos de remuneração do desempenho. O desgaste dos bens entregues ao parceiro privado deve ser monitorado e o princípio da reintegração gratuita ao patrimônio público no encerramento do contrato precisa ser garantido. Além disso, determinadas cláusulas devem possibilitar a adequação do conteúdo do serviço à evolução das necessidades dos usuários, sendo o parceiro público o responsável *in fine* pelo serviço perante o cidadão.

O setor do saneamento, para o qual a PPP representa um modo de gestão em geral muito adequado, evidencia o desenvolvimento dessas boas práticas, tanto na Europa como na

OS AVANÇOS DOS DISPOSITIVOS DE ACOMPANHAMENTO DAS PPPs NA AMÉRICA LATINA: COMPARAÇÃO ENTRE OS CONTRATOS DE SANEAMENTO DE RIO CLARO E DA COMPESA (BRASIL)

Segundo apresentação

de Olga Salomão (prefeitura de Rio Claro) e Roberto Tavares (Compesa)

O projeto de Rio Claro foi a primeira PPP de saneamento celebrada no Brasil. Oito anos depois, a nova administração constata seu fracasso. Entre as principais causas, a prefeitura salienta a inexistência de um ente regulador até 2011, a imprecisão das metas de qualidade ou ainda as indefinições quanto ao regime financeiro (ausência de planejamento tarifário e de cláusula de revisão do contrato).

A priori, essas dificuldades foram evitadas pela Compesa no momento de firmar o megac contrato de PPP para a implantação de 41 novos sistemas de saneamento, representando mais de 1,4 bilhão de euros de investimento. Entre as boas práticas, a Compesa insistiu na adoção de um mecanismo de remuneração em parte variável e baseado em indicadores de desempenho tanto técnicos (ex: perdas técnicas) quanto comerciais (ex: nível de inadimplência).

América Latina. Na França, a renovação de muitos contratos, ao longo da última década, foi acompanhada pela ampliação do poder de fiscalização dos governos locais, levando, em muitos casos, à redução das tarifas para os municípios e/ou os usuários. Na América Latina, onde as redes de saneamento ainda estão em fase de desenvolvimento intensivo, a análise comparativa de duas PPPs, a primeira contratada em 2006 pela prefeitura de Rio Claro (SP) e a segunda iniciada em 2013 pela Compesa (Companhia de Saneamento

de Pernambuco), revela um nítido aprimoramento dos dispositivos de monitoramento das PPPs na fase operacional.

Bem administrada, a PPP da Compesa poderá realizar em 12 anos investimentos que levariam 50 anos caso fossem financiados apenas com recursos públicos. Mal administrada, a PPP de Rio Claro tornou-se um estorvo financeiro e político para a prefeitura, e a população rejeita hoje essa modalidade.



Vista panorâmica da estação de tratamento de esgotos de Rio Claro, SP, Brasil.

© Luciano Calligaris Júnior – prefeitura de Rio Claro (SP, Brasil)



3.2 | Quais instrumentos para financiar a cidade compacta?

“O adensamento e a revitalização das cidades são pilares fundamentais para o futuro do desenvolvimento urbano na América Latina.”

Durante várias décadas, o desenvolvimento da cidade latino-americana foi caracterizado pela expansão horizontal, a fragmentação territorial e a inexistência de revitalização dos bairros urbanizados caídos na obsolescência dentro da cidade. Essa tendência se explica por diversas razões: o vigoroso crescimento demográfico, o maciço êxodo rural, as desigualdades sociais persistentes e as políticas urbanas deficientes. Um desenvolvimento urbano nesses moldes gera um ônus pesadíssimo para as prefeituras e traz consigo altos riscos econômicos, financeiros, políticos, sociais e ambientais.

Tal diagnóstico requer políticas públicas capazes de direcionar as cidades para um modelo mais compacto e mais econômico em recursos (funditários, físicos e financeiros).

O adensamento e a otimização da cidade existente, bem como a revitalização dos bairros urbanos, são pilares fundamentais para corrigir os desequilíbrios da produção urbana na América Latina.

Surge então o problema do financiamento dessas políticas. O desenvolvimento urbano requer vultosos investimentos (públicos e privados) e pode gerar lucros consideráveis, em grande parte vinculados à renda fundiária. Combinando ônus e incentivos, as políticas públicas precisam, portanto, possibilitar o financiamento de projetos urbanos, captando recursos privados a serviço do interesse geral e capturando parte significativa da mais-valia urbana para custear a ação pública, sem inibir exageradamente o investimento privado.



Vista aérea da extensão da região metropolitana da Cidade do México, México.

© Marion Douchin, AFD

Para alcançar esse objetivo, o poder público local pode atuar nas seguintes áreas, estreitamente interligadas:

- a intervenção fundiária direta, por intermédio do controle público sobre o solo;
- a tributação imobiliária, que permite orientar o uso do solo e financiar a ação pública;
- o urbanismo operacional, ou a realização, em áreas estratégicas, de projetos estruturantes, sob a orientação do poder público local, em estreita cooperação com os atores privados.

Para serem plenamente eficazes e aceitos pela população e para evitar derivas danosas ao erário, esses instrumentos devem, imprescin-

divelmente, estar articulados dentro de um planejamento estratégico claro. Este deve estabelecer as diretrizes de desenvolvimento da cidade, bem como os objetivos e as modalidades de utilização dos instrumentos escolhidos.

UMA RENOVAÇÃO DA INTERVENÇÃO FUNDIÁRIA PÚBLICA NA AMÉRICA LATINA?

Na América Latina, o poder público abandonou, em grande parte, qualquer atuação fundiária, depois de experiências mal sucedidas (escolha dos terrenos sem visão estratégica, conluíus com os proprietários, invasões e loteamentos irregulares, etc.). A má governança acabou desqualificando esse instrumento, entregando a atuação fundiária ao setor pri-

vado, cuja visão é, espacial e temporalmente, mais restrita. O Plano Diretor da Barra da Tijuca no Rio de Janeiro e os investimentos públicos para o acesso a esse bairro, em 1974, deflagraram um frenesi de compra de terras pelas incorporadoras privadas, tendo uma delas acumulado mais de 6 km²... Em três anos, de 1972 a 1975, o valor da terra foi multiplicado por 19. No México, as cinco incorporadoras de capital aberto possuem 26.900 ha de terrenos não edificados, com um valor de compra superior a 3 bilhões de euros.

Entretanto, bem administrada, uma política fundiária adequada oferece plenas condições, ao mesmo tempo, de influenciar o desenvolvimento urbano nas áreas estratégicas e de capturar parte da mais-valia fundiária para custear o investimento público.

Além das questões de governança, a atuação fundiária direta esbarra no tempo político, sendo a sua eficácia no mínimo de médio prazo, ultrapassando, muitas vezes, o tempo de uma gestão. Além disso, até quando esses instrumentos existem, os governos locais latino-americanos relutam em lançar mão do direito de desapropriação por motivo de utilidade pública, ou do direito de preempção. De fato, a não ser quando aplicados à realização de grandes infraestruturas públicas, são geralmente vistos como abusos lesivos ao direito de propriedade. Essas dificuldades de implementação direta pelos governos locais condu-

ziram ao surgimento de estruturas específicas, como o Banco de Terra, em Puebla (México), que concentra até o momento presente a sua atuação no fornecimento de terras para a instalação de atividades econômicas de grande porte, mas que pode vir a ampliar a sua ação para as operações urbanas.

Os estabelecimentos públicos fundiários franceses, do governo nacional ou de entes locais, são exemplos interessantes para os governos

O BANCO DE TERRA DE PUEBLA (MÉXICO)

***Segundo apresentação
da Dra. Rubí, da prefeitura de Puebla,
e do Dr. Kunz, da UNAM
(Universidade Nacional Autônoma
da Cidade de México)***

Criado em julho de 2011, o banco fundiário do estado de Puebla objetiva constituir reservas fundiárias de modo a contribuir para melhorar o ordenamento territorial da região. Para o seu diretor, a sua função é “fornecer terrenos com preço acessível para as incorporadoras”, de modo a desenvolver projetos habitacionais, de parques industriais e de equipamentos. Em 2013, os dois principais projetos implementados pelo banco fundiário foram a constituição de reservas de terras para a ampliação do parque industrial da Volkswagen e a instalação de uma nova planta industrial da multinacional Audi, ao norte da cidade de Puebla.

locais latino-americanos, já que essas entidades oferecem muitas vantagens.

Permitem uma governança frequentemente compartilhada entre vários entes públicos, ajudando a mitigar os efeitos dos ciclos eleitorais.

Elas também podem comprar terras por tempo determinado, mas sempre considerando uma estratégia pública local, com prazos de revenda relativamente curtos. É o caso, por exemplo, do EPF (Estabelecimento Público Fundiário) de Toulouse, que operou dessa forma na criação dos corredores de transporte coletivo, que são, ao mesmo tempo, vetores de forte valorização fundiária e áreas que precisam ser adensadas, para limitar o uso do carro particular na cidade.

Esses Estabelecimentos Públicos Fundiários franceses também se caracterizam pelo uso comedido da desapropriação e da preempção, geralmente bem aceitas, pois são justificadas previamente nas audiências públicas relativas aos projetos urbanos. O uso de instrumentos de planejamento e de ação urbana – como a desapropriação ou o direito de preempção – é altamente estratégico para a realização de intervenções fundiárias territorialmente consistentes. Ora, no caso do México, em especial, embora esses instrumentos existam, não são aproveitados pelas prefeituras, especificamente por causa da dificuldade política de execução (resistência dos proprietários).

O equilíbrio financeiro dos Estabelecimentos Públicos Fundiários depende da diversificação de seus recursos: a renda gerada pela alienação de terrenos, uma taxa específica (a *taxa especial de equipamento* francesa, paga pelas pessoas físicas e jurídicas) e a eventual captação via empréstimo. Com isso, é possível constituir um capital inicial (que será pouco ou não remunerado) e arcar com o custeio da entidade sem onerar o preço de venda dos imóveis.

Por fim, graças a esses estabelecimentos, os custos relacionados com a posse temporária dos terrenos (segurança, manutenção, custos de desapropriação e/ou preempção, adequação dos solos, etc.) são cobertos, ao menos em parte, pelo aluguel desses terrenos, via de regra ocupados, e a capacidade de investimento é preservada pelo aproveitamento da renda da venda das terras (com revenda em prazos relativamente curtos).

O ESTABELECIMENTO PÚBLICO FUNDIÁRIO ESTATAL DA ÎLE-DE-FRANCE (EPFIF) *Segundo apresentação de Pascal Dayre, EPFIF*

O Estabelecimento Público Fundiário Estatal da Île-de-France (EPFIF) foi criado em 2006 pelo governo francês e atua no entorno de Paris. Dirigido por representantes do governo nacional e de diversos governos locais, tem como objetivo disponibilizar aos municípios terrenos “prontos para construir”, atendendo às suas políticas de ordenamento territorial de curto e médio prazo (três a cinco anos). Atua principalmente em área urbana (90% de suas aquisições), cumprindo

uma missão de produção habitacional (65%) e de atividades econômicas (35%).

O EPFIF está hoje avaliando a criação de filiais do tipo “imobiliárias públicas”, que funcionariam nos moldes das imobiliárias fundiárias privadas, realizando operações – de longo prazo – de reserva de terras com alto potencial (em torno dos futuros polos de transporte: por exemplo, as estações do futuro anel metropolitano periférico da “Grande Paris”).

O ESTABELECIMENTO PÚBLICO FUNDIÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE TOULOUSE *Segundo apresentação de Nicolas Gigot, Toulouse Métropole*

O Estabelecimento Público Fundiário da Região Metropolitana de Toulouse atua nos grandes vetores estratégicos de desenvolvimento definidos pela Região Metropolitana, seguindo as mesmas premissas, utilizando a TSE (Taxa Especial para o Equipamento) para constituir um capital inicial, com o objetivo de financiar-se tão somente com as futuras alienações fundiárias.

Na área estratégica do Boulevard Urbano-Norte (11 km, com um corredor de transporte coletivo),

a captura da mais-valia fundiária, por meio da compra pelo EPF, permitiria custear 75% dos 500 a 700 milhões de euros de investimentos públicos previstos, ao passo que a Taxa de Ordenamento Progressiva (Taxe d’aménagement majorée, em francês) – arrecadada sobre cada metro quadrado construído na área para edificações isoladas e utilizada em complemento às aquisições – só cobriria 25% dos custos, com o mesmo volume construído, porém com risco menor para o ente local.

REFORMAR O SISTEMA DE TRIBUTAÇÃO FUNDIÁRIA

Outro elemento basilar da política fundiária é a política tributária. A modulação da fiscalidade fundiária, e mais amplamente do sistema de tributação local como um todo, é um instrumento estratégico que pode orientar o uso das terras urbanas. Ao longo dos últimos 20 anos, várias cidades da América Latina desenvolveram iniciativas promissoras que podem servir como referência.

No Brasil, a prefeitura de Belo Horizonte iniciou, em 2010, profundas reformas no seu cadastro e na arrecadação do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), gerando um aumento de 19% em suas receitas, já no primeiro ano, aumento que se manteve nos anos subsequentes. No Brasil, a progressividade do IPTU, autorizada desde 2001 em áreas previamente definidas no Plano Diretor, autoriza estabelecer um IPTU progressivo no tempo em terrenos subutilizados. A lei permite até mesmo a desapropriação caso o terreno permaneça sem uso. Mas esse instrumento ainda é muito pouco usado, em especial por causa da dificuldade política da sua execução (resistência dos proprietários). Além disso, na falta de uma governança coordenada na escala da área urbana no sentido amplo (bacia de emprego), restrições regulamentares exageradas ou uma tributação local muito pesada podem estimular a expansão urbana fora dos limites

dos municípios que as aplicam, contribuindo para reforçar o espraiamento urbano.

No México, foi criada uma modulação interessante, desde a década de 90, em várias cidades da Baixa Califórnia. A fórmula de cálculo do imposto territorial considera apenas o terreno, sem as edificações. Em 20 anos, essa reforma teria gerado 400% de aumento da arrecadação fundiária do município de Mexicali, além de elevar a sua densidade urbana³².

Outra maneira de aumentar a receita e, portanto, a capacidade de ação das prefeituras, é criar mecanismos de captura da mais-valia fundiária. O Brasil mostrou-se especialmente inovador nessa área, com a venda de direitos de construir. O mecanismo brasileiro de *Outorga onerosa de direito de construir* (OODC) dá aos municípios condições de capturar parte da mais-valia fundiária associada às mudanças na regulamentação, graças à separação do direito de propriedade e dos direitos de uso de um terreno, e à venda de direitos de construir acima de uma construtibilidade básica vinculada à propriedade do solo. A modulação do preço de venda dos direitos de construir também permite orientar o desenvolvimento urbano: outorga gratuita ou pouco onerosa em áreas que se pretende adensar, por exemplo. Entretanto, esse mecanismo, muito interessante do ponto de vista financeiro e eficiente em termos de captura da mais-valia fundiária, é restrito às grandes cidades e aos bairros

“A modulação do preço de venda dos direitos de construir permite orientar o desenvolvimento urbano”

| 32 Smolka, 2013.

**A VENDA DE DIREITOS
DE CONSTRUIR NO BRASIL:
UM EXEMPLO ORIGINAL DE CAPTURA
DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA**

**Segundo apresentação de
Renato Nunes Balbim,
Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada (IPEA)**

A *Outorga Onerosa de Direito de Construir* (OODC) permite que a prefeitura defina um direito de construir ou Índice Básico de Aproveitamento de Terreno (IAT), vinculado à propriedade do solo, e um direito máximo de construir – o Índice Máximo de Aproveitamento. O proprietário pode construir até o índice máximo de aproveitamento, mas a partir do IAT básico ele precisa comprar do município os direitos de construir. Essa cessão de direitos também pode ser aplicada a outras mudanças do marco legal: conversão de terras rurais em terras urbanas (e edificáveis), alteração do uso do solo (de residencial para comercial, etc.).

Desde os anos 1990 (Curitiba, já em 1991), vários municípios brasileiros lançaram mão desse mecanismo, que foi definitivamente legalizado em nível nacional pelo Estatuto da Cidade de 2001.

Em São Paulo, a venda de direitos de construir, fora das operações urbanas, rendeu entre 60 e 195 milhões de dólares ao ano, desde 2007.

33 No México, por exemplo, os *Implan* (Institutos Municipais de Planejamento) poderiam desempenhar esse papel se o seu escopo fosse ampliado.

com alto potencial de valorização, que justificam, ao mesmo tempo, o adensamento e o pagamento dos direitos de construir.

QUE FERRAMENTAS DE COOPERAÇÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO?

Durante muito tempo, fizeram falta instrumentos técnicos e financeiros para desenvolver operações de urbanização que contemplassem os equilíbrios urbanos e aproveitassem parte da mais-valia fundiária para financiar os investimentos públicos. Ora, a condução – ou pelo menos, a cocondução pública – da estruturação de áreas estratégicas é fundamental para a preservação do interesse geral. Surge então a questão da condução operacional (e financeira) dos projetos urbanos e das operações. Equipes técnicas especializadas, competentes e perenes – até mesmo relativamente autônomas –, e garantes da execução dos projetos urbanos parecem primordiais para manter a continuidade no tempo, além de uma interlocução estável com os parceiros públicos e privados e a sociedade civil³³.

O projeto pioneiro do bairro “*Bassins à flots*”, em Bordeaux (França), revela que, em uma área com vários proprietários privados e cujo desenvolvimento é conduzido por incorporadoras privadas, as condições do sucesso residem na existência de uma equipe dedicada e qualificada no governo local, combinada com um forte compromisso político.



© ANIMA e La Club

A OPERAÇÃO “BASSINS À FLOTS” (BORDEAUX): ORIENTAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA EM UM PROJETO URBANO Segundo a apresentação de Michelle Laruë-Charlus, prefeitura de Bordeaux

A área dos “Bassins à flots” está situada na periferia de Bordeaux (12 ha. edificáveis, 23 ha. de diques). Em 2008, optou-se por lançar um projeto de urbanização no local, porém abrindo mão da figura da concessionária única para conduzi-la. Foi criado um Grupo de Orientação, reunindo a Prefeitura, a Região Metropolitana e o Porto (proprietário de muitas parcelas) para conduzir a operação urbana; também foi criada uma oficina participativa com os proprietários de imóveis, as incorporadoras e os moradores. Esse método possibilitou a definição de um projeto urbano, de uma programação, de um novo loteamento e de uma partilha dos custos.

O novo bairro dos “Bassins à flots” é um projeto urbano que visa estabelecer um elo entre a cidade de Bordeaux e a sua conurbação.

A Região Metropolitana é responsável pela urbanização de todos os espaços públicos e desenvolveu uma rede de transporte coletivo e de transporte não motorizado. Por sua vez, a Prefeitura de Bordeaux está construindo todos os equipamentos de proximidade necessários para a vida do bairro. Já o Porto Marítimo de Bordeaux irá contribuir com incentivos à atividade econômica e ao emprego no bairro.

O projeto tem um custo total de 124 milhões de euros, sendo 57 milhões aportados pelas incorporadoras por meio de participações financeiras. Foi executado com grande agilidade (cerca de 3,5 anos, entre 2010 e 2012), a um custo público relativamente reduzido e preços imobiliários cerca de 15% abaixo daqueles observados em bairros similares da cidade.

Bairro de Bassins à flot em Bordeaux, França: o governo local teve que superar a fragmentação dos lotes da área para implementar o seu projeto urbano.

Na América Latina, o poder público reluta, via de regra, em “assumir o lugar” do setor privado e se transformar em operador, entre outros motivos, devido ao risco relacionado à aquisição de terras³⁴.

**O PROJETO URBANO
“RIVES DE SEINE”
EM BOULOGNE-BILLANCOURT
Segundo apresentação de
Nathalie d’Estienne d’Orves-Cossé,
Diretora de desenvolvimento
da SAEM Val-de-Seine**

A operação urbana “Rives de Seine” (Margens do Sena) abrange o local histórico das fábricas da Renault (74 ha), na periferia próxima de Paris, a sudoeste da capital. A urbanização da área do *Trapèze* (37,5 ha) possui uma montagem específica, sem compra temporária dos terrenos. Com base em um projeto urbano e diretrizes definidos pela prefeitura de Boulogne-Billancourt e negociados com os parceiros, contratos tripartites (prefeitura, proprietário do terreno, consórcio de incorporadoras) organizam o cronograma da operação e as modalidades de coordenação, além de especificar os regulamentos urbanos aplicáveis. As incorporadoras, via participações aportadas quando da emissão dos alvarás de construção, assumem o investimento de até 180 milhões de euros, cerca de 250 milhões do total. Tal desenho permite transferir às incorporadoras o risco de mercado e ao proprietário inicial os custos da posse temporária da terra.

Porém, exemplos existem, em especial na Colômbia, com a empresa pública Metro-Vivienda, de Bogotá. A empresa, que pertence à prefeitura, foi criada em 1999 com capital público. Ela promove a construção de habitação de interesse social em bairros da cidade providos de serviços públicos, áreas de lazer e outros equipamentos públicos. A empresa funciona como um estabelecimento público fundiário e a sua organização se aproxima do desenho de uma incorporadora de “segundo nível”, na medida em que compra grandes



34 Como faz, por exemplo, na França, a Região Metropolitana de Toulouse (ver quadro p. 60).

parcelas, dotando-as de infraestruturas antes de revendê-las às Organizações Populares de Habitação (*Organizaciones Populares de Vivienda – OF*) e às construtoras. Diferentemente dos estabelecimentos públicos fundiários, simples proprietários temporários de terras, a Metro-Vivienda também desempenha o papel de loteadora: a empresa urbaniza os lotes, constrói as infraestruturas, etc. Depois, as OFs ou as incorporadoras constroem e vendem as unidades aos futuros moradores.

Ainda em Bogotá, no âmbito do *Plano intermedio del centro* (plano estratégico do centro da cidade), algumas áreas de operações urbanas são entregues a empresas públicas de loteamento. Na França, onde essas empresas são comuns, novas práticas estão sendo desenvolvidas para evitar a compra de terra. São celebradas parcerias com os proprietários e as incorporadoras, parcerias estas que diminuem o risco público, mantendo-se, no entanto, o controle da operação nas mãos do poder público.



© SAEM Val-de-Seine Aménagement

Vista aérea da operação urbana de Val-de-Seine em Boulogne-Billancourt, França.

Entretanto, estão emergindo inovadoras formas de colaboração entre o público e o privado na América Latina que prescindem da figura da loteadora pública. Assim, ainda em Bogotá, algumas áreas de propriedade pública, alvos de operação urbana, são desenvolvidas por loteadoras privadas, e outras até são de iniciativa totalmente privada, embora a multiplicidade dos proprietários de terras mostre ser este um sério obstáculo à realização dos projetos. No México, a prefeitura de Puebla certificou o centro histórico da cidade com a apelação “Desenvolvimento Urbano Integrado Sustentável” (ou DUIS – *Desarrollos Urbanos Integrados Sustentables*), de modo a concentrar os investimentos e incentivos públicos naquela área e atrair o investimento privado. Em Monterrey (México), uma utilização interessante da figura jurídica mexicana do fideicomiso³⁵ possibilitou reunir os atores públicos e privados dentro de uma mesma estrutura ad hoc e assim implementar em pouco tempo um projeto urbano estruturante de 70 ha: o *Parque Fundidora*.

Para executar operações urbanas sem compra de terras, nem sequer acordo com os proprietários e as incorporadoras, vários municípios brasileiros, na esteira de São Paulo, lançam

mão do mecanismo da outorga onerosa do direito de construir (ou da alteração do uso do solo), mencionado acima, de maneira focalizada em uma área específica (chamada de Operação Urbana Consorciada – OUC), cujo perímetro é precisamente demarcado. Esse sistema de leilão de direitos de construir pode ser aplicado a uma área previamente definida e chamada de Operação Urbana Consorciada (OUC). Esses direitos, em quantidade limitada, são postos à venda progressivamente na forma de títulos mobiliários, chamados de Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepac. A receita gerada pela venda é obrigatória e integralmente utilizada para custear investimentos públicos predefinidos na própria área da operação. A operação “Água Espriada” é, sem sombra de dúvida, a mais emblemática das operações de Cepac: gerou mais de R\$ 3,3 bilhões (1,1 bilhão de euros) em menos de dez anos. Mais recentemente, Rio de Janeiro e Curitiba também lançaram operações utilizando esses certificados. Entretanto, o mecanismo é criticado por estar atrelado à valorização fundiária, e conseqüentemente à gentrificação, e por serem as receitas geradas reinvestidas apenas nas áreas de valorização, em uma lógica não redistributiva para a cidade como um todo.

35 O fideicomiso é uma relação jurídica através da qual o cliente transfere tudo ou parte do seu patrimônio a um “fiduciario”, para que este o administre visando um objetivo acordado em comum e repasse o lucro desse patrimônio a um beneficiário ou fideicomisario.

**O PARQUE FUNDIDORA
(MONTERREY)
Segundo apresentação
do arquiteto Abarroa,
Prefeitura de Monterrey
Nuevo León (México)**

O *Parque Fundidora* é um vazio industrial de propriedade pública, localizado na periferia imediata do centro da cidade. O projeto inclui vários equipamentos (culturais, esportivos e de lazer) sob administração principalmente privada; um estacionamento, um embarcadouro, além de um hotel e um centro empresarial internacional, distribuídos em um vasto parque público urbano.

O projeto urbano (de cerca de 300 milhões de dólares) foi bancado em partes iguais pelo estado de Nuevo León, o Governo Federal e o setor privado (em especial, mediante cessão de direitos de construir e doações), o qual também assegurou o financiamento da maior parte dos equipamentos. A propriedade plena da maioria dos terrenos onde estão situados os equipamentos não é vendida, mantendo-se a enfiteuse por 50 anos.

O *Parque* recebe hoje mais de 6 milhões de visitantes ao ano. É administrado pelo *fideicomiso* e, a partir de 2014, seus custos operacionais (cerca de 10 milhões de dólares) serão inteiramente cobertos pela receita do aluguel dos equipamentos, do estacionamento, do embarcadouro e outras receitas comerciais.



© Aaron Ortiz

Parque Fundidora, Monterrey, México.



3.3 | Financiar e articular políticas urbanas resilientes

“O planejamento do desenvolvimento urbano limita a vulnerabilidade frente às mudanças climáticas.”

Para diminuir a pegada ambiental das cidades, existem alguns instrumentos de financiamento disponíveis. Entretanto, os municípios latino-americanos precisam antes de tudo inovar nas ações de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Para tanto, os governos locais desempenham um papel chave na redução da vulnerabilidade das populações frente aos riscos climáticos. Como podem reforçar a sua capacidade de resiliência diante dos crescentes riscos climáticos? Que instrumentos podem ser desenvolvidos para financiar políticas inovadoras de desenvolvimento urbano sustentável capazes de fortalecer a coesão social e ao mesmo tempo contribuir para o combate às mudanças climáticas e, *in fine*, melhorar a resiliência dos territórios e das sociedades?

A EMERGÊNCIA DAS FINANÇAS CLIMÁTICAS

O atual consenso a respeito das mudanças climáticas gerou o surgimento de mecanismos inovadores de financiamento. Entretanto, na prática, as autoridades públicas municipais enfrentam dificuldades para aproveitar essas oportunidades.

A primeira delas está relacionada ao difícil acesso aos financiamentos internacionais ou bilaterais (em especial, os créditos de carbono do protocolo de Kyoto), por vários motivos:

- a falta de informação das prefeituras a respeito desse tipo de financiamento;



© Edgar Villaseñor Franco, ICLEI

A prefeitura de Aguascalientes, México, investiu em carros elétricos para os táxis municipais, com recursos federais e estaduais.

- a inadequação ao contexto local, pois a maioria dos instrumentos financeiros internacionais é desenhada para os governos nacionais. As oportunidades de acesso direto dos municípios a essas fontes de recursos permanecem mal definidas;
- a complexidade do processo: essas modalidades de financiamento requerem um domínio da engenharia técnico-financeira que muitas vezes excede as competências das equipes municipais;
- os riscos orçamentários desses financiamentos: o mercado do carbono é volátil, e os recursos só são depositados *a posteriori*; os municípios ficam em situação de incerteza quanto ao retorno sobre os investimentos.

Embora alguns municípios colombianos e brasileiros tenham executado projetos desse tipo (principalmente de mitigação), essas fontes de recursos ainda são pouco aproveitadas e, até agora, têm como vocação primeira a complementação de estruturas existentes.

Outra possibilidade consiste em lançar mão da emissão de títulos nos mercados financeiros. De fato, experiências recentes tendem a confirmar que os mercados de capitais podem se constituir em alternativa viável para o financiamento dos projetos de curto/médio prazo dos municípios mais experientes. Grandes prefeituras mexicanas emitiram, com sucesso, obrigações (*bônus*) – em grande número e em moeda local – nos mercados de capitais. Os mecanismos de segurança, como

o penhor de determinadas receitas tributárias por meio dos fundos dedicados (*fideicomiso*), permitem aproximar, ou até mesmo alinhar, o perfil de risco dos municípios devedores ao do risco país e com isso praticar taxas de juro mais razoáveis. Contudo, continuam ainda muito raros os financiamentos de longo prazo (acima de 20 anos). A região Île-de-France é pioneira, com uma inovadora emissão de obrigações de 350 milhões de euros, o que estimulou outras Regiões francesas a seguir seus passos (as regiões Nord Pas-de-Calais e Provence-Alpes-Côte d'Azur). Mesmo assim,

a possibilidade de reprodução dessa estrutura na América Latina permanece limitada já que poucos governos locais possuem um *rating* suficientemente elevado nas agências de notação (como a Região Île-de-France).

MEDIDAS “SEM ARREPENDIMENTO” E INCLUSÃO SOCIAL

Apesar dessa dificuldade de acesso ao financiamento, não deixa de causar espanto a mudança de postura dos dirigentes dos governos locais latino-americanos, que começam

O FUNDO SOCIALMENTE RESPONSÁVEL (“GREEN BOND”) DA REGIÃO ÎLE-DE-FRANCE

A criação do fundo se insere na estratégia de endividamento diversificado, iniciada há alguns anos pela Região Île-de-France. Teve ótima aceitação entre os investidores, em especial por parte dos fundos de “Investimento socialmente responsável” e dos investidores signatários dos “Princípios para o Investimento Responsável” (ONU). A região se beneficia de um *rating* alto e invejável (AA+/AAA) das agências financeiras, o que lhe possibilita captações com taxas de juros diferenciadas.

Os 350 milhões de euros captados foram dedicados ao financiamento de projetos de cunho social e ambiental, assim distribuídos:

- desenvolvimento econômico social e solidário (50% da emissão): inclui a construção

de habitação de interesse social (80% do programa), a criação de estruturas de inclusão social para as pessoas mais carentes (10%) e a criação de fundos de garantia e de microcrédito (10%).

- meio ambiente (50% da emissão): com projetos rotulados “energia – clima” (dois terços do programa: expansão da rede de VLT, expansão das redes de mobilidade não motorizada – roteiros verdes e ciclovias –, desenvolvimento de infraestruturas de transporte coletivo em corredor exclusivo, energias renováveis, construção de colégios de baixo consumo) e projetos em benefício da biodiversidade (um terço do programa: preservação dos recursos hídricos e dos meios aquáticos, bem como do patrimônio natural).

a levar em consideração os riscos climáticos, em especial após um desastre natural. Na Colômbia, os danos consideráveis provocados em todo o país pelas chuvas do inverno de 2010-2011³⁶ desencadearam uma forte conscientização na população e entre os políticos acerca da questão climática. Um diagnóstico recente da situação atual da gestão das mudanças climáticas nas cidades colombianas, contratado pela AFD, forneceu as seguintes conclusões:

- quer sejam costeiras, serranas ou de baixa-
da, as cidades colombianas estão enfrentando
riscos climáticos similares, daí a pertinência de
protocolos de ação compartilhados;
- o investimento direto em medidas de comba-
te às mudanças climáticas e de prevenção dos
riscos representa em média 1% do orçamento
municipal. Os municípios de maior porte in-
vestem mais e captam mais fomento público;
- os demais municípios, de porte inferior, care-
cem mais ainda de recursos financeiros nessa
área pelo fato de existirem outras prioridades
de desenvolvimento urbano não atendidas.

Tal diagnóstico torna oportuna a aplicação de medidas “sem arrependimento”. De fato, ao invés de idealizar projetos *ad hoc* que viriam a se somar aos projetos urbanos existentes, o importante é incorporar o desafio da adaptação às mudanças climáticas em uma aborda-

gem integrada de planejamento do desenvol-
vimento urbano. Nessa ótica, longe de
constituir um programa ou uma complexidade
adicional aos problemas já identificados, a in-
corporação de tais mudanças climáticas pode
ajudar os municípios a promover maior inclusão
social.

De um lado, os projetos em prol da coesão
social podem contribuir para a luta contra as
mudanças climáticas. Projetos como o Trans-
milenio e o Metrocable, na Colômbia, que vi-
sam, por exemplo, melhorar o desempenho
térmico e energético na habitação ou o de-
senvolvimento de linhas de transporte urba-
no “limpo”, ajudam a integrar determinados
bairros. Também contribuem para diminuir o
consumo de energias oriundas do carbono,
bem como as emissões de gases de efeito
estufa.

De outro lado, os projetos que participam do
combate às mudanças climáticas podem gerar
medidas de inclusão social. Assim, os projetos
de mitigação, como o controle das emissões
de metano nos aterros sanitários, podem gerar
recursos financeiros (pelo mecanismo de de-
senvolvimento limpo) que podem ser utiliza-
dos na reconversão profissional dos catadores,
por exemplo.

A ênfase nas vulnerabilidades frente aos riscos
crescentes provocados pelas mudanças climá-
ticas oferece uma janela de oportunidade para

36 Em 2010 e 2011, a Colômbia foi castigada por intensas chuvas, vinculadas ao fenômeno climático la Niña, provocando a morte de cerca de 500 pessoas e atingindo mais de 2,3 milhões de colombianos.

O Metrocable, transporte urbano limpo que permite integrar bairros carentes de Medellín, Colômbia.



© Carlos Tobón, AFD

promover a regularização e a integração dos bairros informais e de seus habitantes. Grande parte da ação de fortalecimento da resiliência urbana é constituída por medidas simples em prol de um processo de desenvolvimento urbano integrado.

A NECESSIDADE DE UM PLANEJAMENTO E DE UMA AÇÃO PÚBLICA INTEGRADA

Se é verdade que a problemática do financiamento assume uma relevância especial, tão primordial quanto a incorporação da questão ecológica no processo antes da tomada de decisão de investimento, “O maior desafio está na incorporação da problemática das mudanças climáticas no planejamento integrado dos territórios”³⁷.

O ordenamento e o planejamento urbano requerem o desenvolvimento de ferramentas de análise e de diagnóstico capazes de abarcar a noção de risco em larga escala – nacional ou até mesmo internacional – considerando ao mesmo tempo o desenvolvimento histórico das cidades e a acumulação dos sucessivos estratos que levaram à ocupação de áreas de riscos.

A etapa do diagnóstico, anterior à definição da estratégia de ação, é fundamental, ainda mais porque, em razão das limitações financeiras e das diversas prioridades existentes, muitos municípios só têm condições de arcar com apenas alguns grandes investimentos. Daí a importância de se avaliar o que já existe e de hierarquizar as ações a serem realizadas

³⁷ Após os eventos climáticos do inverno de 2010-2011, a AFD coorganizou dois seminários sobre o tema “Cidades e mudanças climáticas na Colômbia”, de onde foi extraída a citação.

de modo a poder custear as medidas mais pertinentes. Novos projetos estão sendo executados atendendo a esse objetivo de estabelecer um elo entre o financiamento e a hierarquização das ações. Por exemplo, o Plano de Ação Climática Municipal (PACMUN), no México, é um instrumento criado para realizar previamente análises de custo-benefício de modo a superar os principais entraves à realização de um projeto – que são a curta duração dos mandatos eleitorais e a dificuldade para encontrar recursos para a execução dos projetos.

Além do planejamento, o fortalecimento das capacidades precisa ser valorizado nos governos locais. O desafio climático exige abandonar as lógicas setoriais para otimizar os recursos disponíveis e mobilizáveis em benefício da cidade. As mudanças climáticas requerem a articulação das competências institucionais e a implantação de processos colaborativos de resolução dos problemas na escala do território, articulando os financiamentos entre as diversas esferas de governo. No México, por exemplo, os recursos disponíveis para o ordenamento urbano estão fragmentados entre diferentes ministérios e as três esferas de governo (governo nacional, estados, municípios). A utilização das ferramentas existentes não é otimizada devido à falta de articulação entre autoridades públicas (por exemplo, entre o estado, o município e o Banco de Terras).

A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO CLIMÁTICA MUNICIPAL (PACMUN) NO MÉXICO

*Segundo Itzel Alcerreca,
ICLEI (International Council
for Local Environmental Initiatives)*

O Plano de Ação Climática Municipal (PACMUN) é uma iniciativa da Organização dos Governos Locais para a Sustentabilidade (ICLEI), com assessoria do Instituto Nacional de Ecologia e das Mudanças Climáticas (INECC – Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático), financiada pela Embaixada do Reino Unido no México para o período 2011-2015. Tem como objetivo orientar as políticas públicas municipais mexicanas em matéria de mitigação e adaptação às mudanças climáticas por meio do fortalecimento das capacidades dos diversos agentes locais. Atualmente, 250 municípios seguem o programa, 30 já concluíram a primeira etapa e 15 aprovaram o Plano na Câmara dos Vereadores.

A principal premissa do PACMUN é sensibilizar as autoridades municipais a respeito da importância das ações locais de luta contra as mudanças climáticas, além de capacitar os servidores municipais para a realização de inventários de emissões e a identificação das vulnerabilidades.

A meta do projeto para 2013 é criar um Fundo Verde dos governos locais para a realização de ações de mitigação e de adaptação identificadas pela metodologia do PACMUN.

“A criação de mecanismos de cooperação intermunicipal é vista como fundamental para adaptar-se às mudanças climáticas.”

Além disso, as autoridades públicas carecem de competências e de coordenação para assumir e administrar um financiamento à altura dos desafios do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a criação de mecanismos de cooperação metropolitana ou intermunicipal é vista como fundamental para equacionar e

financiar com a máxima eficiência as respostas aos desafios ambientais e climáticos. Com efeito, as fontes de financiamento são mais acessíveis para uma entidade intermunicipal (repases do governo ou de investimentos privados), desde que existam mecanismos que assegurem uma boa administração, como foi o caso, por exemplo, do Rio de Janeiro.

A EXPERIÊNCIA DE CONDUÇÃO INTEGRADA DA ÁREA PATRIMONIAL DE XOCHIMILCO

Segundo a Dra. Norma Ruz, Autoridade da Zona Patrimonial de Xochimilco (México)

A área de Xochimilco é uma reserva de biodiversidade única no mundo, estreitamente interdependente da região metropolitana da Cidade do México. Essa paisagem natural, que se apresenta na forma de uma rede de canais de água doce e de ilhas artificiais, cerca de um metro acima do espelho d'água, foi moldada pelos astecas para a agricultura. Mais tarde, a chegada dos espanhóis e o desenvolvimento da Cidade do México levaram ao aterramento generalizado da área, reduzindo as *chinampas* a uma minúscula extensão.

Ao longo dos últimos 25 anos, vários projetos foram lançados com a intenção de preservar a área chinampera e o seu patrimônio cultural e ecológico. Todos eles esbarraram na falta de articulação entre as diversas entidades envolvidas, seja do Governo do Distrito Federal ou das *delegaciones*, acarretando assim a perda de recursos. Além disso, a maioria desses projetos não atacou o problema fundamental da área, isto é, a

qualidade e a quantidade de água. A questão das invasões, principalmente à beira da área natural protegida, tampouco foi corretamente tratada.

Hoje, com a criação de uma autoridade única no intuito de integrar as políticas adotadas no território, um novo projeto foi lançado a partir do financiamento da AFD e do Fundo Francês para o Meio Ambiente Mundial (FFEM). O objetivo é contribuir para a estruturação e a preservação da área patrimonial, fundamental para o equilíbrio ecológico da Cidade do México.

O projeto está organizado em quatro prioridades consensuais que traduzem uma abordagem integrada e dinâmica do território: a existência de um documento de referência único em matéria de planejamento; a melhoria da quantidade e da qualidade da água (questão durante muito tempo desprezada); a proteção da cultura *chinampera* pelo fortalecimento da vocação agrícola e produtiva; e o controle da urbanização.

A EXPERIÊNCIA DE GERENCIAMENTO INTERMUNICIPAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO RIO DE JANEIRO

Segundo Victor Zveibil, do Governo do estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro foi obrigado, em vista da lei federal sobre gerenciamento dos resíduos sólidos de 2010, a se adequar às normas, fechando o aterro sanitário de Gramacho, o maior da América Latina, que recebia 9 mil toneladas/dia de resíduos sólidos da região metropolitana. Os municípios do estado se reuniram em diversas estruturas intermunicipais, os consórcios públicos, com a finalidade de desenvolver infraestruturas compartilhadas. No fim do ano de 2013, 93% dos fluxos haviam sido redirecionados para aterros controlados e os 1.700 catadores ingressaram em um programa de requalificação profissional.

Para incentivar os municípios a participar do programa, além dos aportes privados (financiamento com taxas preferenciais via BNDES) e financeiros (créditos de carbono por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), o Governo do estado lançou mão dos seguintes instrumentos:

- o ICMS Verde: do total do ICMS arrecadado pelo estado, 2,5% devem ser destinados a ações de melhoria ambiental, entre as quais a disposição final dos resíduos sólidos em aterros controlados, a coleta seletiva, a reciclagem e a remediação dos lixões;

- o Fundo Estadual de Conservação do Meio Ambiente (Fecam), cujos recursos são oriundos de 5% dos *royalties* do petróleo;

- a compra dos resíduos sólidos tratados: repasses do estado para apoiar, durante os primeiros quatro anos, o ingresso dos municípios em consórcios intermunicipais em troca do compromisso de atendimento das metas relacionadas à coleta seletiva.

Para atender à dimensão social dessas operações, foi criado um programa de requalificação profissional destinado às comunidades de catadores. Eles recebem apoio através do desenvolvimento de programas municipais de coleta seletiva, apoio à constituição de cooperativas de catadores com redes de revenda dos resíduos recicláveis e através da abertura de um centro de reciclagem em Gramacho, no antigo aterro.



Polo de reciclagem de resíduos sólidos de Jardim Gramacho, Rio de Janeiro, Brasil.

© Victor Zveibil

4

Ideias para a otimização do financiamento de um desenvolvimento urbano sustentável na América Latina

Há pelo menos uma década, os governos locais da América Latina vêm retomando as rédeas do desenvolvimento de seus territórios, como demonstrado por uma série de realizações urbanas inovadoras. Entretanto, os recursos dos quais dispõem, particularmente nos municípios de pequeno e médio porte, raramente estão à altura dos desafios. O presente trabalho tratou de esboçar respostas e de identificar instrumentos financeiros e operacionais inovadores, bem como as condições da sua otimização. Estas dizem respeito tanto à prévia criação de um ambiente propício ao uso desses instrumentos, quanto ao posterior monitoramento da sua execução.





Menina cercada pela água em Raboto, bairro carente de Gonaïves, na região de Artibonite, Haiti. O furacão “Tomás” atingiu duramente a cidade, inundando ruas e casas e prejudicando o combate a onda de cólera que se alastrou pelo país inteiro.



4.1 | Qual o ambiente de ação necessário para um resultado otimizado?

Na ótica de um desenvolvimento urbano sustentável, os instrumentos financeiros e operacionais serão tanto mais eficazes quando colocados a serviço de uma visão integrada e estratégica. Os principais desafios enfrentados pelos municípios dizem respeito ao incremento das infraestruturas, à limitação da expansão horizontal e da segregação socioespacial das áreas urbanas e, enfim, à redução da sua vulnerabilidade frente às contingências das mudanças climáticas. O fato é que o componente climático, por exemplo, só age para consolidar a oportunidade de integração das políticas setoriais, já na fase da idealização.

As principais recomendações extraídas das experiências contemplam:

- a qualidade do diagnóstico, já que uma avaliação prévia ajuda o poder público a identi-

car o escopo exato do projeto, quer se trate de ordenamento urbano ou de infraestruturas, de avaliar o seu custo total ou de definir a distribuição dos riscos entre as partes públicas e privadas. Essa preparação deve ser sistemática e o seu grau de detalhamento adequado à magnitude e à complexidade do projeto;

- a prospectiva, já que os desafios do desenvolvimento sustentável pedem uma visão de longo prazo. Contudo, a já histórica falta de planejamento dificulta sobremaneira a avaliação precisa das necessidades futuras;

- a articulação dos documentos e dos serviços competentes, já que, diante da multiplicação dos documentos de planejamento, o primeiro desafio é a adoção de uma metodologia que articule objetivos e escalas;



© Carlos Tobón, AFD

Bairro de La Sierra,
e ao fundo, o bairro
de Villa Turbay,
Medellín, Colômbia.

■ a existência de uma gestão operacional e financeira, estável e qualificada, dos projetos (quer se trate de projetos urbanos ou de infraestruturas). Com isso, o município aproveita competências específicas no âmbito de uma estrutura autônoma idealmente independente dos prazos dos mandatos políticos. O primeiro fator de sucesso na captação dos capitais privados é, portanto, humano. Trata-se, para os entes públicos, de dispor, a cada etapa-chave da vida de um projeto, de um *know-how* de alto nível, à altura dos desafios técnicos, jurídicos e financeiros próprios a cada projeto, compensando a assimetria de informação com o setor privado. Esses recursos humanos devem, pelo menos em parte, ser internalizados.

A existência de um planejamento estratégico garante ao mesmo tempo a adesão da população (desde que esse planejamento tenha sido fruto de um debate) e a eficácia dos instrumentos utilizados em função dos objetivos urbanísticos. Essa atividade preparatória deverá identificar as áreas pertinentes onde poderão ser desenvolvidas operações urbanas e concentrados os investimentos públicos.



4.2 | Inovar para custear a cidade sustentável: que instrumentos utilizar?

“A diversificação dos instrumentos de financiamento e de proteção do investimento privado é um fator chave.”

Para financiar as infraestruturas e o crescimento urbano em parceria com o setor privado é preciso fornecer segurança à estruturação dos projetos para os investidores privados. Os municípios precisam empenhar-se em estimular a concorrência entre os parceiros privados potenciais, e a intensidade dessa concorrência será a melhor garantia de otimização do custo total do projeto.

A diversificação dos instrumentos de financiamento e de proteção do investimento privado se mostra extremamente relevante, até porque a crise financeira fez definhir de forma considerável o ainda incipiente mercado de financiamento de infraestruturas na América Latina. Mas a engenharia financeira pública pode fornecer soluções pertinentes, até em período de

crise. Prova disso são algumas iniciativas ricas em ensinamentos, como os CRPAO/RPICAIO no Peru.

Processos de concorrência e modalidades de contratação transparentes, objetivos e estáveis permitirão que os atores privados se capitalizem de um projeto para outro, ampliando assim a concorrência. Neste caso particular, o processo de diálogo competitivo, que foi muito desenvolvido para as PPPs na Europa, só pode ser reproduzido parcialmente na América Latina, já que requer uma profunda evolução das regras de contratação pública – e também porque o peso dos custos de transação restringe a sua pertinência aos projetos de maior porte. Em um processo de diálogo competitivo, o poder contratante entabula um



© Julien Alazard, AFD

Plantação de cana-de-açúcar para a produção de bioetanol, diversificando as fontes de energia renováveis.

processo de interlocução com os proponentes selecionados no intuito de definir uma ou mais respostas às suas necessidades. Com base nessa(s) solução(ões), definida(s) em comum, é que os participantes do diálogo são convidados a apresentar uma proposta. Um processo desse tipo é usado no caso de um empreendimento público considerado de alta complexidade.

Para financiar a cidade compacta e solidária podem ser estudados vários caminhos:

- o controle fundiário direto de áreas estratégicas, eventual e parcialmente financiado por meio de taxa específica. Para evitar as derivas do passado, além de um escopo estritamente demarcado no tempo e no espaço, deve se dar especial atenção à governança desse processo.

Para tanto, é fundamental um uso estratégico da desapropriação e da preempção. Contudo, para garantir a sua legitimidade perante a sociedade civil, esses instrumentos precisam ser colocados a serviço de projetos publicamente explicados e debatidos nas fases preliminares;

- nas áreas contempladas, o financiamento do investimento público pode ser oriundo – pelo menos em parte – de mecanismos de captura da mais-valia (controle fundiário com alienação dos direitos de construir; contribuições de melhoria, instrumento existente em vários países mas pouco aplicado fora da Colômbia; negociação direta com o ou os proprietários; arrecadação de taxas específicas sobre a construção, venda de direitos de construir, etc.).

“Os governos locais precisam otimizar a arrecadação das taxas fundiárias.”

Para financiar as ações de adaptação às mudanças climáticas e a melhoria das condições ambientais das cidades um dos principais meios de financiamento é o endividamento, compensando, assim, a insuficiência de recursos próprios. Cabe uma observação preliminar a respeito do caráter enganoso de algumas montagens financeiras apresentadas aos governos locais e rotuladas como “inovadoras”. O contraponto de uma inovação é, frequentemente, um déficit de *feedback* e convém ter cautela em relação aos mercados de terras e imobiliários, cada vez mais voláteis.

Em processos mais clássicos de empréstimos, a inovação está no papel decisivo desempenhado pelos bancos de segundo nível, como o Findeter, na Colômbia. Cabe a eles estimular o mercado local e o interesse de investidores de longo prazo, os únicos compatíveis com o financiamento do desenvolvimento urbano. As instituições financeiras especializadas avalizam os empréstimos aos municípios, dentro dos limites das capacidades de endividamento destes.

Além do papel dos bancos de segundo nível, existe uma relação entre o acesso dos municípios ao crédito e suas próprias fontes de renda: quanto mais recursos próprios tiver uma prefeitura, mais acesso terá aos mercados de dívida, inclusive a empréstimos. O desafio consiste em gerar alavancagem a partir dos recursos disponíveis, aumentando-se progressivamente as receitas públicas locais.

Para todos os três desafios, além dos instrumentos inovadores, é inegável que os governos locais terão tudo a ganhar se modernizarem a arrecadação das taxas fundiárias, que são as alavancas mais eficientes para financiar os gastos públicos. Via de regra, é baixa a arrecadação fundiária na América Latina, mas, nas cidades onde ela foi otimizada, o aumento das receitas fiscais chegou a crescer 50% em apenas um exercício.

Uma estratégia orientada para o fortalecimento da capacidade dos governos locais em arrecadar os impostos territoriais deve estar alicerçada em dois pilares:

- uma política tributária baseada na autonomia das autoridades locais e no apoio aos municípios carentes de recursos;
- o fortalecimento da eficiência e da capacidade da administração pública – especialmente em matéria de registro e cadastro de imóveis –, de modo a garantir a rentabilidade, a pertinência e a uniformidade da avaliação dos valores fundiários.

DESAFIOS

O financiamento urbano sustentável na América Latina

A	B	C
Déficit de infraestruturas urbanas	Espraiamento urbano e segregação socioespacial	Vulnerabilidade frente às mudanças climáticas e recursos naturais tensionados

AS ALAVANCAS

1. Subvenções e repasses inter-governamentais	Fortalecer a <i>expertise</i> dos tomadores de decisão locais (assessoria aos governos locais desempenhado pela EBP no Brasil e a Findeter na Colômbia) Apoiar financeiramente as políticas locais (Fonadin no México) Parcela de um imposto local direcionada para ações ambientais (ICMS Verde no Brasil)		
2. Mobilização dos capitais e dos mercados financeiros	Promover a emergência de um mercado do financiamento de projeto (Fonadin no México)	Incentivar o investimento privado em projeto de revitalização urbana (<i>fideicomiso</i> Parque Fundidora em Monterrey, México)	Mobilizar as finanças internacionais (mercado de carbono) Emitir títulos nos mercados financeiros
3. Captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias e tributação local da terra	Ampliar a descentralização fiscal Financiar uma infraestrutura mediante a valorização nos terrenos adjacentes (Cepacs no Brasil)	Usar a mais-valia fundiária para financiar projetos urbanos (MetroVivienda na Colômbia) Incentivar o uso efetivo dos terrenos através da tributação (IPTU progressivo no Brasil)	Resgatar a soberania tributária
4. Tarifa aos usuários e política tarifária para os serviços públicos locais	Garantir a receita oriunda dos usuários (combate à inadimplência) Utilizar as receitas futuras para financiar os projetos de infraestrutura (no Brasil, concessão patrocinada ou administrativa)	Desenvolver as políticas de tarifa social e de equalização (bilhete único nos transportes urbanos em São Paulo)	
5. Mobilização de capitais e parcerias com o setor privado	Dar segurança à estruturação dos projetos para os investidores privados Avaliar previamente a alocação dos riscos (Banobras no México) Utilizar as PPPs para identificar e estruturar os projetos de infraestrutura economicamente viáveis (PMI no Brasil) Reforçar a fiscalização pública (criação de agências de regulação dedicadas às PPPs, como a CMPC para o metrô de São Paulo)	Utilizar as PPPs para estruturar os projetos de infraestrutura economicamente viáveis (PMI em São Paulo)	



4.3 | Em fase posterior: que tipo de acompanhamento fazer?

A mobilização virtuosa das operadoras privadas para o financiamento e a execução requer grande competência na condução e no acompanhamento dos projetos. No decurso da vida do contrato de parceria público-privada dois elementos podem ser enfatizados:

- o desenvolvimento e a consolidação do poder das agências de regulação, cuja atuação precisa ir além da fiscalização da qualidade do serviço para participar de uma verdadeira mediação entre o setor público e o setor privado. O apoio ao desenvolvimento de órgãos regulatórios fortes e competentes constitui um dos caminhos regulamentares para ampliar a utilização das PPPs. Essas agências precisam dispor

de um genuíno poder de fiscalização e – se for o caso – de sanção contra as operadoras, além de participar de uma dinâmica de aculturação mútua entre parceiros públicos e privados;

- a antecipação das evoluções possíveis do contrato, formalizadas em cláusulas que disponham sobre os casos de revisão do equilíbrio econômico (por exemplo, em função de patamares de variação da demanda), sobre a generalização dos dispositivos de remuneração por desempenho e sobre o processo de encerramento do contrato (regime dos ativos, modalidades de transferência dos recursos humanos e operacionais, etc.).



© Carlos Tobón, AFD

No bairro de Santo Domingo Savio em Medellín, Colômbia, o transporte dos materiais de construção até as áreas mais altas é feito no lombo de burros.



4.4 | Que margem de manobra em cada esfera?

Dada a disparidade dos contextos entre os países da América Latina, bem como dentro dos próprios países, a ação pública pode ocorrer em três níveis.

No nível nacional, ela deve *permitir*. O papel do Estado é autorizar – e até mesmo promover – esses mecanismos de financiamento. Ele deve consolidar juridicamente e ampliar a “caixa de ferramentas” à disposição dos governos locais. Cabe a ele também apoiar financeira e tecnicamente as operações urbanas e de infraestruturas locais.

No nível intermunicipal, a ação pública deve *agregar*. Em muitas metrópoles latino-americanas, há interesse – urgência, em alguns casos – em ultrapassar a esfera admi-

nistrativa do município com vistas a transferir capacidades de governo e de financiamento para entidades intermunicipais, metropolitanas ou regionais. Estas demonstram possuir melhores condições de desenvolver uma política pública abrangente e eficaz. Podem ser criadas *ex nihilo* ou então proceder dos municípios. De qualquer maneira, suas atribuições deverão ser definidas legalmente.

Finalmente, **no nível local**, a ação pública precisa *experimentar*. A partir do que existe (dispositivos, planejamento, atores, etc.), cabe aos entes públicos locais estruturar a utilização de um leque de instrumentos nos projetos, definir um planejamento estratégico mais coerente e adequar os documentos de urbanismo regulamentar.



Estudantes na Candelária,
Bogotá, Colômbia.

© Stéphane Ledoux, AFD

| Anexos

Anexo 1 _____ **89**

Principais siglas e acrônimos

Anexo 2 _____ **90**

Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano

Anexo 1 Principais siglas e acrônimos

SIGLA/ACRÔNIMOS

Banobras	Banco Nacional de Obras e Serviços Públicos	México
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Brasil
Cepac	Certificado de Potencial Adicional de Construção	Brasil
CRPAO	Certificados de Reconhecimento de Direitos ao Pagamento Anual por Obras	Peru
EBP	Estruturadora Brasileira de Projetos	Brasil
Findeter	Banco público de desenvolvimento	Colômbia
Fonadin	Fundo Nacional de Infraestrutura	México
IFI	Instituição Financeira Internacional	–
IFE	Instituição Financeira Especializada	–
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	Brasil
Ipraus	Instituto Parisiense de Pesquisa, Arquitetura urbanística, Sociedade	França
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano	Brasil
LATTS	Laboratório das Técnicas, dos Territórios e das Sociedades	França
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento	Brasil
PMI	Procedimentos de Manifestação de Interesse	Brasil
PPP	Parceria Público-Privada	–
PPS	Proyectos para Prestación de Servicios	México
Sedatu	Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Urbano	México

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
1. Subvenções e transferências intergovernamentais	
Dotações intergovernamentais	
Dotação global	Transferências intergovernamentais permitindo equilibrar o orçamento das entidades públicas e apoiar a sua política de investimento. Em geral: dotações do governo central aos governos locais para suas despesas de custeio e investimento (equalização “vertical”).
Recurso carimbado	Transferências intergovernamentais para financiar especificamente um serviço ou uma política pública.
Dotação de equalização	Transferências intergovernamentais para a equalização da receita entre entes subnacionais do mesmo porte, de modo a reduzir as desigualdades entre eles (equalização “horizontal”).
Dotação condicionada	Transferências intergovernamentais, condicionadas ao alcance de um percentual de financiamento por porte de ente subnacional.
Subvenções públicas	
Subvenção de equipamento	Subvenção de um governo em benefício de outro ou de um governo em benefício de terceiro para financiar o custo de realização (projeto e construção) de determinado projeto.
Subvenção de complementação de preço	Subvenção de um governo em benefício de outro ou de um governo em benefício de terceiro para compensar a diferença entre o custo real de um serviço público e o valor cobrado do usuário.
Subvenção de equilíbrio	Subvenção de um governo em benefício de outro ou de um governo em benefício de terceiro para financiar o custo de realização (projeto e construção) de determinado projeto.

Exemplos franceses e internacionais

Exemplos Latino-Americanos

FRANÇA: Dotação Global de Funcionamento (DGF) que contribui para o equilíbrio do orçamento dos governos locais. Dotação Global de Equipamento (DGE) para complementar as receitas e subvenções dos Orçamentos de investimento dos governos locais.

FRANÇA: Dotação global de equipamento (DGE) específica das cidades novas até 1998. A dotação específica representava até 13% do valor do investimento dos municípios novo, no lugar de 2,3%, em média, para os demais.

FRANÇA: Fundo nacional de equalização dos recursos intermunicipais e municipais (FPIC).

FRANÇA: O “Contrato de cidade” permitia realizar projetos urbanos de forme contratual, entre o governo nacional, os governos locais e seus parceiros.
Objetivo: combater a desvalorização de bairros carentes. Desde 2007 o dispositivo mudou e hoje é chamado de Contrato urbano de coesão social (CUCS).

FRANÇA: Tarifa social das cantinas escolares.

EUROPA: Serviço de Interesse econômico Geral (SIEG): o poder público pode impor a um fornecedor de serviço determinadas obrigações em nome do interesse público; ele também pode participar do financiamento desse serviço.

MÉXICO: As *participaciones* (repasses compulsórios previstos em lei) federais e dos estados representam em média mais de 40% dos recursos dos municípios mexicanos.

MÉXICO: As *aportaciones* (repasses pontuais condicionados ao alcance de metas) representam em média mais de 45% dos recursos dos municípios mexicanos: FAEB (ensino fundamental), FASSA (Saúde) etc.

BRASIL: FPE (Fundo de participação dos Estados) partilhado conforme critérios populacionais e de renda por habitante. Cerca de um terço se concentra nos quatro estados do Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco).

Pouco desenvolvido na América Latina em projetos específicos.

MÉXICO: Reforma de 2007 das *participaciones federales*: 30% do crescimento anual do *Fondo General de Participaciones* são gerados pelo aumento das receitas tributárias locais.

Subvenções às concessionárias de serviços públicos, públicas ou privadas.

BRASIL: Exemplo da linha 4 do metrô de São Paulo, com 80% do investimento financiado por subvenção pública.

BRASIL: Programa “Minha casa minha vida” com subvenções, garantias para a compra, e seguro da residência principal, com condicionantes de renda.

BRASIL: “Dotações voluntárias” aos estados e municípios.

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
Isenção e Desconto	Isenções ou descontos concedidos para determinados tipos de bens urbanos e/ou determinados bairros no intuito de diminuir seu custo ou aumentar seu valor.
Cessão de terras públicas	Em especial cessões preferenciais ou gratuitas de terra para a produção de um bem urbano, por exemplo, por uma empresa privada ou parapública (Sociedade de economia mista).
Instituições Financeiras e Fundos Públicos Nacionais e Locais	
Instituição Financeira Especializada (IFE)	Instituição financeira pública encarregada de atuar no lugar do setor privado (ou de complementá-lo) para financiar projetos públicos, principalmente urbanos. Pode eventualmente fazer uso de recursos baratos e/ou captar nos mercados de capitais com a garantia do Estado, além de beneficiar-se de subvenções para subsidiar seus empréstimos.
Fundo de poupança pública	Fundos públicos alimentados por poupança compulsória ou incentivada e cujos financiamentos são dirigidos para projetos de desenvolvimento urbano.
Fundo de Investimento	Fundos públicos que permitem investir em projetos de interesse público, seja em capital de risco, seja sob forma de empréstimo. Financiamentos carimbados com base nos projetos de desenvolvimento urbano e cuja utilização é limitada.
Fundos de garantia	Fundos públicos que garantem os financiamentos contratados pelos entes subnacionais ou pelas empresas de desenvolvimento urbano: a garantia do Estado permite baixar o custo de financiamento e melhorar o perfil de risco do tomador.
Fundos nacionais de equalização	Fundos que agregam as receitas fiscais locais visando sua equalização horizontal.

- Instrumentos muito utilizados na América Latina
- Instrumentos pouco utilizados, mas que seriam oportunos
- Instrumentos pouco utilizados, porque carecem de condições prévias

Exemplos franceses e internacionais

FRANÇA: Taxa sobre o Valor Agregado (TVA) com alíquota reduzida para a habitação de interesse social.

Muito comum nos grandes projetos urbanos e de cidades novas: o proprietário público, em troca de diminuição do preço do terreno, pede a realização de infraestruturas, equipamentos públicos ou habitação de interesse social.

FRANÇA: Cessão de terrenos “desativados” (quartéis, terrenos ferroviários ou militares) para operações urbanas conduzidas pelo poder público, na maioria dos casos, por meio de SEM.

FRANÇA: *Crédit local de France* (banco estatal).

BÉLGICA: *Crédit communal de Belgique* (banco mutualista). A fusão desses bancos deu origem ao banco Dexia.

FRANÇA: Fundo de poupança da *Caisse des dépôts et consignations*.

REPÚBLICA DE CAMARÕES: Fundo Especial de Equipamento e Intervenção (FEICOM).

FRANCE: Fundo nacional pela sociedade digital (redes de telecomunicação).

VIETNÃ: Fundo de desenvolvimento urbano vietnamita.

FRANÇA: Fundo nacional de equalização dos recursos intermunicipais e municipais (FPIC).

Exemplos Latino-Americanos

BRASIL: Isenção de IPTU e ISS para determinadas operações urbanas (Ex: Porto Maravilha, no Rio de Janeiro), reduzindo o custo de gestão e estimulando a demanda no território (residencial e comércio).

Financiamento da habitação de interesse social.

MÉXICO: Banobras.

COLÔMBIA: Findeter.

BRASIL: Caixa Econômica Federal (também banco comercial), BNDES (para o setor privado e público).

BRASIL: FGTS/Caderneta de poupança.

MÉXICO: Infonavit.

MÉXICO: Fonadin (Fondo Nacional de Infraestructura) para as parcerias público-privadas (PPP).

ARGENTINA: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR).

BRASIL: SCPAR em Santa Catarina (aval de PPP e participações societárias estratégicas).

BRASIL: SP-Parcerias: Fundo de garantia das PPPs do estado de São Paulo; Fundo federal de garantia das PPPs (FGP) dos governos locais, desde 2012.

MÉXICO: Garantia da *Sociedad Hipotecaria Federal* aos bancos para o financiamento das hipotecas, garantias Banobras/Fonadin para as PPPs.

BRASIL: Fundo de indenização dos estados exportadores (FPEX).

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
2. Mobilização de capitais e dos mercados financeiros	
Empréstimo bancário “clássico”	Empréstimo contratado pelo ente subnacional com uma instituição financeira para financiar suas despesas de investimento genericamente. As boas práticas visam limitar o recurso ao empréstimo para o financiamento de projetos produtivos, garantindo assim “ <i>in fine</i> ” o pagamento da dívida.
Financiamento de projeto	Empréstimo contratado pelo ente subnacional com uma instituição financeira para construir determinado equipamento, cuja receita operacional reembolsará o principal e os juros da dívida.
Mecanismos de garantia	Mecanismo de proteção (interna ou externa) de um empréstimo ou de uma emissão de títulos: estruturação da dívida, fundo de garantia, saque automático e prioritário numa fonte externa, mecanismos de reembolso antecipado, cartas de crédito, etc.
Mercados financeiros de títulos mobiliários	Emissão de obrigações por um ou mais governos locais, eventualmente mediante uma instituição específica, para uma emissão pontual ou de maneira perene.
Securitização dos ativos públicos	Expediente de proteção interna de uma emissão de obrigações. Cessão de recebíveis (arrecadação futura, tarifa dos usuários, carteira de créditos, direitos de construir e distribuir, etc) a investidores, na forma de títulos financeiros emitidos no mercado de capitais mediante a criação de uma SPE.
Contra-garantia fidejussória	Expediente de proteção externa de uma emissão de obrigações. Contra-garantia de terceiro, terceiro que assim garante o reembolso em caso de default do tomador, contra remuneração. Isso melhorar o perfil de risco do tomador, diminuindo, portanto, o custo do financiamento.

Exemplos franceses e internacionais

EUROPA: O financiamento bancário do setor público local é o modelo dominante. Depois da crise financeira de 2008, o financiamento público local registrou uma retomada da intervenção do governo nacional. A escassez de crédito aos governos locais é mais um freio ao investimento público local.

Fonte de financiamento predileta das PPPs na maioria dos países.

Expedientes generalizados nos empréstimos tanto do setor público quanto do privado.

ESTADOS UNIDOS: *Municipal bonds*, modelo dominante do financiamento bancário do setor público local.

As ABS são um dos instrumentos mais desenvolvidos de securitização de ativos (públicos e privados).

ESTADOS UNIDOS: Prática generalizadas para a proteção dos *Municipal Bonds*.
Ex: a Financial Security Assurance Inc. (FSA), instituição financeira que “aluga” o seu rating AAA.

Exemplos Latino-Americanos

Predominância dos empréstimos das IFE em muitos países, as próprias sendo capitalizadas por recursos internos/de financiamentos internacionais.

MÉXICO: Crédito bancário garantido pelas receitas fiscais dos estados. Mercado pouco desenvolvido para os municípios.

Predominância ainda mais marcada das IFE devido à aversão ao risco do setor bancário clássico.

MÉXICO: Financiamento pelo setor privado das concessões rodoviárias com ou sem pedágio, e das PPS hospitalares.

BRASIL/COLÔMBIA: Garantias do governo nacional de vários empréstimos aos governos locais.

MÉXICO: Empréstimos tomados diretamente pelos governos locais, garantidos por fundos de reserva, abonados pelos repasses federais ou a arrecadação local.

BRASIL: Emissões de obrigações pelos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro.

MÉXICO: *Emisión de Certificados Bursátiles* (ECB) pelos grandes estados (DF, Nuevo León, Oaxaca, Veracruz),

MÉXICO: A maioria das ECB são protegidas por meio das SPE (*fideicomisos*) e dos fundos de garantia abonados por um percentual sobre a arrecadação local (*Tenencia* sobre o emplacamento de veículos, *Impuesto sobre nóminas*).

Não há exemplo conhecido na América Latina.

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
3. Captura das mais-valias fundiárias e imobiliárias e tributação local da terra	
Imposto predial e territorial e seus desdobramentos	
Imposto predial e territorial	Imposto recorrente (geralmente anual) baseado no valor dos terrenos e edificações dentro do municípios. Depende da existência de um registro de imóveis e do seu valor (PGV ou equivalente).
Imposto predial e territorial progressivo	Estratégia que consiste em tributar os imóveis conforme os usos, por exemplo, imposto mais alto para os usos urbanos menos densos.
Uso das dívidas tributárias	Utilização das dívidas fiscais locais (principalmente IPTU) para o pagamento dos imóveis correspondentes.
Antecipação do aumento do IPTU	Método que consiste em antecipar o aumento da arrecadação do IPTU com a chegada de novas atividades e de novos habitantes. Esse aumento serve para financiar o investimento público no local (diretamente e/ou mediante reembolso de empréstimos contratados para tanto).
Captura das mais-valias prediais e territoriais	
Impostos e outros tributos sobre operações urbanas	Tributação (na forma monetária, de terreno e/ou de obras efetuadas pela incorporadora) que visa cobrar das incorporadoras privadas tudo ou uma parte dos custos públicos induzidos por suas operações. O tributo é muitas vezes (mas não sistematicamente) reinvestido na mesma área.

Exemplos franceses e internacionais

Imposto local por excelência, existe em muitos países. Grandes categorias de unidades de valor utilizadas:

- Área dos terrenos/prédios (Rússia, Polônia)
- Valor do aluguel (França, Marrocos)
- Valor de mercado (EUA, Japão, Austrália, África do Sul)
- Valor declarado (Peru, Turquia).

Taxa sobre unidades vazias ou por subdensidade (desde 2010) na França.

Maior tributação dos terrenos não edificados: distinção TFPB/TFPNB na França.

Tributação variável conforme o uso (residencial, industrial, terciário).

ESTADOS UNIDOS: Utilização da dívida do imposto territorial pelas *Land Banks* para adquirir unidades abandonadas nos bairros sob operação urbana.

ESTADOS UNIDOS: *Tax Increment Financing* (TIF) que incide sobre revitalização urbana. É avaliado o volume de receitas tributárias na área antes da operação, e toda receita adicional durante determinado tempo serve para financiar investimentos na própria área. Os primeiros investimentos são financiados mediante empréstimos ou obrigações garantidas por essas receitas futuras.

FRANÇA: Taxa de ordenamento urbano, negociações no âmbito de Projetos urbanos em Parceria (PUP), participação das construtoras nas operações urbanas (ZAC – “*Zones d’aménagement concertées*”).

Exemplos Latino-Americanos

Na maioria dos países latino-americanos, o imposto é o *Predial*. **No México** por exemplo, a falta de atualização dos registros desde 1960 obera significativamente o seu rendimento, sendo o valor fundiário extremamente subavaliado. **No Brasil**, é o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), arrecadado pelos municípios. O recadastramento promovido pela prefeitura de Belo Horizonte aumentou a arrecadação em 19%.

BRASIL: IPTU progressivo no tempo para evitar a especulação sobre a terra. Teto estabelecido a 15% do valor venal (preço de alienação forçada, que pode ser 50 % inferior ao valor de mercado). Caso emblemático de Porto Alegre.

MÉXICO: Imposto apenas baseado na área do terreno (não na área edificada) em Mexicali (Baja California).

BRASIL: Utilização das dívidas de IPTU para a aquisição dos imóveis endividados no centro do Rio de Janeiro.

Não há exemplo conhecido na América Latina.

Mecanismo amplamente difundido na América Latina. Geralmente, as incorporadoras devem ceder de 15 a 35% do seu terreno para a construção de infraestruturas e de equipamentos.

MÉXICO: A incorporadora constrói e financia as infraestruturas básicas (ruas, água, gás, energia, drenagem,) até mesmo os equipamentos públicos (escolas, espaços públicos).

BRASIL: Os consórcios imobiliários permitem a uma operadora pública ceder parte de um terreno público para uma empresa, em contrapartida da construção pela mesma das infraestruturas em todo o terreno ou, ao contrário, em contrapartida da construção das infraestruturas em um terreno privado, em troca de parte do mesmo.

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
Alienação de direitos de construir adicionais ou de alteração de uso	Separação do direito de propriedade e do direito de construir, e alienação dos mesmos pelo município (preço fixo ou em leilão).
Tributação da mais-valia predial e territorial	Tributação da diferença entre o valor de um terreno e/ou prédio antes e depois da realização de um projeto público ou de uma mudança regulamentar. O pagamento pode ocorrer por ocasião da intervenção pública ou uma vez verificada a existência da mais-valia (venda, atualização de registro).
Concessão de operação urbana	Operação urbana de iniciativa pública numa determinada área. A realização (aquisição de terras, se for o caso, urbanização e espaços públicos, construção de equipamentos públicos, alienação ou locação de direitos de construir e das edificações produzidas) é delegada a uma concessionária pública, privada ou de capital misto. A renda das alienações financia as aquisições e obras, graças à mais-valia gerada pela operação urbana e às mudanças regulamentares.
Contribuição de melhorias	Os proprietários de uma área pagam (voluntária ou compulsoriamente) um valor pré-definido para financiar a reforma ou a construção de infraestruturas ou de serviços na área.
Remembramento	Reestruturação das propriedades parcial ou majoritariamente privadas numa determinada área, com intervenção do poder público (regulamentos, autorização, investimentos, até desapropriação focalizada), visando a otimização do seu uso e a realização de infraestruturas financiadas pelos proprietários. Os terrenos são redistribuídos entre os proprietários com base no seu valor após a operação.

Exemplos franceses e internacionais

Não há exemplo conhecido fora da América Latina.

A maioria dos países europeus tributa a mais-valia territorial, quer na forma de taxa específica, quer incorporando essa renda na base de cálculo do imposto de renda do beneficiário.

FRANÇA:

Taxa sobre a mais-valia quando da venda de um imóvel, Taxa padrão sobre os terrenos nus que se tornam edificáveis (TFTC) em benefício do município, e Taxa de valorização imobiliária sobre os bens situados no entorno de investimentos em transporte coletivo, em benefício do órgão de regulação dos transportes. As duas últimas taxas são pagas quando da venda.

FRANÇA: Área de Operação Urbana (ZAC – “*Zone d’aménagement concerté*”), que pode ser conduzida por um Estabelecimento público de Ordenamento (EPA, estatal), uma empresa pública local de Ordenamento, uma Sociedade de Economia Mista (SEM) ou concessionárias privadas.

ESTADOS UNIDOS: *Business Improvement Districts*.

Muito empregado na Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Taiwan.

FRANÇA: Associações fundiárias urbanas (AFU).

Exemplos Latino-Americanos

BRASIL:

– *Outorga Onerosa do Direito de Construir e por Alteração de Uso:* taxa fixa paga pelo proprietário na hora da solicitação do alvará de construção ou de urbanização. Exemplo de Curitiba, onde essa arrecadação alimenta um fundo específico voltado para habitação de interesse social ou para a compra de terras para grandes equipamentos.

– Leilão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) em São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, restritos a determinadas áreas, sendo a renda investida na própria área, conforme modalidades pré-definidas.

Instrumento ainda em fase exploratória na América Latina.

COLÔMBIA: *Participación en Plusvalías* que consiste em cobrar a mais-valia gerada pela incorporação de um terreno rural à área urbana ou pela construção de uma obra pública.

VENEZUELA: *Contribución Especial por Plusvalía*.

URUGUAI: *Retorno de las Valorizaciones*.

Operações conduzidas pela empresa pública MetroVivienda (Colômbia): controlada pela prefeitura de Bogotá, a empresa compra terras na periferia para promover o desenvolvimento privado da habitação popular no âmbito de empreendimentos mistos, em termos de funções.

A maioria dos países da América Latina dispõe desse instrumento na sua legislação, mas a sua prática é pouco desenvolvida, fora das grandes cidades colombianas e de Cuenca (Equador).

COLÔMBIA: *Contribución por Obras Públicas, Contribución de Valorización*.

BRASIL: *Contribuição de Melhoria*.

PERU, MÉXICO: *Contribución de Mejoras*.

Planes parciales na **COLÔMBIA** (Bogotá, Medellín), que podem ser de iniciativa do setor público ou dos proprietários privados (donos de no mínimo 51% da área).

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
Ação fundiária pública	<p>Utilização da gestão do patrimônio fundiário e imobiliário público como meio de financiamento e de implementação das políticas públicas (aquisição de terrenos considerados estratégicos, venda ou locação de terrenos e prédios públicos valorizados pela intervenção pública e/ou não utilizados e não estratégicos).</p> <p>Gestão direta pelo município ou por meio de entidade pública eventualmente compartilhada com outras prefeituras e/ou o Estado, financiada com recursos próprios, de terceiros ou tributação específica.</p>

4. Tarifa aos usuários e política tarifária para os serviços públicos locais

Política tarifária para os serviços públicos locais	<p>Tarifas pagas pelos usuários para se beneficiarem de um serviço público essencial.</p> <p>Tarifa definida pela prefeitura para todos os usuários no seu território.</p> <p>Esses serviços (e a arrecadação das remunerações correspondentes) podem ser realizados em regime de gestão direta, por empresas públicas, privadas ou de capital mistos, preexistentes ou criadas para a ocasião (SPE).</p>
Tarifa de uso	<p>Preço praticado pelo município conforme o acesso do usuário a um determinado equipamento.</p> <p>O preço depende do serviço prestado e varia em função do uso. Os serviços (e a arrecadação da tarifa) podem ser realizados em regime de gestão direta, por empresas públicas, privadas ou de capitais mistos, preexistentes ou criadas para a ocasião (SPE).</p>
Custos de atos administrativos	<p>Custos que o usuário deve pagar em troca da realização de trâmites administrativos.</p> <p>Essas despesas representam o reembolso dos custos gerados pela realização de tais trâmites.</p>
Taxa sobre os beneficiários locais	<p>Essa taxa se origina não na utilização direta de um bem ou serviço público mas no gozo de um benefício específico em dada localidade, tal como calçadas amplas e com boa manutenção ou ainda uma boa iluminação pública.</p>
Taxas especiais	<p>Criação de taxa específica para o financiamento de certos projetos: habitação de interesse social, rede de transporte urbano.</p>

- Instrumentos muito utilizados na América Latina
- Instrumentos pouco utilizados, mas que seriam oportunos
- Instrumentos pouco utilizados, porque carecem de condições prévias

Exemplos franceses e internacionais

FRANÇA: Estabelecimentos públicos fundiários do governo nacional ou local (com fiscalidade específica: a Taxa especial de equipamento (TSE), Agência fundiária e técnica da região de Paris (AFTRP), otimização e racionalização territorial do governo, lançada pela France Domaine.

ESTADOS UNIDOS: *Land banks*.

Exemplos Latino-Americanos

Na América Latina, o uso desse expediente não é a norma. As terras públicas são geralmente alienadas caso a caso, atendendo demandas das operadoras privadas. .

Entretanto, alguns exemplos:

- Banco de Tierra de Puebla (México),
- Em São Paulo (Brasil), a empresa pública responsável pelo metrô aluga, por prazo determinado, terrenos no entorno das novas estações, visando a construção e a operação de shoppings que contribuam para o financiamento da estação.

Financiamento dos serviços de água e saneamento pelo princípio “a água paga a água”: o financiamento do serviço é coberto a 100% pelas contas pagas pelos usuários (França, Japão).

Para a gestão da distribuição de água e/ou saneamento na França, convivem concessões privadas (SEDIF, maior concessão do mundo) e a administração direta (Paris, Le Havre, Rouen).

Sistema de habitação social para locação na França (empresas públicas, privadas e cooperativas).

Tarifa progressiva para a água, generalizada na América Latina: objetivo duplo de conservação dos recursos hídricos e cobertura das necessidades básicas.

COLÔMBIA: Exemplo emblemático da Empresas Públicas de Medellín (EPM), 100% controlada pela prefeitura, administra os serviços de água e saneamento, de telecomunicações e gás natural (em Medellín e em outros municípios), com orçamento superavitário que permite financiar investimentos.

BRASIL: Empresas de capital misto para a operação dos serviços de água/saneamento, após a abertura do capital de empresas públicas. Exemplos: a Companhia Catarinense de Água e Saneamento (CASAN), controlada pelo estado de Santa Catarina (64%), a SABESP em São Paulo, e a SANEPAR no Paraná.

Pedágios rodoviários.

Ingressos nos equipamentos culturais ou de lazer (museus, piscinas, parques naturais etc.).

Modo de financiamento generalizado para as rodovias e as infraestruturas de transporte coletivo.

MÉXICO: Pedágio para o segundo nível do anel rodoviária da Cidade do México, construído por concessão privada.

Obtenção de certidão de casamento, emplacamento de veículo, ou registro de empresa.

Obtenção de certidão de casamento, emplacamento de veículo, ou registro de empresa.

Não há exemplo conhecido fora da América Latina.

ARGENTINA: Possibilidade de aumentar temporariamente o imposto territorial para financiar uma infraestrutura de grande escala: 5% de todos os habitantes da cidade e +2,4 % para os habitantes que vivem a menos de 400 m da linha do metrô construída dessa forma.

FRANÇA: 1% habitação ou contribuição para o transporte, recolhidos pelas empresas.

Não há exemplo conhecido na América Latina.

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
5. Mobilização de capitais e parcerias com o setor privado	
Parcerias público-privadas (PPP)	
Contratos públicos de serviços ou de obras	<p>Contratos firmados a título oneroso por um governo local com uma empresa (privada ou pública) para a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços.</p> <p>O município financia integral e imediatamente.</p>
Delegação de Serviços Públicos (DSP) : Arrendamento	<p>Contrato pelo qual um Governo local entrega apenas a operação de um serviço público a uma empresa (privada ou pública), pelo qual ela se remunera diretamente com a tarifa aos usuários.</p> <p>O município continua sendo a autoridade reguladora do serviço público e proprietário dos bens.</p> <p>Os equipamentos operacionais são apenas disponibilizados à empresa delegatária.</p>
Delegação de Serviços Públicos (DSP) : Concessão de Serviços Públicos	<p>Diferentemente do arrendamento, a concessão implica que a concessionária assumo o investimento inicial, além dos custos operacionais.</p> <p>O município continua sendo a autoridade reguladora do serviço público e incorpora os equipamentos construídos no encerramento do contrato.</p>
Contrato de parceria	<p>Forma de contrato arrendamento (leasing) onde o município confia a uma empresa privada uma missão global (investimento inicial, custos operacionais, manutenção das obras e das instalações).</p> <p>O município continua sendo o único responsável pela operação do serviço público (ao contrário da DSP).</p> <p>Paga contrapartidas para remunerar as diversas funções da missão confiada ao parceiro ao longo de todo o contrato.</p>
BLT - Build, Lease and Transfer	<p>Forma de contrato arrendamento (leasing) onde o município proprietário de um terreno o arrendo a um terceiro que poderá construir um equipamento no imóvel público e alugá-lo ao município.</p> <p>Este só se torna proprietário do equipamento após o pagamento do último reembolso.</p>

Exemplos franceses e internacionais

Exemplos Latino-Americanos

Contratos de obras públicas generalizados em todos os países (contratos *turnkey*).

FRANÇA: DSP na forma de arrendamento : modelo dominante para a operação dos serviços urbanos de transporte e ambientais (água, saneamento, resíduos sólidos).

Modalidade de gestão que contribuiu amplamente para a emergência de empresas privadas francesas, hoje líderes mundiais do setor.

Concessões rodoviárias: modalidade de gestão para pontes, estradas e rodovias pedagiadas em muitos países.

A DSP pode contemplar todos os serviços urbanos de caráter industrial e comercial: água, saneamento, resíduos sólidos, transporte público, portos, aeroportos, telecomunicações, cantinas escolares, equipamentos esportivos e de lazer, etc.

Estrutura usada em muitos países, em especial no desenvolvimento das infraestruturas não geradoras de renda (prédios administrativos, hospitais, prisões, iluminação pública, etc.).

REINO UNIDO: *Private Finance Initiative* (PFI).

Contrato de *enfiteuse* para a administração e os hospitais na França.

Modalidade mais clássica de realização dos investimentos públicos, geralmente regulamentadas por uma lei-marco de licitações públicas (Brasil: lei 8.666; México: *ley de obras públicas financiadas*).

Modo de gestão amplamente difundido na América Latina, com empresas públicas locais de capital 100% público ou misto, mas também com empresas privadas, apesar das resistências políticas e de alguns fracassos (ex: a Veolia saiu da DSP Aguas del Valle na Argentina, em 2003).

COLÔMBIA: Serviços de distribuição de água por SEM controladas pelo poder público (Cartagena) ou não (Barranquilla).

BRASIL: Empresas públicas ou SEM, às vezes de capital aberto, para os serviços de distribuição da água (SABESP em São Paulo) e de transporte (metrô do Rio de Janeiro).

Disseminação das concessões na América Latina no setor da água/saneamento e rodoviário há mais tempo.

Transporte urbano: linha 4 do metrô de São Paulo, renovação da DSP do metrô do Rio, com a construção de uma nova conexão, diversos projetos de VLT/BRT no México, etc.

Distribuição de água: DSSP com expansão da rede em Campo Grande (Brasil), Buenos Aires ou Córdoba (Argentina), La Paz/El Alto (Bolívia), Guayaquil (Equador).

Saneamento: Estações de tratamento de esgotos em Atotonilco (México) ou Taboada (Peru).

BRASIL: Concessões administrativas.

MÉXICO: *Proyectos para Prestación de Servicios* (PPS), que permitem aproveitar a estrutura da PPP em projetos urbanos não geradores de renda, como hospitais, presídios, escolas, etc.

Muito pouco usado no setor público na América Latina.

COLÔMBIA/MÉXICO

Contratos de arrendamento financeiro para a aquisição de material rodante pelas empresas públicas de transporte.

Anexo 2 Os instrumentos de financiamento do desenvolvimento

Modalidades práticas	Descrição
Privatização de serviços públicos	Forma de contrato pelo qual a propriedade das infraestruturas é transferida definitivamente ao parceiro privado, o mesmo sendo responsável pelo investimento, o financiamento e a operação do serviço, bem como da interface direta com os usuários.
Financiamentos participativos visando o ordenamento urbano	
Microfinanças	Desenvolvimento do microcrédito, isto é, da oferta de serviços financeiros à população de baixa renda e aos trabalhadores do setor informal (por ex.: criação de bancos locais e comunitários ou de fundos populares).
Facilitação da criação de operadoras comunitárias sem fins lucrativos e de propósito específico	Fomento e criação de atores privados, geralmente comunitários, que compram terrenos e revendem imóveis construídos, dando às famílias mais modestas acesso a terrenos para construir e anulando os riscos de especulação.

- Instrumentos muito utilizados na América Latina
- Instrumentos pouco utilizados, mas que seriam oportunos
- Instrumentos pouco utilizados, porque carecem de condições prévias

Exemplos franceses e internacionais

ESTADOS UNIDOS: Água/saneamento (ex : *Sacramento Sanitation District*/SYNARGO).

DUBAI: Água/saneamento para os grandes projetos de desenvolvimento residencial (ex : *Palm Jumeirah*).

BANGLADESH: *Grameen Bank*, estabelecimento pioneiro da microfinança.

ESTADOS UNIDOS: Revenda de unidades residenciais abandonadas em áreas degradadas.

Prática que está se disseminando em grande escala.

Exemplos Latino-Americanos

Derivas pontuais de alguns contratos de concessão (BOT) em vários países latino-americanos.

BOLÍVIA: Privatização da SEMAPA, mediante contrato de 40 anos que previa a privatização dos recursos hídricos, sem controle dos preços nem garantia sobre a propriedade dos bens no encerramento. Contrato anulado após intensos protestos populares.

O continente latino-americano possui cerca da metade das instituições de microcrédito monitoradas pelo Micro Banking Bulletin (MBB). O mercado da microfinança registra uma penetração de mais de 60% em área urbana.

MÉXICO: Novo programa de empréstimos para a autoprodução, lançado pela *Sociedad Hipotecaria Federal* (SHF), por intermédio de agentes credenciados.

BRASIL: A Caixa Econômica Federal oferece linhas de microcrédito para a compra de materiais de construção.

Não há exemplo conhecido na América Latina.

Para saber mais...

- AFD, 2005, *Financer les investissements des villes des pays en développement*.
- AFD, 2012, *L'économie informelle dans les pays en développement*, **Conférences et Séminaires n° 06**.
- ALBRECHT D., 12-13 de outubro 2011, "How to finance social housing and public infrastructure from private land valorization in urban development projects. The example of Brazilian Cepacs", *Financing Social Housing – Investing in Urban Regeneration*, **Johanesburgo**.
- BANCO MUNDIAL, 2005, *Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case studies of innovative domestic credit enhancement entities and techniques*, **Washington D.C.**
- BANCO MUNDIAL, 2011, *Guidebook on Capital Investment Planning for Local Government*.
- BANCO MUNDIAL, 2012a, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Innovative Approaches*.
- BANCO MUNDIAL, 2012b, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Guarantees*.
- BANCO MUNDIAL, 2012c, *Best Practices in Public-Private Partnership Financing in Latin America: the Role of Subsidy Mechanisms*.
- BANCO MUNDIAL, 2013, *Planning, Connecting and Financing Cities Now. Priorities for City Leaders*.
- BILLAND Ch. J., mars 2006, *Expanding Local Government Resources for Capital Projects through Municipal Borrowing and other Market-Based Financing*, **Global Urban Development, vol 2**.
- DE CESARE C. M., 2012, *Improving Performance of the Property Tax in Latin America*, **Lincoln Institute of Land Policy**.
- ERBA D. A., 2007, *Catastro multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo Urbano*. Cambridge, **Lincoln Institute of Land Policy**.
- ERBA D. A., 2008, *El catastro territorial en los países Latinoamericanos*. Cambridge, **Lincoln Institute of Land Policy**.
- FURTADO F. et ACOSTA Cl., 2012, *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina*, **Working paper, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy**.
- KEHEW R., MATSUKAWA T. et PETERSEN J., 2005, *Local Financing for Sub Sovereign Infrastructures in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques*, **World Bank Discussion Paper, n° 1**.
- KENNY J. et LAVANCHY R., 2012, *Emerging Partnerships – Top 40 PPPs in Emerging Markets*, **IFC**.
- LOZANO-GRACIA N. et al., 2013, *Leveraging Land to Enable Urban Transformation – Lessons from Global Experience*, **World Bank Policy, Research Working Paper n° 6312**.

- METEYER-ZELDINE F., 2009, *Qui Paie Quoi en matière de transport urbain – Guide de bonnes pratiques*, AFD.
- ONU, 2012 *World Urbanization Prospects: the 2011 revision*.
- ONU HABITAT, 2001, *The State of the World's Cities Report*.
- ONU HABITAT, 2004, *The state of the World's Cities: Globalization and Urban Culture: 2004/2005*.
- ONU HABITAT, 2007, *The state of the World's Cities: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 2006/2007*.
- ONU HABITAT, 2008, *Municipal financing and urban development*, **Human Settlements Global Dialogue Series**, n° 3.
- ONU HABITAT, 2009a, *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*.
- ONU HABITAT, 2009b, *The state of the World's Cities: Harmonious Cities: 2008/2009*.
- ONU HABITAT, 2009c, *Guide to municipal finance*.
- ONU HABITAT, 2010, *The state of the World's Cities. Cities for All. Bridging the Urban Divide : 2010/2011*.
- ONU Habitat, 2011, *Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development*.
- ONU HABITAT, 2012a, *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana*.
- ONU HABITAT, 2012b, *Planificación de Ciudades Sostenibles: Orientaciones para Políticas*.
- ONU HABITAT, 2012c, *The state of the World's Cities: Prosperity of Cities: 2012/2013*.
- ONU HABITAT, 2013, *World Urban Campaign – Better City, Better Life*.
- PAULAI T., 2006, *Le financement du développement urbain dans les pays émergents*.
- QUENAN C. e VELUT S. (org.), **março de 2011**, *Les enjeux du développement en Amérique latine : Dynamiques socioéconomiques et politiques publiques*, **Institut des Amériques avec la participation du GRET**, AFD, coll. "À Savoir", n° 04, 391 p.
- SMOLKA M. O., 2013, *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and tools for Urban Development*, Lincoln Institute of Land Policy.
- VASSALLO MAGRO J. M. e IZQUIERDO DE BARTOLOMÉ R., 2010, *Infraestructura pública y participación privada – Conceptos y experiencias en América y España*, CAF.

A AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD)

Estabelecimento público, a *Agence Française de Développement* (Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD) atua há mais de setenta anos no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento nos países do Sul e na França ultramarina. É executora da política definida pelo Governo francês.

Presente em quatro continentes, onde dispõe de uma rede de 70 agências e escritórios de representação no mundo, sendo nove na França ultramarina e um em Bruxelas, a AFD financia e acompanha projetos que melhoram as condições de vida das populações, fomentam o crescimento econômico e protegem o planeta: escolarização, saúde materna, apoio ao agricultor e à pequena empresa, abastecimento de água, preservação da floresta tropical, luta contra o aquecimento do planeta...

Em 2012, a AFD dedicou € 6,9 bilhões ao financiamento de ações nos países em desenvolvimento e em benefício da França ultramarina, contribuindo assim, e em especial, para a escolarização de 10 milhões de crianças no ensino fundamental e 3 milhões no ensino médio, e para a melhora do abastecimento de água potável para 1,79 milhão de pessoas. No mesmo ano, os projetos de eficiência energética gerarão uma economia de cerca de 3,6 milhões de toneladas de equivalente CO₂ por ano.

www.afd.fr

O INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações e seminários, além de um programa de TV em canal fechado.

Em 2014, o IPEA completará 50 anos. Sediado em Brasília, o Instituto possui sete diretorias de pesquisa e sua missão é “produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro”. Todas as publicações do Ipea podem ser acessadas gratuitamente no portal www.ipea.gov.br

A FUNDAÇÃO CIUDAD HUMANA

A Fundación Ciudad Humana é uma fundação sem fins lucrativos criada há 12 anos, que promove a construção participativa de cidades sustentáveis, tanto no plano ambiental quanto socioeconômico. A sua missão é participar da transformação positiva das cidades e trabalhar em prol da mudança estrutural das mentalidades e práticas cidadãs no intuito de melhorar a qualidade de vida dos habitantes das cidades. Atuando em muitas cidades da América Latina, a Fundação trabalha em conjunto com as autoridades locais e a sociedade civil, tratando de adotar um método de trabalho interdisciplinar e transdisciplinar, capaz de contemplar os desafios urbanos em toda sua complexidade.

www.ciudadhumana.org

Foto de capa:
Fundação Ciudad Humana

AFD
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris Cedex 12 - France
Tél. : + 33 1 53 44 31 31 / Fax : + 33 1 44 87 99 39 / www.afd.fr

IPEA
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Setor Bancário Sul, Edifício BNDES - 70076-900 - Brasília - DF - Brasil
Tel. : + 33 (55) 61 33 15 54 22 / www.ipea.gov.br

FUNDACIÓN CIUDAD HUMANA
Calle 73 # 10 - 10. Oficina 503 - Bogotá - Colômbia
www.ciudadhumana.org



Essa publicação foi impressa respeitando o meio ambiente
com tintas vegetais e em papel FSC (manejo florestal sustentável)

Edições anteriores:



N°1 - Extrême pauvreté et développement
(AFD & ATD Quart Monde)



N°5 - Appui aux systèmes productifs locaux ou « clusters »
(AFD & ONUDI)



N°2 - Humanitaires et développeurs : comment agir ensemble en sortie de crise et de conflit
(AFD & Groupe URD)



N°6 - Entreprises et développement
(AFD & IMS-Entreprendre pour la Cité)



N°3 - Enseignement des partenariats AFD/Collectivités territoriales françaises
(AFD & Cités Unies France)



N°7 - Eau et assainissement en sortie de crise : entre urgence et développement
(AFD & Groupe URD)



N°4 - Collectivités territoriales & commerce équitable
(AFD & Plate-forme pour le commerce équitable)



N°8 - Parcs naturels régionaux de France & coopération décentralisée
(AFD & Fédération des PNR de France)



N°9 - Indications géographiques : qualité des produits, environnement et cultures (AFD & Fonds Français pour l'Environnement Mondial)



N°13 - Pauvreté et environnement : conjuguer les trajectoires (AFD & Institut Veolia Environnement)



N°10 - Agendas 21 et actions internationales des collectivités (AFD, Région Île-de-France & ARENE)



N°14 - L'économie sociale et solidaire, un atout pour la coopération décentralisée (AFD, Région Île-de-France & ARENE)



N°11 - Le partenariat avec les sociétés civiles pour le développement (AFD & CCFD - Terre Solidaire)



N°15 - La santé des femmes au Tchad, entre urgence et développement (AFD & Association Tchadienne pour le Bien-Être Familial)



N°12 - Les enfants des rues : de la prise en charge individuelle à la mise en place de politiques sociales (AFD & Samusocial International)

Existe em inglês

