Transetoriedade dos serviços urbanos: preâmbulos de discussão*

Moema Miranda de Siqueira**

Sumário: 1. Urbanização e serviços essenciais; 2. Transetoriedade dos serviços urbanos; 3. O papel do Estado em relação aos serviços urbanos; 4. Descentralização e municipalização; 5. Novas relações e compromissos; 6. Conclusões.

Palavras-chave: transetoriedade; serviços urbanos.

Neste artigo são analisados alguns aspectos da gestão de serviços urbanos em uma perspectiva global, ressaltando-se, mais do que suas características setoriais específicas, aquelas de inter-relação e transversalidade desses serviços no espaço das cidades. O objeto do estudo é a infra-estrutura urbana básica, composta por serviços como os transportes, saneamento, energia elétrica e telecomunicações. Num contexto de redefinição do papel do Estado, são levantadas tendências e perspectivas relacionadas às parcerias público/privadas e às novas relações e compromissos daí decorrentes.

Transverseness of urban services: preamble to a discussion

This study analyzes some aspects of urban service management in a global perspective, pointing out, more than its specific sectorial characteristics, those of interrelation and transverseness of these services in the urban areas. The object of the study is the basic infrastructure, including services such as transportation, sanitation, power, and telecommunications. In a context of redefinition of the State's responsibilities, the paper indicates trends and perspectives related to public/private partnerships and the new relations originated from them.

---

* Colaborou no levantamento bibliográfico Maria Angélica Euletério de Sousa, bolsista de AP do CNPq.

** Doutora em administração pela USP, professora titular aposentada da UFMG e pesquisadora do CNPq e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Transportes-Gepet/Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração-Cepead/UFMG.

1. Urbanização e serviços essenciais

Muito embora dados recentes indiquem que o adensamento populacional nas megalópoles dos países mais desenvolvidos esteja desacelerando, nos países em desenvolvimento ele ainda mostra sinais de persistência, aprofundando os inúmeros problemas daí decorrentes, como o favelamento, o congestionamento do trânsito, a violência e a poluição ambiental, configurando o denominado caos urbano. Muitos desses problemas decorrem da oferta insuficiente de serviços essenciais, exigindo novas formas de tratar e oferecer tais serviços.

Sabe-se que a ocupação do espaço urbano não se deu de forma homogênea, distribuindo de maneira perversa seus frutos e gerando oportunidades desiguais para diferentes grupos populacionais. Em geral, são as áreas onde moram as elites sociais aquelas que contam com infra-estrutura e serviços públicos adequados, podendo ainda ter acesso a serviços privados. Enquanto isso, a população menos privilegiada convive com uma contínua e crescente situação de privação coletiva e exclusão social.

Desta forma, mesmo no ambiente neoliberal do momento, há um relativo consenso sobre o papel do Estado em tomar medidas para melhorar a vida nas cidades. As políticas públicas para os problemas urbanos têm por objetivo tentar reduzir as iniqüidades em termos de serviços essenciais para a sobrevivência e a convivência dos habitantes da cidade. Os custos de implantação e de manutenção dos equipamentos de uma cidade dependem de um plano racional e humano de ocupação e uso do solo. De acordo com Brasiliense (1997), é importante que se estabeleçam critérios para definir a localização dos empregos, dos hospitais, das escolas, das creches etc., sob pena de se criar ou reforçar uma cidade de excluídos.

Uma gestão urbana efetiva é essencial para o crescimento econômico e para o controle da pobreza urbana. O Banco Mundial estima entre US$100 milhões e US$250 milhões o montante que cada país do Terceiro Mundo deve gastar com habitação e infra-estrutura urbana. Mesmo com ajuda externa, são grandes as dificuldades para se levantar essa quantia (Banque Mondiale & Unches, 1989).

Além disso, o usuário principal das políticas urbanas é uma população fragmentada, acostumada ao mau atendimento de suas necessidades básicas, e sem tradição de participação social. Do lado dos prestadores de serviços, concessionárias e demais parceiros, o risco é a influência de uma tradição política que se caracterizava pelo clientelismo, favorecimento e até mesmo pela corrupção, em detrimento do espírito público de mecanismos eficazes de avaliação dos serviços.

2. Transetoriedade dos serviços urbanos

Os serviços urbanos são, por excelência, o domínio das abordagens transetoriais. Desde os anos 60, procura-se superar a visão setorializada da cidade, dando ênfase às relações entre seus serviços essenciais.

Coing e Henri (1990) chamam a atenção para a influência da perspectiva recentemente adotada pelos organismos de ajuda ao Terceiro Mundo, globalizando sua abordagem para as cidades.

As políticas para os serviços essenciais das cidades devem estar sintonizadas, de forma a tentar cobrir diferentes aspectos da realidade urbana, comprovadamente relacionados, como habitação, emprego, lazer, oferta de bens e serviços básicos, educação, saúde e locomoção.

Tendo em vista os múltiplos interesses envolvidos, muitas vezes as políticas urbanas públicas produzem resultados contraditórios, gerando desperdícios, ineficiência e prejuízos sociais. Daí a importância da questão da "gestão urbana", significando a tentativa de implantar políticas transetoriais para as cidades. O planejamento assume papel fundamental, como ação do governo na definição dos objetivos, no financiamento dos investimentos e na compatibilização das políticas setoriais numa perspectiva global/transetorial.

A descentralização e o enfoque local dos problemas são importantes estratégias do modelo de gestão urbana transetorial, que busca também integrar as políticas e reforçar as instâncias institucionais encarregadas dessa gestão, procurando aumentar sua legitimidade. Desta forma, a concepção de gestão envolve a idéia de processo, e não de uma série descontínua de projetos.

Os documentos do Banco Mundial refletem esta evolução, na medida em que, nos últimos 15 anos, deixaram de enfocar "políticas setoriais", passando a enfatizar "gestão urbana", incluindo a abordagem transetorial dos serviços. Tais mudanças podem ser resumidas, conforme Coing & Henri (1990) em quatro tendências:

- passagem da promoção de projetos unidimensionais, submetidos a critérios próprios de avaliação, para o apoio a projetos multidimensionais e integrados;
- passagem de projetos de investimento puro ou considerados rentáveis para projetos de exploração e manutenção, comportando reforço institucional;
- passagem de programas setoriais nacionais para projetos que incluem descentralização e gestão local, reforçando o governo local e substituindo o enfoque na produção pelo da distribuição de serviços;
- passagem da prática de definição de projetos a partir de soluções experimentadas pelos países industrializados para projetos de inspiração nas práticas das cidades envolvidas.

Assim, se a tendência atual de internacionalização produz certa homogeneidade dos serviços, das formas de organização e da regulação, existe

também uma tendência inversa, aumentando o papel dos poderes locais, admitindo configurações muito diferenciadas de prestação direta, de regulamentação ou de gestão delegada de serviços (Coing & Henri, 1990).

Desde algum tempo a experiência vem mostrando a necessidade de uma abordagem transetorial, que não separe um serviço dos outros, nem as funções urbanas e sociais vitais, e que as integre tanto em uma política urbana quanto na política macroeconômica. No entanto, água, saneamento, transportes ou coleta de lixo exigem especialistas diferentes, instituições específicas e políticas próprias. Tais particularidades dos pontos de vista técnico e de domínio de intervenção dificultam o esforço para a transetoriedade desejada.

Segundo Coing & Henri (1990), uma importante contribuição para esta abordagem provém da tradição de pesquisadores e instituições do Terceiro Mundo de tratar as questões das camadas populares e, em especial, de seus problemas ligados a serviços urbanos em uma perspectiva mais globalizada, freqüentemente proveniente das demandas de associações de moradores. No entanto, como ressalvam os autores, neste contexto, as análises são feitas a partir do enfoque do consumo ou das taxas de cobertura, ou mesmo dos custos ou qualidade dos serviços, transformando-se em demandas e reivindicações sociais de base, sem remontar aos outros níveis da cadeia de produção. Isto porque o tema "serviços urbanos" comporta ainda diferentes aproximações teóricas, que podem ser assim resumidas:

- análise de cobertura dos serviços, enfoque mais tradicional e que está sujeito à dificuldade clássica de identificar a existência de infra-estrutura, o nível real dos serviços ofertados, sua qualidade etc.; tem a vantagem de permitir comparações, através de uso de indicadores, entre serviços ofertados e demandas ideais e reais;
- análise financeira dos serviços, possibilitando análise transversal, mas envolvendo dificuldade de comparações, tanto entre os próprios serviços, através do tempo, como entre os financiadores públicos ou privados, locais, nacionais ou internacionais;
- análise a partir da produção, quando as diferenças entre os serviços ficam mais explícitas.

Outra contribuição interessante para a atual discussão sobre a transetoriedade dos serviços urbanos pode estar relacionado à noção de sustentabilidade. Seu conceito é bastante complexo e comporta diferentes significados, tendo surgido originariamente dentro do debate ambientalista.

Segundo Neder (1995), há uma vertente desse debate que privilegia temas relacionados com a conservação das florestas tropicais, enquanto outra correlaciona a questão ambiental com padrões de produção e consumo, po-

breza e urbanização, industrialização, comércio e indústria internacionais. Ambas preconizam que a superação da degradação ambiental e ecológica depende tanto de políticas no plano global quanto de processos locais de descentralização, iniciativas locais, autonomia e gestão comunitária.

Outra tendência mais recente, também citada pelo mesmo autor (Neder, 1995), define sustentabilidade como o processo de *ecologisar* o sistema social, obtendo uma soma positiva dos planejamentos local e global em torno de processos produtivos sinérgicos ou afins aos ecossistemas. Concebe sustentabilidade como a relação entre sistemas econômicos históricos, dotados de alto dinamismo temporal e espacial, portanto voltados para mudanças, e sistemas ecológicos igualmente dinâmicos, mas regidos por ciclos mais lentos. Qualquer relação, para ser sustentável, pressupõe a continuidade da vida, reconhecendo e trabalhando com os limites que a realidade impõe. Na definição desses limites, o debate atual reconhece a possibilidade de a sustentação puramente ecológica se converter num instrumento de exclusão social e, portanto, politicamente injusta. Assim, o componente fundamental da definição de limites estaria na compreensão sociopolítica do capital natural.

Como recomendação principal, a primeira preocupação de qualquer planejamento para a sustentabilidade teria de estar voltada para o objetivo de tornar as práticas produtivas convergentes para um tríplice processo de regulação compatível entre si:

- obter incrementos produtivos;
- superar a pobreza e exclusão social;
- assegurar sustentabilidade às bases ecológicas da economia.

Porém, o que se pode constatar, junto com Neder (1995), é que, infelizmente, no mundo todo e em diferentes estratos sociais, os incrementos produtivos estão gerando formas de organização social do trabalho que reproduzem o desemprego estrutural e *apartheids* sociais, distantes do ideal da sustentabilidade.

3. O papel do Estado em relação aos serviços urbanos

Desde o surgimento do capitalismo, Estado e mercado sempre estiveram em mútua interação, mudando apenas sua posição e influência relativa em função de diferentes circunstâncias políticas e econômicas. O Estado utiliza a regulamentação, com maior ou menor intensidade, conforme as circunstâncias históricas, para proteger a sociedade e seus próprios interesses nesse jogo de poder.

Assim, por exemplo, as décadas de 50 e 60 foram fortemente marcadas pelo paradigma da regulação internacional e do intervencionismo do Estado, baseados no ideal keynesiano como forma de queimar etapas e promover o desenvolvimento econômico.

Na América Latina, economistas e pensadores, em geral vinculados à Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e defensores do chamado "desenvolvimentismo", a partir da ideologia keynesiana, preconizavam, para os países subdesenvolvidos, a acumulação de capital associada à incorporação de inovações tecnológicas, como pré-requisito para se atingir o aumento da produtividade (Capes, 1995). Para tanto, consideravam indispensável um processo de industrialização substitutivo de importações, alavancado pelo Estado.

A partir do final dos anos 60 e início dos anos 70, os choques de oferta vinculados ao aumento dos preços do petróleo e o ressurgimento da inflação nos países desenvolvidos precipitaram a crise da ideologia keynesiana e o surgimento da doutrina do Estado mínimo.

O *Washington consensus*, designando a opinião comum do FMI, do Bird e da comunidade financeira internacional acerca das políticas a serem adotadas pelas economias em desenvolvimento para o seu ajuste econômico-financeiro, transformou-se em um verdadeiro paradigma a ser fielmente obedecido. Inclui uma série de medidas de contenção de gastos públicos e arrocho fiscal, destacando-se a privatização, que continua a ser norteadora dos processos de reformas do Estado em todos os países em desenvolvimento.

Com base em relatórios do FMI e do Banco Mundial, Capes (1995) sintetizou os pressupostos do *Consenso de Washington* em relação às reformas institucional e política preconizadas e que interessam de perto à questão dos serviços urbanos:

- utilização de princípios comerciais para a operacionalização da empresa pública;
- maior concorrência, eliminando-se ou mantendo-se um limite mínimo de elementos monopolísticos;
- estímulo à participação de novos agentes sociais na elaboração de projetos e na operação da infra-estrutura.

No entanto, mesmo nos casos em que essas reformas foram exageradamente ortodoxas, como no Chile, muitas vezes foi necessário que o Estado assumisse um papel decisivo, tanto na implementação das próprias medidas envolvidas nas mudanças quanto em situações específicas que envolviam compatibilização de políticas e interesse público.

O espaço vivencial efetivo

Uma importante contribuição para se compreender adequadamente os serviços urbanos frente ao ideário neoliberal é a que considera o Estado responsável pelo "espaço vital efetivo". Este conceito baseia-se em argumento não apenas de natureza ética, mas de base material, a partir da idéia de que o homem se locomove em dois tipos de espaço: o "espaço social dominado", constituído de todos os elementos de sua existência que ele domina; e o *"espaço vital efetivo"*, constituído de elementos de sua existência sobre os quais ele não exerce controle (Muniz, 1997a).

A sociedade industrial provoca uma diminuição do "espaço vital dominado" e um aumento do "espaço vital efetivo". O homem urbano vê os elementos críticos de sua existência — água, transporte, comunicação e até mesmo ar puro — deixando, cada vez mais, de fazer parte de seu "espaço vital dominado" para se tornar integrante de seu "espaço vital efetivo", ou seja, são elementos vitais sobre os quais ele não tem domínio. O Estado é a instância legítima capaz de garantir esse "espaço vital efetivo", justificando, assim, sua intervenção nesse limite.

4. Descentralização e municipalização

O conceito clássico de descentralização envolve a idéia de delegação, outorga ou transferência de poder para unidades subalternas, capacitando-as com competências e recursos que virtualmente permitirão que sejam mais eficientes e próximas aos usuários (Barbosa et alii, 1997). Comporta diferentes formas, desde a intra-organizacional, efetivada de cima para baixo entre os níveis de uma organização, passando pela interorganizacional, no caso da administração pública entre os diferentes níveis de governo, até a extra-organizacional, para fora dos limites originais da organização (Pimenta, 1995).

Segundo Souza e Moreira (1995), a descentralização da atividade econômica é uma das principais estratégias do Estado moderno para garantir sua maior eficiência, através do aumento da autonomia dos estados e municípios na prestação dos serviços que lhes são próprios. Entre os principais argumentos legitimadores da descentralização estão o reconhecimento da capacidade de as instâncias mais próximas da população identificarem soluções criativas e eficazes para seu adequado atendimento e a possibilidade de desenvolvimento de novas formas de o governo relacionar-se com a iniciativa privada para o desempenho conjunto, ou delegado, de suas atividades.

Outra influência é associada à emergência de processos políticos que ligam a descentralização a avanços democráticos.

A onda de reformas acompanhadas de processos de descentralização do Estado que começou na Europa, especialmente na Itália, França e Espa-

nha, na década de 80, atingiu logo depois a América Latina, de modo particular o Chile, a Colômbia, o Peru, a Bolívia e o Brasil, com a ampliação do direito de autonomia municipal.

No caso brasileiro, embora a tradição republicana seja de afirmação do federalismo como forma de estruturação político-territorial do Estado (Muniz, 1997b), uma grande novidade da Constituição de 1988 foi a transformação dos municípios em entes federados, portadores de autonomia administrativa e econômica. No entanto, muitos aspectos importantes, como a distribuição de competências entre os três níveis de governo, não foram adequadamente regulados, dependendo de posterior regulamentação por lei ordinária (Pepp, 1997:164). Com isso, boa parte dos municípios encontra-se hoje sem condições de cumprir suas competências constitucionais, por falta tanto de recursos técnicos e financeiros quanto de mecanismos de cooperação entre as esferas federal e estadual de governo.

No que se refere especificamente ao aspecto fiscal, as mudanças constitucionais incluíram um aumento da receita do Fundo de Participação dos Municípios, que passou a ser composto por 22,5% dos recursos arrecadados com o imposto de renda e com o imposto sobre produtos industrializados, mas não adotou, ao contrário do Fundo de Participação dos Estados, critérios redistributivos na alocação dos recursos. Estes são distribuídos de forma desigual entre os municípios das capitais, as cidades de porte médio e os municípios pequenos (Pepp, 1997:170).

A municipalização, entendida como processo através do qual a municipalidade responsabiliza-se por serviços de interesse local (Santos, 1983), é relevante para o tema da transetoriedade dos serviços urbanos e o ideal de reordenar cidades. Um exemplo interessante do caso brasileiro é a questão do trânsito, que, com a municipalização, deu ao prefeito o poder de gerir concomitantemente o trânsito, o transporte público e o uso do solo. O novo Código Brasileiro de Trânsito também contribuiu com essa evolução, ao deixar de ver o trânsito como um caso de polícia e integrá-lo na questão mais ampla da cidadania.

O chamado federalismo descentralizado consagrado na Constituição de 1988 foi ousado no que se refere à autonomia político-administrativa, financeira e fiscal dos municípios brasileiros, elevados à condição de entes federados, mas, conseqüentemente, supõe a efetivação de um projeto federalista cooperativo e equilibrado. Exige participação direta, na formulação e supervisão de políticas, não só de burocracias municipais e estaduais capacitadas, como também da população organizada.

A revalorização do local

As reformas descentralizadoras ocorridas no contexto da crise do *Welfare State*, de redefinição do papel do Estado e de reestruturação econômica para a

acumulação flexível, exigência da globalização, tiveram como uma de suas características mais marcantes a revalorização do local. Embora freqüentemente muitas estratégias continuem a ser definidas centralmente, as reformas reforçaram o processo de globalização-localização (Storper, 1994)

Em recente estudo, Farad (1997), analisando programas governamentais, constatou, no caso brasileiro, a importância crescente das ações do governo local nos últimos anos. A explicação pode ser atribuída, entre outros fatores, ao aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais, estabelecida a partir da Constituição de 1988, e à ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores internacionais, inegavelmente influenciando — direta ou indiretamente — as políticas governamentais no país (Farad, 1997:134-5). Mesmo programas em que a iniciativa era estadual, a co-responsabilização dos municípios foi uma dimensão central, como no caso do programa Um Novo Modelo de Gestão, desenvolvido pelo estado de Rondônia.

Uma importante constatação do estudo citado é que os projetos locais parecem representar de fato um processo de descentralização, procurando superar a mera desconcentração da execução e atingindo a transferência de recursos e de decisões para os municípios, o que não acontecia com experiências anteriores, embora mantendo-se a função coordenadora nos outros níveis de governo envolvidos (Farad, 1997:146)

5. Novas relações e compromissos

As demandas societárias pela reforma do Estado no país, a partir da segunda metade dos anos 70, suscitaram mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas e do aparelho do Estado. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a eqüidade dos resultados, foram introduzidas preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos.

O conceito de parceria refere-se tanto à articulação entre níveis de governo, ligada a medidas descentralizadoras, quanto à cooperação público-privada. A parceria é entendida como uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, mantendo-se a liberdade constitucional das partes, que concordam em colaborar para a realização de objetivos comuns, vistos como vantajosos em relação à ação individual.

Com a descentralização, a máquina administrativa torna-se mais fragmentada e flexível, facilitando a nova configuração do Estado, com uma estrutura institucional menos amarrada ao formalismo e disfunções características do Estado-pai. A função do Estado passa a ser de planificador, mobilizador e

de agente regulador das relações entre os velhos e novos parceiros sociais (Conforto, 1997).

Isto não significa deixar toda a atividade regulada apenas pelas leis de mercado. Ao contrário, a proposta de descentralização implica o estabelecimento de mecanismos de regulação como instrumento de controle dos mercados setoriais, de fiscalização do processo e da garantia de qualidade dos serviços prestados. O estabelecimento desses mecanismos deve visar, por um lado, à universalização dos serviços dentro de critérios de viabilidade, possibilitando seu aperfeiçoamento organizado, o controle de sua qualidade e o acompanhamento de suas práticas. Mas o mais importante é superar a fase de mero controle, buscando verdadeiras parcerias, que garantam a qualidade dos serviços e a participação efetiva de todos os atores envolvidos (Conforto, 1997).

Além disso, a parceria, para ser eficiente, exige dos organismos envolvidos a disposição para dividir *status* e poder. Ckagnazaroff e Guimarães (1996) enfatizam a necessidade de que o planejamento das parcerias reflita valores compartilhados pelos grupos envolvidos, superando naturais desconfianças e/ou resistências precedentes.

A proposta de parceria tem sido considerada como um dos instrumentos para enfrentar os problemas de infra-estrutura urbana, ao lado das ações intersetoriais relacionando emprego, cultura, educação, transportes etc. (Borja, 1996). Essas ações intersetoriais urbanas, dadas sua complexidade e características econômicas, muitas vezes exigem que o setor público atue sobre as dificuldades que a iniciativa privada enfrenta. Por outro lado, vários serviços urbanos têm características de "monopólio natural" ou, em alguns tipos, de fácil cartelização. Nesses casos, torna-se fundamental regular a participação da iniciativa privada na alocação de recursos para investimentos e operação dos serviços públicos, definindo políticas e normas que orientem o processo de seleção, competição e controle de operadoras e do mercado. Aí é indiscutível a legitimidade do papel do governo para estabelecer as políticas e a regulamentação das várias questões relacionadas àqueles serviços, como, por exemplo, conforme destacado por Conforto (1997), a qualidade da água e do padrão dos serviços, a proteção ambiental e dos recursos hídricos, a garantia de acesso da população de baixa renda aos serviços concedidos, e políticas financeira e fiscal que incidam nas decisões de investimentos no setor.

Já naqueles serviços onde o mercado é fortemente competitivo, como nas telecomunicações, os autores parecem concordar em que o ente regulador deverá manter-se dentro de limites que não representem restrições ao aumento da competitividade e redução de tarifas.

As regras em relação à prestação privada de serviços públicos devem estar balizadas pela universalização e qualidade dos serviços, com tarifas adequadas aos consumidores e compatíveis com a amortização e realização de novos investimentos.

Conforto (1997) defende "a instituição de ente regulador independente, não só para garantir a qualidade dos serviços e controlar os investimentos e o patrimônio em poder das concessionárias, como para estabelecer a regulação do mercado, criando mecanismos de aferição de eficiência na operação, além de definir e negociar tarifas, dirimindo, numa instância administrativa confiável, possíveis conflitos entre consumidores e concessionários". Sintetiza assim os princípios básicos da política de regulação:

- objetivos claros dirigidos para a eqüidade e eficiência do sistema;
- simetria de informações, principalmente de custos e demanda;
- incentivo aos concessionários para se integrarem ao sistema de regulação de forma participativa.

Desta forma, a multifuncionalidade do novo Estado, envolvendo funções básicas de planejamento e de coordenação, colocou um novo dilema, que é o da gestão eficiente de sua máquina administrativa.

Frente a alguns problemas subseqüentes aos processos de reforma, especialmente o aumento do desemprego e o aprofundamento da exclusão social, sem desprezar os êxitos, como queda da inflação e estabilidade monetária, vêm sendo sugeridas novas formas de se conceber e atuar tanto no Estado quanto em outros tipos de organizações contemporâneas, a partir de um enfoque estratégico e inovador, envolvendo um constante processo de reaprendizagem. Partindo das análises básicas da teoria do caos, o planejamento é concebido como instrumento não mais de médio ou longo prazo, mas de situações específicas, exigindo nova maneira de pensar a realidade, altamente dinâmica, e para a qual já não são suficientes os parâmetros de *feedback* e referências das teorias convencionais.

Novos atores

Um dos aspectos mais destacados e inovadores da reforma do Estado foi a busca de novas formas de articulação, além daquelas com o setor privado e entre diferentes níveis de governo, com a sociedade civil, envolvendo a participação de organizações não-governamentais (ONGs), na provisão de serviços públicos.

No estudo de Farad (1997), no qual a autora analisa programas governamentais, uma das características mais destacadas foi o envolvimento de outros atores — ao lado do próprio governo — na formulação e implementação das políticas públicas: 42,6% dos programas, num total de 268 iniciativas, incluem em algum grau a participação de entidades da sociedade civil.

Um caso exemplar é o da Gestão de Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, MG, programa do qual participam, além de entidades das três esferas de governo, entidades empresariais e organizacionais representativas da comunidade organizada, associações de profissionais, ONGs, *shopping centers* etc. (como a Associação Brasileira de Vidro, o Sindicato das Empresas de Construção Civil de Minas Gerais, a Associação Médica de Minas Gerais, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, a Associação Evangélica Brasileira, associações de moradores de vilas, a pastoral de rua e a Associação de Catadores de Papelão e Materiais Reaproveitáveis).

Como conclusão, o estudo mostra a tendência de inclusão de novos atores na provisão e gestão de serviços públicos, que deixam de ser vistos como responsabilidade exclusiva do setor público estatal.

A questão ambiental mostrou ser particularmente sensível, como área de intervenção pública, ao envolvimento da sociedade civil para o encaminhamento de seus problemas. As empresas pesquisadas mostraram que já não a concebem meramente como obrigação legal, sob pena de punição, mas se percebem como co-responsáveis pela situação ambiental de seus municípios. Por outro lado, o envolvimento de outros atores inclui também a população em geral, procurando estimular-se sua participação como co-responsável na busca de soluções para os problemas do meio ambiente (Farad, 1997).

Uma importante constatação, que confirma o avanço da perspectiva transetorial dos serviços urbanos, foi o esforço observado para superar as visões parciais das políticas públicas, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores. Exemplos dessa abordagem são o programa Lixo que não é Lixo, Câmbio Verde, de Curitiba, PR, em que o programa de coleta seletiva de lixo se articula com projetos na área de abastecimento e de apoio ao pequeno produtor rural, através da troca de lixo reciclável por produtos hortifrutigranjeiros produzidos no cinturão verde da cidade; e o Modelo de Gestão de Resíduos Sólidos, de Belo Horizonte, MG, que, ao lado dos objetivos de minimização de impactos ambientais no tratamento e destinação de resíduos sólidos, procura-se também maximizar benefícios sociais e econômicos para o município (Farad, 1997). Dada a profundidade da exclusão dos segmentos de população atendidos pelos serviços urbanos, a concepção de ação integral e de caráter múltiplo impõe-se como condição para que os objetivos sejam alcançados.

Outros estudos na mesma linha, como os de Silva & D'Arc (1995), confirmaram que administrações locais incorporaram formas de ação descentralizada e mecanismos de articulação entre o governo e as comunidades urbanas, organizadas ou não, inclusive recomendados pelo Banco Mundial, reafirmando a trilogia democracia-descentralização-município. Com isso, os autores acham que ocorreu uma revalorização do local e de suas redes de poder e uma articulação com instâncias externas.

Com isso, o controle popular na gestão pública passou a exigir mais dos diferentes atores sociais, como técnicos e planejadores de instâncias governamentais, cientistas sociais, ONGs, associações civis e os próprios moradores, para a gestão de suas organizações e para o desenvolvimento de estratégias de ação e de barganha política. Para os autores citados, a participação social de moradores urbanos é vista hoje como um "um instrumento potencial de alteração qualitativa dos padrões de gestão das cidades, das condições de cidadania e um fator novo na correlação de forças a nível local".

6. Conclusões

Sintetizando os principais pontos apresentados no corpo do artigo, parece possível concluir que:

- uma adequada gestão das cidades é essencial para o desenvolvimento sócio-econômico, incluindo o controle da pobreza urbana;
- a perspectiva intersetorial apresenta vantagens cumulativas, em relação àquelas especializadas, para o encaminhamento dos problemas urbanos contemporâneos;
- o conceito de sustentabilidade, envolvendo a obtenção de incrementos produtivos; a superação da exclusão social e o respeito às bases ecológicas da economia, constitui importante referência para a perspectiva intersetorial dos serviços urbanos;
- mesmo considerando-se a ideologia do Estado mínimo, os serviços urbanos constituem responsabilidade do Estado, como integrantes do "espaço vivencial efetivo";
- as ações intersetoriais dos serviços urbanos exigem um planejamento que garanta a integração dos objetivos e que esteja em constante processo de aprendizagem, no sentido de voltado à realidade altamente dinâmica e mutante de nossa sociedade;
- as experiências de descentralização e municipalização favorecem o reordenamento das cidades e ações intersetoriais dos serviços urbanos, mas ainda persistem dificuldades nas relações intergovernamentais do Brasil;
- é possível identificar no Brasil, após a Constituição de 1988, iniciativas do governo em relação aos serviços urbanos refletindo um movimento de inclusão desses serviços na esfera local e um esforço de se imprimir maior eficiência e efetividade a suas ações;

- ao lado da ampliação dos espaços de exercício da cidadania, constata-se certa preocupação com a democratização dos processos e mudanças na forma de decidir e implementar as políticas;
- uma das características mais marcantes do processo de mudança em andamento é a ampliação do número de atores envolvidos na gestão pública, redefinindo a relação entre Estado e sociedade civil;
- a participação de moradores locais em questões dos serviços urbanos pode interferir na qualidade desses serviços.

Por fim, considera-se que a relevância do tema justifica novos estudos e pesquisas que possam ajudar governos e sociedade civil no aprofundamento de soluções para os problemas dos serviços urbanos.

Referências bibliográficas

Banque Mondiale & Unches. *Urban management program. Overview of program activities.* 1989.

Barbosa, Allan Claudius Q.; Teodósio, Armindo dos S. S.; Ckganazaroff, Ivan Beck; Silva, José W. N. Poder local, descentralização e modernização municipal: a saúde em foco — um estudo de caso em Minas Gerais. *Ensaios de Administração.* Belo Horizonte, Cepead/UFMG, 1997.

Borja, J. A cidade e o planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana. In: Fischer (org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais.* Rio de Janeiro, FGV, 1996. cap. 2.

Brasiliense, Ailton Pires. Discurso. In: Congresso Nacional de Transporte Público, 11. *Anais.* ANTP, 1997.

Capes, José Mauro. Washington Consensus e as implicações para a administração pública. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, *1*(8):87-200, set. 1995.

Coing, Henri & Henri, Etienne. Pour une analyse transversale des services urbains. *Journées Internationales de Lille*; Villes, moteur du développement économique dans les pays du tiers monde. 1990.

Conforto, Gloria. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, *31*(4):216-29, jul./ago. 1997.

Ckagnazaroff, Ivan B. & Guimarães, Tadeu B. Estudos de caso sobre parceria nas experiências com incubadoras de base tecnológica de Belo Horizonte. In: Enanpad, 20. *Anais.* Rio de Janeiro, 1996.

———. Reforma da gestão do setor público — impactos da implementação de novas tecnologias. *Ensaios de Administração.* Belo Horizonte, Cepead/UFMG (5), 1997.

Farad, Marta F. Santos. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *31*(4):126-56, jul./ago. 1997.

Muniz, Reynaldo M. O estado intermediário e o serviço público. In: Congreso Latinoamericano del Clad, 2. *Anales*. Isla Margarita, Venezuela, 1997a.

———. El nuevo pacto federativo y la gestión intergubernamental: notas para un nuevo campo de investigación en Brasil. *Ensaios de Administração*. Belo Horizonte, Cepead/ UFMG (7), 1997b.

Neder, Ricardo T. Regulação pública: o debate sobre sustentabilidade. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*, *1*(8), set. 1995.

Pepp, Atilio M.; Pereira, Eduardo da S.; Brito, Frederico, R. C. D. & Macedo, Marcelo E. Reflexões sobre a Federação brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *31*(4):157-82, jul./ago. 1997.

Pimenta, C. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para os administradores estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *29*(3):171-87, jul./set. 1995.

Santos, A. Descentralização e municipalização: habitação, saneamento e transporte. In: Ipea-Ibam-Enap. Seminário Municipalização das Políticas Públicas. *Anais*. Rio de Janeiro, 1983. p. 39-52,

Silva, Paulo R. G. da & D'Arc, Hélène Rivière. O que resta da participação social? Que perspectivas nos anos noventa? Elementos para discussão sobre gestão de cidades brasileiras. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea*. Rio de Janeiro, *1*(8):97-116, set. 1995.

Souza, Raimunda A. de & Moreira, Terezinha. Reflexões sobre a concessão de serviços públicos. *Revista BNDES*, *2*(4):39-45, dez. 1995.

Storper, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. São Paulo, Civilização Brasileira, 1994

Wolfe, Alan. Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, Estado e sociedade civil. In: *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro, Ibase, 1991. (Coleção Democracia.)