

Políticas públicas para o Centro

Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo

RENATO CYMBALISTA

ISADORA TAMI LEMOS TSUKUMO

NATASHA MINCOFF MENEGON

MARKUS BROSE

Essa publicação é fruto do projeto: Controle Social de Políticas Públicas no Centro de São Paulo: o financiamento do BID à PMSP

Parceria: Instituto Pólis e Care Brasil

Coordenação Geral: Markus Brose e Renato Cymbalista

Coordenação Executiva: Isadora Tami Lemos Tsukumo

Pesquisadores: Carolina Miranda (Relatório I), Gustavo Pires Neto (Relatório II), José Augusto Ribeiro e Natasha Mincoff Menegon (Relatórios III e IV)

Colaboradores: Francisco de Assis Comarú, Helena Menna Barreto Silva, Letícia Moreira Sigolo, Lisandra de Moura Guerra, Pedro Fiori Arantes, Rosa Maria Falzoni e Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi (mapas)

Colaboração Especial: Gabinete do Vereador Paulo Fiorilo (assessores: Cristiane Dutra Nascimento e Mário Seabra) e Comissão Permanente de Finanças e Orçamento

Publicações Pólis

ISSN 0104-2335

Políticas públicas para o Centro : controle social do financiamento do BID à Prefeitura municipal de São Paulo/ Renato Cymbalista ... [et al.] – São Paulo : Instituto Pólis, 2008.
160p. – (Publicações Pólis; 50)

Acompanha CD-ROM

1. Políticas públicas – São Paulo (SP). 2. Política urbana – São Paulo (SP)
3. Administração municipal – Participação do cidadão – São Paulo (SP) 4.
Controle social. I. Cymbalista, Renato. II. Instituto Pólis.

CDU 352(816.11)

Pólis 50

Autoria: Renato Cymbalista, Isadora Tami Lemos Tsukumo, Natasha Mincoff Menegon e Markus Brose.

Anexos em CD Rom: Helena Menna Barreto Silva, Francisco de Assis Comarú e Rosa Maria Falzoni, Lisandra de Moura Guerra e Pedro Fiori Arantes.

Conselho Editorial: Florence Raes, Lisandra Serafim e Veronika Paulics.

Coordenação Executiva: Elisabeth Grimberg, Anna Luiza Salles Solto e Silvio Caccia Bava.

Coordenação editorial: Veronika Paulics e Cecilia Bissoli.

Preparação de texto: Iara Rolnik Xavier

Ilustração Capa: Veridiana Scarpelli

Ilustrações Mapas: Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi

Capa e Diagramação: Cecilia Bissoli

Impressão: Maxprint

Sumário

O controle social de políticas públicas pela sociedade civil	5
A parceria Instituto Pólis / Care Brasil para controle do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à Prefeitura Municipal de São Paulo	8
A história do programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" financiado pelo BID	13
As origens do financiamento do BID à PMSP: o programa "Procentro" (1993-2000)	16
O programa "Reconstruir o Centro" (2001-2002)	24
O programa "Ação Centro" (2002-2004)	29
O "Procentro - 2005" (2005-2008)	55
Considerações sobre a formulação e o desenvolvimento do financiamento do BID à PMSP de 2004 a 2007, a partir da recomposição histórica	82
Mapas: Distribuição territorial das ações propostas no âmbito do financiamento do BID à PMSP (1993-2008)	89
Condições de controle social do financiamento do BID à PMSP	101
Transparência e acesso à informação	102
Monitoramento e sanção	116
Participação social	122
Controle social	131
Recomendações para ampliação do controle social de políticas públicas locais	137
Considerações Finais	143
Referências bibliográficas	145
Lista de nomes citados	151
Índice de tabelas, gráficos, mapas e quadros	153

Anexos em CD Rom

A habitação no financiamento do BID para o Centro de São Paulo
por Helena Menna Barreto Silva

A participação social no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo
por Francisco de Assis Comarú e Rosa Maria Falzoni

Aspectos financeiros do empréstimo do BID à PMSP
por Lisandra de Moura Guerra

Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo
por Pedro Fiori Arantes

Sobre os autores

Renato Cymbalista

Coordenador de Urbanismo do Instituto Pólis, professor da Escola da Cidade e da Universidade São Judas Tadeu.

Isadora Tami Lemos Tsukumo

Pesquisadora do Instituto Pólis, do LABHAB/ FAU-USP e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos.

Natasha Mincoff Menegon

Pesquisadora do Instituto Pólis.

Markus Brose

Diretor Executivo da CARE Brasil.

O controle social de políticas públicas pela sociedade civil

O controle de políticas públicas pela sociedade civil é uma dentre várias formas de participação social e pode consistir em mecanismo de democratização das relações entre Estado e sociedade. Em um contexto em que os conceitos de participação e de democracia assumiram diversos significados, muitas vezes contraditórios e em disputa (TEIXEIRA, 2005:07), o controle social de políticas públicas deve ser exercido e aprimorado, sendo importante instrumento de fortalecimento de nossa democracia recém consolidada e, por isso, foco inevitável de estudo e atuação para ONGs, movimentos e lideranças que atuam nesse campo.

A idéia de controle social possui sentidos específicos na democracia brasileira atual. A consolidação da democracia representativa no País vem se fortalecendo gradualmente a partir da reabertura política pós-ditadura. Alguns dos marcos desse processo são os anos de 1974, quando foram eleitos em número significativo de senadores e deputados federais de oposição ao regime militar; 1989, quando assumiu o primeiro presidente eleito democraticamente (e sua deposição alguns anos depois); 1994, quando foi eleito o primeiro presidente com passado de oposição ao regime militar; e 2002, com a eleição de um presidente vindo do campo popular. Não existem conquistas definitivas, sem risco de retrocesso, mas os acontecimentos recentes no Brasil refletem um processo democrático em progressiva consolidação.

Ao mesmo tempo que avança a democracia representativa, são também muitas as conquistas no plano da democracia direta e da participação social na formulação das políticas públicas. O debate em torno da Constituição Federal de 1988 possibilitou a aglutinação das forças da sociedade civil de oposição ao autoritarismo que, na forma de diversas propostas encaminhadas à Assembleia Constituinte, influenciaram ativamente os trabalhos, muitos dos quais transformados em lei. O amplo debate público permitiu a elaboração de uma Constituição em que predominava o espírito participativo e introduziu diversos mecanismos de participação social direta para democratização do Estado. A partir dos anos 1990, a sociedade civil, em especial os diversos movimentos sociais de todo o País, tem atuado pela concretização dos princípios estabelecidos pela Constituição: a criação de conselhos gestores com participação direta da

população, a consolidação dos sistemas de políticas públicas, a aprovação de legislação específica para as diferentes áreas das políticas sociais.

Nesse período, a sociedade civil participou da concepção e implementação de uma diversidade de novas políticas públicas, muitas delas ainda em construção, porém com impactos potencialmente positivos para toda a sociedade. Para citar algumas inovações destes anos recentes, temos a legislação que penaliza com perda de mandato a compra de votos; leis que criam os conselhos gestores, em especial para as áreas de saúde e educação públicas; a criação da aposentadoria rural; as linhas de crédito para fomento de pequenas empresas; o Orçamento Participativo; o Estatuto da Cidade; a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário; a política de combate e prevenção ao HIV/AIDS; a criação das Coordenadorias da Igualdade Racial; a expansão das universidades públicas, entre outras.

A consolidação do sistema democrático representativo e participativo, a implementação de políticas progressistas, a introdução de ferramentas de democratização do Estado, o fortalecimento de instâncias como o Ministério Público, as Defensorias Públicas, são elementos recentes que indicam novas possibilidades de defesa dos interesses dos cidadãos em relação ao Estado. Esse quadro revela que novas agendas vêm sendo agregadas ao debate sobre a ação do Estado, para além dos grandes embates ideológicos polarizadores que marcaram o século XX. Experiências de democracias mais antigas mostram que o fortalecimento de mecanismos de participação social é correlato a uma sofisticação do debate público na vida cotidiana.

Passado o momento de consolidação da democracia formal, há a tendência de assuntos mais específicos entrarem com intensidade no debate público. Temas como as etapas posteriores às políticas básicas de transferência de renda, a redução do déficit público, o funcionamento dos tribunais de contas, a análise do orçamento estatal, a reforma e ampliação do sistema carcerário, o suprimento de energia renovável ou as mudanças do clima, tendem a desencadear debates aprofundados. Dentre as novas questões reforçadas pela consolidação democrática, destaca-se o controle e a avaliação do impacto de políticas públicas, que irão demandar das ONGs e dos movimentos sociais cada vez mais um conhecimento apurado e detalhado do processo de construção e monitoramento das mesmas.

Segundo Serafim (2007:39), o controle social é "uma forma específica de participação da sociedade em relação direta com o Estado" na qual a política pública deve ser abordada "desde a sua definição, passando por sua execução e metas a serem atingidas, até a avaliação de seu bom funcionamento, visando o cumprimento do interesse público". Esse processo pode se realizar em espaços públicos de discussão, instâncias formais de participação e por meio de mecanismos que possibilitem a troca de informações e debates mais profundos entre uma pluralidade de atores da sociedade e do Estado.

O controle social pode ser exercido de maneira restrita ou ampliada. No primeiro caso, envolve a atividade de acompanhamento da execução das políticas e do orçamento, incluindo a averiguação da legalidade das ações e, em caso de descumprimento legal, a punição dos gestores responsáveis. No segundo caso, além do acompanhamento da execução das ações e do orçamento, visa a garantia dos interesses coletivos por meio da participação social na definição e no desenvolvimento das políticas públicas (SERAFIM, 2007)¹.

¹ Lizandra Serafim desenvolveu o conceito de controle social que adotamos aqui a partir da tipologia de CUNILL (2000). Além da autora, tivemos como referências fundamentais o trabalho de BALCÃO e TEIXEIRA (2003) e o conjunto de publicações do "Observatório dos Direitos do Cidadão" do Instituto Pólis.

A perspectiva aqui é de controle social ampliado, pois considera-se que este é resultado da atuação autônoma e qualificada das organizações da sociedade civil, indo além da averiguação da legalidade das ações do Executivo constituído, portanto, um processo de construção coletiva de projetos de sociedade e de propostas de políticas públicas. Dessa forma, "o conceito de controle social se relaciona diretamente com o conceito de participação, em uma relação de dependência para seu aprofundamento" (Idem:41). Ressalta-se que a participação social deve reunir uma pluralidade de atores que representam interesses diversos e conflitantes, pois é no reconhecimento do outro e do conflito que o processo participativo contribui para a formação da cidadania (Caccia Bava entrevista com Francisco de Oliveira, 2000).

Partindo dessa idéia de controle social ampliado, foram considerados os seguintes focos de atuação e análise: (i) transparência e acesso à informação sobre as políticas e ações públicas; (ii) monitoramento – possibilidade de acompanhamento sistemático da execução de ações; e (iii) a participação social na definição e no desenvolvimento das mesmas. Acredita-se que o controle social deve abranger todas essas atividades, que são interdependentes. Dessa forma, a disponibilidade de informação interfere na possibilidade de monitoramento, e ambas incidem na realização de participação, num processo de retroalimentação.

Busca-se nessa análise uma abordagem que vai além de definições mais simplificadas da própria organização social e dos conflitos que constituem a sociedade brasileira. Não foi adotado aqui um olhar para a sociedade baseado na cultura cívica ou no capital social conforme as análises de Robert Putnam (1996), autor que analisou as razões históricas pelas quais os governos estaduais na Itália apresentavam qualidades de democracia tão diferentes uns dos outros, ressaltando as diferenças do tecido social de cada região. Para Putnam, quanto mais rica e diversificada a sociedade civil em um território, melhores os relacionamentos e maior a confiança mútua entre pessoas e entre as organizações, ou seja, mais alto o estoque de capital social, que faz com que o governo local funcione melhor, elevando o nível de qualidade da democracia. A densidade da sociedade civil constituiria assim, o pré-requisito para a boa governança. Nesse sentido, um dos indicadores utilizados pelo autor foi a porcentagem de leitores de jornal ou o grau de informação da população, que geraria maior controle social e pressão sobre o Estado para efetivação dos interesses coletivos.

Ainda que se reconheça a contribuição de Putnam, este estudo se alinha com alguns de seus críticos (BARON, S.; FIELD, J.; SCHULLER, T., 2000) que buscam alertar para o fato de que o tecido social é mais complexo e conflituoso. Nesse sentido, a sociedade civil não seria homogênea, mas marcada por agrupamentos bastante diversos com múltiplos posicionamentos ideológicos e freqüentes conflitos, alguns dos quais colaboradores da própria reprodução da desigualdade social. Além disso, é necessário abordar as relações entre participação social e participação política. O engajamento do cidadão em organizações sociais, caritativas e filantrópicas voluntárias não implica, necessariamente, em participação política. Dessa forma, o voluntariado social não constitui fortalecimento da participação popular, podendo inclusive enfraquecê-la.

Segundo Margaret Kohn (1999), a alta densidade e diversidade de organizações da sociedade civil é um elemento importante, mas não suficiente, para garantir o bom desempenho do Estado. É necessária a capacidade da sociedade civil de enfrentar o Estado e exercer controle social, ampliando a transparência das ações da burocracia pública. Dessa forma, a qualidade da democracia seria regulada pela presença de utopias e de novas visões de mundo por elas operacionalizadas. Dessa discussão, pode ser extrair um dos princípios deste trabalho: é necessário promover a visão crítica da sociedade civil para fortalecer e elevar a qualidade de nossa democracia.

Este aprendizado, cada vez mais necessário em nossa sociedade civil, terá que ser gerado através da práxis – o que se buscou na experiência de um ano de trabalho aqui apresentada. Procurou-se testar como funcionam os diversos aspectos do controle social em uma política específica, a partir da construção de uma metodologia e material de referência que não apenas descrevesse um processo, mas instrumentalizasse atores sociais para amparar sua própria prática de controle social.

A parceria Instituto Pólis/ Care Brasil para controle do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à Prefeitura Municipal de São Paulo

Deste contexto de discussão acerca da democracia participativa brasileira e da necessidade de potencializar os mecanismos de participação social, nasceu o projeto que deu origem a esta publicação. Duas ONGs com experiência acumulada em diversos territórios do País decidiram testar as possibilidades de controle social de uma política pública local em São Paulo – uma das maiores cidades da América do Sul –, território propício para mecanismos de participação.

Para uma parte significativa da bibliografia especializada, o Estado brasileiro tem como uma das suas principais características a influência de grupos de interesse específicos, em especial empresas e conglomerados do setor privado². O projeto aqui descrito visou testar o grau de controle de uma política pública pelos atores da sociedade civil.

2 Para o caso da Prefeitura de São Paulo veja, por exemplo, MARQUES, E.; BICHIR, R. (2003). "Estado e Empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98)" Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, Nº 1, pp. 39-74.

O objetivo que motivou a formatação do projeto foi a produção de conhecimento que se acredita ser cada vez mais necessária em nossa democracia: exercer o controle social e dialogar de forma construtiva com o Estado. Essa tarefa contribui para a definição de uma agenda positiva e propositiva da sociedade civil junto aos governos municipais, enriquecendo os espaços dos conselhos gestores e ampliando a capacidade de incidência das organizações de base sobre o orçamento público.

No início de 2007, o Instituto Pólis e a Care Brasil formaram uma equipe interdisciplinar com o objetivo de testar o funcionamento dos mecanismos de controle social criados nos anos 1990. Colocando-se no lugar do cidadão comum, estas duas ONGs criaram um projeto de aprendizado visando testar as reais possibilidades de controle social de uma política pública local a partir da utilização dos canais de comunicação e transparência existentes no município de São Paulo.

Dadas as limitações no tempo de execução do projeto, 12 meses, e o limite de recursos disponíveis, não era possível abarcar todas as ações em curso no Centro. Ademais, a complexidade da administração de um município do porte de São Paulo, o grau de detalhamento pretendido por este projeto e a difícil experiência de monitoramento do orçamento de diversas prefeituras em todo o País³, apontavam para a necessidade de priorizar, dar um foco claro ao projeto.

Assim, foi escolhido como estudo de caso um programa com financiamento externo, com prazo fixo de execução e alta probabilidade de acesso aos documentos técnicos e contábeis. O financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a Prefeitura de São Paulo configurou-se como uma oportunidade importante para verificar, refletir e atuar sobre as condições de acesso a informação, monitoramento e participação social na definição e desenvolvimento de uma política local. A hipótese inicial foi a de que um programa com ações definidas, orçamento e fontes de recursos pré-estabelecidos e indicadores de resultado, sujeito à visibilidade e controle internacional, tornaria mais simples a atividade de controle das ações e de seus impactos.

Assim, o Instituto Pólis e a Care Brasil escolheram como objeto de estudo o programa "Reabilitação da Área Central no Município de São Paulo" – também conhecido como Procentro⁴ –, que tem prazo de execução de seis anos e valor total de US\$ 167,4 milhões uma ordem de grandeza aparentemente gerenciável para o acompanhamento e a monitoria por meio de um projeto de gestão de conhecimento. O financiamento do BID é de US\$ 100,4 milhões, sendo a contrapartida de US\$ 67 milhões da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). Trata-se de um empréstimo para "projeto de desenvolvimento urbano e habitacional", segundo classificação do BID, cujo órgão executor é a PMSP.

O projeto, intitulado "Controle social de políticas públicas: o financiamento do BID para a reabilitação do Centro de São Paulo" foi desenvolvido de março

3 Para as lições aprendidas sobre os obstáculos no acesso à prestação de contas anual das prefeituras com a campanha "Quem não deve, não teme", desenvolvido por uma aliança de ONGs na Bahia, veja o site www.controlepopular.org.br e o estudo de caso em GOMES, M.; BROSE, M. (2007). De morador a cidadão: experiências de acesso ao direito do controle social no Nordeste. São Paulo: Care Brasil.

4 Conforme será detalhado no capítulo 2 da presente publicação, este Programa passou por diversas denominações. O título que consta no contrato de empréstimo assinado com o BID em 2004 é: "Downtown São Paulo Rehabilitation", que adotamos aqui traduzido para o português.

5 O projeto foi viabilizado a partir do contrato GBR223/GB912: P231.

de 2007 a março de 2008 e contou com aporte financeiro de doação da Care Reino Unido (Care International UK)⁵, sendo os recursos oriundos do Department for International Development United Kingdom (DFID). Seu objetivo foi de acompanhar o desenvolvimento do financiamento, buscando incorporar as discussões mais amplas que envolvem as ações em execução pelo poder Executivo municipal.

Partiu-se do princípio de que o controle políticas públicas em centros urbanos tem como desafio específico aprofundar o debate sobre os rumos dessas importantes áreas de nossas cidades, que podem caminhar para processos opostos. De um lado, para um quadro de acirramento das desigualdades socioespaciais e, de outro, para a implementação de políticas de promoção de cidades mais justas, nas quais a infra-estrutura e os serviços públicos sejam crescentemente acessíveis à população.

Por isso buscou-se exercer o controle, condição básica para a garantia dos direitos sociais no Centro, entendendo o programa resultante do financiamento do BID para a PMSP como parte de uma política mais ampla. Para tanto, fez-se necessária uma compreensão abrangente da realidade, sem a qual não seria possível viabilizar o encaminhamento de soluções para os problemas enfrentados (STRECK, D.R.; ADAMS, T., 2006).

O trabalho foi composto por dois elementos considerados necessários para a compreensão abrangente do objeto: a recomposição do histórico de negociação e implementação do Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo financiado pelo BID; e a análise das condições de controle social do mesmo. As duas linhas organizam também esta publicação.

A recomposição do histórico do programa revela a sua relação com as políticas mais amplas de cada gestão municipal para a área central da cidade, o papel dos atores sociais nas diferentes formulações do projeto, e a influência do BID sobre o projeto. A partir dessa reconstrução, foi desenvolvida uma análise sobre as diversas propostas para o Centro, no âmbito do financiamento, evidenciando seus principais princípios e estratégias. Por fim, o quadro do estágio atual de desenvolvimento do programa foi traçado por meio dos dados da execução orçamentária e listagem de ações concluídas.

A metodologia de trabalho compôs-se de pesquisa bibliográfica, busca de informações sobre o desenvolvimento do Programa em grandes mídias e pesquisa ao material institucional do financiamento. Em todo programa financiado pelo BID, ao longo da execução são produzidos "Relatórios de Missão" que descrevem as reuniões entre o Banco e o órgão executor, e Relatórios de Progresso, que relatam a execução do Programa por semestre, sendo produzido obrigatoriamente pelo executor e entregue ao BID nos meses de julho e dezembro de cada ano. Também foram realizadas entrevistas⁶ com atores-chave envolvidos com o financiamento: gestores públicos⁷; técnicos do BID, e lideranças da sociedade civil organizada. O critério inicial para a escolha dos entrevistados foi o envolvimento com ações desenvolvidas no âmbito do financiamento – através do poder

6 As conversas, que foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, tiveram trechos transcritos que serão utilizados ao longo deste relatório. Uma lista com os nomes entrevistados, bem como as datas das conversas encontra-se nas páginas 151 e 152 dessa publicação.

7 Principalmente à época de sua assinatura (2004) e o ano de desenvolvimento do projeto (2007).

público, sociedade civil organizada ou prestação de serviços. Os entrevistados indicaram outros atores com participação no processo, gerando uma lista de pessoas consideradas importantes pelos próprios agentes, para a compreensão da história e dos resultados do financiamento.

Ao longo do projeto, contou-se com o trabalho de colaboradores que desenvolveram análises acerca de quatro subtemas envolvendo o objeto central: "A habitação no financiamento do BID para o Centro de São Paulo" (Helena Menna Barreto Silva); "Interesse público, poderes privados e práticas discursivas na política de renovação do Centro de São Paulo" (Pedro Arantes); "A participação social no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo" (Francisco Comarú e Rosa Falzoni) e "Aspectos financeiros do empréstimo do BID à PMSP" (Lisandra Guerra)⁸.

8 Tais trabalhos encontram-se na íntegra em CD Rom que integra esta publicação.

A análise das condições de controle social do Programa levou em consideração as três etapas consideradas fundamentais nesse processo: o acesso à informação, o monitoramento e a participação social. Foram analisadas as possibilidades do cidadão se informar, acompanhar e participar da formulação e seu desenvolvimento. Para isso, evidenciaram-se as condições de acesso à documentação, aos dados de execução orçamentária do Programa e o funcionamento dos canais de interlocução com os gestores responsáveis, bem como outras possibilidades de participação da sociedade civil no processo.

Dessa forma, a metodologia de avaliação das condições de controle social do Programa, que espera-se ser útil para o acompanhamento de outros projetos por parte da sociedade civil, foi construída de maneira independente da fonte dos recursos. Buscou-se contribuir, sobretudo, para a constituição de uma estratégia de acompanhamento de políticas sociais pela sociedade civil e espera-se que os resultados do presente projeto possam inspirar e contribuir em ações similares.

Em outubro de 2007, tivemos o primeiro resultado nesse sentido. Visando somar esforços à iniciativa da CARE Brasil e do Instituto Pólis, a ActionAid Brasil também firmou parceria com o Instituto, com o objetivo de fazer o controle social de outro projeto internacional para o Centro de São Paulo – o financiamento da União Européia para a Prefeitura, visando ações de inclusão social nessa área da cidade. O projeto de parceria ActionAid Brasil/ Instituto Pólis foi chamado de "Controle Social de Políticas Públicas no Centro de São Paulo: o projeto Inclusão Social Urbana Nós do Centro" e teve foco no controle social do financiamento de 7,5 milhões de euros da União Européia a fundo perdido, com contrapartida de 7,5 milhões de euros da Prefeitura. A equipe partiu da metodologia desenvolvida pelo projeto CARE Brasil /Instituto Pólis para desenvolver o trabalho de controle social, cujos resultados podem ser conhecidos em dois relatórios e uma cartilha de divulgação, disponíveis nos sites das duas instituições. Juntos, os dois projetos não apenas reforçaram a questão do controle social de políticas públicas, como resultaram em acúmulo significativo de conhecimento acerca das intervenções recentes e seus impactos na área central da cidade.

9 Toda a correspondência foi feita em papel timbrado das instituições parceiras e, a partir de setembro de 2007, foram protocoladas nos órgãos responsáveis. Quando por via eletrônica as correspondências foram realizadas por meio do envio de arquivos no formato PDF.

Ao longo do trabalho houve vários momentos de divulgação dos resultados e interação e debate com a sociedade civil e gestores envolvidos, visando potencializar o controle social sobre o financiamento do Programa. Durante a execução do projeto foi mantido um contato constante com os gestores responsáveis pelo financiamento na Prefeitura e no BID, a partir de conversas, entrevistas, e correspondências⁹, por meio das quais eram relatados o andamento e os objetivos das ações de controle social, bem como divulgados os relatórios e realização de debates com a sociedade civil.

Nesse sentido, destaca-se a realização de diversos momentos de reunião com técnicos, gestores e sociedade civil:

- Reuniões técnicas de consulta a especialistas em políticas públicas urbanas, na sede do Instituto Pólis nos dias 02 de maio de 2007 e 24 de julho de 2007;
- Reunião com representantes do BID, no escritório do banco em Brasília no dia 02 de julho de 2007.
- Reunião com representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo, na sede da Care no dia 14 de dezembro de 2007.
- Consultas abertas a movimentos sociais, na sede do Pólis nos dias 13 de setembro de 2007 e 22 de janeiro de 2008.
- Seminário aberto à população e interessados, amplamente divulgado, no auditório da Aliança Francesa do Centro no dia 17 de março de 2008.
- Seminário aberto à população e interessados, divulgado na internet, na sede do Instituto Pólis, ocasião na qual foram distribuídos CD-ROM contendo os resultados do projeto, no dia 31 de março de 2007.
- Seminário aberto, coordenado pelos vereadores na Paulo Fiorilo (PT) e José Police Neto (PSDB), na Câmara Municipal de São Paulo, com a presença de representante do Tribunal de Contas do município de São Paulo no dia 08 de maio de 2008.

A partir de abril de 2008 o relatório final do projeto foi disponibilizado na internet, no sítio do Instituto Pólis. Na mesma época, foi enviado por correio eletrônico para todos os entrevistados e gestores responsáveis pelo financiamento na Prefeitura e no BID, momento em que foram acolhidas críticas, sugestões e correções acerca do conteúdo produzido. Assim, a transparência não foi apenas uma demanda do projeto em relação poder público, mas um princípio, exercitado na prática na relação com nossos interlocutores.

A história do programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" financiado pelo BID

A história do financiamento do BID para reabilitação do Centro de São Paulo tem relação com a emergência de um consenso em torno da necessidade de intervenção na área central, que se acentua na década de 1990 e relaciona-se com as idéias de "degradação" e "esvaziamento" da região. A "degradação" ou "deterioração" da região central tem sido atribuída às intervenções físicas na estrutura da região, principalmente viárias, e ao deslocamento dos moradores de classe alta e média para o vetor sudoeste da cidade que teria gerado decadência econômica e funcional do Centro (VILLAÇA, 2001).

De fato, tais processos impactaram a região, gerando desvalorização de determinadas áreas (como a Av. São João junto ao Minhocão, ou a área do Parque D. Pedro II – cortada por viadutos) e aumento da vacância imobiliária. No entanto, acredita-se que o principal processo sofrido pela região central a partir da década de 1970 tenha sido a popularização da área – tanto em relação a seus moradores como a seus trabalhadores e consumidores. Tal popularização relaciona-se a outros processos, além dos já mencionados: à priorização e confluência dos sistemas de transporte coletivo no Centro, à atração de pessoas de baixa renda que circulam e consomem na região central; e ao uso do Centro como espaço de sobrevivência, geração de renda e trabalho para a população mais pobre – num período de crise econômica – evidenciado na presença dos camelôs, moradores de rua e catadores de material reciclável. Portanto, a formação da idéia de "degradação", que impulsiona as propostas de intervenção, está relacionada à popularização da área central a partir da década de 1970.

Nos anos 70, a área central já se caracterizava como um território popular, seja como lugar de residência ou de consumo. Desde essa época existe também um discurso e algumas iniciativas voltadas à sua recuperação (LABHAB/LILP, 2006:34).

Outra idéia que tem impulsionado a formulação de propostas de intervenção na região central é a de "esvaziamento" – populacional e imobiliário. Os censos de 1980, 1990 e 2000 apresentaram a tendência de perda de população na região central, acentuadamente na década de 1990. Paralelamente, foi identificado aumento do número de imóveis vazios e ociosos, trazendo à tona a questão da

10 Entre outros associados ligados ao setor patronal e empresarial, podemos citar instituições de peso considerável na economia da cidade, do estado e do País, tais como: Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de São Paulo, Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FECOMÉRCIO), Federação Interestadual das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (FENACREFI). Neste sentido, participam também Associação Nacional das Corretoras de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCOR), Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI). Há vários órgãos do Governo do Estado São Paulo associados à AVC, tais como: Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU), Escola Estadual de São Paulo, Polícia Civil do Estado de São Paulo (DEATUR), Polícia Militar do Estado de São Paulo (7º BPM-M) Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado da Justiça e Defesa da Cidadania, Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos e Tribunal de Justiça de São Paulo.

necessidade de incremento do uso habitacional e melhor aproveitamento da infra-estrutura instalada. A incidência de domicílios vazios é maior nos distritos centrais do que no conjunto da cidade, para o qual a taxa de vacância é de 11,8%. Os distritos do Brás (24%), República (22,7%), Pari (21%) e Liberdade (18%) são os que têm as maiores taxas de vacância (SILVA, 2007)

Tais processos e as interpretações sobre os mesmos têm acarretado diferentes abordagens da problemática do Centro e, conseqüentemente, incidido na elaboração de propostas e reivindicações distintas e conflituosas de intervenção urbana – tanto pelo poder público como pela sociedade civil. As propostas vão desde a defesa da habitação social e da permanência dos usos populares e dos moradores de baixa renda no Centro, passando por melhoria e embelezamento dos espaços públicos, até pela atração de novos investimentos, visando a valorização imobiliária e a produção de uma nova dinâmica econômica e social.

O poder público tem atuado no Centro, principalmente a partir da década de 1990, formulando programas e executando ações de diversas naturezas. Nesse processo, destaca-se como pioneira a gestão municipal de Luiza Erundina (1989-1992), durante a qual houve a reforma do Vale do Anhangabaú, a mudança da sede da Prefeitura para o Parque D. Pedro II e ações pontuais de reformas de cortiços.

O governo do Estado de São Paulo, por sua vez, tem realizado diversos investimentos em grandes equipamentos culturais em edifícios históricos, principalmente na região da Luz: Sala São Paulo (1999); a reforma do Teatro São Pedro (2002); a reforma da Pinacoteca do Estado (1998).

Ao mesmo tempo em que entrou na agenda do poder público, o Centro passou a ser alvo de reivindicações da sociedade civil. Em 1991, em paralelo às ações promovidas pela Prefeitura, foi fundada a Associação Viva o Centro (AVC). Composta por proprietários, comerciantes e empresários¹⁰ que defendiam a revalorização da área para usos econômicos das classes médias e altas, por meio da exploração do potencial arquitetônico, urbanístico e simbólico da região, a AVC teve como maior patrocinador inicial o Bank Boston (até sua venda para o banco Itaú, em 2006), em cujas dependências localizava-se a sede da organização. Historicamente a AVC se posicionou a favor do embelezamento dos espaços públicos, da instalação de grandes equipamentos culturais, da priorização do uso do Centro para o turismo cultural e de negócios, do policiamento e da zeladoria urbana, da intensificação dos usos administrativos, do aumento de acessibilidade de automóveis. Segundo informações do sítio da AVC, a entidade tem como objetivo "o desenvolvimento da Área Central de São Paulo, em seus aspectos urbanísticos, culturais, funcionais, sociais e econômicos, de forma a transformá-la num grande, forte e eficiente Centro Metropolitano, que contribua eficazmente para o equilíbrio econômico e social da Metrópole, para o pleno acesso à cidadania e o bem-estar por toda a população"(Sítio Associação Viva o Centro, 2007).

Também durante as décadas de 1980 e 1990, surgiram e fortaleceram-se movimentos de moradia na área central. A partir de experiências de co-gestão para produção de moradia, de reformas e intervenções em cortiços, foi amadurecendo entre os movimentos a idéia de que não somente a unidade habitacional, mas também uma localização adequada na cidade deveria ser objeto de lutas na cidade. Em 1988 surgiu a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), organização que lutou de maneira crescente pela estruturação de uma política de moradia para as áreas centrais da cidade. Em 1997, a partir de uma dissidência da ULC, foi fundado outro movimento, o Fórum dos Cortiços. No ano seguinte, a partir de outra dissidência da ULC, foi criado o Movimento de Moradia do Centro (MMC). No ano 2000, a partir do Fórum dos Cortiços, nasceu o Movimento dos Sem Teto do Centro. (MSTC). Desde então, surgiram outros movimentos menores que também lutam pelo direito à moradia digna no Centro de São Paulo. A partir de 1997, esses movimentos começaram a promover ocupações organizadas em edifícios desocupados de propriedade pública e privada no Centro, e tais ocupações influenciaram de forma decisiva o desenho de programas habitacionais direcionados a essa área da cidade¹¹.

11 Uma lista dos edifícios ocupados encontra-se em "Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do Centro de São Paulo" (relatório de pesquisa). São Paulo: LABHAB/LILP, 2006, p. 271.

No final dos anos 1990, por iniciativa de entidades e pessoas ligadas a universidades, movimentos populares de moradia, organizações não-governamentais, estudantes e lideranças populares, entre outros, foi criado o Fórum Centro Vivo (FCV) como um espaço de articulação e diálogo destes atores. Além dos grupos voltados à moradia, fazem parte do FCV catadores de resíduos sólidos, profissionais do sexo e ambulantes. O FCV defende a inclusão socioeconômica e espacial na região central: o direito de a população de baixa renda se instalar e permanecer na região, com acesso à moradia, emprego, infra-estrutura e serviços públicos de boa qualidade. O Fórum tem atuado no questionamento das políticas públicas na região central, bem como na denúncia na violação dos direitos humanos da população vulnerável.

Tal é o contexto do Centro de São Paulo, emoldurando as negociações e decisões em torno do projeto parcialmente financiado pelo BID. São movimentos que apontam para sentidos diversos e em permanente tensão: de um lado, propostas que procuram recuperar o Centro para um uso cultural e de classe média; do outro lado, atores cada vez mais organizados no sentido de efetivar o uso popular, inclusivo e equânime no Centro de São Paulo, conforme ressaltado em pesquisa realizada pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura da USP (LABHAB/LILP):

As propostas de reabilitação da área central partem de duas visões diferenciadas sobre o que hoje ocorre na região, havendo certamente nuances entre as duas:

A primeira enfatiza as condições de "degradação", a desvalorização imobiliária, a presença de atividades informais no espaço público, a ausência de moradores e freqüentadores de classe média. Propõe um Centro (entendido fundamentalmente como os distritos da Sé e

República) bastante diferente do atual, readquirindo condições de centralidade perdidas nas décadas passadas e com alteração radical do padrão das atividades e frequentadores.

A segunda visão reconhece as más condições ambientais e os problemas de infra-estrutura, mas enfatiza a vitalidade econômica da área central (comércio popular e regional). Propõe um centro reabilitado, reforçando as funções tradicionais, com melhoria das condições ambientais e reforço da função residencial, com especial atenção para moradia social (LABHAB/LILP, 2006:18).

Identificar essas tensões, que aparecem de forma dispersa e com diferentes intensidades nas propostas para o Centro, é de grande importância para a compreensão dos debates que envolvem a negociação, os diferentes diagnósticos e projetos, bem como as ações realizadas no âmbito do financiamento do BID para PMSP.

As origens do financiamento do BID à PMSP: o programa "Procentro" (1993-2000)

Como mencionado, o tema da reabilitação da área central de São Paulo é mais antigo que o empréstimo do BID. A idéia de contrair empréstimo para a área central começa a ser desenvolvida na gestão Paulo Maluf (1993-1996) no âmbito do "Procentro – programa "Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo". Ligado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), o Procentro foi criado por decreto (Decreto nº 33.389/93) em 1993, com o intuito de desenvolver projetos nessa área da cidade, mais especificamente nos distritos Sé e República, delimitados como "Área Especial de Intervenção". Concomitantemente, foi criada a Comissão Executiva do Procentro (Decreto nº 33.390/93), formada a princípio por dezesseis representantes de diversas secretarias, empresas municipais e duas organizações não governamentais (SEHAB, SMC, SEMPLA, SAR, SET, EMURB, AVC e SEPEX)¹², reconhecendo a necessidade de interdisciplinaridade para discussão dos problemas da região central. Posteriormente, foi reivindicada a ampliação da estrutura inicial de tomada de decisões, resultando em novo decreto em 1994, que acrescentou outros órgãos municipais (ANHEMBI, GCM, SMT, CMTC e AR Sé), sob a seguinte justificativa:

A rotina dos trabalhos fica muito limitada aos interesses municipais, envolvendo-se raramente com assuntos típicos da iniciativa privada, tais como turismo, hotelaria e eventos promocionais que poderiam impulsionar o Programa (PMSP, Relatório Circunstanciado das Condições Encontradas na região central e propostas tendentes à implementação das ações necessárias à requalificação urbana do centro de São Paulo, 1995:3).

Segundo Marco Antônio Ramos de Almeida, presidente da Associação Viva o Centro na época, na gestão Paulo Maluf a Associação fortaleceu os laços

12 Ver Quadro 1. Participação social e estrutura institucional/legal e Quadro 2. Atores com participação em instâncias ligadas ao financiamento – páginas 127 e 130.

institucionais com a Prefeitura, participando da criação do Procentro e da Comissão, sediando as reuniões. Naquele período (1993-1996) as discussões da Comissão abordaram as seguintes questões (Procentro, 1996): a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) para desenvolvimento de diagnóstico da área central; um plano de mobilização de recursos locais e externos para o Centro; a elaboração de um Projeto Estratégico para a área central; e a preparação e envio de Carta Consulta ao BID para a contratação de um empréstimo para custeio do Procentro (SEHAB; Procentro, 1997¹³).

A primeira versão dessa Carta Consulta data de julho de 1996 e solicitava autorização para realização de empréstimo de US\$ 31,2 milhões do BID, com contrapartida de US\$ 20,8 milhões da Prefeitura (o equivalente a 40% do montante total de recursos). A justificativa para a realização da parceria com o BID foi assim exposta na Carta Consulta:

É um Programa cujas finalidades, campo de atuação e estratégias poderão estar convergentes aos propósitos do BID, cabendo negociações técnicas e financeiras que permitam consolidar importante elo de cooperação para o desenvolvimento do centro de São Paulo (PMSP, Carta Consulta à COFLEX 1996, sem num.).

O documento deveria ser enviado ao BID e à Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX)¹⁴ sediada no Ministério do Planejamento, que tem como função avaliar e autorizar todos os pedidos de financiamento internacional no País. Vale descrever aqui os processos envolvidos na formulação de um financiamento de política urbana pelo BID. Aderbal Curvello, descreve o processo formal de aceitação do financiamento, que precede o início das discussões técnicas:

– Funcionava da seguinte forma, porque a partir de hoje já não é mais assim: (...) o mutuário fazia a demanda, o governo federal analisava e encaminhava para nós a autorização para que pudéssemos iniciar os trabalhos. Quem fazia essa interlocução com o mutuário era a sede, os técnicos da sede. O Banco recebia autorização do governo federal e Washington [sede do BID] se comunicava com o mutuário para iniciarem as missões. A primeira missão é a de identificação, que avaliava a Carta Consulta que a Prefeitura tinha enviado ao governo federal, os ajustes necessários, e aí eram sucessivas missões até a de análise e negociação que fechava. Um processo às vezes longo. (...) A sede [Washington] capitaneava as negociações com o usuário e à equipe de Washington era incorporado um profissional daqui da representação [Brasília]. Um representante, um especialista na equipe (Aderbal Curvello, entrevista)¹⁵.

Em 1997, Celso Pitta assumiu a Prefeitura Municipal, gestão na qual o Procentro deu continuidade ao processo de aquisição do empréstimo do BID, elaborando outras versões do documento Carta Consulta¹⁶. Teve-se acesso à versão do projeto enviada à COFLEX em maio de 1997, orçado em US\$200 milhões, dos quais 50% seriam provenientes do BID e 50% de contrapartida da Prefeitura.

13 Neste balanço são citados os seguintes documentos: Relatório circunstanciado das condições encontradas na região central; Diagnóstico Sócio-econômico da região central (FIPE), Processo de Coordenação de Recursos Existentes e de Mobilização de Recursos Locais e Externos (1996-FIPE), Plano Estratégico 1997-2001 e Carta Consulta à COFLEX (1996). No desenvolvimento da pesquisa tivemos acesso aos dois últimos documentos citados.

14 A Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX) é composta por dez membros, sendo cinco do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um do Min. das Relações Exteriores; três do Min. da Fazenda e um do Banco Central. A aprovação de financiamentos externos em qualquer nível de governo é condicionada ao parecer da Comissão, que avalia a compatibilidade do projeto com as prioridades e políticas do Governo Federal e com as metas fiscais do setor público. São ainda avaliados aspectos técnicos do projeto e a capacidade de pagamento e de aporte de contrapartida do proponente mutuário (DF 3.502/2000, Art. 6º).

15 Ainda segundo Curvello, na mesma entrevista, a partir de 2007 houve modificações nos procedimentos: "A partir de hoje é a representação que vai conduzir esses trabalhos e quando necessário solicita alguém da sede pra acompanhar (...). Essa mudança tem o objetivo de agilizar os trabalhos e de aproximar os clientes da representação daqui". (Aderbal Curvello, entrevista).

16 A Carta Consulta da gestão Pitta apresenta o mesmo embasamento – diagnósticos e propostas – da versão de 1996 (gestão Maluf). A principal diferença entre as duas versões é o montante requisitado. Além disso, apenas a versão de maio de 1997 foi enviada à COFLEX e ao BID.

A Carta consolida as propostas para o financiamento, contendo diagnósticos e propostas referentes à área central, formulados a partir de consultorias contratadas pelo Procentro, como a FIPE e a BRASCONSULT, que trouxeram arquitetos americanos da Skidmore, Owings & Merrill (SOM) para participar de três missões do BID junto à equipe do Procentro. Também houve influência do "Concurso Nacional de Idéias para o Centro", promovido pelo Procentro na gestão Maluf e finalizado em dezembro de 1996. O projeto ganhador do concurso, de autoria de uma equipe de arquitetos e engenheiros das empresas Promon Engenharia, DBR, Geométrica, Soma Projetos e Comunicação & Desenho, consta no anexo da Carta Consulta de 1997 como "referência quanto às idéias que dialogam com as propostas do Programa".

A abrangência territorial do Programa, identificada como "Área Especial de Intervenção"¹⁷ compreendia os chamados Centro Velho e Centro Novo e as regiões do Parque D. Pedro II, da Zona Cerealista e da Luz. Foram listados os principais problemas dessa área de atuação, agrupados em quatro itens: a deterioração ambiental e paisagística; a dificuldade de acesso, circulação e estacionamento; a obsolescência do estoque imobiliário; e a deficiência de segurança pessoal e patrimonial.

Como causas da deterioração ambiental e paisagística, foram apontadas sobreposições e transformações de funções do Centro ao longo da história, configurando uma "paisagem deteriorada", bem como problemas em relação às calçadas "desuniformes e inadequadas" e aos equipamentos e mobiliário urbano "sem ordenamento e sem padronização".

Em relação aos problemas de acesso, circulação e estacionamento, o transporte público de massa (metrô, trem e ônibus), apesar de abundante, foi considerado "deficiente e de baixa qualidade", suas estações e terminais em locais não apropriados e sem administração adequada, ou seja, deteriorados. Em relação à circulação, foi apontado que as ruas estreitas e descontínuas geravam conflito entre pedestres e veículos, além de falta de espaços de estacionamento.

A problemática da "obsolescência e insuficiência do estoque imobiliário da área central" envolvia, segundo o diagnóstico, a grande quantidade de imóveis vazios e deteriorados, com tecnologia defasada; a desatualização do zoneamento e do código de obras, incapazes de fornecer o incentivo à produção de novos empreendimentos e modernização das edificações existentes, que dependem também de investimentos da iniciativa privada. A "deficiência de segurança pessoal e patrimonial" foi tratada como um problema conjunto de diversos setores como as condições de infra-estrutura, o crescimento do comércio informal (ambulantes), a concentração de "menores desocupados", a deficiência dos edifícios em relação ao combate e a prevenção a incêndio, além dos obstáculos nas calçadas e da poluição visual.

Os problemas apresentados no diagnóstico indicavam a necessidade de melhorar a infra-estrutura, especialmente ao acesso aos automóveis, destacando a necessidade de valorizar o ambiente para propiciar investimentos privados. A questão habitacional aparece no diagnóstico como uma necessidade e uma solução para a diversificação do uso do solo. A quantidade de empregos, muito

17 Cujo perímetro foi definido pelo Decreto nº 33.389/93.

maior que a quantidade de moradores, gerava um grande movimento durante o dia e um ambiente pouco freqüentado durante a noite e nos fins de semana. A partir desse diagnóstico, os objetivos do projeto para a área central foram assim definidos:

Trata-se de um conjunto de ações que busca reverter o atual quadro de deterioração físico-social-econômica no qual a região central se encontra. O programa compreende assim, intervenções voltadas à melhoria das condições de acessibilidade, aumento da segurança pessoal e patrimonial, incentivos para a recuperação de imóveis e da paisagem urbana, tendo em vista provocar o envolvimento da sociedade, mais especificamente da iniciativa privada, no sentido de propiciar o desenvolvimento e requalificação dessa singular porção da metrópole (PMSP, Carta Consulta à COFLEX, 1997:6).

A estratégia se efetivaria por meio de intervenções físicas localizadas, que de acordo com o projeto "embora localizadas, possam induzir repercussões positivas em seu entorno, motivando investimentos privados e propiciando a revitalização e requalificação urbana e funcional almejadas" (PMSP, Carta Consulta à COFLEX, 1997:6).

As propostas de intervenções foram divididas em quatro componentes: (i) Informação e gestão urbana, que inclui estudos e equipamentos para gestão; (ii) Desenvolvimento Social, Econômico e Ambiental, que contém as intervenções em praças e largos e restauro de imóveis históricos e culturais; (iii) Infra-estrutura, que são intervenções viárias e construção de estacionamentos subterrâneos; e (iv) Revitalização Urbana, consiste em intervenções no espaço público e infra-estrutura. A tabela a seguir demonstra que a maior parte do recurso estava destinada ao componente infra-estrutura, sendo que só para a construção de sete garagens subterrâneas foram previstos US\$ 47,8 milhões, ou seja, 24% dos recursos. A priorização pelas intervenções através de "obras" fica explícita quando se verifica que 91% de todo o recursos é destinado à implementação de obras, 7% para serviços e o restante em equipamento e consultoria.

Tabela 1. Orçamento do programa "Procentro" (1993-2000) (em US\$)

Componentes	Total (US\$)	%
Informação e Gestão Urbana	9.040.000,00	4,50%
Desenvolvimento social, econômico e ambiental	75.834.000,00	37,78%
Infra-estrutura	91.368.000,00	45,52%
Revitalizações Urbanas	24.500.000,00	12,20%
Total	200.742.000,00	100%

Fonte: PMSP. Carta Consulta à COFLEX – Comissão de Financiamentos Externos. São Paulo, maio de 1997 (elaboração própria).

A proposta definia quinze pólos prioritários de intervenção, onde eram previstas as ações de recuperação do espaço público, como pisos e calçadas,

mobiliário urbano, garagens subterrâneas, intervenções viárias e restauro de edificações históricas. No conjunto de mapas de ações do "Procentro" (1993-2000), disposto nas páginas 89-91, é possível observar que a localização das propostas concentrava-se nos distritos Sé e República, onde estavam todos os "Quinze pólos de intervenção". As únicas propostas que extrapolavam os limites dos distritos eram as intervenções no Pari, Zona Cerealista e na Luz. Mesmo assim tratava-se de áreas contíguas aos limites desses distritos.

As propostas do projeto estavam alinhadas com os principais objetivos da AVC, conforme mostra o depoimento de Marco Antônio Ramos de Almeida sobre a agenda da Associação na década de 1990:

(...) melhorar a acessibilidade de veículos, reorganizar o transporte coletivo, reformar a Praça do Patriarca, implantar a Operação Urbana Centro, criar incentivos fiscais para edifícios que restaurassem suas fachadas, implantar o Programa Centro Seguro, cuidar da manutenção das calçadas e da limpeza, disciplinar a presença dos camelôs, transformar a Galeria Prestes Maia em espaço cultural e regulamentar a propaganda visual no Centro, entre outras (ALMEIDA, 2006:8).

Apesar de mencionadas no diagnóstico, a questão habitacional e do comércio informal não foram contemplados nas propostas da Carta Consulta. A produção habitacional foi tratada apenas do ponto de vista da produção imobiliária, e ficava restrita a um possível futuro financiamento para a iniciativa privada e à expectativa de valorização da região, que poderia atrair novos investidores.

A proposta constante da Carta Consulta previa a criação de um ambiente favorável aos investimentos privados, e delineava a possibilidade de financiamento ao setor pelo próprio BID, mencionando a possibilidade de criação posterior de um "modelo de financiamento de desenvolvimento de áreas centrais, no qual o agente financiador criasse linhas de crédito também àqueles do setor privado, direta e indiretamente envolvidos com o Programa" (PMSP, Carta Consulta à COFIEIX, 1997:13) num total correspondente a US\$ 140 milhões. Ou seja, previa-se uma segunda etapa de financiamento do BID para o setor privado, para que esse desenvolvesse negócios de interesse na região central. O financiamento privado teria um montante muito maior que o público e seria gerido pela Associação Viva o Centro: "Pode-se cogitar um sistema de agenciamento destes recursos para o setor privado que seja conduzido pela Associação Viva o Centro (...) importante entidade não-governamental de grande representatividade institucional e política (...) reunindo proprietários de imóveis e empresários da região" (Idem:13). A questão dos cortiços foi incorporada nesta linha de financiamento, na qual eram previstos US\$ 20 milhões dos US\$ 140 milhões, aos proprietários de cortiços para a readequação de seus imóveis.

A estratégia que combinava a requalificação do território, a atração de investimentos privados – com suposto ganho de arrecadação –, e focalização de investimentos, recebeu grande influência da visão do BID para a requalificação de territórios. De acordo com Pedro Arantes, que desenvolveu mestrado sobre a política do Banco Mundial e do BID em cidades da América Latina e colaborou

neste projeto, o modelo de renovação urbana definido pelos bancos multilaterais, com investimentos focalizados, agências gestoras e expectativa de captação tributária em áreas localizadas, inspira-se em grande parte nos distritos de negócios norte-americanos, chamados BIDs – Business Improvement Districts. Segundo o autor, os BIDs foram implementados nos EUA a partir dos anos 1980, como forma de fazer frente à crise fiscal das cidades (ARANTES, 2004:68).

A influência desses padrões de projeto de revitalização, bem como a busca pela cooperação técnica e financeira por meio do empréstimo do BID, é evidenciada no seguinte trecho da Carta Consulta:

A requalificação urbana e funcional das áreas centrais das metrópoles tem sido um dos principais desafios dos governantes (...). Mesmo nos países desenvolvidos, esses desafios vêm impondo a necessidade de concretizar efetivos elos de cooperação internacional técnica e financeira.

(...). Experiências semelhantes vêm sendo desenvolvidas nas últimas décadas, tais como os grandes projetos de revitalização implantados em Paris, Londres, Barcelona, Tóquio, Montreal, Nova Iorque e Boston (PMSP, Carta Consulta a COFIEIX, 1997:15-16).

Para André Leirner, cuja dissertação de mestrado aborda políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais, as iniciativas de "requalificação" urbana com investimento concentrado, não apenas nas áreas centrais, mas nos distritos de negócios como um todo, têm cada vez mais como protagonistas governos locais que atuam como jogadores no mercado, captando ganhos direta ou indiretamente com a valorização imobiliária e a retomada dos negócios em determinada zona (LEIRNER, 2006). Evidentemente, tais ganhos só são "realizáveis" em áreas nas quais uma ação concentrada do mercado imobiliário é viável, o que define zonas "elegíveis" ou não para a intervenção pública empresarial. Isso justificaria a insistência na focalização de ações e na concentração espacial de intervenções¹⁸, como evidenciado na Carta Consulta:

(...) é possível admitir que (...) se desenvolvam parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, tendo em vista potencializar os efeitos positivos de revitalização que a aplicação concentrada de recursos possa produzir (PMSP, Carta Consulta a COFIEIX, 1997:13).

A negociação dessa proposta junto ao BID e a COFIEIX desenvolveu-se durante quase todo o período da gestão Pitta (1997-2000). Somente em 2000, no último ano de mandato, a COFIEIX concedeu autorização para a realização do empréstimo e, na mesma época, o projeto foi pré-aprovado pelo BID. O contrato entre a Prefeitura e o BID, no entanto, não chegou a ser selado nessa gestão. A crise da dívida do município de São Paulo naquele momento atravessou as negociações. Ursula Peres, que trabalhou como coordenadora de finanças do Programa na EMURB (2002-2004), descreve a situação na época:

18 No caso de São Paulo, tal focalização é complexa, devido às dimensões da área central, à heterogeneidade de características urbanísticas e à não existência de um conjunto de patrimônio histórico edificado em escala significativa. O foco espacial no projeto de 1997 parece ter sido resumido a intervenções nos principais espaços públicos dos distritos Sé e República, que foram chamados de "Quinze Pólos de Intervenção".

– A decisão pelo financiamento [com o BID] foi tomada quando o [então prefeito] Pitta renegociou a dívida pública. Foi um momento muito crítico porque se São Paulo não federalizasse a dívida a situação de insolvência era total. (...) E era véspera da edição da Lei [federal] de Responsabilidade Fiscal. Era preciso resolver a situação de São Paulo para editar a lei.

(...) A situação era tão grave que ele [prefeito Celso Pitta] acabou aceitando os termos do acordo – taxa de juros de 6% inicialmente, passáveis pra 9%, se não cumprisse uma cláusula absurda, que era pagar R\$ 2 bilhões à vista. (...) Ele aceitou porque a gestão estava acabando e não tinha muito como sair dessa situação. A dívida mobiliária estava rodando a 26% ao mês, crescia como uma bola de neve (Ursula Peres, entrevista).

Pelos termos da renegociação da dívida, assinada em 2000, o município de São Paulo ficou impedido de adquirir empréstimos e fazer novas dívidas. No entanto, o empréstimo com o BID para a requalificação das áreas centrais de São Paulo foi uma das exceções abertas.

– Quando foi feita a Lei federal de Responsabilidade Fiscal, a Prefeitura de São Paulo teve que renegociar suas dívidas, e tinha um limite muito mínimo para pedir empréstimo internacional. O prefeito Pitta, na época, ia pedir [a possibilidade de contrair novas dívidas] só para os corredores [de ônibus]¹⁹ com o BNDES. Ai falamos para deixar uma margem para o empréstimo do BID [para a requalificação do Centro, projeto] que estava pronto (Elisabete França, entrevista).

19 O corredor de ônibus a que se refere França é o elevado ao longo do eixo do Rio Tamanduateí, na época conhecido como "Fura Fila". Também financiado pelo BID, foi parcialmente inaugurado em 9 de março de 2007, com o nome de expresso Tiradentes. (O Globo Online, 9 março de 2007).

Sanderley Fiusa diretor do Procentro (1997-2000), informou em entrevista ao projeto que o prefeito Celso Pitta apontou o Procentro como uma prioridade para o município, e não assinaria o acordo de renegociação da dívida com a Federação caso o empréstimo não fosse aceito. Ainda segundo Fiusa, houve interlocuções diretas entre o prefeito Celso Pitta e o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sobre essa questão:

– Ganhou-se a possibilidade de dois empréstimos [Procentro e "Fura-fila"] numa briga, porque também era interesse do governo federal que se assinasse o acordo. O município ficou impedido de fazer qualquer contratação, mas salvou os dois empréstimos (Ursula Peres, entrevista).

Na visão de Peres, deve-se lembrar ainda que também havia interesse do BID para que o empréstimo fosse efetivado, uma vez que, segundo ela o "Banco precisa emprestar, faz parte do trabalho dele". Nesse sentido, apesar de realizar empréstimos a diferentes tipos de tomadores (governos federal, estaduais e municipais, bancos de desenvolvimento e setor privado), os empréstimos aos governos subnacionais são concedidos desde a fundação do Banco e, mais intensamente, a partir dos anos 1980 (ARANTES, 2004: 64). Especialmente em relação aos governos subnacionais, o BID identifica como maior entrave à tomada de empréstimos, os fatores macroeconômicos e restrições fiscais já

que o financiamento a Estados e municípios é feito com garantia do governo federal, dependendo da capacidade dos tomadores de empréstimo para incorrer em novas dívidas (sob a Lei de Responsabilidade Fiscal e os acordos de dívida com o governo federal) e da quantia total da garantia emitida pela União para esse tipo de empréstimo. No entanto, o Banco tem ampliado a participação em financiamentos para entidades subnacionais²⁰, e continua com o interesse de expandir projetos com estados e municípios, em particular para lidar com os problemas das cidades²¹.

Resolvida a questão da renegociação da dívida pública e garantida autorização do governo federal para o empréstimo, outro entrave adiou a assinatura definitiva do contrato: veio à tona uma série de denúncias de corrupção envolvendo o governo Pitta. Segundo Fiusa, isso levou o BID, em comum acordo com os gestores de Pitta, a tomar a decisão de deixar a continuidade do processo para a próxima gestão:

– Quando saiu o empréstimo e o projeto foi pré-aprovado pelo BID, era necessário lançar as concorrências, mas na época saíram denúncias de corrupção envolvendo a mulher do prefeito Celso Pitta e consideramos melhor deixar esse processo para a próxima gestão, para que o projeto não ficasse “manchado” pela crise (Sanderley Fiusa, entrevista).

Segundo Clara Ant, arquiteta e administradora regional da Sé entre 2001 e 2002 que acumulava a presidência do Procentro na mesma época, a decisão de interromper o processo que levaria à assinatura do financiamento foi do Banco:

– Nós falamos com o BID e eu consegui compreender nas entrelinhas que o Banco, frente a todas as denúncias de corrupção do governo Pitta, não estava disposto a proporcionar o empréstimo para a Prefeitura naquela gestão. Mas isso não foi dito por ninguém (Clara Ant, entrevista).

Mesmo sem a aprovação do empréstimo, de 1997 a 2000 algumas ações no Centro foram concretizadas pela Prefeitura, como as reformas dos pisos do Largo São Bento e dos Viadutos do Chá e Santa Efigênia, além do projeto de reforma da Praça do Patriarca, encomendado ao arquiteto Paulo Mendes da Rocha. Elisabete França – arquiteta e urbanista, funcionária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo na época e Superintendente de Habitação Popular (2005-2008) – destaca algumas das ações realizadas:

– (...) a recuperação de dois viadutos principais [Chá e Santa Efigênia]. A gente tirou a passarela [sob o viaduto] do Chá, foi uma guerra civil na Prefeitura, era proibido desmanchar obra feita. E a galeria Prestes Maia era [ocupada pelo] acervo da COHAB. Eu acho que naquela época o mais legal foi fazer a reforma dos dois viadutos e a galeria Prestes Maia. Mas aí a Carta já tinha ido para a COFEX, já tinha o dinheiro garantido. (Elisabete França, entrevista).

20 O programa Procidades é exemplo da política de descentralização do BID e fortalecimento de ações no âmbito dos municípios. Assinado em outubro de 2006 pelo Banco e Min. do Planejamento, destina-se a obras de infra-estrutura e serviços urbanos para cidades pequenas e médias em todo o País.

21 Segundo André Leirner, a agenda de desenvolvimento urbano praticada pelo BID, é composta pelas seguintes agendas setoriais: desenvolvimento municipal e regional, reabilitação urbana, combate à pobreza urbana, promoção habitacional, conservação do patrimônio e de urbanização e melhorias em bairros. A primeira agenda – o desenvolvimento municipal e regional – pretende, de modo geral, propor sistemas de responsabilização fiscal, fortalecimento, capacitação e reorganização institucional nos âmbitos executivo e fiscal, e criar mecanismos de responsabilização política (accountability). (LEIRNER, 2006).

O programa "Reconstruir o Centro" (2001-2002)

Se nas gestões Maluf/Pitta (1993-2000) o discurso público sobre a reabilitação do Centro focou-se na necessidade de recuperação de espaços públicos e criação de uma atmosfera amistosa aos investimentos privados, nos anos seguintes a agenda da Prefeitura para a área tornou-se mais ampla. Sem abrir mão desses enfoques, a gestão iniciada em 2001 (com a prefeita Marta Suplicy), incorporou novos elementos e novos atores sociais ao debate, intervindo no desenho do projeto. No discurso de posse, em janeiro de 2001, a então prefeita Marta Suplicy enfatizou a necessidade de reabilitação do Centro:

Será dado um lugar de destaque à revitalização do Centro. Repovoar esse cartão postal, hoje abandonado, é uma meta, pois não existirá recuperação sem a presença viva da população (Folha Online, janeiro de 2001).

Uma das bandeiras de campanha foi o projeto de descentralização administrativa, destinado a transformar as então administrações regionais em subprefeituras, que seriam instâncias dotadas de orçamento, técnicos e autonomia para a construção de políticas locais no município, como estratégia de aproximação da Prefeitura às necessidades da população – ponto também tratado no discurso de posse da ex-prefeita:

[as subprefeituras] (...) foram concebidas como elementos da descentralização e da aproximação do governo com a população. Elas terão autonomia na definição da ação local, facilitarão o relacionamento com a administração e, com a participação dos conselhos de representantes eleitos, darão um caráter orgânico à participação popular na administração da cidade (idem).

Outra influência importante foi a discussão acerca da necessidade de reabilitação da área central com implementação de uma política habitacional. Tal discussão intensificou-se a partir dos resultados das eleições – em novembro de 2000 – e foi liderada por assessorias técnicas de habitação e urbanismo junto a movimentos de moradia do Centro. Estudos e levantamentos de campo em perímetros do Centro realizados por esses atores foram determinantes para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social e propostas para a área central.

Dessa forma, a descentralização administrativa e a moradia popular em áreas centrais foram agregadas às pré-existent agendas da dinamização econômica da região e da atração de investimentos privados pra a área central e, já no primeiro ano da gestão Marta, iniciou-se a elaboração de um plano para a área central seguindo essas diretrizes. Segundo a arquiteta Clara Ant:

– Nós fizemos uma discussão de que convinha que a pessoa que fosse administradora da Sé fosse também presidente do Procentro. Isso dava o mínimo de unidade. Dessa maneira eu fui presidenta do Procentro. Mas num cenário em que se instalou o novo Procentro, havia um tempo pra nomear as pessoas. Paralelamente ao Procentro eu dei início à elaboração do [programa] Reconstruir o Centro (Clara Ant, entrevista).

Entre os técnicos da gestão Marta, havia a visão de que o Centro, enquanto área consolidada e bem servida de infra-estrutura em relação ao restante da cidade, deveria ser melhor aproveitado – intensificando-se o uso habitacional e combatendo os edifícios e imóveis subutilizados ou não utilizados. A formulação e implantação de um plano para o Centro, seguindo tais diretrizes, era uma das prioridades da política urbana do governo Marta. Já no primeiro ano de mandato foi iniciada a formulação deste plano, através da coordenação da Administração Regional da Sé, na figura da Administradora Regional, Clara Ant, que acumulava também a função de presidente do Procentro – o órgão criado pela gestão anterior para promover o desenvolvimento do Centro.

Para a elaboração do plano, a Administração Regional da Sé e o Procentro realizaram um diagnóstico da região central, que apontou a necessidade de fortalecimento da gestão local, considerada indispensável para o enfrentamento dos problemas sociais e urbanísticos. Por partir desta questão, o diagnóstico considerava toda a área da Administração Regional da Sé como unidade de intervenção. Por isso, foi alterado o perímetro de atuação do Procentro, que passou a abranger todos os distritos centrais. Anteriormente, o Procentro abrangia apenas os distritos Sé e República, e o Decreto nº 40.753/2001 ampliou esse perímetro para o equivalente aos dez distritos da Sé.

Do ponto de vista urbanístico, entendia-se que toda essa área considerada Central deveria receber melhorias estruturais e sociais – não sendo considerado problema primordial a "degradação" do espaço público. Partia-se do pressuposto de que não havia usos a serem substituídos ou necessidade de grandes intervenções urbanísticas e ressaltava-se o imperativo de promoção da inclusão social:

– (...) nosso Centro tem uma vitalidade muito grande, não precisa ser revitalizado. Não é um Centro morto: circulam 2,5 milhões de pessoas por dia, tem muito dinheiro, é só ver a rua 25 de março, os bancos. Tem uma vitalidade muito grande com alguns tentáculos feridos ou sem usar. Um deles é a moradia (Clara Ant, entrevista).

Segundo o plano denominado "Reconstruir o Centro", lançado oficialmente em 16 de maio de 2001, ainda no primeiro ano da gestão Marta (2001-2004):

O plano tem como ponto de partida as características, as potencialidades e os problemas sociais presentes do Centro de São Paulo. Nesse sentido, propõe estratégias para efetivar uma política urbana que, por um lado, reforça os aspectos positivos que caracterizam a centralidade (...) e, por outro, constrói soluções para a população excluída dos direitos de

cidadania presentes no Centro (PMSP, Reconstruir o Centro: Proposta de revisão da Carta Consulta de 1997, versão preliminar, 2001, sem num.).

Segundo nota do sítio da Prefeitura na internet da época, o plano tinha como principais objetivos "resgatar o caráter público do espaço público; ampliar o uso residencial e garantir a diversidade de funções; consolidar a identidade de centro metropolitano; promover ações urbanísticas com inclusão social; criar mecanismos de gestão democrática voltados para o interesse coletivo; atuar sistematicamente para a redução da violência"(PMSP, Reconstruir o Centro, portal da prefeitura).

A diretriz geral do plano era de manutenção das atividades e usos presentes na área da Administração Regional da Sé, com investimentos em melhorias físicas e valorização dos elementos históricos e culturais. Não havia intenção de substituir usos ou atrair de forma impactante novas atividades econômicas para a área. O caráter geral era de zeladoria, melhoria da estrutura urbana existente e intensificação do uso habitacional. Um dos subprogramas era o "Morar no Centro", que propunha a reforma de edifícios subutilizados e vazios para conversão em habitação de interesse social, bem como construção de novas unidades, com foco na demanda existente no Centro. Conforme aponta Helena Menna Barreto Silva, colaboradora desta pesquisa e coordenadora do programa "Morar no Centro" da Prefeitura de São Paulo no período de 2001 e 2004:

O programa "Morar no Centro" foi apresentado pela Prefeitura como um conjunto articulado de programas e intervenções, apoiado por instrumentos urbanísticos e tributários, visando atender ao conjunto dos problemas habitacionais da região e viabilizar uma atuação sustentável e de médio prazo (SILVA, 2007:12).

No Conjunto de Mapas 2, na página 92, é possível observar a espacialização das propostas de intervenção. Em relação às intervenções em edifícios, percebe-se a inserção de uma grande lista de prédios históricos a serem recuperados e uma quantidade significativa de empreendimentos de habitação de interesse social, incluindo reabilitação e construções novas. A maioria dos edifícios concentrava-se nos distritos Sé, República e, em menor intensidade, no Brás.

As propostas de intervenção urbana distribuíam-se de forma homogênea pelos dez distritos consistindo em reformas de dez grandes áreas públicas e várias ruas a receberem melhorias. Como ações de melhoria da infra-estrutura, o projeto previa a construção de duas grandes garagens subterrâneas (na Sé e República) e três bolsões de estacionamento.

O projeto "Reconstruir o Centro" foi concebido de forma independente do financiamento do BID – para sua execução eram previstos recursos orçamentários de diversas secretarias sob coordenação da futura Subprefeitura Sé. No entanto, no contexto de grave crise financeira do município, o empréstimo, que já estava pré-aprovado pela COFLEX e pelo BID, foi considerado fundamental

para a "concretização plena dos projetos propostos", segundo documento de revisão da Carta Consulta elaborado pela Prefeitura em 2001. O financiamento foi então incorporado ao "Plano Reconstruir o Centro", e foram retomadas as negociações com o BID. Do ponto de vista da gestão orçamentária municipal, cabe lembrar que este era um dos dois empréstimos internacionais autorizados pelo governo federal na negociação da dívida pública travada entre o ex-prefeito Celso Pitta e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Pedro Arantes (2004) identifica que em quase todos os casos de empréstimos do BID e do Banco Mundial para municípios na América Latina, a decisão pelos financiamentos ocorreu num quadro de fortes restrições fiscais aos investimentos públicos. Além disso, os gestores muitas vezes crêm que se trata de um "dinheiro barato", isto é, que tem baixas taxas de juros, boas condições de pagamento e garantia do governo federal, ainda que alguns identifiquem como negativo o endividamento externo e a relação de dependência decorrente da tomada de um empréstimo internacional.

Segundo Clara Ant, a Prefeitura não colocou em questão os custos e benefícios relativos à contração do empréstimo. Tratava-se de uma possibilidade de captação de recursos para investimentos, em um contexto de pouca disponibilidade no orçamento municipal. E ressalta, esclarecendo o ponto de vista do Executivo municipal: "todo dinheiro é caro quando você não o tem".

O fato é que a coordenação do plano foi orientada a retomar as negociações para o empréstimo – a partir da Carta Consulta elaborada pelo governo Pitta. A proposta de revisão da Carta Consulta de 1997, a partir do plano "Reconstruir o Centro", foi exposta ao BID em 2002, com a seguinte justificativa:

Estes ajustes se caracterizam, fundamentalmente, pela revisão de prioridades, passando a priorizar obras e intervenções que privilegiam o interesse coletivo e garantem a inclusão social, e pela desconcentração das obras e intervenções, que passam a se distribuir pelos dez distritos incluídos no perímetro do PROCENTRO. Pode-se afirmar que com os mesmos recursos solicitados no projeto original, amplia-se o território e o universo de beneficiários dos investimentos que serão realizados (PMSP, Justificativa para Alteração da Carta Consulta Encaminhada à COFIEF, 2001:1).

Em 2002 ocorreu a primeira viagem de representantes da Prefeitura à sede do Banco em Washington, para discutir a nova proposta de empréstimo. Clara Ant relata a visita:

– Eu fiz a apresentação do "Reconstruir o Centro" pra ele [o BID] e de como a gente esperava usar o dinheiro. E eles fizeram umas recomendações. Algumas eu achava bastante pertinentes. Eles achavam que estava pouco focado, que tinha ações demais pra serem arcadas pelo recurso e que a área era grande demais. Essa preocupação de focar eu achava pertinente. Existia uma tônica de dispersão [no "Reconstruir o Centro"] (...) e a tendência de querer resolver uma tonelada de coisas ao mesmo tempo, então afunilou (Clara Ant, entrevista).

22 O novo administrador regional à época passou a ser o engenheiro Sérgio Torecillas, que posteriormente assumiu a função de subprefeito da Sé.

23 A EMURB – Empresa Municipal de Urbanização – é uma empresa pública criada pela lei municipal nº 7.670, de 24 de novembro de 1971, com o intuito de re-planejar e intervir no espaço urbano. Disponível em: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb.

24 SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.399/2002. Esta lei dispõe sobre a criação, estrutura e atribuições das subprefeituras no Município de São Paulo, estabelece procedimentos para sua implantação e prevê a transferência gradual de órgãos e funções da Administração Direta Municipal.

25 Participavam do Ação Centro as seguintes secretarias e órgãos municipais: Sec. das Subprefeituras (SMSPP); Subprefeitura Sé; Sec. de Assistência Social (SAS); Sec. de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS); – Sec. de Comunicação e Informação Social (SMCS); – Sec. de Habitação (SEHAB); Sec. de Abastecimento (SE-MAB); Sec. de Planejamento (SEMPLA); Sec. de Governo (SGM) – Gabinete da Prefeitura; Sec. de Infra-Estrutura Urbana (SIURB); Sec. de Cultura (SMC); Sec. de Segurança Urbana (SMSU); Sec. de Transportes (SMT); Sec. de Negócios Jurídicos (SNJ); Sec. de Serviços e Obras (SSO); Sec. do Verde e Meio Ambiente (SVMA). E as seguintes empresas municipais: Anhembi Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo (ANHEMBI); Companhia de Engenharia de Tráfego (CET); Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB); São Paulo Transportes S/A (SPTTrans).

Em entrevista ao projeto, Helena M. Barreto Silva afirmou que as negociações estenderam-se ao longo do ano, no decorrer das reuniões das Missões do BID, nas quais compareciam técnicos do Banco e consultores por ele indicados, bem como representantes das diversas secretarias municipais. A equipe responsável pelo "Reconstruir o Centro" não teve, no entanto, a oportunidade de reformular o projeto. Em abril de 2002, ocorreu uma dupla mudança no encaminhamento do Programa: Clara Ant afastou-se da Administração Regional da Sé²² e a coordenação do programa foi alocada na EMURB – empresa executora de obras de intervenção urbana na cidade²³ –, segundo determinação da prefeita.

Quatro meses depois, em agosto de 2002, foi aprovada a lei municipal que transformou as administrações regionais em subprefeituras²⁴. Por um lado, as subprefeituras ganharam importância e autonomia em relação às administrações regionais anteriormente existentes. Por outro lado, o projeto aprovado ficou muito aquém das expectativas da sociedade civil em relação à criação dos conselhos de representantes, que consolidariam um mecanismo de ampliação da democracia participativa na gestão municipal. Os conselhos somente foram aprovados em 2004, (Lei nº 13.881/2004) mas não chegaram a ser implementados.

Em muitos aspectos as subprefeituras mantiveram suas atividades tradicionais de zeladoria e serviços de manutenção e infra-estrutura, não adquirindo a função de gestão política local. Isso enfraqueceu a idéia de desenvolver um plano para o Centro que incluísse um novo modelo de gestão na Subprefeitura Sé, fortalecendo a instância local. O fato de a coordenação do programa "Reconstruir o Centro" ter passado para a EMURB evidencia essa questão.

Nesse período, a discussão em torno da gestão do Programa localizava-se no centro das negociações entre o BID e a Prefeitura. O BID exigia a contratação de uma gerenciadora privada para coordenação do empréstimo, determinação que gerava grande oposição por parte dos técnicos do governo. A solução temporária encontrada para tal impasse foi a passagem da coordenação do projeto para a EMURB, por seu caráter de empresa.

Tendo tido experiência anterior na Agência de Desenvolvimento do ABC, a arquiteta e urbanista Nádia Somekh foi chamada para a presidência da EMURB com a missão de viabilizar o empréstimo do BID. A partir de então, a Subprefeitura Sé passou a ser oficialmente mais uma das executoras do Programa – que passou a ser chamado de "Ação Centro" – junto a outras dezenove secretarias e órgãos municipais²⁵.

Percebe-se que a substituição da coordenação da EMURB também teve ligação com pressões de setores empresariais em relação aos princípios do Programa. Segundo Clara Ant, existiam pressões da Associação Viva o Centro sobre a administração regional:

– Eles davam muita cacetada na gente (...) foi uma cobrança feroz. O Marco Antônio [Ramos de Almeida] tinha uma impaciência que ele transmitia pros associados. Uma

cobrança e uma intolerância muito grande. A gente não conseguiu trabalhar junto como seria necessário. E ele tinha assento no Procentro (Clara Ant, entrevista).

Notícias publicadas em jornais de grande circulação na época reforçam a hipótese de que a AVC influenciou a modificação dos princípios do Programa e a conseqüente saída de Clara Ant da coordenação:

[Nádia Somekh] assumiu a dianteira do projeto após a saída do governo de Clara Ant, em abril daquele ano. Sob nova coordenação, o plano para o centro foi modificado para, por exemplo, reduzir a área que receberia recursos. Antes, o plano era intervir em uma área de cerca de 30 km², agora reduzida para 4,4 km².

A mudança foi apoiada pela Associação Viva o Centro, entidade criada em 1991 e que hoje reúne cerca de 200 empresas e organizações que reivindicam a requalificação da região central. "Um dos pontos positivos da nova proposta é o foco", diz Marco Antonio Ramos de Almeida, 56, presidente da associação (Folha de S. Paulo: julho de 2002).

O programa "Ação Centro" (2002-2004)

Na EMURB, a coordenação do Programa ficou sob responsabilidade da presidente da empresa, Nádia Somekh. Partindo do projeto do "Reconstruir o Centro", foram reestruturadas as propostas e ficando fortalecido o propósito de aprovar o financiamento do BID para execução das mesmas, agora com o nome de "Ação Centro". Mais uma vez, não foi realizada avaliação sobre as vantagens e desvantagens de contrair o empréstimo do BID:

– Quando eu fui contratada pela prefeita não se questionava o financiamento (Nádia Somekh).

A primeira modificação em relação ao "Reconstruir o Centro", foi a concentração das ações em um perímetro mais restrito – os distritos Sé e República e áreas adjacentes. Segundo Nádia Somekh, ocorreu uma mudança de estratégia:

– Houve uma mudança de estratégia no governo de centralizar o financiamento do BID no foco principal do Centro e não dos bairros centrais. E de constituição de um programa a partir das ações que já vinham sendo feitas e isso foi uma tarefa que eu tive (Nádia Somekh, entrevista).

Percebe-se que essa mudança atendeu às demandas do BID que, como já citado, havia explicitado nas negociações sua preferência pela concentração espacial das ações. Segundo análise desenvolvida por Daniela Motisuke em sua dissertação de mestrado sobre o programa "Ação Centro":

Por exigência do banco financiador, as ações do programa Ação Centro deveriam ser focalizadas na área dos distritos Sé e República, delimitada pela contra-rótula viária (Centro Histórico), a qual foi denominada de Área de Interesse. Descartava-se a proposta

do Reconstruir o Centro de englobar os 10 distritos da AR SÉ e constituía-se um perímetro similar àquele da carta-consulta de 1997. Tinha como princípio que a focalização de ações otimizaria os investimentos, potencializaria as transformações esperadas e causaria "efeitos de sinergia", permitindo o alcance de resultados mais promissores em relação aos seus objetivos de recuperação da área (MOTISUKE, 2008: pp.32-33).

A focalização das ações e recursos públicos com a função de impulsionar novos investimentos privados foi apresentada como elemento fundamental na estratégia de recuperação da região central:

– A avaliação era que o financiamento poderia alavancar novos investimentos, uma vez que US\$ 100 milhões não é tanto recurso, mas se utilizado de maneira adequada pode alavancar novos investimentos no Centro. (...) Era o momento de utilizar esse financiamento pra formar uma opinião pública que levasse a um clima de confiança e de investimento na área central (Nádia Somekh, entrevista).

A partir de maio de 2002 a coordenação passou a trabalhar na revisão da concepção geral do Programa com o acompanhamento do BID por meio de especialistas e consultores escolhidos pelo Banco²⁶. Além das consultorias, influenciaram fortemente no desenho do Programa as ações em execução no Centro pelas diversas secretarias (subexecutoras) e os princípios de atuação para intervenção urbana, determinados pela gestão Marta Suplicy e pelo BID – nem sempre convergentes.

Os trabalhos realizados pelos consultores envolvidos pelo BID no projeto foram de diversas naturezas, abordando desde a viabilidade técnica de projetos de intervenção urbana até a própria viabilidade financeira do empréstimo. Neste estágio de negociação, o BID contratou análise da arrecadação tributária antes e depois do projeto, realizada pela empresa PBLM Consultoria Empresarial; PMSP, Procentro: Serviços de consultoria técnica especializada para avaliação econômica do programa. Relatório Final, 2003). e que incluía pesquisa de opinião sobre disposição a pagar impostos após a implementação do Programa e conseqüente valorização imobiliária da área. O estudo antecipou um aumento da arrecadação tributária após a realização das ações previstas, dando justificativa financeira para contratação do empréstimo.

Constatou-se (...) um aumento previsto na arrecadação municipal R\$ 46,8 milhões por ano, equivalentes a US\$ 13,4 milhões anuais. Considerando que o impacto em termos de incrementos de custos de gestão, operação e manutenção previstos no cenário integrado é de US\$ 6,5 milhões anuais e que nem todo esse montante refere-se a incrementos na despesa da PMSP, conclui-se que o projeto é superavitário, na medida em que a receita corrente gerada supera com bastante folga a despesa corrente incremental (PBLM; PMSP, 2003:56).

No entanto, tal justificativa, além de limitar-se à viabilidade financeira ao final da operação, não consistiu em exercício de planejamento, pois não incluiu a análise de outras fontes de recurso, de forma comparativa, e tampouco

26 Não foi possível no presente trabalho o aprofundamento na questão da influência das consultorias indicadas pelo BID na formação do projeto. Isso ocorreu, em parte, devido à impossibilidade de acesso aos produtos da maioria das consultorias realizadas, que não foram disponibilizados pelos gestores municipais.

ressaltou o tempo de retorno dos benefícios financeiros previstos na operação. Tal questão é abordada por Lizandra Guerra, colaboradora deste projeto e funcionária da EMURB durante o processo de estruturação do Programa, ao analisar o empréstimo que aponta:

Vê-se que a lógica do retorno financeiro de uma operação de crédito foi considerada. (...) Ocorre, contudo, que se a fonte de tal análise é justamente a Proposta de Empréstimo de outubro de 2003, é possível concluir que se trata de uma justificativa da operação e não uma recomendação face a outras alternativas de financiamento.

(...) Somente em 2024 o saldo do ano passa a ser levemente positivo, com um valor de receita adicional maior do que o serviço da dívida. Já o saldo acumulado, que carrega adiante os saldos dos anos anteriores, só deixa o patamar negativo em 2034. Em uma análise estritamente financeira e sempre do ponto de vista do pólo devedor, a Prefeitura, os números significam que a operação PROCENTRO só começará a trazer benefícios para seus cofres trinta anos após a assinatura do contrato. Até então, a PMSP deve tirar recursos de outras fontes – chegando a um valor máximo acumulado de US\$ 36 milhões, em 2023 – para fazer frente aos compromissos assumidos perante o Banco (GUERRA, 2007:57).

Além de influenciar na aceitação financeira da própria operação de crédito, o BID exigiu a adoção de modelos de administração e gestão e interferiu no desenho de ações setoriais – especialmente a questão dos programas habitacionais para baixa renda. Diversos pontos dos programas de habitação social no Centro propostos pela Prefeitura foram considerados problemáticos pelo Banco:

(...) [O] modelo de política habitacional baseada em promotores públicos, considerados ineficientes e coniventes com inadimplência;

[Havia] receio que a permanência e o incentivo à habitação para famílias de renda muito baixa funcionasse negativamente em relação à vinda de famílias de classe média. Este processo era entendido como fundamental para garantir a valorização e o desenvolvimento de atividades (e empregos) ligadas ao aumento do consumo ("círculo virtuoso") (SILVA, 2007:20).

Os embates, portanto, tiveram relação com princípios e estratégias divergentes – do BID e dos técnicos da Prefeitura – para a recuperação da área central. Na medida em que a discussão com o Banco avançou, o projeto restringiu seu âmbito territorial e ganhou força a discussão sobre a necessidade de atrair e facilitar a vinda da classe média para o Centro e colocar limites à presença de população de baixa renda (Ver: Idem). Mesmo com as restrições do Banco, a equipe da Prefeitura conseguiu manter diversas ações do componente habitacional – embora os projetos de locação social tivessem sido mantidos com ressalvas, como "projetos-piloto". Além disso, foi inserido componente que visava a fornecer incentivos para atração de moradores de média renda.

Somekh ressalta que as discussões travadas principalmente com os consultores internacionais indicados pelo BID, foram bastante produtivas e chegou-se a boas soluções na maioria dos casos:

– Foi importante o relacionamento com a equipe do BID porque nós temos um conhecimento da realidade específico da nossa cidade e eles têm um conhecimento da realidade do BID e das cidades do mundo. Então, o primeiro embate foi tenso, porque cada um veio com suas posições. Mas o diálogo foi importante porque a construção do Programa foi comum. É um Programa que foi construído nas discussões, não só com a sociedade civil, que foi mobilizada pela gestão da prefeita Marta Suplicy, que abriu esse espaço, mas também foram ouvidas as exigências do BID e tentou-se tirar uma resultante positiva desse confronto de idéias geral.

(...) Mas por outro lado buscávamos garantir [recursos nas áreas sociais]. Então quase 20% foi pra habitação. Não foi fácil garantir, porque transporte e infra-estrutura também são importantes. Deveria existir mais investimento na área social, do meu ponto de vista, mas não foi possível.

(...) Várias coisas eles [técnicos do BID] interferiram diretamente e positivamente. Mas houve embates [por exemplo], a questão da [promoção da] diversidade de renda no Centro da cidade (Nádia Somekh, entrevista).

O processo de formulação dos projetos e definição de prioridades foi marcado não apenas pelas divergências entre BID e Prefeitura. Havia inúmeros conflitos internos – entre secretarias e órgãos municipais. Os entrevistados foram unânimes quanto ao fato de que Nádia Somekh foi a gestora responsável pelo êxito na consolidação de um consenso em torno do projeto, bem como em sua formatação nos moldes exigidos pelo BID. Todas as secretarias foram consultadas ao longo do processo e selecionaram seus projetos que consideravam prioritários para compor o "Ação Centro". Houve um levantamento das demandas das secretarias, algumas das quais correspondentes a reivindicações populares ou programas construídos com participação da sociedade civil. Outras, de caráter emergencial ou técnico.

– Eu fiz um levantamento do que estava dentro de uma perspectiva dos princípios de valorização do espaço público e de melhoria dos problemas, de leitura dos principais problemas a serem superados. Nós trabalhamos de forma a articular isso (...)

(...) Houve disputa entre as secretarias, normal, como tem em qualquer governo. Cada um está com seu foco, cada um quer resolver os seus problemas. Mas a prefeita [Marta Suplicy] é que decidia as prioridades e os embates. Ficava na mão dela os embates entre os secretários (Nádia Somekh, entrevista).

Segundo Nádia Somekh, o Programa foi fechado com base em três princípios: inclusão social, desenvolvimento local e gestão compartilhada:

– O Programa previa a construção social de uma proposta coletiva, ações interligadas através desses três princípios.

(...) Não se faz hoje nenhum projeto urbano bem sucedido sem esses três princípios, porque são questões gerais de problemas que se desenvolvem nas cidades que devem ser enfrentados (Nádia Somekh, entrevista).

O valor total do contrato foi fechado em US\$ 167,4 milhões, sendo de US\$ 67 milhões a contrapartida da Prefeitura e US\$ 100,4 milhões do BID. Segundo Somekh, devido ao forte componente social do projeto, o BID aceitou reduzir a contrapartida para 40%. Originalmente, previa-se que a contrapartida a ser dada pela Prefeitura seria de 50% do valor do empréstimo²⁷.

27 Como é possível averiguar no documento "Plano de Ação 1996", elaborado pelo Banco em conjunto com a gestão Maluf (1993-1996).

Em dezembro de 2002, foi aprovada a primeira versão do Marco Lógico do projeto. O Marco Lógico consiste em uma ferramenta de planejamento e comunicação utilizada pelo BID, que sintetiza em um formulário de uma página a estratégia do programa, listando as ações e os indicadores de desempenho e impacto que a serem utilizados na avaliação. Para o programa "Reabilitação do Centro de São Paulo", as ações foram subdivididas em cinco eixos de atuação: reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial, transformação do perfil econômico e social, recuperação do ambiente urbano, circulação e transportes e fortalecimento institucional.

Como objetivos gerais do Programa foram apontados no Marco Lógico a "promoção do desenvolvimento social e econômico, com diversidade social" e a criação, manutenção e melhoria das condições "para o exercício das atividades privadas legais na área central de São Paulo" (PMSP, Procentro, Programa Ação Centro - Marco Lógico, EMURB: 2003). Para cada eixo foram definidos indicadores de resultados e meios de verificação dos mesmos elaborados pela EMURB com consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE)²⁸ e acompanhamento de técnicos do BID.

28 Desta consultoria tivemos acesso a documento de setembro de 2003, intitulado "Programa Ação Centro - Proposta para Execução da Linha de Base", onde são detalhados os procedimentos metodológicos para cálculo dos indicadores de resultado contidos no Marco Lógico do Programa.

A questão da reabilitação do Centro vinha sendo acentuadamente discutida nos meios acadêmico, técnico e de entidades da sociedade civil a partir do início da década de 1990. O grande embate em torno da questão estava no modelo de desenvolvimento para área, que poderia privilegiar empresários e setor imobiliário – gerando expulsão da população mais pobre – ou ações de inclusão social e habitação popular – favorecendo moradores e trabalhadores de baixa renda do Centro. Apesar das discussões sobre inclusão social e habitação popular na área central que permeavam as negociações entre PMSP e BID e o debate público, os objetivos gerais do financiamento declarados oficialmente não mencionaram tais questões, ao contrário, continham apenas metas de desenvolvimento econômico. Tais metas tornam-se claras ao observarmos os indicadores de resultado dispostos no mesmo documento:

- A renda familiar do Centro em relação à do município de São Paulo;
- O aumento no índice de Gini para a variável "salários gerados pela atividade econômica na área central";
- A variação do valor lançado de ISS/ITBI/ICMS²⁹ na área do projeto, em comparação com o restante da cidade; e
- A variação no consumo de energia elétrica também em relação ao restante da cidade, por tipo de consumidor (residencial, comercial, etc.).

29 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

Para a construção desses indicadores seriam utilizados dados secundários (RAIS, PNAD, CENSO, SEADE) e Cadastros da Secretaria de Finanças e da Eletropaulo. Provavelmente devido à discordância entre BID e técnicos da PMSP,

30 Não foi possível consultar documentos resultantes de Missões anteriores a esta, o que permitiria recompor de forma mais precisa as negociações. Nesta Missão de janeiro de 2003 o projeto já vinha sendo discutido segundo os cinco eixos de intervenção posteriormente aprovados no "Ação Centro".

31 Ajuda Memória é um documento oficial que relata as discussões e encaminhamentos realizados durante missão do BID à Prefeitura.

32 Não foi possível acessar o informe citado.

esses indicadores foram modificados posteriormente. Foi retirado o indicador de aumento de renda familiar e acrescentados os seguintes:

- Variação da especialização econômica terciária no Centro, em comparação com o restante da cidade;
- Variação do mercado efetivo de trabalho na área central; e
- Aumento dos salários gerados na área, em comparação com o restante do município (PMSP. Marco Lógico do Programa. Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004, 2004).

Em janeiro de 2003³⁰ foi realizada Missão do BID, que reconheceu os avanços da Prefeitura no desenvolvimento de estudos técnicos para o Programa e fechou as estratégias gerais do mesmo. O documento mencionava a reversão do "estado de deterioração do Centro" a "ser induzida pela intervenção do poder público" (PMSP, Procentro (BR-0391). Ajuda Memória, 2003:2)³¹. A definição da estratégia, segundo a Ajuda Memória desta Missão, foi feita com base no informe "Estimating the benefits of the rehabilitation of São Paulo downtown", preparado por Rémy Prud'homme, consultor francês do BID com experiência em projetos de requalificação de áreas degradadas, que propunha cenários possíveis para investimentos no Centro³². Tal estratégia deveria considerar investimentos para desenvolvimento integrado dos três cenários trabalhados pelo consultor: habitação popular, cultura e negócios. A partir desse referencial, foi definida metodologia para estabelecer objetivos e indicadores de resultados – utilizada para a construção definitiva do Marco Lógico do Programa. Ainda sobre sua estratégia geral, o documento apóia-se em trabalho de outro consultor internacional, Alfredo M. Garay, para indicar que a municipalidade deve estudar "(...) formas mais efetivas de tirar partido das oportunidades de desenvolvimento concertado com o setor privado, que vão surgir uma vez lançado o processo de reabilitação" (Idem). Portanto, junto ao referencial economicista, o incentivo às parcerias público-privadas foi indicado pelo BID como princípio básico para a formulação dos projetos do "Ação Centro".

Em maio de 2003 foi apresentado produto de consultoria econômica sobre a viabilidade e os impactos do Programa, avaliados a partir de dois tipos de análise: a "macro-econômica-espacial" – baseada nos já citados cenários de investimento e na projeção de arrecadação de impostos; e a "micro-econômica convencional", referente aos projetos ou conjunto integrado de projetos do Programa selecionados para estudo de caso (PMSP, Procentro, Serviços de consultoria técnica especializada para avaliação econômica do programa. Relatório Final, 2003), e avaliados a partir de pesquisa nas ruas e grupos focais com moradores e frequentadores do Centro. O relatório final da consultoria confirmava a diretriz anteriormente definida na Ajuda Memória de janeiro: o melhor cenário de investimento era aquele que combinava os três cenários de Prud'homme – habitação; equipamentos culturais; empresas e empregos. O Programa deveria incentivar todos esses usos, pois só assim geraria empregos e valorização imobiliária. Percebe-se que, ao apontar para um cenário de investimentos diversificados, os consultores isentaram-se de indicar investimentos

prioritários, ignorando o contexto de conflito de propostas para o Centro³³. A consultoria reafirmou a estratégia geral do Programa que já estava pré-definida pelo BID e pela EMURB.

Em outubro de 2003, o BID aprovou a concepção final do programa "Ação Centro" que, segundo Helena M. Barreto Silva em entrevista ao projeto, não foi nem a proposta inicialmente apresentada pela Prefeitura, nem um projeto imposto pelo BID, mas resultado de uma construção entre essas duas instituições. O Programa aprovado continha ações em toda a região da Subprefeitura Sé, com maior concentração nos distritos Sé e República. Era composto de "130 ações" distribuídas nos cinco eixos citados³⁴.

A observação do quadro orçamentário mostra que a maior parte dos recursos (38%) destinava-se ao Eixo 3 (Recuperação do ambiente urbano) que previa obras de recuperação de espaços públicos e edifícios, e melhoria da zeladoria urbana. O segundo Eixo a concentrar recursos era o 4 (Transporte e circulação) que também previa uma série de obras de infra-estrutura, construção de corredores de ônibus e investimentos no sistema de transportes, concentrando 23% dos recursos orçados. O Eixo 1, no qual localizava-se o "Morar no Centro", contava com 17% dos recursos.

A distribuição dos recursos por sub-componentes nos eixos evidencia as prioridades do programa "Ação Centro": moradia, investimentos em reforma de espaços públicos e melhoria de infra-estrutura de drenagem, bem como recuperação de edifícios históricos.

33 O documento aponta e compara quatro possíveis cenários de priorização de investimentos: o primeiro para habitação popular; o segundo equipamentos culturais; o terceiro empresas e empregos e o quarto que combina todos os cenários.

34 Há duas listagens de ações: uma tabela orçamentária aprovada pelo BID na assinatura do contrato e uma tabela "Plano de Ação" disponível no sítio do Banco na internet. Na primeira, o orçamento total é de US\$167, 4 milhões, sendo US\$ 100,4 milhões provenientes do empréstimo e US\$ 67 milhões de contrapartida da PMSP. Já na tabela "Plano de Ação" o orçamento total é de US\$ 219,8 milhões. Isso porque foram incluídas muito mais ações municipais como parte do Programa, não necessariamente financiáveis pelo BID.

Tabela 2. Orçamento do programa "Ação Centro" (2002-2004) por Componentes, Subcomponentes e fonte de recursos (em US\$)

Componentes e Subcomponentes	Valor orçado (US\$)			
	BID	Aporte local	Componente e Subcomponente	
			Valor	%
1.1 Revisão desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial	19.308.030,00	9.607.050,00	28.915.080,00	17,3
1.1.1 Elaboração de propostas de Legislação Urbanística	108.570,00	-	108.570,00	0,1
1.1.2 Intervenções Urbanísticas	180.000,00	2.707.050,00	2.887.050,00	1,7
1.1.3 Morar no Centro	19.019.460,00	6.900.000,00	25.919.460,00	15,5
1.2 Transformação do perfil econômico e social	11.684.480,00	7.507.140,00	19.191.620,00	11,5
1.2.1 Criação do mecanismo de articulação com o Setor Privado	-	100.000,00	100.000,00	0,1
1.2.2 Divulgação do problema	857.140,00	571.430,00	1.428.570,00	0,9
1.2.3 Regularização do comércio informal e atenção aos grupos vulneráveis	2.267.550,00	720.000,00	2.987.550,00	1,8
1.2.4 Segurança pública	1.176.080,00	571.430,00	1.747.510,00	1,0
1.2.5 Atenção a grupos vulneráveis	7.383.710,00	5.544.290,00	12.928.000,00	7,7
1.3 Recuperação do ambiente urbano	36.689.920,00	26.166.340,00	62.856.260,00	37,5
1.3.1 Gestão de operação e manutenção	1.428.570,00	3.902.860,00	5.331.430,00	3,2
1.3.2 Requalificação do espaço público	8.829.050,00	6.249.950,00	15.079.000,00	9,0
1.3.3 Requalificação de edifícios	11.731.190,00	6.889.300,00	18.620.490,00	11,1
1.3.4 Controle de inundações	13.360.220,00	8.906.810,00	22.267.030,00	13,3
1.3.5 Resíduos sólidos recicláveis	1.340.890,00	217.410,00	1.558.300,00	0,9
1.4 Transporte e circulação	21.788.130,00	16.714.290,00	38.502.420,00	23,0
1.4.1 Fortalecimento institucional	428.570,00	142.860,00	571.430,00	0,3
1.4.2 Circulação e acessibilidade	-	2.414.290,00	2.414.290,00	1,4
1.4.3 Operação de trânsito	6.976.420,00	857.140,00	7.833.560,00	4,7
1.4.4 Transporte público	14.383.140,00	13.300.000,00	27.683.140,00	16,5
1.5 Fortalecimento institucional do Município	4.700.120,00	4.422.090,00	9.122.210,00	5,4
1.5.1 Fortalecimento do sistema de planificação urbana do Município	2.641.060,00	4.022.090,00	6.663.150,00	4,0
1.5.2 Apoio à transferência de órgãos municipais para o Centro	1.001.720,00	400.000,00	1.401.720,00	0,8
Formação de gerentes sociais	1.057.340,00	-	1.057.340,00	0,6
2.1 Administração e supervisão	4.242.860,00	2.593.690,00	6.836.550,00	4,1
2.2 Auditoria externa	1.000.000,00	-	1.000.000,00	0,6
3. Custos Financeiros	1.000.000,00	-	1.000.000,00	0,6
Sub Total	100.413.540,00	67.010.600,00	167.424.140,00	100,0
Percentual	60%	40%	100%	

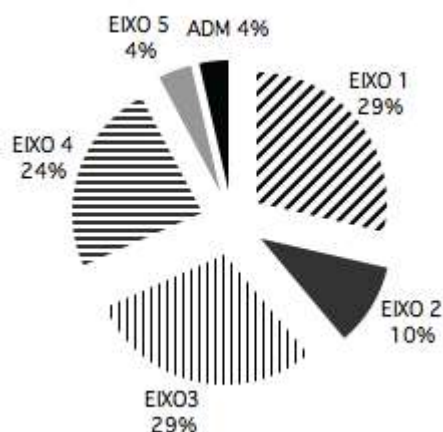
Fonte: PMSP. EMURB. Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004. São Paulo: PMSP, nov. 2004.

Tabela 3. Programa "Ação Centro"(2002-2004): montante de recursos por eixo (em US\$)

Eixo	Montante (US\$)
Eixo 1 – Reversão da desvalorização imobiliária	28.915.076,86
Eixo 2 – Transformação do perfil econômico	19.191.624,24
Eixo 3 – Recuperação do ambiente urbano	62.856.256,73
Eixo 4 – Circulação e transportes	38.502.417,14
Eixo 5 – Fortalecimento Institucional	9.122.204,60
Administração e supervisão	8.836.542,85
TOTAL	167.424.122,42

Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004 (elaboração própria).

Gráfico 1. Programa "Ação Centro"(2002-2004): montante de recursos por eixo (% em US\$)



Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004 (elaboração própria).

Apresenta-se a seguir a descrição das ações contidas no "Regulamento Operacional do Programa", de 2004, e no "Plano de Ação 2004" (PMSP, Programa Ação Centro, Plano de Ação 2004, 2004), destacando pontos que foram objeto de discordância e negociação entre PMSP e BID. Para destacar tais pontos, tomou-se como base os documentos Ajuda Memória de janeiro e novembro de 2003. O primeiro, de janeiro, marca o início das negociações, após a aprovação da primeira versão do Marco Lógico e o segundo, no mês de novembro, data do final do processo, quando a concepção do projeto foi aprovada pelo Banco e passou para a fase de apreciação pelo Senado Federal³⁵. Também inserimos os indicadores de resultado relativos às ações, conforme disposto no Marco Lógico, versão 2004³⁶.

35 Financiamentos internacionais estão sujeitos a aprovações da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SENAIM), da Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento (COFIE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para posterior submissão à aprovação do Senado Federal (LEIRNER, 2006:102).

36 Adverte-se para o fato de que as ações que compõem os eixos e subcomponentes do Programa são muitas e de grande complexidade. Além disso, há algumas divergências de informação entre os documentos citados dificultando a compreensão dos conceitos e propostas efetivas que envolvem cada ação. Desta forma, o trecho que segue não apresenta homogeneidade, e determinadas ações que aparecem nos documentos não foram detalhadas por falta de informação disponibilizada.

37 Para uma leitura completa sobre o programa "Morar no Centro" ver Silva (2007).

O **Eixo 1 (Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial)**, contava com três subcomponentes: (i) elaboração de propostas de legislação urbanística e tributária (formulação e implantação dos Planos Diretores da Sé e da Moóca); (ii) estudos para a Operação Urbana Diagonal Sul e Diagnóstico da Área Central; (iii) intervenções urbanísticas (reforma do Parque Dom Pedro II, Projeto Luz, Trilha Histórica e Perímetros de Renovação e Promoção Imobiliária); e (iv) o programa "Morar no Centro", que previa ações na área habitacional como Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Perímetros de Reabilitação Integrada do Habiat (PRIHs) (sendo os pilotos Luz, Glicério e Brás), Moradia Transitória e Locação Social, mantendo as diretrizes da proposta inicial, contidas no "Reconstruir o Centro". Além desses programas habitacionais, o "Morar no Centro"³⁷ previa um mecanismo de incentivo à moradia de classe média na área central, por meio de financiamento à reforma de áreas comuns de edifícios e fachadas. Tal mecanismo foi inserido neste subprograma a partir das reuniões com o BID e por exigência do mesmo.

Como indicadores gerais dos resultados das ações, que deveriam ser averiguados a partir do segundo ano de execução, foram definidos: (i) a variação no valor de mercado dos imóveis em relação ao restante do município; (ii) a diminuição da taxa de desocupação dos imóveis residenciais em relação ao restante do município; e (iii) o aumento (de 10%) da superfície aprovada para construções e reformas residenciais. A condição básica para que esses resultados fossem alcançados era, segundo o Marco Lógico, a aprovação da nova legislação urbanística da área – os Planos Regionais da Sé e da Moóca. Era prevista a contratação de consultorias para a elaboração da legislação urbanística e para estudos de modelos de gestão condominial do "Locação Social".

As discussões sobre o Eixo 1 centraram-se no programa "Morar no Centro", e geraram conflitos entre o Banco e a Prefeitura, principalmente a SEHAB. Tais conflitos evidenciam-se nos documentos analisados, pois vários programas habitacionais foram aceitos com ressalvas. Por exemplo: o "Locação Social" só foi aceito em caráter experimental; o "Bolsa Aluguel" só poderia integrar as ações como contrapartida da Prefeitura; e o "PAR" seria financiado apenas pela contrapartida local, da Caixa Econômica Federal.

Foram feitas críticas em relação a esse eixo, por seu caráter contraditório e ambíguo, uma vez que envolvia ações para valorização imobiliária e, ao mesmo tempo, um programa habitacional para a população de baixa renda do Centro. Tais conflitos demonstram que, por um lado, o BID procurou impor ações visando a valorização imobiliária e, por outro, foi flexível em aceitar a inclusão de programas de moradia popular, reconhecendo a importância de evitar a gentrificação generalizada e buscando a acomodação de diferentes interesses.

O **Eixo 2 (Transformação do perfil econômico e social)**, tinha como objetivo geral a atração de atividades econômicas legais no Centro, promovendo movimentação econômica na área. O indicador de resultado geral para esse eixo era a variação da arrecadação de ICMS e ISS por setor, em comparação com o restante da cidade. Continha três subcomponentes: (i) regularização do

comércio informal, (ii) segurança pública e (iii) atenção a grupos vulneráveis. Além disso, a divulgação do Programa e a estruturação da Agência de Desenvolvimento deveriam ser financiadas por esse eixo. Era prevista a contratação de consultorias para a criação de um mecanismo de articulação da EMURB com o setor privado, que facilitaria a instalação de novos negócios na região central, para o quê seriam destinados US\$ 100 mil. Tal mecanismo deveria funcionar por meio da Agência de Desenvolvimento da Área Central, com participação de empresários locais (ver item "Gestão e participação social no 'Ação Centro'").

Também na linha de atração de investimentos privados, estava prevista campanha de divulgação do Programa, visando a adesão da sociedade civil à reabilitação do Centro. Para essa campanha seriam destinados US\$ 1,4 milhões, segundo o quadro orçamentário. As ações deveriam se basear nos produtos de consultorias nas áreas de finanças, negociação, desenvolvimento local e sistema de informações. Para medir os resultados do Eixo 2, foi definido o indicador de aumento de 30% nas emissões de alvará de funcionamento em relação ao ano de 2000, após cinco anos de implantação do Programa.

Outro subcomponente do Eixo 2 era o de Regularização do Comércio Informal, que previa ações de cadastramento dos trabalhadores, regularização e fiscalização da ocupação das vias públicas, construção de "shoppings populares", e criação de programas de capacitação profissional para direcionamento dos trabalhadores a outras atividades econômicas.

Tais ações estavam organizadas em três subprogramas, coordenados pela Secretaria do Trabalho: (i) "Operação Trabalho" (voltado à capacitação de desempregados de longa data); (ii) "Oportunidade Solidária" (apoio à formação de cooperativas e de iniciativas de empreendedorismo); (iii) "São Paulo Inclui" (intermediação entre mão de obra e as vagas formais ou oportunidades de trabalho); e (iv) "Capacitação Ocupacional" (capacitação de beneficiários de programas sociais da Prefeitura). A medição deste subcomponente previa, dentre outras metas, a retirada de 2600 ambulantes das ruas até dezembro de 2005, junto à concessão de bolsas subsídios para aqueles que participassem de programa de capacitação. Segundo Somekh, as ações da Secretaria do Trabalho faziam parte de um conjunto mais amplo de novas políticas e programas para a cidade como um todo, visando à melhoria do acesso à renda:

– É uma coisa nova. O secretário do trabalho tinha várias propostas, mas era tudo meio balão de ensaio – como conseguir trazer essas alternativas de trabalho e renda? Tinha a proposta de uma pesquisa de ver o quê os ambulantes vendem, pra incentivar a produção. Só isso, se tivesse uma força, teria sido algo inovador em termos de criatividade, em termos de buscar alternativas pra população de baixa renda, que não tem como sobreviver (Nádia Somekh, entrevista).

Rosana de Freitas, então chefe de gabinete da Secretaria do Trabalho, lembra que:

– Quando veio a questão do financiamento, os programas da Secretaria do Trabalho já tinham sido elaborados. Foi feito recorte da questão dos ambulantes para Sé e República,

e isso entrou como parte do financiamento. A Prefeitura já havia promovido cadastramento dos ambulantes em todo o município. No Centro, o cadastramento foi realizado em áreas muito maiores que apenas Sé e República. O cadastramento durou nove meses e é anterior ao financiamento (Rosana de Freitas, entrevista).

Para formular as ações específicas do "Ação Centro", a Secretaria do Trabalho partiu do cadastramento já realizado. Houve participação da Associação Comercial de São Paulo, interessada em promover os "Pop Centros" – espaços destinados ao comércio dos ambulantes (shoppings populares); e havia comissões de acompanhamento de cada um dos programas da Secretaria, formadas por governo e sociedade civil. Ainda segundo Rosana, a principal influência do BID no trabalho que já estava em andamento foi em relação ao modelo de licitação exigido:

– Isso dificultava e atrasava o trabalho. Mas não houve nenhuma objeção do Banco em relação aos programas da Secretaria, que já estavam em andamento. Até porque a parte da Secretaria no montante de recursos era muito pequena. O principal eram obras de reurbanização (Rosana de Freitas).

Ainda no Eixo 2, havia o subcomponente de "Atenção a grupos vulneráveis". Sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, direcionava-se aos moradores de rua (com atenção especial a crianças, adolescentes e idosos) e previa as seguintes ações: vetor A – conhecimento da realidade (Censo da população de rua, criação de um Centro de Estudos da População de Rua); vetor B – presença social nas ruas (educadores populares com atuação diária nas ruas e construção de bases de apoio); vetor C – implantação de novos projetos sociais, interdisciplinares (Oficina Boracéia, Centro de Jovens Prates, Centro Rua dos Italianos); expansão da rede de serviços, através de convênios da Secretaria de Assistência Social com entidades já atuantes na área; formação de gestores sociais e qualificação dos funcionários da rede; e desenvolvimento de um Plano de Comunicação Social, com campanhas educativas e divulgação de resultados das ações. De acordo com entrevista com a assistente social funcionária da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Viviane Delgado, a Secretaria tinha uma avaliação que indicava que a rede de albergues estava em espaços inadequados (três estavam sob viadutos) ou estavam em áreas alugadas, o que impedia suas reformas com recursos do BID e que, por isso, os únicos albergues aptos a sofrerem reformas e ampliações eram o Boracéia e o Canindé (por localizarem-se em áreas municipais).

Por fim, o Eixo 2 previa ações de segurança pública, através do projeto "Centro Seguro": instalação de bases comunitárias da Guarda Civil Metropolitana; controle da ocupação de espaços públicos pelos camelôs (também função da GCM); pesquisa de vitimização – sobre incidência da criminalidade e percepção de insegurança; e realização de intercâmbio internacional para capacitação dos policiais.

Assim como no Eixo 1, percebe-se que as ações nesse eixo tinham caráter muito diverso. No entanto, nesse caso parece não haver contradição tão forte, uma vez que o controle dos ambulantes e o apoio aos grupos vulneráveis (encaminhados aos serviços públicos e retirando-os das ruas) em tese contribuiriam para a atração de novas atividades econômicas para o Centro. Também é interessante ressaltar que o Eixo 2 baseava-se no incentivo à renovação do tecido produtivo³⁸, "buscando criar um pólo de atração de micro e pequenas empresas não poluentes e, em especial, de empresas do setor terciário de alta tecnologia" (PMSP, Programa Ação Centro, Regulamento Operacional Revisão 1/2004. 2004:5).

O **Eixo 3 (Recuperação do ambiente urbano)**, envolvia ações de fortalecimento institucional da Subprefeitura Sé e obras de manutenção e recuperação de espaços públicos e edifícios históricos – configurando-se como um Eixo com caráter de obras e zeladoria urbana de um lado, e recuperação do aspecto simbólico do Centro, de outro. Em relação às obras, visava não apenas à recuperação, como à criação de condições de suporte para as ações de manutenção do espaço público e monumentos. Contava com cinco subcomponentes: gestão de operação e manutenção; requalificação do espaço público; requalificação de edifícios; controle de inundações; e resíduos sólidos recicláveis.

O primeiro subcomponente compreendia o desenvolvimento e a implantação de instrumentos de gestão pública, a adequação física da Subprefeitura Sé, e compra de equipamentos.

Quanto à requalificação de espaços públicos, estavam previstas as reformas das praças Roosevelt, Sé, República e calçadas. Também englobava o programa "Ruas Comerciais", que trabalhava a requalificação de calçadas e leito carroçável para melhoria das condições de acesso ao comércio de rua especializado. Previa três grupos de obras, envolvendo também manutenção das galerias de águas pluviais e projetos de iluminação pública.

A requalificação de edifícios envolvia os seguintes projetos de reforma e restauro: Palácio das Indústrias, Casa das Retortas, Biblioteca Mário de Andrade, Edifício Martinelli, Teatro Municipal (fachada), Museu do Teatro Municipal, Galeria Formosa, Conjunto Solar da Marquesa/Casa nº1/ Beco do Pinto, e o Mercado Municipal.

O programa de controle de inundações contava com duas grandes obras: a construção dos piscinões das Bandeiras e da Praça 14 Bis. Além disso, seriam construídas galerias de águas pluviais na Nove de Julho e no Córrego Moringuinho.

Por fim, o subcomponente de Resíduos Sólidos Recicláveis envolvia ações de melhoria do sistema de limpeza e recolhimento de resíduos sólidos e a construção de uma central de triagem de material reciclável, envolvendo entidades de catadores já existentes. Dentro das ações de melhoria do sistema de limpeza havia o projeto "Ecopontos" – de criação de pontos de depósito voluntário de material reciclável.

Como indicadores de resultado do Eixo 3, foram definidos a opinião pública positiva com relação ao ambiente urbano a partir de julho de 2004 (que seria medida a partir de pesquisa nas ruas) e a variação no uso dos espaços públicos e culturais em relação ao restante da cidade.

38 Tais diretrizes, que foram de certa forma mantidas pela gestão Serra/Kassab (2005-2008), sob inúmeras críticas, faziam parte do projeto original. Por outro lado, as ações junto a ambulantes e grupos vulneráveis, que fortaleciam o componente social do Programa, foram em grande parte canceladas por esta gestão.

O **Eixo 4 (Transporte e circulação)**, previa intervenções para a promoção de melhorias na acessibilidade do Centro, além da execução de obras e compra de equipamentos para reformar o sistema de transporte público municipal (ver Mapa 3 com as propostas do "Ação Centro" a seguir). O eixo dividia-se nos itens: (i) fortalecimento institucional, circulação e acessibilidade, (ii) transporte público urbano, (iii) operação de trânsito e (iv) melhorias no sistema viário. De acordo com entrevista com Silvana Zioni, coordenadora do projeto de transportes no Centro na época (2001-2004), havia um projeto da Prefeitura, o "Sistema Interligado" de transportes, que previa a construção de corredores de ônibus e estações de transferência para todo o município. As ações na área de transportes no "Ação Centro" consistiam no recorte desse sistema na região. Ainda de acordo com Zioni, o projeto de transportes para o Centro estava organizado em três fases. A primeira, previa a criação de um corredor de ônibus (chamado "Passa-Rápido") na rótula central. O projeto para a rótula previa uma faixa de corredor de ônibus de cada lado do canteiro central, faixas de pedestre, iluminação de destaque (conforme projeto do Ilume - Prestadora de Serviços de Iluminação em São Paulo), piso podotátil nas calçadas e o monitoramento do trânsito por meio de semáforos e uso de sofisticados equipamentos eletrônicos. Na segunda fase estavam previstas obras de complementação viária, com criação de rotas complementares. A terceira fase previa a consolidação da contra-rótula, permitindo tráfego em sentido duplo.

O projeto de transportes previa ainda a reforma de terminais de ônibus, além de intervenções de micro-acessibilidade para pedestres, assim como mudanças de linhas de ônibus, permitindo melhor acesso ao Centro Histórico.

Como indicadores de resultado foram definidos a evolução do nível de satisfação do usuário, a partir de julho de 2007, medida a partir de pesquisa "Imagem" do Serviço de Transporte Público pela Associação Nacional de Transporte Público (ANTP). A maioria das intervenções de transporte inseridas no programa "Ação Centro" era contrapartida do município e fazia parte de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para implementação de transporte público no município de São Paulo.

O **Eixo 5 (Fortalecimento institucional do Município)**, visava dar apoio à transferência de órgãos municipais para o Centro, por meio do financiamento de reformas, compra e instalações de equipamentos para o funcionamento das instituições em prédios localizados no Centro Velho. Além disso, previa o fortalecimento do sistema de planificação urbana, a partir da elaboração de Planos Diretores e implantação de sistemas de geoprocessamento e planejamento urbano. Nesse subcomponente encontravam-se estudos e ações relacionados à Operação Urbana Diagonal Sul. Também havia recursos para capacitação de funcionários da EMURB e das secretarias, visando a otimizar a execução do financiamento.

Para esse Eixo, os indicadores de resultados eram a opinião pública positiva com relação ao Centro nos meses de Julho, de 2004 a 2008 – medida por meio de pesquisa nas ruas.

No Conjunto de Mapa 3, da página 95, é possível visualizar a espacialização das propostas de intervenção, seja em espaços públicos, seja em edifícios.

A tramitação do empréstimo no Senado

Após a consolidação e aprovação das propostas do programa "Ação Centro" pelo BID, em novembro de 2003, o projeto foi enviado ao Senado, recebendo em dezembro do mesmo ano autorização de empréstimo pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). Nesta ocasião, a CAE aprovou o pedido de urgência na tramitação da matéria no Plenário, denominado "Projeto de Resolução nº 68, de 2003", levando em consideração a condição de excepcionalidade do empréstimo:

O líder do governo, senador Aloizio Mercadante (PT-SP), afirmou que esse empréstimo à Prefeitura de São Paulo é o último admitido em caráter excepcional ao teto de endividamento do município. Ou seja, fora do limite de comprometimento da receita líquida estabelecido no contrato de refinanciamento das dívidas da Prefeitura com a União (sítio do senador Aloizio Mercadante, 2003).

A aprovação do financiamento, no entanto, foi bastante conflituosa e envolveu, a partir daí, uma série de embates que atrasaram a votação no Senado. Em matéria publicada em fevereiro de 2004, pelo jornal O Globo, referente à discussão ocorrida no Plenário do Senado no dia 12 de fevereiro, evidenciou-se o conflito em torno da questão:

Após quase cinco horas de discussão e troca de farpas entre governo e oposição, foi adiada para terça-feira a votação do projeto que autoriza a Prefeitura de São Paulo, administrada pela petista Marta Suplicy, a obter um empréstimo de US\$ 100,4 milhões no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com garantia do governo federal.

(...) Na hora da discussão envolvendo a Prefeitura de São Paulo, o senador Arthur Virgílio (PSDB-AM) alegou que o projeto não fora tratado na reunião de líderes e anunciou que faria obstrução, atendendo a um pedido do governador Geraldo Alckmin.

(...) Na hora de votar, os senadores Heloísa Helena (sem partido-AL), Almeida Lima (PDT-SE) e Augusto Botelho (PDT-RR) pediram a verificação do número de presentes. Sem quórum, o líder do governo, Aloizio Mercadante (PT-SP), retirou o projeto de pauta.

(...) O líder do governo [Aloizio Mercadante] se desdobrou em promessas e imaginava que iria votar o projeto, quando os três senadores pediram a verificação do quórum. O presidente em exercício na Mesa, Paulo Paim (PT-RS), disse que soaria a campanha, convocando os senadores por cinco minutos. Mas Mercadante viu que o esforço seria inútil. Pediu que o projeto saísse da pauta (Globo Online, fevereiro de 2004).

O Senador Aloizio Mercadante (PT/SP) defendia a tomada do empréstimo por parte da Prefeitura, alegando que este já havia sido aprovado pela CAE e pelo próprio plenário do Senado Federal, na ocasião em que se estabeleceram os termos da rolagem da dívida do Município de São Paulo, três anos antes, e que havia sido acordada entre o então prefeito Paulo Maluf e o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Naquela ocasião decidiram que a cidade de São Paulo teria de comprometer 13% da sua receita para pagar a dívida, mas que, em contrapartida, teria direito a três empréstimos e só três. Esse é o último empréstimo a que a cidade tem direito. Só foram excepcionalizados esses três empréstimos pela resolução do Senado. O que peço aqui é o cumprimento de um acordo. Que se respeite um contrato entre uma cidade deste País e a União, que se respeite o que foi feito pelo governo anterior em tantos contratos que somos obrigados a honrar, que se honre este também, que resultou de um acordo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso com Paulo Maluf (Diário do Senado Online, fevereiro de 2004 – discurso do senador Aloizio Mercadante).

A aprovação pelo senado só aconteceu em 05 de maio de 2004. Segundo entrevista com Nádia Somekh, o atraso se deu devido a disputas políticas. A discussão na sessão plenária na qual foi aprovado o empréstimo contou com o apoio do Senador Eduardo Suplicy, que argumentou sobre a importância do financiamento, alegando que:

A área central da cidade de São Paulo, até o ano de 2000, encontrava-se descuidada (...). Com o objetivo de contribuir efetivamente no processo de reversão da situação desenvolvemos (...) a Ação Centro. O princípio desse programa é a inclusão social. (...) Do total dos investimentos, que abrange 130 ações, 37% será na área social, 30% vinculados à infra-estrutura e 33% à requalificação do espaço público. Reconhecendo a importância desse programa, a gestão da Prefeita Marta Suplicy iniciou os investimentos da contrapartida local, como a implantação do projeto Oficina Boracéia, que é um inovador modelo de abrigo e acolhida para a população em situação de rua – posso assegurar a V. Ex^{as} que se trata de iniciativa muito positiva. Ação Centro inaugura o atendimento de política habitacional de forma inovadora tais como o programa de locação social e os programas de bolsa-aluguel e moradia transitória destinados às populações em situação de risco. Essa requalificação e dinamização dos setores centrais buscam (...) também a criação de mecanismos de gestão democrática, como a criação do Fórum de Desenvolvimento da Área Central (...). O objetivo é garantir a continuidade do Ação Centro independentemente de qualquer contexto político (Diário do Senado Online, maio de 2004 – discurso do senador Eduardo Suplicy).

Vários senadores posicionaram-se contrários ao financiamento, alegando que o empréstimo feria a Lei de Responsabilidade Fiscal e Resoluções do Senado, e privilegiava São Paulo e a reeleição da prefeita Marta Suplicy, em detrimento de investimentos e empréstimos para outros estados. Essas questões tornam-se claras nas argumentações dos senadores Álvaro Dias (PSDB/PR) e Mão Santa (PMDB/PI), que votaram contra o empréstimo:

Tive a satisfação de relatar, na Comissão de Constituição e Justiça, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, tenho a obrigação, Senador Mão Santa, de zelar pelo respeito a ela. Não posso, de forma alguma, votar favoravelmente a um projeto que tem por objetivo o embelezamento urbanístico do centro da cidade de São Paulo. Se estivéssemos aqui considerando investimentos em setores que, por si só, pela elevação dos tributos a serem recolhidos pelo Estado, pudessem pagar o empréstimo contraído, poderíamos considerar a

excepcionalidade. Todavia, nesse caso, não há hipótese de que o investimento vai produzir retorno na forma de impostos acrescidos por eles. Portanto, Sr. Presidente, o nosso voto é contrário a essa proposta. Lamento profundamente, especialmente em função do respeito que devoto ao Senador Eduardo Suplicy (Diário do Senado Online, maio de 2004 – discurso do senador Antonio Dias).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi um dos momentos mais sublimes do Congresso Nacional, é mais uma vez desrespeitada. A relação, Senador Juvêncio, é um quase para três na Prefeitura de São Paulo, o que significa dizer que, se a arrecadação é 10 bilhões, eles já vão devendo 30 bilhões. É uma inconseqüência. Fica aqui o nosso protesto: uma igualdade para os Estados sofridos e para o qual trabalhamos. Então, o meu voto será de protesto para que o Governo faça uma reflexão e seja justo. Bem-aventurados aqueles que têm fome e sede de justiça. Então, esse empréstimo é injusto e contraria, Senador Antonio Carlos Magalhães, Abraham Lincoln, que disse: "não baseie sua prosperidade em dinheiro emprestado". Foi por essas coisas que o Governo passado pagou 160 bilhões de juros. E acho estranho que um Senador seja cassado por causa de R\$26,00, e, no momento pré-eleitoral, se dê dinheiro para a reeleição da Prefeita de São Paulo (Diário do Senado Online, maio de 2004 – discurso do senador Mão Santa).

O senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA) afirmou que a Prefeitura paulistana já tem uma dívida equivalente a 2,53 vezes a sua receita corrente líquida, enquanto a Resolução 40/01 do Senado impõe um limite de 1,2. O relator do pedido de empréstimo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, senador Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), ponderou que os senadores haviam autorizado previamente a obtenção de financiamento pela cidade de São Paulo (Jornal do Senado, maio de 2004).

Apesar da discórdia, o empréstimo foi aprovado pelo Senado em um acordo entre os partidos, que aprovaram também empréstimo de US\$20 milhões do BID para o governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Cultura, projeto Fábricas de Cultura.

Depois de acordo firmado entre PT, PMDB e PSDB, o Plenário do Senado aprovou ontem, por 39 votos favoráveis, 9 contrários³⁹ e 1 abstenção, projeto que autoriza a Prefeitura da cidade de São Paulo a tomar empréstimo de US\$ 100,4 milhões junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destinado à revitalização do centro da capital paulista (Idem).

Em junho de 2004 – faltando apenas seis meses para o término da gestão Marta – o contrato de empréstimo entre BID e PMSP foi assinado.

39 Votaram contra o empréstimo os senadores: (Almeida Lima (PDT/SE); Álvaro Dias (PSDB/PR); Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA); Cesar Borges (PFL/BA); Mão Santa (PMDB/PI); Osmar Dias (PDT/PR); Papaleo Paes (PMDB/AP) e Rodolpho Tourinho (PFL/BA) (sítio do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/mate/votacao.asp?ct=885069>).

Após sete meses de espera, a Prefeitura de São Paulo assina no começo do mês que vem o contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para Ação Centro. O Senado aprovou o empréstimo, que estava tecnicamente referendado pelo próprio BID desde outubro de 2003, na noite do último dia 5 de maio (Sítio da Prefeitura de São Paulo, maio de 2004).

Administração, supervisão e monitoramento do "Ação Centro"

Além dos cinco eixos descritos, o Programa contava com um bloco específico de ações e recursos para administração, supervisão e monitoramento,

nos moldes da maioria dos projetos financiados pelo BID. Estavam previstas as contratações de consultorias de avaliação, monitoramento e auditoria; e de uma gerenciadora, com contrato estimado em US\$ 6 milhões. Essa gerenciadora, a ser contratada a partir de concorrência pública, entraria equipe técnica para desenvolver o Programa dentro da EMURB:

– Tinha aquela coisa de contratar uma gerenciadora, pra fazer aquela burocracia toda porque na EMURB não tinha funcionário. A empresa [EMURB] tinha ido de mil pra duzentos e cinquenta funcionários. Não tinha tanto funcionário pra fazer e é complicado. Tanto que a nova administração tem dificuldades, porque é complicado, os procedimentos são complicados. Mas dentro do governo havia uma discussão se ia ou não se gastar dinheiro com a gerenciadora (Nádia Somekh, entrevista).

– (...) A gerenciadora serviria pra dar apoio e não pra ter o controle do programa. (...) Em todos os projetos do BID acontece isso. No PROCAV não tem ninguém da Prefeitura, é tudo contratado por uma gerenciadora. (...) O contrato do BID previa isso. Pela justificativa de quanto mais terceirizado melhor, menos cargos públicos (Ursula Peres, entrevista).

Ainda segundo Ursula Peres, havia questionamentos por parte dos técnicos da Prefeitura em relação à contratação da gerenciadora:

– Tem uma delegação de autoridade em que (...) a mesma empresa que executa, fiscaliza. Pelo contrato do BID a gerenciadora faria muitas coisas, controlaria toda a execução, a fiscalização. Uma das dúvidas que a gente tinha: quem assinaria a medição de uma obra – a Sub-Sé, com a EMURB junto ou a gerenciadora(...)?

O pessoal da EMURB dizia o seguinte: se eu não controlar a obra, não assino a medição. Essas coisas acabavam tendo interferência no contrato que você faria com uma gerenciadora. Pensamos então em minimizar o papel da gerenciadora e controlar as coisas internamente. (...). A gente queria o desenvolvimento de um sistema de informações, físico e financeiro. (...) A nossa idéia era que a diretoria da EMURB poderia se especializar em gerenciamento de projetos e poderia começar a trabalhar com outras regiões da cidade. (...) Ficou a nossa visão versus a visão política de grandes contratos de gerenciadoras. A gente montou internamente um modelo de fluxo financeiro e contábil que a gente ia ter todas as informações num plano de contas resumido e detalhado até a fonte. Alimentávamos por tipo de despesa e por fonte. Isso funcionava tanto para prestação de contas quanto para o gerenciamento do Programa. Saldo, ações. E acompanhava o cronograma.

Para Somekh, a gerenciadora era necessária, pois tiraria a sobrecarga de trabalho dos técnicos da EMURB:

Logo que a gente assinou começamos a adaptar, tinha o reconhecimento de gastos porque a equipe se mobilizou. Mas não dava para o Programa como um todo, porque envolvia várias secretarias e era bem complexo. (...) Montamos uma equipe pequena, que não fazia só isso, e nós esperávamos contratar uma gerenciadora para agilizar os processos (Nádia Somekh, entrevista).

O fato é que o processo licitatório para contratação da gerenciadora acabou não acontecendo na gestão Marta Suplicy (2001-2004).

(...) Não chegamos a contratar a gerenciadora porque na época a gente ainda estava penando com a licitação (Ursula Peres, entrevista).

Foi montado dentro da EMURB um sistema de gerenciamento, articulado com as Secretarias, que entrou em funcionamento antes mesmo da assinatura do contrato, já preparando os subexecutores para demonstrarem contrapartida e desenvolverem ações que pudessem ser financiadas pelo BID quando o recurso estivesse disponível.

A estrutura institucional contava com dois representantes, nomeados por cada subexecutor do Programa (secretarias municipais e empresas). O primeiro concentrava temas relacionados a aquisições, e o segundo era responsável pelo acompanhamento financeiro. Definida como único interlocutor direto do Banco com a PMSP, a EMURB ficou responsável por todo o acompanhamento, controle e supervisão das aquisições financiadas com recursos do empréstimo. Portanto, toda a comunicação dos subexecutores com o Banco deveria passar pela Empresa.

Ursula Peres, então coordenadora do núcleo jurídico do financiamento, relata que foram criados três núcleos de trabalho: o Núcleo 1 era composto por técnicos da EMURB, divididos por áreas – habitação, transportes, meio ambiente, entre outras. Cada gestor ou cada dupla de gestores era responsável por uma área, conhecendo todos os projetos e procedimentos relativos à mesma: os termos de referência, os processos de licitação, as despesas, os gastos, a verificação de que tudo estivesse dentro das regras do BID. Para isso, houve capacitação dos funcionários.

O segundo núcleo era o financeiro: recebia informações do Núcleo 1, que por sua vez dialogava com as secretarias, e buscava toda a papelada para prestação de contas. Essa equipe também explicitava as regras para o Núcleo 1 e para as secretarias. Diziam como deveriam ser os processos para que fosse possível utilizar os recursos do BID – que tipo de licitação, que tipo de edital, a utilização do Anexo B do contrato (PMSP, Programa Ação Centro, Anexo B (Procedimento para licitações, 2004), as recomendações do pessoal do Jurídico – que era o terceiro Núcleo. O Núcleo 2 ficava na ponta da discussão com o BID resolvendo as questões de gerenciamento, auditoria, licitações.

– Criamos realmente um espelho nas secretarias. Então cada gestor na EMURB tinha um interlocutor responsável pelo projeto BID nas secretarias: um que respondia pelo financeiro e um que respondia pelo jurídico. Criamos isso porque o Programa era muito grande, muito complexo e as regras muito específicas. Se a gente não organizasse dessa forma e não capacitasse dessa forma, não iria funcionar (Ursula Peres, entrevista).

Após a aprovação do empréstimo no Senado e assinatura do contrato, várias ações já tinham sido concluídas ou estavam sendo realizadas pela Prefeitura – lembra-se que o formato final do "Ação Centro" consistia em uma

série de ações em andamento ou previstas pelas diversas secretarias – e houve esforço para que fossem aceitas como contrapartida do empréstimo, casos da reforma do Mercado Municipal, do projeto da Favela do Gato e reformas na rua 25 de Março. Segundo Ursula Peres, foi acordado que seriam aceitas como contrapartida da PMSP ações realizadas até dezoito meses antes da assinatura do contrato. Já para reembolso com recursos do BID seriam aceitas ações realizadas até um ano antes da assinatura do contrato, desde que consistissem em investimentos novos (e não manutenção e zeladoria) e tivessem as contas aprovadas nos moldes da apresentação contábil exigida pelo Banco.

As secretarias centraram esforços na prestação de contas de projetos já realizados ou em andamento, nos moldes do BID. Essa tarefa, segundo Torrecillas, subprefeito da Sé na gestão Marta, era muito difícil devido às exigências do Banco. Nem todas as secretarias tinham condições e disposição de realizar a prestação de contas nos conformes do BID, por isso, a maioria das ações inicialmente previstas para serem reembolsadas com recursos do Banco, acabou entrando como contrapartida da Prefeitura, caso da reforma do Mercado Municipal.

A dificuldade de empregar os recursos do BID, devido aos processos burocráticos e às exigências específicas do Banco em relação à contratação e prestação de contas, foi destacada pelos gestores entrevistados. Tais dificuldades nos ajudam a compreender a baixa concretização de ações no âmbito do financiamento e ficam explícitas na fala de Renata Milanesi, coordenadora de participação social do "Ação Centro" na EMURB (2001-2004):

– Existe uma dificuldade muito grande de colocar as licitações na rua, pelos moldes do BID. A Secretaria tem que encampar mesmo e fazer acontecer. Os procedimentos são extremamente burocráticos. Além disso, eram procedimentos novos, isso dificultava a execução. O pessoal da EMURB tinha que acompanhar tudo das secretarias, tiveram que fazer treinamento com os seus técnicos, foi sofrido. Foi criada uma equipe de apoio na EMURB (Renata Milanesi, entrevista).

Gestão e participação social no "Ação Centro"

Segundo Nádia Somekh, suas ações enquanto presidente da EMURB que coordenava o Programa, centraram-se em implantar em São Paulo "um sistema de gestão compartilhada, com base na experiência dos municípios do Grande ABC". A idéia era dar voz a todos os setores institucionais e sociais do Centro: movimentos sociais, empresários, comerciantes, associações, órgãos e secretarias do governo. O modelo de gestão acordado contava com três instâncias: uma coordenação executiva, um fórum de discussão aberto e uma agência de desenvolvimento – que deveria facilitar a realização de negócios na área central.

Segundo Pedro Arantes, que em sua tese descreve casos de empréstimos do BID na América Latina, o modelo empresarial de reforma do Centro Histórico de Quito (Equador), amplamente apoiado pelo BID, tornou-se um "projeto pioneiro (...), um modelo demonstrativo", baseado na implementação de uma agência mista, com poder de decisão sobre novos projetos privados a receberem financiamento do Banco.

Em São Paulo, esse modelo foi parcialmente adotado no Programa assinado em 2004, uma vez que a agência consistiria simplesmente em uma equipe de funcionários com função de facilitar o contato do poder público com os agentes privados, indicando áreas para bons investimentos. Para isso era prevista contratação de consultoria num montante de US\$100 mil – baixo se comparado ao valor total do empréstimo, de US\$167,4 milhões. Pode-se afirmar que a idéia da agência foi enfraquecida no "Ação Centro", pois neste a entidade apenas faria indicações de investimento, não tendo possibilidade de aporte de recursos aos investidores. Talvez por isso a implantação da agência tenha sido abandonada na gestão posterior (Serra/Kassab – 2005-2008)⁴⁰.

Segundo Somekh, a agência não foi implantada na gestão Marta Suplicy (2001-2004) porque não houve tempo para formulação da lei de sua criação, cuja principal referência seria a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC⁴¹. E considera que teria tido papel fundamental:

– (...) A agência é necessária e sempre teve sinal verde [da prefeita]. Foi chamada porque trouxe a experiência do ABC de mobilização, de gestão compartilhada para implementação do projeto [Programa].

(...) A experiência internacional mostra que um projeto urbano só é implementado se existe uma entidade específica que o implementa. Não adianta colocar uma secretaria que tem outras atividades (...). Isso é ponto pacífico. Então o que procuramos fazer: não dava tempo em dois anos de criar essa entidade, porque dependia de aprovação legislativa. Nós construímos de um lado uma mobilização social de entidades e pessoas envolvidas com o Centro, criamos o Fórum Ação Centro, e ao mesmo tempo, entendemos que dentro da EMURB poderia haver essa entidade, responsável especificamente por implementar o Programa. Mas o que a gente constata hoje é que dois anos foram pouco, é preciso efetivamente constituir essa entidade. Isso não é uma exigência do BID, a experiência mostra que o caminho certo pra implementar é a criação de uma entidade que cuide do efetivamente do projeto. [O BID] também está tratando dessa questão do capital social, a entidade não ser só público-privada, mas também ter a sociedade civil dentro – uma mobilização de recursos ampla, não só financeiros, mas humanos e sociais para a implementação de um Programa (Nádia Somekh, entrevista).

Outra instância de gestão no modelo adotado era a "coordenação executiva Ação Centro" – um grupo pequeno, composto por representantes das secretarias, EMURB e sociedade civil. Segundo Somekh:

– A coordenação executiva do projeto tinha doze membros, sendo seis da sociedade civil e seis do governo; diminuiu o número de membros [em relação à antiga Comissão Procentro], mas fizemos também o Fórum, que era aberto à participação. (...) Ficou um modelo que combinava as questões mais administrativas com a participação. Não é possível tomar decisões administrativas com 120 pessoas (Nádia Somekh, entrevista).

Renata Milanesi, em entrevista descreve o processo de implantação da Coordenação Executiva – que contava com a participação da sociedade civil, mas não tinha poderes deliberativos:

40 Vale lembrar ainda, que o modelo proposto na gestão Maluf/Pitta aproximava-se mais da experiência de Quito, pois previa que os projetos para o Centro fossem coordenados pela Associação Viva o Centro, que faria o papel de agência de Desenvolvimento, coordenando projetos privados que receberiam financiamento do BID. Para Arantes o enfraquecimento do modelo de agência baseado em Quito – da versão de 1997 do Programa, para a versão assinada em 2004 – ocorreu porque a Lei de Responsabilidade Fiscal impediu novos empréstimos privados para o município de São Paulo, tornando a agência desprovida de função.

41 A Agência de Desenvolvimento do Grande ABC é uma organização não-governamental, formada por diversas entidades: "Criada em 1998 por deliberação da Câmara Regional do Grande ABC, a Agência (...) é uma organização não-governamental da qual participam o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC – instituição que representa as sete prefeituras da região –, empresas do Pólo Petroquímico, instituições de ensino superior, além dos principais sindicatos da região. Entre seus sócios destacam-se ainda o Sebrae-SP e importantes associações comerciais e industriais do ABC paulista. A Missão da Agência é unir as forças de instituições públicas e privadas para promover o desenvolvimento econômico sustentável da região do Grande ABC" (Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, 2007. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br>>. Acesso em: 08 agosto de 2007).

– Assim que saíram os decretos [que criaram a Comissão Executiva e o Fórum], cada Secretaria fez suas nomeações e as entidades da sociedade civil também.

As reuniões da Comissão Executiva aconteciam de 15 em 15 dias, sem falta. Já o Fórum era um espaço aberto. Então tivemos que fazer uma pesquisa de atores e entidades, pra encontrar as pessoas que atuavam no Centro e convidá-las a participar. Criamos um "mailing" com todos esses contatos (Renata Milanesi, entrevista).

Para a participação social ampliada havia o Fórum de Desenvolvimento do Centro, que contava com representantes de diversas entidades e movimentos, além de técnicos da Prefeitura. As reuniões eram abertas e tinham um caráter de comunicação ampla sobre os encaminhamentos do projeto.

A Coordenação Executiva do Programa Ação Centro é presidida por Nádía Somekh, presidente da EMURB. O programa também será fiscalizado pelo Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro, cuja posse ocorreu na solenidade de assinatura do acordo. O objetivo do Fórum, além de fiscalizar o programa, é a busca de soluções compartilhadas com a sociedade civil (Associação Viva o Centro: 2004).

Ressalta-se, no entanto, que quando houve abertura do Programa para a sociedade civil, por meio do Fórum, as ações já estavam definidas e em estágio avançado de detalhamento.

– O Fórum aconteceu depois que o projeto já estava assinado. As ações já estavam definidas e, a maioria delas não havia como discutir. Eram ações básicas, ninguém discordava da necessidade e da importância delas (Renata Milanesi, entrevista).

(...) as ações do Programa foram definidas com participação, através das secretarias, mais do que pelo próprio Fórum, porque foi feito depois. Porque a própria concepção do Programa foi pegar o que estava em andamento. Não dava para parar tudo e fazer um grande debate do que seria necessário (Nádía Somekh, entrevista).

Quanto às exigências do BID em relação à participação social, Nádía afirma que:

– Eles exigem. Mas é uma coisa em construção. Tanto que eu fui num seminário deles, e eles têm como princípio [a participação social], mas eu não sei como está a negociação. (...) Mas na montagem do projeto eles tinham isso como fundamental e nós também (Nádía Somekh, entrevista).

No ano de 2003 foram realizados diversos seminários e apresentações públicas e para setores específicos do Programa. O "Ação Centro" teve projeção na mídia e boa aceitação de empresários, especialmente do setor imobiliário:

A revitalização do Centro de São Paulo é um imperativo. Os impactos econômicos e sociais dessa iniciativa são decisivos para a cidade e para os cidadãos, que merecem ver recuperada uma região que não pode continuar se deteriorando, deixando subutilizada toda uma infra-estrutura instalada que pode e deve estar a serviço da promoção da qualidade de vida⁴².

42 Opinião declarada pelo então presidente do Secovi, Romeu Chap Chap, em abertura do Seminário Internacional sobre a Reabilitação do Centro, ocorrido em junho de 2003. In: ARQUITETURA E DESIGN. SECOVI realiza seminário internacional sobre reabilitação do Centro de São Paulo. São Paulo, 27 jun. 2003.

Concretizações e execução orçamentária do "Ação Centro" até dezembro de 2004

A partir das ações previstas no contrato entre a Prefeitura e o BID, buscou-se traçar um quadro das realizações do Programa até dezembro de 2004, último ano da gestão Marta Suplicy (2001-2004). Destaca-se abaixo as principais ações concretizadas segundo os eixos previstos no "Ação Centro". Não foi possível avaliar a execução de cada ação, nem os impactos por elas gerados. Dessa forma, o balanço aqui apresentado é mais quantitativo do que qualitativo e analítico.

O **Eixo 1 (Reversão da Desvalorização Imobiliária e recuperação da função residencial)**, continha basicamente o programa "Morar no Centro", a contratação de consultorias para elaboração de propostas de legislação urbanística e intervenções em espaços públicos. Segundo Nádia Somekh, tais estudos e preparação da legislação foram priorizados, pois deveriam subsidiar a elaboração detalhada do Programa. Por isso, foram contratados logo que ela assumiu a coordenação, em janeiro de 2003. Tanto o diagnóstico como os planos regionais foram concretizados por meio de consultorias contratadas. Os Planos Regionais da Moóca e Sé, no entanto, não foram posteriormente aceitos como despesas pelo BID, entrando como contrapartida da Prefeitura.

Das intervenções previstas em espaços públicos foi concretizada apenas a "Trilha Histórica" – que consiste basicamente em sinalização e material de orientação e divulgação de passeio pelos edifícios históricos do Centro. Foi realizado projeto e feita licitação para as obras da reforma do Parque D. Pedro. No entanto, as obras não foram iniciadas, passando atualmente por revisão do projeto pela gestão Serra/Kassab (2005-2008).

Quanto ao programa "Morar no Centro", pode-se dizer que foi exitoso, pois foram concluídas cerca de 1120 unidades habitacionais, pelos programas "PAR" e "Locação Social". Além disso, foram concedidas 1387 bolsas do programa "Bolsa Aluguel" e iniciados os trabalhos de mobilização e construção de projetos de reabilitação em dois perímetros do PRIH – Luz e Glicério.

Foram concluídos cinco conjuntos pelo "PAR", em parceria com a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades. Tais empreendimentos consistiram na reforma de edifícios vazios, transformando-os em habitação social. Foram aceitos pelo BID como contrapartida da Prefeitura. Por meio do programa "Locação Social", foram construídos dois grandes conjuntos, em terrenos na Prefeitura – o Parque do Gato (com custo de R\$ 10,633 milhões executados pela empresa Erevan Construtora S/A) e o Olarias (com custo de R\$ 2,7 milhões executados pela empresa Saenge Engenharia de Saneamento e Edificações LTDA). Ambos foram aceitos como contrapartida da Prefeitura e totalizaram 684 unidades habitacionais.

Ao todo, foram investidos neste eixo cerca de US\$ 8 milhões, aproximadamente 5% do total orçado. Do valor investido, cerca de 76% vieram de recursos do Fundo Rotativo⁴³ do financiamento BID – o que corresponde ao "Locação Social"⁴⁴.

Pelo **Eixo 2 (Transformação do perfil econômico e social)**, foram iniciadas a maioria das ações previstas: a Secretaria de Trabalho atuou diretamente com os ambulantes e, paralelamente, foram implantadas ações de repressão à ocupa-

43 O Fundo Rotativo é uma conta corrente da PMSP aberta especialmente para a operação de crédito, e é previsto nas normas gerais do contrato firmado entre a Prefeitura e o BID, no artigo 4.07 como segue:

(...) o Banco poderá adiantar recursos do Financiamento a fim de estabelecer, ampliar ou renovar um Fundo Rotativo para a cobertura de despesas relacionadas com a execução do Projeto financiáveis com tais recursos. (...) o montante do Fundo Rotativo não excederá a 5% do montante do Financiamento. O Banco poderá ampliar ou renovar total ou parcialmente o Fundo Rotativo, se assim lhe for justificadamente solicitado, na medida em que os recursos sejam utilizados (...).

44 O recurso proveniente do BID em 2004 corresponde ao acionamento do Fundo Rotativo – US\$ 5 milhões, equivalentes a R\$15,45 milhões na época. Sabe-se que parte desse recurso – R\$13,33 milhões – foi empenhada e liquidada para os empreendimentos de "Locação Social" – Parque do Gato e Olarias –, resultando num saldo de cerca de R\$ 2,1 milhões disponíveis em 2005.

ção das ruas pela Guarda Civil Metropolitana (GCM). No entanto, a maioria dos projetos com os ambulantes era piloto e não foi possível consolidar o esperado processo de inclusão dos mesmos em melhores condições de trabalho.

Foram implantadas oito bases da Guarda Civil Metropolitana no Centro. Além disso, foi articulada rede de apoio aos grupos vulneráveis, por meio de convênios com entidades já atuantes no Centro. Em relação às ações da Secretaria de Assistência Social, de acordo com Viviane Delgado, funcionária da SMADS, no vetor A, que corresponde ao "Conhecimento da realidade", foi realizado o Censo da população de rua, executado em 2003 pela FIPE, e que fez a contagem desta população nos dez distritos da região central e uma estimativa para o restante da cidade (esta ação foi finalizada antes da assinatura do financiamento com o BID e foi reconhecida ex-post).

Ainda no vetor A foram contratados estudos de avaliação do funcionamento da rede de assistência, dos usuários da rede e de rejeição aos albergues, realizados de maneira conjunta (estes levantamentos estão concluídos).

O vetor B do projeto de assistência corresponde à presença social nas ruas. Por meio de um convênio firmado com ONGs (Apoio e Travessia) foi contratado um grupo de educadores. De acordo com Delgado, a contratação destas ONGs não foi simples. O convênio foi feito por meio da "Lei de parcerias", criada na época da gestão de Aldaiza Sposatti na Secretaria de Assistência Social (SAS, na época) e que, apesar de ter critérios muito parecidos com os de uma licitação pública, enfrentou resistência do BID no processo de negociação do Programa, que acabou aceito. Os convênios com as ONGs Apoio e Travessia foram os primeiros em que organizações sociais receberam a aprovação do BID que aceitou que parte dos custos correspondesse ao dinheiro do Banco – 61% com seus recursos e 39% como contrapartida da Prefeitura.

No Vetor C (implantação de novos projetos sociais), foi executado o Oficina Boracéia, segunda ação mais cara do Eixo 3, inaugurado em 2003. Houve recursos também do governo federal neste projeto. Suas obras, reformas e compra de materiais, já finalizadas, foram reconhecidas pelo BID ex-post. Ao todo, foram investidos cerca de US\$ 4 milhões nesse eixo, sendo 90% provenientes da Prefeitura.

Das reformas e requalificações de espaços públicos e edifícios previstas no **Eixo 3 (Recuperação do ambiente urbano)** destaca-se a obra no Mercado Municipal, no qual foi construída área nova de restaurantes e bares. As ações desse eixo somaram cerca de US\$ 7 milhões de investimentos, sendo 88% provenientes do orçamento municipal e apenas 12% do BID.

Quanto ao **Eixo 4 (Circulação e transportes)**, foi implantado o Sistema Interligado de Transporte Público no município, foram construídos corredores exclusivos de ônibus e terminais de transferência sem que, no entanto, tenham sido realizadas as obras dos corredores na rótula e contra-rótula (ações específicas no Centro). Foi feito o Projeto Funcional da rótula central (intervenções na fase 1) e executadas algumas obras de micro-acessibilidade e acessibilidade para pedestres, como a abertura da rua Florêncio de Abreu sobre o Largo de São Bento. Com recursos provenientes, em sua totalidade, do orçamento municipal desembolsaram-se US\$ 1,3 milhões.

A principal ação pelo **Eixo 5 (Fortalecimento Institucional)** foi a transferência da Prefeitura e órgãos municipais para a região do Centro Velho, além da aquisição de equipamentos e reforma de edifícios. A transferência para o Centro custou aproximadamente US\$ 1,4 milhões, investimento integral da Prefeitura. Além disso, Somekh destaca a criação do Fórum Ação Centro, realizada com recursos desse eixo.

Segundo a PMSP, ao todo foram investidos cerca de R\$ 92 milhões:

Nesta gestão, a Prefeitura já investiu R\$ 92 milhões na região – implementou o modelo de zeladoria especial em manutenção e remoção do lixo, reforçou a segurança, melhorou a iluminação, recuperou áreas públicas como a praça Patriarca, remodelou o Corredor Cultural e iniciou programas sociais como o Morar no Centro, o Projeto Oficina Boracéia, para pessoas em situação de rua, e a Operação Trabalho, que beneficiará 1.554 ambulantes (PMSP, Sítio da Prefeitura de São Paulo 2004).

Em balanço realizado ao final da gestão, em novembro de 2004, a EMURB divulgou dados de recursos empregados no Programa, por eixo, discriminando investimentos provenientes do financiamento e da contrapartida. Os gráficos abaixo ilustram este balanço e nos mostram que o Eixo 1 foi o que mais recebeu recursos. No entanto, tais recursos foram provenientes da Prefeitura, pouco tendo sido aplicado de recursos do BID no geral. O detalhamento de gastos por sub-componente demonstra que o "Morar no Centro" foi o programa que mais recebeu recursos (cerca de US\$6,4 milhões), seguido da requalificação de edifícios (US\$ 4,2 milhões), requalificação do espaço público (US\$ 2,8 milhões), atenção a grupos vulneráveis (US\$ 2,7 milhões), e intervenção urbanísticas (US\$ 1,8 milhões).

Gráfico 2. Programa "Ação Centro" (2002-2004): desembolsado por Subcomponente, segundo balanço de novembro de 2004 (em US\$)



Fonte: PMSP. EMURB. Programa Ação Centro. São Paulo: PMSP, nov. 2004 (1 CD Rom). (Elaboração própria)

Em relação à execução orçamentária, o ano de 2004 foi o período de maior intensidade de gastos do programa "Ação Centro". Segundo os dados orçamentários do município, os empenhos no âmbito do projeto totalizaram R\$ 50,9 milhões. Todo o recurso orçamentário, no entanto, adveio da contrapartida da Prefeitura.

A dotação referente ao Mercado Municipal foi responsável por 89,7% – ligada ao Eixo 1 – no subgrupo Reforma Urbanística. As obras no Parque Dom Pedro II responderam por 4,9% dos empenhos.

As ações do **Eixo 2 (Transformação do Perfil Econômico e Social)** significaram 3% do total dos empenhos assim divididos: oficina Boracéia 0,3%; contrato com a FIPE para contagem de moradores 0,3%; e projeto em capacitação em gerência social (PNUD) 2,4%.

As ações referentes à elaboração de projetos, manutenção de galerias e projetos de iluminação pública, ligadas ao Eixo 3, representaram 2,4% dos empenhos.

Tabela 4. Extrato de empenho do programa "Ação Centro" (2002-2004) – exercício de 2004 (em R\$)

Órgão	Fornecedor	Ação	Observações sobre a ação	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago	Empenho cancelado	Empenho após cancelamento
Subprefeitura Sé	Delta Construções S/A	Recuperação do Parque Dom Pedro II	Execução de obras	2.474.710,00	2.474.707,00	2.474.707,00	3,00	2.474.707,00
Subprefeitura Sé	Construtora Simioni Viesti LTDA; Encibra S/A Estudos e Projetos de Engenharia; Beton Tec Tecnologia e Engenharia LTDA	Requalificação do espaço público	Obras na Rua Dr. Falcão Filho; obras em Galerias de Águas Pluviais; elaboração do projeto executivo de instalação elétrica de iluminação pública	1.222.792,00	1.090.846,00	1.090.846,00	131.945,00	1.090.847,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas	Transformação do perfil econômico e social - Vetor A - Conhecimento da Realidade	Contagem moradores de rua - Aditamento de contrato FIPE/PMSP	149.637,00	74.818,00	74.848,00	74.818,00	74.819,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	Coneng Engenharia e Tecnologia LTDA; Canal Virtual Produções LTDA; Muzarca Produções e Editora LTDA;	Transformação do perfil econômico e social - Vetor C - Restauração dos Espaços Públicos e Projetos Inovadores - Oficina Boracéia	Projeto Oficina Boracéia; edição de vídeo sobre Projeto Oficina Boracéia; e maquete eletrônica do Centro de Jovens Prates	165.328,00	165.141,00	165.141,00	187,00	165.141,00
Secretaria Municipal de Assistência Social	PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; FKL Engenharia e Construções LTDA	Transformação do perfil econômico e social - Vetor G - Formação Gestores Sociais e Qualificação em Recursos Humanos da Rede	Projeto em capacitação em Gerência Social-PNUD; obras no Centro de Formação Rua Pedro de Toledo	1.209.263,00	1.150.615,00	1.150.615,00	58.648,00	1.150.615,00
Secretaria Municipal de Abastecimento	Consórcio Paulistano	Mercado Municipal	Reforma, Ampliação e Readequação do Mercado Municipal; controle da execução de obras nas torres C e D; aditamento de contrato 10/SEMAB/2004.	45.707.552,00	39.224.254,00	39.224.254,00	6.483.297,00	39.224.255,00
Total Empenhos 2004				50.929.281,00	44.180.382,00	44.180.412,00	6.748.898,00	44.180.383,00

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

O "Procentro - 2005" (2005-2008)

Na sucessão da gestão Marta, José Serra (PSDB) venceu as eleições municipais em 2004 e assumiu o cargo de prefeito em janeiro de 2005. A partir daí ocorreu uma série de modificações nos quadros técnicos de confiança e revisões das políticas em prática nas secretarias. O Programa financiado pelo BID, que na gestão anterior era denominado "Ação Centro", passou a ser chamado novamente de Procentro⁴⁵. Ocorreu a paralisação dos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos e uma revisão geral de todas as ações:

– O projeto vinha sendo desenvolvido numa certa velocidade e houve uma redução, devido à mudança de gestão, o que de certa forma é natural. Para a acomodação do desejo da nova administração, para ajustes no projeto. Isso vem sendo feito desde que o prefeito Serra entrou. Estudando a demanda que eles têm e acordando os estudos e análises para poder redefinir algumas coisas que eles desejam que sejam incorporadas no projeto (Aderbal Curvello, entrevista).

– O negócio foi desmobilizando porque as pessoas responsáveis foram todas saindo. E muitas eram contra o Programa, contra o formato. Funcionários que, com a mudança de gestão, deixaram as funções em relação ao Programa de lado. Elas estavam funcionando enquanto havia um time comprometido. Tudo foi desmontado, na EMURB e nas secretarias. Mas poderia ter sido mantida essa estrutura com outras pessoas. A gestão nova não estava interessada (Ursula Peres, entrevista).

"É melhor isso [a paralisação] do que executar projetos equivocados", considerou o Secretário de Coordenação das Subprefeituras, Andrea Matarazzo, responsável pelas ações da atual gestão no centro. "Havia uma pulverização de recursos muito grande e também a idéia de fazer só moradia de baixa renda. O centro pede uma visão multiuso" (O Estado de S. Paulo, setembro de 2006).

A revisão das ações do financiamento iniciada em 2005, levou à paralisação da utilização dos recursos durante os dois primeiros anos da nova gestão, conforme apontado pelo jornal O Estado de S. Paulo:

Passados 18 meses, ainda não se sabe direito tudo o que será feito com esse dinheiro. (...) A demora na revisão trouxe prejuízo à cidade (Idem).

Segundo Heloísa Proença, secretária de Planejamento na gestão Celso Pitta e diretora da EMURB de janeiro de 2005 a agosto de 2006, a nova gestão tomou a decisão de modificar as ações financiadas pelo BID, mas não tinha propostas concretas para substituir tais ações. Isso criou um impasse entre Prefeitura e BID que se evidencia em documento Ajuda Memória de julho de 2005, referente à Missão do BID dessa época.

Nos dias 04 e 05 de julho de 2005, realizou-se na cidade de São Paulo Visita de Inspeção ao Programa de Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo – PROCENTRO, co-financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Prefeitura do Município de São Paulo, através do Contrato de Empréstimo N° 1479/OC-BR. (...) O pro-

⁴⁵ "Procentro" foi o nome dado ao projeto nas gestões Maluf (1993-1996) e Pitta (1997-2000), denominação que se manteve nos anos seguintes, concomitantemente a outros nomes dados pelas gestões municipais. Na gestão Marta Suplicy (2001-2004) o projeto era chamado de "Ação Centro", mas o nome formalizado no contrato com o BID era "Downtown São Paulo Rehabilitation" - "Programa Reabilitação do Centro de São Paulo" (tradução livre). Na gestão Serra/Kassab (2005-2008) o projeto volta a ser conhecido apenas como Procentro. Para distingui-lo da versão anterior, o chamamos aqui de "Procentro-2005". Reforça-se ainda, que Procentro é também o nome do órgão criado para gerir o Programa na gestão Maluf (1993-1996).

pósito da visita foi verificar o estágio de detalhamento da proposta de ajuste ao Programa a ser avaliada durante Missão de Administração prevista, bem como orientar o Executor na elaboração do conteúdo dos documentos a serem apresentados para atenderem às necessidades de avaliação do Banco (PMSP. Programa de Reabilitação da Área Central do Município De São Paulo (Procentro), Visita de Inspeção e Ajuda Memória, 2005).

Segundo a Ajuda Memória dessa visita, a Prefeitura apresentou proposta de revisão do Programa, considerada insuficientemente desenvolvida, necessitando de "detalhamento das ações/atividades, objetivos, justificativa, produtos, quantificação, orçamento e fonte de recursos; além das análises técnica, econômica e ambiental, onde couber" (Idem). O documento relata discussão acerca dos seguintes temas: transportes, recursos para desapropriação, piscinões, aspectos ambientais e sociais e esquema de execução, mas não abrange todas as ações prevista originalmente. Para todos esses temas a Prefeitura apresentou questionamentos em relação às propostas do "Ação Centro" respondidos pelo BID através da citação de documentos e estudos realizados e esclarecimentos acerca das ações. No caso dos transportes, por exemplo:

O Banco sugeriu ao Executor que recuperasse os documentos que subsidiaram a formulação do componente, especialmente o Plano Funcional e o Estudo de Demanda de Tráfego e Estudos de Capacidade com o objetivo de permitir melhor entendimento do componente, evitando esforços desnecessários. Ficou acordado que a SPTrans agendará reunião com a consultora que realizou os estudos citados para conhecê-los e verificar a necessidade de possíveis ajustes, que, se realizados, serão encaminhados ao Banco com as devidas justificativas (Idem).

Em relação aos piscinões, a Prefeitura alegou que havia problemas nas licitações realizadas pela gestão anterior e, por isso, a execução da obras havia sido paralisada. O Banco então solicitou os documentos de análise jurídica para realizar averiguação própria sobre o tema. Quanto aos "aspectos ambientais e sociais", o BID pediu à Prefeitura a elaboração e envio de uma série de documentos, dentre os quais relatório de avaliação social do Programa ou de seus subcomponentes.

Em relação à execução do Programa, foi comunicada a extinção da Diretoria de Desenvolvimento da EMURB, que era responsável pela sua gerência, e o Banco constatou a insuficiência de recursos humanos para fazer frente às atividades necessárias à execução/revisão satisfatória do mesmo:

A equipe de projeto vem enfrentando dificuldades para fazer frente a todas as atividades envolvidas nesta fase. Faz-se necessária a alocação de recursos humanos com a maior brevidade, para que as atribuições de gestão e execução do Programa possam ser integralmente desenvolvidas, possibilitando também a vinda da Missão de Administração prevista. (...) O Banco solicitou (...) a informação do ente que irá substituir a Diretoria de Desenvolvimento na tarefa de gerenciar o PROCENTRO (Idem).

As principais justificativas apontadas pelos gestores para essa revisão foram diferenças na concepção de políticas públicas para a área central, e a mudança cambial ocorrida na época – que diminuiu os recursos disponibilizados para o projeto, impondo a revisão de prioridades e redução de ações. Isso fica claro em entrevista a Rubens Chammas, atual diretor de Desenvolvimento e Intervenções Urbanas da EMURB, que responde pelo Programa "Procentro-2005", desde maio de 2007:

- A adequação das ações de 2004 para 2006 ocorreu devido, sobretudo, à mudança na cotação do dólar, o que obrigou à redução de ações, além de demandar novas ações, de acordo com as prioridades das secretarias com a mudança de governo: tínhamos que tirar de uma ação e pôr em outra (Rubens Chammas, entrevista).*
- O projeto em São Paulo tem um fator desfavorável importante: foi assinado com um câmbio que permitia fazer diversas coisas. Acho que era 3,20 [reais por dólares]. Hoje [setembro de 2007] o câmbio é 2,00. Você já reduz uma quantidade de coisas que poderia executar. O Programa é [constituído] de obras múltiplas, então não tem um escopo imutável. Você tem uma lista de ações previstas que vai executar na medida que tem recursos pra isso (Aderbal Curvello, entrevista).*
- (...) o dólar baixando de 3,50 pra 2,50, vai precisar cortar, pela dificuldade de execução, dificuldade de prestação de contas (Ursula Peres, entrevista).*

A exclusão de ações do Programa também foi atribuída à dificuldade de cumprir a burocracia do BID:

- Às vezes a ação não é excluída, mas apenas deixa de ser executada pelo Programa com o BID, devido a dificuldades burocráticas. Para fazer parte do "Ação Centro", uma obra para ser licitada precisa ter o projeto executivo pronto, enquanto para ser executada com recursos próprios da Prefeitura, basta que tenha o projeto básico. Por este motivo, por exemplo, a Secretaria de Cultura priorizar a Praça das Artes e executá-la com recursos municipais, pelo Fundurb. O Parque Dom Pedro não está na planilha do BID há mais de dois anos (Rubens Chammas, entrevista).*

Nos anos de 2005 e 2006, poucas declarações oficiais da Prefeitura foram feitas acerca do financiado do BID. Tais declarações, realizadas em grande parte através de jornais e revistas, centraram-se nos encaminhamentos acerca de reformas de edifícios e espaços públicos e nas paralisações de projetos:

- A Prefeitura abandonou o projeto de reforma do Parque D. Pedro II, aprovado em 2004, que tinha a verba de R\$ 40 milhões autorizada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A decisão de eliminá-lo faz parte de uma revisão geral das obras planejadas na gestão Marta Suplicy (PT) para a recuperação do centro de São Paulo com financiamento do BID (O Estado de S. Paulo, setembro de 2006).*
- O projeto de reforma da Biblioteca Mário de Andrade, que previa restaurante no último andar e elevador panorâmico, também foi mudado. "A parte mais visitada do local, que é a biblioteca circulante, ficaria em três subsolos a serem escavados. Não achamos adequado", disse Biasoto [Geraldo Biasoto Jr.]. Restaurante e elevador foram eliminados (Idem).*

Alguns poucos projetos do antigo "Ação Centro" foram encaminhados, como as reformas das Praças da Sé e República (obras cujos projetos executivos estavam prontos na gestão anterior, mas foram revistos pela gestão Serra/Kassab), ainda que com atraso:

(...) A subprefeitura da Sé entregou nesta semana a versão final do projeto de revitalização da praça da República ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A previsão inicial para o início de obras passou de outubro [de 2005] para fevereiro do próximo ano, se tudo acontecer conforme as expectativas da subPrefeitura.

O atraso ocorreu porque o BID pediu a adequação do edital ao formato e mais detalhamentos do projeto hidráulico. Esperamos que até o fim do mês o BID aprove o projeto para dar início à licitação", explica [Andrea] Matarazzo. Estimadas em R\$ 4 milhões, as obras serão custeadas pelo banco e deverão ser concluídas em seis meses após o início. A reforma faz parte de um pacote de obras na região central, anunciado pelo prefeito José Serra, em junho deste ano, que também inclui a revitalização da Praça da Sé, com recursos do BID (Diário do Comércio Online, novembro de 2005).

Em 31 de março de 2006, o prefeito José Serra deixou o cargo para concorrer ao Governo do Estado de São Paulo. Nessa ocasião assumiu seu vice, Gilberto Kassab e, novamente, ainda que em menor intensidade, a Prefeitura passou por reestruturação de cargos e revisão das políticas em andamento, principalmente após a eleição de Serra como governador.

Em outubro de 2006 a EMURB foi chamada na Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo para prestar contas sobre o empréstimo do BID. As questões dos vereadores giraram em torno da revisão do projeto e os juros pagos em função da paralisação.

A Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo ouviu nesta terça-feira (24/10) o vice-presidente da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), Geraldo Biasoto Jr. (...) Participaram da reunião os vereadores Antônio Carlos Rodrigues (PL), que preside a Comissão; Paulo Fiorilo (PT); Russomanno (PP); Juscelino (PSDB); Francisco Chagas (PT) e Marta Costa (PFL). O presidente da Casa, Roberto Tripoli (sem filiação partidária), também esteve presente.

O vice-presidente da EMURB atendeu ao convite do vereador Paulo Fiorilo para prestar esclarecimentos sobre os valores pagos pela municipalidade para a manutenção de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

(...) A grande dúvida da Comissão era averiguar se, durante os 22 meses da administração do PSDB/PFL frente à Prefeitura Municipal de São Paulo, houve encargos para o município em razão da paralisação de várias obras e quais teriam sido os custos. "Houve realmente pausa em algumas ações. Certamente deveríamos estar mais à frente. Mas o projeto é complexo e demanda planejamento. O projeto para a modernização da Biblioteca Mário de Andrade, por exemplo, já está em licitação. Já foi desenhado o programa 'Presença Social', que é uma estratégia de acolhimento na região central e há também os projetos de construção da nova Praça Roosevelt e da Nova Luz", explicou Geraldo Biasoto Jr., vice-presidente da EMURB. Como exemplos de obras em andamento com os recursos do BID o vice-presidente da EMURB citou o processo de restauração das praças da Sé e da República.

(...) A Comissão solicitou ao vice-presidente da EMURB que apresente um cronograma de obras. Os membros da Comissão querem saber quais iniciativas a Prefeitura de São Paulo pretende realizar com os recursos do BID e quando elas serão implementadas.

(...) Enquanto a Prefeitura de São Paulo não saca o dinheiro do BID, paga 0,25% por ano. Se o dinheiro é desembolsado, a taxa é de 4,8% ao ano em relação ao valor contraído. Segundo Geraldo Biasoto Jr., a Prefeitura Municipal de São Paulo desembolsou, até outubro de 2006, US\$ 287 mil (R\$ 702 mil, segundo a paridade cambial de hoje). O valor do contrato firmado com o BID em 2004 era de US\$ 100 milhões (o equivalente a R\$ 350 milhões, em valores de época). Em razão da desvalorização cambial, esse valor se reduziu para R\$ 220 milhões.

A pausa dos projetos financiados pelo BID ocorreu ainda, segundo a EMURB, porque a transição de governo exigiu uma avaliação de diretrizes. Além disso, alguns projetos demandavam processo licitatório. "Há um esforço para que os recursos do BID sejam melhor canalizados. Para isso, era preciso integrar políticas a fim de gerar resultados expressivos", explicou Biasoto Jr. (Câmara Municipal de S. Paulo, outubro de 2006).

Em julho de 2007, segundo Aderbal Curvello, o BID ainda aguardava alguns estudos referentes à reestruturação do projeto:

– Quando a Prefeitura solicitou as mudanças que achava necessárias, nós fizemos duas missões para discutir as modificações que eles queriam. Presididas por mim e acompanhadas pelos colegas da sede, que vieram me apoiar, nós fizemos discussões. Fizemos discussões, ajustamos o que era possível e o que não foi possível nós estamos aguardando os estudos da Prefeitura (Aderbal Curvello, entrevista).

Apesar de a revisão ainda estar em andamento em julho de 2007, o projeto era considerado "em execução" pelo BID, pois, segundo o Banco, não seria necessária a assinatura de um novo contrato. Este processo é relatado por Curvello:

– Formalmente o projeto está agora [02.07.2007] "em execução". Não tem ainda a documentação necessária, que não foi entregue, não foi analisada totalmente. Não tem isso de "reassinar" o projeto. O que está acordado é que após análise da documentação completa nós vamos fazer um termo aditivo do contrato. Um contrato modificatório para estabelecer os ajustes que a Prefeitura deseja no Programa (Aderbal Curvello, entrevista).

Questionado sobre as mudanças nos princípios do Programa, Curvello afirmou que os objetivos iniciais não foram alterados:

– As mudanças que foram propostas para esse projeto não alteravam os objetivos do Programa. Em alguns pontos sim, em outros não, em algumas ações sim, outras não. Mas o objetivo geral do projeto não seria alterado. Se fosse mudar o objetivo final do Programa, aí sim, poderia ser aceito, mas era um trabalho de muito mais tempo. Seria como redesenhar o Programa, fazer um novo contrato de empréstimo, mas não era o caso (Aderbal Curvello, entrevista).

Dentre os apoiadores da versão anterior do Programa, havia a expectativa de que o Marco Lógico do projeto serviria como garantia de prosseguimento dos princípios e das ações do Programa por ambas as partes, o que impediria mudanças significativas:

– O Marco Lógico é a essência do Programa. A inclusão social está na essência do projeto. Então não dá pra propor uma ação que elimine a inclusão social – expulsar a população, isso não faz parte do Marco Lógico. Não sei como eles estão fazendo. Se o Marco Lógico foi aprovado qualquer ação pode mudar, mas tem que ficar dentro dos princípios (Nádia Somekh, entrevista).

No entanto o Marco Lógico não foi suficiente para manter o formato anterior do Programa, e várias ações foram paralisadas e modificadas. Para André Leirner, o Marco Lógico é uma ferramenta de planejamento que não impede a ocorrência de mudança nos programas, como também não as registra. Sendo assim, apenas possibilita medir o andamento de políticas setorialmente definidas (saneamento, transporte, etc.) nas quais o encadeamento entre meios e fins é mais previsível. Vale ressaltar que os programas do BID são freqüentemente desenhados como iniciativas de finalidades múltiplas, como é o programa "Reabilitação do Centro de São Paulo", que apresenta grande diversidade de ações e objetivos.

No desenvolvimento desse trabalho, teve-se pouco acesso às informações sobre a reformulação do projeto, que não foi debatida publicamente. A ausência de um espaço de participação no qual houvesse a possibilidade de apresentação e debate das propostas de alteração do Programa dificultou o conhecimento das novas propostas e, conseqüentemente, de seu acompanhamento. Com pouco acesso às informações e aos relatórios de acompanhamento do projeto, baseamos nossa análise nos poucos documentos disponibilizados, documentos mais gerais como o Plano Plurianual, entrevistas com atores envolvidos no processo e artigos da mídia. Sabemos que o Marco Lógico esteve em revisão, pois, com a mudança de ações, são necessários indicadores de resultado correspondentes. No entanto, até dezembro de 2007 ainda não havia uma versão final do mesmo.

Em entrevistas com gestores públicos, obtivemos também poucas informações acerca das modificações oficiais no projeto, bem como do estágio de execução até o final de 2007. Ressalta-se que o "Procentro-2005" não altera formalmente os cinco eixos de intervenção do "Ação Centro" modificando, no entanto, grande parte das ações constantes de cada eixo.

Rubens Chammas, explicou que a nova concepção geral do projeto teve como ênfase três componentes estruturais para o Centro: drenagem, viário e social, ainda que não esteja dividido desta maneira em sua estrutura:

– A Secretaria de Transporte ficou responsável por 19% da execução (intervenções viárias) e a Secretaria de Infra-estrutura Urbana (SIURB) por 15%. A Cultura tem muitos recursos, pois suas intervenções são caras – Teatro Municipal, Biblioteca Mário de Andrade, etc. A

habitação conta com pouco, 1% – percentual previsto no Plano de Ação do Programa. Estas proporções se referem à demanda das Secretarias, a EMURB apenas as gerencia. (...) O Plano de Ação é dinâmico, os recursos que haviam sido alocados em 2004 foram reestruturados em 2006. Algumas ações propostas inicialmente pelas secretarias foram depois retiradas do Plano (porque se conseguiu executá-las com recursos próprios ou porque deixaram de ser priorizadas pela secretaria) (Rubens Chammas, entrevista).

Em relação à visão geral da gestão Serra/Kassab para o Centro, foram encontradas algumas diretrizes oficiais no Plano Plurianual 2006-2009, no qual foram colocadas a degradação dos espaços públicos e a presença de moradores de rua e ambulantes dentre os principais problemas da região, e apontada a priorização de ações de intervenção em espaços públicos:

Apesar do papel irradiador que exerce no contexto metropolitano e mesmo estadual, (a região central) nas últimas décadas vem se verificando uma queda na qualidade de vida de seus usuários e empobrecimento de seus moradores. As principais razões disso são a deterioração do espaço físico (público e privado), a presença crescente do comércio ambulante, de moradores de rua, mendicância e marginalidade, que dão ao espaço urbano um aspecto de violência e degradação (PMSP, Plano Plurianual 2006-2009:40).

O diagnóstico da área central da gestão Serra/Kassab passa ainda pela percepção de que as ações da Prefeitura devem impulsionar os investimentos da iniciativa privada. Segundo essa diretriz, isso deve ser realizado por meio de incentivos e a partir de estratégia de concentração de recursos, que potencializariam a valorização e, conseqüentemente, as vantagens para a iniciativa privada. A proposta de concentração de recursos e seu direcionamento para a região da Luz (dando origem, posteriormente, ao projeto "Nova Luz") foram explicitados também no texto do Plano Plurianual 2006-2009:

A requalificação do Centro foi subdividida em três grandes espaços, conformando áreas caracterizadas por realidades específicas e potencialidades de naturezas distintas. Os vetores foram definidos como: Luz/Roosevelt (Vetor Oeste), Vale do Anhangabaú (Vetor Central) e Parque D. Pedro II (Vetor Leste).

O Vetor Oeste sofrerá as intervenções de maior porte, por três motivos. Em primeiro lugar, é o que dispõe de maior quantidade de áreas que se encontram em processo de requalificação, podendo dar uma resposta muito efetiva ao estímulo proporcionado pela municipalidade. Em segundo lugar, porque neste vetor já foram realizados investimentos de grande porte pelo poder público, especialmente na região da Estação da Luz. Por fim, dentro do perímetro deste vetor, uma área em estado de extrema degradação merece grande atenção da municipalidade, porque apenas pela dinâmica do mercado privado ela jamais terá recuperação (Idem, p. 42).

A concentração de recursos, conforme ressaltou Rovená Negreiros, economista e coordenadora do projeto "Nova Luz" desde 2006 pela EMURB, foi defendida na reformulação do projeto financiado pelo BID por meio de um

"enxugamento na quantidade de ações previstas" e da concentração espacial das intervenções: se antes o Programa continha ações em toda a região da Subprefeitura Sé, com foco nos distritos Sé e República, a partir de 2005 a prioridade concentrou-se estritamente nesses dois distritos, entendidos pela nova administração como "centro da região central da cidade".

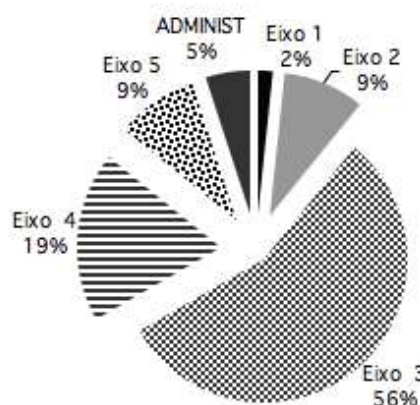
A nova distribuição de recursos pelos eixos de ação evidencia a concepção geral da gestão para o Centro: houve concentração no Eixo 3 (Recuperação do ambiente urbano) que prevê reformas de espaços públicos e edifícios históricos. Paralelamente, o Eixo 1, que continha os programas habitacionais no "Ação Centro" foi praticamente eliminado.

Tabela 5. "Procentro - 2005" (2005-2008): montante de recursos por eixo (em US\$)

Eixo	Montante (US\$)
Eixo 1 – Reversão da desvalorização imobiliária	2.497.952,03
Eixo 2 – Transformação do perfil econômico	13.237.542,42
Eixo 3 – Recuperação do ambiente urbano	82.049.074,34
Eixo 4 – Circulação e transportes	28.054.088,50
Eixo 5 – Fortalecimento Institucional	13.614.773,79
Administração e supervisão	7.296.702,78
TOTAL	139.453.431,08

Fonte: PMSP. EMURB. Tabela Ações por Sub-Componente, Julho de 2007. PMSP, 2007. (Elaboração própria).

Gráfico 3. "Procentro - 2005" (2005-2008): montante de recursos por eixo (em US\$)



Fonte: PMSP. EMURB. Tabela Ações por Sub-Componente, Julho de 2007. PMSP, 2007 (Elaboração própria).

A descrição das principais modificações nas ações, eixo a eixo, segundo informações concedidas por Rubens Chammas, também evidencia a nova concepção do Programa. No **Eixo 1 (Reversão da Desvalorização Imobiliária e**

Recuperação da Função Residencial) foram retirados os projetos habitacionais (que eram parte do "Morar no Centro") e incluído o projeto de renovação urbanística "Nova Luz". O orçamento total do Eixo 1 passou de US\$28,9 milhões (na proposta aprovada em 2004) para US\$ 2,4 milhões no Procentro-2005.

A retirada do componente habitacional do financiamento do BID, bem como a paralisação dos projetos que compunham o "Morar no Centro", gerou questionamentos por parte de movimentos sociais e técnicos, tema abordado pela mídia:

(...) desde o início do ano, os programas sociais voltados para a habitação popular (...) estão paralisados na cidade de São Paulo.

(...) devido a um empréstimo obtido no ano passado da ordem de 100 milhões de dólares junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (...) esses programas já tinham recursos garantidos, pois o acordo previa que 20% do dinheiro fosse destinado à habitação popular. Embora a nova gestão tenha determinado 90 dias de paralisação dos programas para só então retomar os projetos, passaram-se seis meses e os programas, ainda não foram retomados. (...) o Secretário Municipal de Habitação, Orlando Almeida Filho, (...) advertiu que a Prefeitura não poderá cumprir todas as ações previstas, porque o empréstimo foi feito em dólar e, devido à desvalorização dessa moeda nos últimos meses, o recurso não será suficiente.

No mesmo evento, Marcos Barreto, Secretário Municipal de Habitação da gestão passada, chamou atenção para que se evitasse a reabilitação do centro da cidade apenas para os setores médio e alto da sociedade. (...) O ex-secretário também afirmou que a destinação de um terço do empréstimo do BID para ações sociais (20% para habitação e 10% para outras ações sociais) foi uma "grande conquista", que não pode ser perdida (Setor 3, junho de 2005). (...) Nádia lamentou o abandono de projetos habitacionais. "Não era só de baixa renda. Havia financiamento pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) para reformar prédios antigos de 12 empreendimentos de classe média. Habitação no centro é importante para garantir circulação permanente (O Estado de S. Paulo, setembro de 2006).

Segundo Chammas, as ações habitacionais no Centro deverão ser realizadas pela CDHU em parceria com a Prefeitura, por meio do Programa de Atuação em Cortiço (também financiado pelo BID) e do Programa Municipal de Cortiços. Na área da Luz, na qual há um perímetro de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS 3), estão previstos dois projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) – um com oitenta unidades e outro com noventa – que serão realizados pela CDHU e provavelmente entrarão parcialmente como contrapartida no financiamento.

A idéia inicial da gestão Serra/Kassab era utilizar os recursos do BID desse eixo para desapropriação de imóveis na área da Luz. No entanto, o BID não aceitou tal utilização e, segundo Chammas, a desapropriação deverá ser feita com recursos da Operação Urbana Centro (os terrenos para HIS) e do Tesouro (demais imóveis).

No **Eixo 2 (Transformação do perfil econômico e social)** também houve redução do orçamento em relação à 2004: os recursos passaram de US\$ 19,1 milhões para US\$ 13,2 milhões. Quanto a esse fato, Chammas ressaltou:

– No eixo 2, de transformação do perfil, tivemos muita coisa abortada. No caso de compra de equipamentos, o BID não aceita “ata de preços” que se limite a empresas nacionais, por isso, muitas vezes as secretarias compram os equipamentos com recursos próprios, estas ações são excluídas e este recurso é transferido para outras ações (Rubens Chammas, entrevista).

Nesse eixo está previsto componente de articulação com o setor privado, que contém diversas contratações de consultorias e equipamentos para diversas ações, dentre elas, a “atuação da agência de desenvolvimento do Centro”. Uma das contratações diz respeito a uma consultoria para caracterizar a região central como um centro digital – fornecendo subsídios ao projeto do “Pólo Tecnológico”. Cabe ressaltar que essas informações estão expostas em planilha (único documento da proposta de alteração repassado pela EMURB) e não há explicação ou justificativa sobre o “Pólo Tecnológico”.

Segundo Chammas, foram inseridos cursos de capacitação no subcomponente de regularização do comércio informal, sendo que foram retirados do financiamento os programas da Secretaria do Trabalho destinados aos ambulantes.

As ações do componente “Atenção a grupos vulneráveis” foram, de acordo com Chammas e Viviane Delgado, mantidas na gestão atual, com alterações mínimas. O total investido, cerca de US\$ 10 milhões, foram mantidos inalterados, conforme detalhado nos vetores de atuação A, B e C, de acordo com informações concedidas em entrevista por Delgado que realizou relato detalhado do andamento das ações referentes ao componente “atenção a grupos vulneráveis”, servindo como base de informações já que não foi possível ter acesso ao material oficial do andamento do Programa.

No vetor A, foi contratado em 2006 o Censo da população infanto-juvenil, que está sendo executado pela FIPE, pelo valor de R\$ 698.200,00, sendo R\$ 550 mil do “Ação Centro” e o restante do orçamento da SMADS, com vigência de sete meses e final em setembro deste ano. O Censo é voltado para crianças em situação de rua e para o trabalho infantil. De acordo com Delgado, alguns números iniciais indicam que 41,5% das crianças de rua em São Paulo estão na área do Procentro-2005.

No vetor B (presença social nas ruas), houve uma transformação da ação desenvolvida anteriormente, com a criação de um serviço destinado à população adulta e outro para crianças e adolescentes. Para a população adulta, foram contratados duzentos agentes de proteção social da Associação de Moradores do Jardim Santa Lúcia e adjacências, dia 10 de março de 2007, no valor de R\$ 2,79 milhões. No mês de junho, este serviço, organizado por distritos e com supervisores para cada área, encaminhou mais de 9 mil atendimentos (oito casos foram encaminhados para reinserção social através de contato com familiares). Os agentes trabalham nas ruas, com rádios de comunicação, e contam com uma base de apoio na avenida Tiradentes. Para o atendimento da população criança e adolescente deverá ser lançado edital com valor previsto de R\$ 2,23 milhões na proporção de 61% provenientes de recursos do BID e 39% de contrapartida da Prefeitura.

No vetor C estavam previstas, em 2007, as obras dos centros de atendimento social e acolhida Prates e Canindé. Para a área do Prates, está previsto um centro com capacidade para atender mil jovens, além de uma área para idosos. A SMADS já contratou a EMURB para fazer a licitação do projeto da Prates, com área de 3 mil metros quadrados e custo de US\$ 2 milhões que deve ser lançado em agosto (2007). O projeto já conta com a autorização do BID e o início de obras estava previsto para junho de 2008 sendo a entrega em 2009.

No Canindé estava prevista demolição do albergue existente e a construção de uma nova edificação. Estão previstos ainda a ampliação de abrigo para idosos e, em outras áreas municipais contíguas, equipamento socioeducativo para jovens. O Canindé será mobiliado com recursos previstos no projeto do BID como "moradia terapêutica". O conjunto de obras do Canindé tem entrega prevista para 2010. Para implantação de sistema de gerenciamento no Prates e Canindé está prevista a contratação de dois consultores.

O Eixo 3 (Recuperação do Ambiente Urbano) foi o único que teve seus recursos ampliados de US\$ 62,8 milhões para US\$ 82 milhões, em que estão previstas as maiores intervenções em edifícios e no espaço público.

Algumas das intervenções em espaço público previstas no projeto anterior, apesar de modificadas, tiveram andamento: as praças da Sé e República foram contratadas e executadas; a Praça Roosevelt teve o seu projeto básico realizado pela EMURB e seu projeto executivo contratado por licitação tendo ganhado a construtora Figueiredo Ferraz.

Em relação às intervenções em edifícios: a Biblioteca Mário de Andrade, após contratação de um novo projeto, teve suas obras iniciadas em agosto de 2007; os projetos de restauro da Casa das Retortas, casa nº1, do Solar da Marquesa e do Beco do Pinto foram mantidos, mas ainda não iniciados. No Teatro Municipal foram mantidas as reformas previstas e ampliada sua intervenção com restauração do palco e compra de equipamentos. Foram ainda previstos a construção de um anexo para sediar escola de música e a construção da Praça das Artes.

Segundo Chammas, dois importantes focos – transporte e drenagem –, tiveram problemas de comprovação de contas tendo recebido suspensão pelo Tribunal de Contas, estando em estudo pelo órgão, ainda sem conclusão. Desta forma, não tiveram o desenvolvimento previsto. Foram retirados do financiamento os piscinões e mantidas as reformas das galerias pluviais (ruas Nove de Julho, rua Direita e córrego Moringuinho).

– A SIURB está acabando os estudos para duas obras muito grandes, que o BID considera estruturais, em que se averigua a possibilidade de fazer ou não os piscinões. Mesmo com a redução dos recursos devido à mudança de câmbio, poderá ser possível executar o Plano, pois deve-se considerar que de 15 a 20% de todo o Plano de Ação ou não será executado, ou será executado com recursos próprios, ou seja, deve haver uma margem (Rubens Chammas, entrevista).

O projeto de ruas comerciais foi modificado (com exceção da rua do Gasômetro, mantida) tendo os recursos sido direcionados para as ruas no perímetro do "Nova Luz", totalizando US\$ 7,1 milhões. O projeto "Nova Luz", detalhado adiante, teve outras ações inseridas nesse eixo como a construção da nova sede da Subprefeitura Sé, orçada em US\$ 7,6 milhões, que já contava, em 2007, com licitação de projeto e obra; e a formulação e execução de mobiliário urbano específico para a área.

O **Eixo 4 (Circulação e Transportes)** – passou de US\$ 38 milhões para US\$ 28 milhões. A principal alteração, no entanto, está no enfoque dado ao transporte na região central. O projeto anterior previa instalação de corredor de ônibus nas chamadas rótula e contra-rótula – conjunto de avenidas que circundam o Centro. O projeto atual retirou o projeto de transporte público, mantendo apenas melhorias nas vias citadas. Segundo entrevista com Silvana Zioni, algumas ações passaram a receber recursos substancialmente maiores, como a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento do Trânsito (SIM) –, na rótula e contra-rótula (US\$ 6,7 milhões), instalação de Sistema Siemens de Controle Semafórico (US\$ 9,5 milhões) e outras obras de infra-estrutura e monitoramento do sistema de transporte na contra-rótula (US\$ 7,5 milhões no trecho 1 e 2, 1 no trecho 2) (PMSP, EMURB, Quadro das Ações – Financeiro por Sub-Componente 2007 – documento interno cedido por Rubens Chammas).

Quanto ao componente **Fortalecimento Institucional (Eixo 5)**, Chammas ressalta que os recursos estava sendo destinados à EMURB, para compra de softwares, mobiliário e realização de cursos de capacitação, impostos pelo DID, na área técnica legal.

O Estudo da Operação Urbana Diagonal Sul (que será feito em parte com recursos próprios e em parte do BID) foi parcialmente mantido.

Várias ações previstas nesse eixo foram mantidas, sendo a principal alteração a inserção de ação do "Nova Luz" totalizando US\$ 9,2 milhões.

No Conjunto de Mapas 4, na página 98, podemos observar a espacialização das ações propostas em que fica explícita a redução do número de intervenções e sua concentração nos distritos Sé e República, especialmente no perímetro do "Nova Luz". Segundo Aderbal Curvello:

– Tem dois pontos que para eles são muito importantes: a incorporação do "Nova Luz" e de um projeto chamado Pólo Tecnológico no Procentro [2005] (Aderbal Curvello, entrevista).

Rubens Chammas ressalta que o projeto "Nova Luz" é uma prioridade para a atual gestão:

– O "Nova Luz", entrou no Programa do BID recentemente e aconteceria mesmo sem ele, faz parte de uma estratégia (Rubens Chammas, entrevista).

A principal proposta da gestão 2005–2008 para o Centro: o projeto “Nova Luz”

Se no início da gestão Serra/Kassab não estavam claras as posições da Prefeitura em relação às ações a executar no âmbito do empréstimo do BID, o interesse em intervir na região da Luz já era evidente, conforme explicitado no sítio da Prefeitura na internet:

As ações da Prefeitura na área [da Cracolândia], comandadas pela Subprefeitura da Sé, começaram em março de 2005, com o início das fiscalizações sistemáticas, que provocaram o lacramento de hotéis, bares, “empresas” de ferro-velho e depósitos clandestinos. Essas operações têm sido feitas sistematicamente, a exemplo da que começou nesta quarta-feira, dia 22 [de agosto de 2007], a quinta realizada em menos de um ano (PMSP, “Nova Luz, nova vida”, sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo, setembro de 2007).

As principais ações desta época foram direcionadas para a “limpeza urbana” e o policiamento, conforme apontado pelo jornal Folha de S. Paulo em março de 2005, na reportagem intitulada “Cracolândia ganha repressão e ações sociais”:

A meta é revitalizar o local, próximo à estação da Luz. Iniciativas sociais, como trabalhos com traficantes e prostitutas, a pintura de calçadas e a troca de iluminação, terão duração ainda maior.(...) Por enquanto, o foco principal é a repressão policial, resultado de uma parceria entre os órgãos dos governos tucanos do Estado e da capital paulista e a Polícia Federal (Folha de S. Paulo, março de 2005).

Estas ações foram apresentadas como parte de um plano de revitalização para a área central, que envolvia ações policiais e de repressão à presença de catadores de materiais recicláveis, comerciantes informais e moradores de rua:

Na Moóca o subprefeito Eduardo Odloak, deseja retirar quase 80% dos marreteiros das ruas e avenidas da região, principalmente do Largo da Concórdia. (...) A ação da Prefeitura faz parte do processo de reurbanização, que teve início em 2005 e que pretende organizar o comércio ambulante em várias regiões da cidade (O Estado de S. Paulo Online, maio de 2007).

Ao longo do ano de 2005, foram anunciadas cada vez com mais frequência propostas em relação à necessidade de revitalização da região conhecida como Cracolândia, apontando a intenção de atrair a iniciativa privada para o processo de transformação da área. Mesmo não tendo divulgado um plano urbanístico com diretrizes de transformação para a área, o então prefeito José Serra encaminhou para a Câmara Municipal, em setembro de 2005, um projeto de lei de incentivos fiscais em um perímetro específico. Concomitantemente, assinou um decreto de utilidade pública para a mesma região. No sítio da Prefeitura na internet, a notícia é assim apresentada:

Com o objetivo de revitalizar a área, haverá redução, por tempo determinado, de ISS, IPTU e ITBI para as empresas que se instalarem no local. O projeto foi elaborado pela Subprefei-

tura da Sé e, no momento, está sendo complementado pela Secretaria de Finanças para definição dos valores. A antiga Cracolândia vai ser uma região de desenvolvimento. "Serão incentivos bem delimitados, em uma área bem delimitada", afirmou Serra. "Os incentivos e os benefícios fiscais têm muita valia quando são temporários, concentrados e delimitados, porque quando vira permanente deixa de ser incentivo e passa a ser subsídio", completou o prefeito. Segundo o subprefeito da Sé, as empresas das áreas "de tecnologia de informação, cinema, teatro, vídeo, produção de vídeo, produção de som, escolas de línguas e de nível superior e habitação", podem se candidatar a participar do programa (PMSP, Prefeitura estuda conceder incentivo fiscal para o centro da cidade, Sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo, julho de 2005).

A notícia foi bastante abordada pela mídia local, geralmente não acompanhadas por críticas:

(...) Para atrair as empresas de tecnologia para a região, a Prefeitura de São Paulo – então coordenada pelo prefeito José Serra, hoje governador do Estado – publicou em fevereiro do ano passado um decreto em que assegura uma série de benefícios fiscais para companhias que se instalem na região. Os atrativos incluem redução de 50% sobre IPTU e ITBI, além de 60% de desconto sobre o ISS incidente nos serviços de construção civil (Valor Econômico, março de 2007).

No que diz respeito à estratégia de atração de empresas via reduções fiscais, identificou-se uma divergência de concepção sobre o Centro entre as duas gestões:

– [No projeto Ação Centro, de 2004] Fizemos uma leitura da estrutura produtiva do centro e a partir dela olhamos, debatemos com os pesquisadores do [Centro de Brasileiro de Análise e Planejamento] CEBRAP e outros, o que era possível potencializar. É diferente de você trazer a Motorola pra investir na Luz. É completamente diferente, é uma ação voluntarista. São princípios de urbanismo diferentes. Uma coisa é um voluntarismo de querer agarrar uma empresa, dar todos os incentivos pra ela, subsídios e gastar dinheiro público pra ela vir explorar e se instalar num determinado bairro, pra agregar valor ao bairro. [...] Outra é você ver como é a estrutura produtiva e como é possível incentivar e buscar ampliar as alternativas de trabalho. É completamente diferente (Nádia Somekh, entrevistada).

A partir da aprovação da lei de incentivos na região da Cracolândia torna-se evidente a intenção de concentração de esforços e recursos em uma região, projeto que foi anunciado pela mídia local repetidas vezes ao longo do mandato.

O principal interlocutor do "Nova Luz" tem sido Andréa Matarazzo, subprefeito da Sé na época do lançamento do projeto e atual secretário de Subprefeituras. De acordo com documento da EMURB:

O projeto Nova Luz dará meios para que seja criada uma nova dinâmica econômica, social e urbana, fazendo uso das facilidades existentes – infra-estrutura e oferta de transportes –, mediada pela Lei de Incentivo. A decisão de recuperar a área, procurando transformar sua condição atual de zona degradada, parte do diagnóstico de que um projeto de re-

qualificação urbana da Nova Luz pode não apenas otimizar os investimentos públicos já realizados no local, bem como aqueles em andamento e em fase de projeto, mas também estimular novos empreendimentos de caráter privado, que poderão trazer vitalidade econômica e social à região. Para concretizar essa iniciativa, foi inserido junto às várias ações do Programa Ação Centro o Projeto de Intervenção Urbanística da Nova Luz (PMSP, "Nova Luz", Sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2007).

Matérias de grandes veículos de imprensa têm contribuído para uma visão de degradação da região, corroborando com a abordagem e as propostas da Prefeitura para a região da Luz:

(...) A ruína do centro paulistano é tamanha que só há uma maneira de resolver o problema: a demolição pura e simples de boa parte dele. O prefeito José Serra já tomou essa iniciativa em relação ao pedaço mais degradado, a Cracolândia. A região engloba dez quarteirões distribuídos em 150.000 metros quadrados próximos à Estação da Luz. Como diz o nome, é reduto de traficantes, viciados, prostitutas e ladrões, obviamente. A área será desapropriada e, em seguida, leiloada a empresas interessadas em se instalar no centro. Todos os 850 imóveis desses quarteirões poderão ser demolidos – nenhum deles, registre-se, de valor histórico. "São apenas um antro que atrapalha o funcionamento da cidade", diz o subprefeito Andrea Matarazzo, que chefia o projeto. Uma área maior, que compreende a Cracolândia e seu entorno, tornou-se uma zona de incentivo fiscal. Quem investir nos seus 25 quarteirões – cerca de 250.000 metros quadrados – terá desconto de até 60% em todos os tributos municipais (Veja, janeiro de 2006).

(...) os empresários comprariam e derrubariam os imóveis sem valor histórico; em caso de alguma resistência, a prefeitura faria a desapropriação. Construiriam prédios baixos para escritórios e residências, com áreas de convivência que comporiam pequenas praças. "É fundamental que as pessoas não só trabalhem mas morem lá." Duas torres se destacariam. Uma, destinada a empresas de tecnologia, chamada de "aldeia digital". A outra seria a "aldeia das artes", onde pintores, cantores, atores, fotógrafos, produtores de vídeo, vivessem e trabalhassem. No andar térreo, usariam de graça auditórios e salas de exposições para mostrar suas obras.

Por outro lado, a atuação e as propostas da Prefeitura para a região têm sido criticadas pela falta de comprometimento com os problemas sociais, sobretudo por parte de veículos de mídia alternativos, mas também pela grande imprensa, como fica claro nas citações a seguir do blog da Ocupação Prestes Maia e trecho de matéria do jornal Folha de S. Paulo numa entrevista com o padre Julio Lancelotti, militante dos direitos da população de rua.

O poder público municipal da cidade de São Paulo tem feito despejos violentos de ocupações do centro com o uso de violência policial, sem uma política de acolhimento ou políticas voltadas à moradia popular, além de interromper projetos de moradia em andamento. (...) Com o argumento de um suposto embelezamento da cidade, a prefeitura de São Paulo pratica uma política higienista agredindo a dignidade humana de nossa população e criminalizando a pobreza (Blog da Ocupação Prestes Maia, março de 2007).

"A proposta de revitalização dele é moralista e preconceituosa. É o triunfo da estética sobre a ética", apontou o padre [Júlio Lancelotti] (Folha de S. Paulo, maio de 2007).

Em 2006 o projeto "Nova Luz" foi apresentado no sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo, elencando quatro eixos de ação (PMSP, "Nova Luz - Apresentação", sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo, março de 2007):

1. Elaboração do Plano Urbanístico: "irá nortear as intervenções urbanas, econômicas e sociais, seja pelo poder público, seja pelo setor privado, definindo diretrizes e um padrão de uso e ocupação do solo que leve à requalificação urbanística da área".

2. Ações junto ao poder público: pretende "(...)empreender flexibilidade e agilidade a todos os processos necessários à execução de empreendimentos na região que envolvam a Prefeitura do Município de São Paulo. Isso engloba desde a modificação de formas de trabalho dentro do poder municipal até a alteração de mecanismos legais".

3. Articulações junto ao setor privado e público não municipal: São "ações voltadas a atrair empreendimentos para a região e gestões no sentido de garantir sua viabilidade financeira. "E em relação ao poder público estabelecer parcerias para desenvolvimento de projetos e agilizar a execução do Projeto em suas distintas frentes".

4. Intervenções concretas: "se dividem em intervenções numa 'região piloto', localizada em um dos extremos da área total abrangida pelo projeto, e em uma série de projetos localizados em seu entorno. Este conjunto de intervenções deverá contar com a participação do setor público e de financiamento do Programa BID, mas será capitaneado fundamentalmente pelo setor público, na figura da Prefeitura de São Paulo, e seu objetivo é dar início de fato à transformação da região, proporcionando uma espécie de 'efeito demonstração' que possa acenar ao setor privado com um horizonte diferenciado para a realização de investimentos".

Rubens Chammas descreveu a inserção do projeto "Nova Luz" no financiamento do BID:

- A participação do BID neste projeto é muito pequena, apenas com alguns estudos, projetos, reabilitação de ruas e dois edifícios de HIS. A participação do financiamento do BID apenas ajuda este processo. A parte mais cara, de desapropriação dos imóveis, não será feita através do "Ação Centro", pois o BID não permite. Havia sido proposto um fundo de desapropriação para o Nova Luz, que o BID está analisando, mas o Aderbal, especialista do BID, provavelmente não permitirá, nada passa sem o crivo dele. Há diferentes consultores setoriais no BID, na área de cultura, por exemplo, é o Carlos Luz. Os investimentos públicos na Nova Luz são da ordem de R\$ 100 milhões, sendo 70% do BID e 30% da Prefeitura. Em reuniões na Bolsa de Valores, por exemplo, dizer que o BID faz parte do projeto é sempre importante (Rubens Chammas, entrevista).

Apesar da constante presença na mídia, o projeto "Nova Luz" não avançou durante o ano de 2006, sendo que a principal dificuldade na sua execução centrou-se na questão da desapropriação dos "imóveis degradados", que seriam posteriormente leiloados a empresas privadas interessadas em se instalar no local:

[para] Andrea Matarazzo, secretário municipal de serviços e subprefeito da Sé: a lentidão do projeto é "algo desesperador, mas o programa será concluído".

(...) O projeto Nova Luz tem emperrado em uma série de dificuldades para fazer a desapropriação dos imóveis. Conforme apurou o Valor, 20 proprietários de imóveis localizados no perímetro urbano delimitado pela Prefeitura receberam propostas para vender seus imóveis, mas nenhum deles aceitou o preço proposto. Para resolver o impasse, a Prefeitura decidiu ajuizar ações no Poder Judiciário para obter a posse dos prédios. Segundo o diretor do Departamento de Desapropriações (Desap), Dennys Távora, os processos estão "em fase adiantada" e os imóveis começarão a passar para as mãos da Prefeitura entre um e dois meses (Valor Econômico, março de 2007).

Em 2007, foram lançados e abertos editais de seleção dos projetos das empresas interessadas em investir na região. O edital definia os critérios para a obtenção de incentivos de acordo com o investimento total das empresas:

– As empresas estão se articulando para participar do leilão das áreas do "Nova Luz". O edital já foi lançado e em sessenta dias as empresas podem apresentar projetos de investimentos. Quando entramos, a área era menor, nós a ampliamos. A Prefeitura realmente declarará de utilidade pública a área. Com isso tudo, o mercado vê de maneira positiva a intervenção e dá segurança ao setor privado que a ação "não é pra brincadeira", a IBM certamente virá. Os incentivos fiscais são muito fortes, por isso com certeza as empresas virão. O processo pode não ser rápido, pois se trata de recuperar toda uma região, resta saber com que velocidade ele ocorrerá, mas é irreversível, as cartas estão dadas (Rubens Chammas, entrevista).

Em setembro do mesmo ano, foram demolidos os edifícios nos terrenos que, segundo o projeto, devem abrigar as futuras sedes da Subprefeitura Sé ou outra secretaria municipal e da Empresa de Tecnologia e Comunicação do Município (PRODAM). Tais lotes localizam-se nas duas quadras formadas pelas ruas General Couto de Magalhães, dos Protestantes e Mauá, numa área de 4.359 metros quadrados. Apesar da demolição, nenhuma obra ainda havia sido iniciada até o fim de 2007.

De acordo com o Plano de Ação de agosto de 2007, fornecido pela EMURB, somente algumas propostas do projeto Nova Luz seriam financiadas pelo BID. Além de estudos e consultorias para viabilizar o projeto, estão previstos projetos e obras de requalificação das calçadas, do edifício da nova sede da Subprefeitura Sé e da nova sede da PRODAM. De acordo com o BID, até março de 2008 a proposta de revisão final das alterações do financiamento ainda não havia sido finalizada, podendo haver alterações. A divulgação na mídia em relação às

ações da Prefeitura nessa região foi constante e freqüentemente contraditória, contribuindo para a precariedade das informações sobre o quê realmente seria realizado no âmbito do financiamento.

Gerenciamento e gestão do Procentro-2005

Na gestão 2005-2008, a EMURB permaneceu como órgão executor do Programa, tendo como subexecutoras doze secretarias municipais, que contratam a maior parte dos serviços via EMURB.

– o BID fez um trabalho de investigação e capacitação da EMURB para que ela pudesse ser o órgão executor, através do fortalecimento institucional e físico da empresa para que ela esteja apta a executar o Programa e os subexecutores são doze órgãos municipais (secretarias). A EMURB tem o papel de coordenar e apoiar os subexecutores e relacionar-se diretamente com o BID, funcionando como “filtro” e demandante na relação dos subexecutores com o Banco (Rubens Chammas, entrevista).

Em relação à administração do Procentro-2005, a tensão existente entre técnicos da PMSP e o BID em torno da contratação ou não de uma gerenciadora para o Programa foi resolvida em prol da contratação tendo sido realizada licitação e contratado o consórcio Planserve/Núcleo/Engea para o gerenciamento, e a empresa Price, para auditoria:

– A gerenciadora é mais ágil e eficiente para fazer o gerenciamento, enquanto a EMURB é a executora. A gerenciadora conta com uma sala com 50 metros quadrados dentro da EMURB onde trabalham dez ou doze pessoas, mas pode ser de sete ou quinze, de acordo com a necessidade em cada mês. A EMURB conta com mais ou menos o mesmo número de funcionários dedicados ao Procentro, doze ou treze, o que significa que 12% [do recurso] da EMURB está canalizado para o Procentro (Rubens Chammas, entrevista).

Além da contratação da gerenciadora para o Programa, houve mudanças na relação com a sociedade civil. A partir de 2005, a coordenação executiva do “Ação Centro” – da qual participavam seis representantes da Sociedade Civil – não foi mais convocada para reuniões e, por fim, acabou extinta pelo Decreto no 45.832/2005. Em seu lugar foi criado um grupo executivo exclusivamente governamental, o Grupo executivo do Centro (Gcentro), composto por representantes da Subprefeitura Sé, SEHAB, Secretaria da Cultura, SEMPLA, SIURB e EMURB, que “dá o tom” e coordena o projeto.

– Hoje o Andrea Matarazzo é o coordenador e o secretário executivo. No Gcentro não há na atual estrutura nenhum espaço para participação da sociedade civil (Rubens Chammas, entrevista citada).

A exclusão da sociedade civil das instâncias formais de participação foi criticada pela Associação Viva o Centro em seu informe:

A Viva o Centro solicitou ao prefeito Gilberto Kassab o restabelecimento da participação da entidade no ProCentro, organismo que coordena as ações da Prefeitura para a recuperação da área central. Em 2005, quando da reorganização desse órgão, a participação de entidades representativas da sociedade civil foi dele eliminada.

(...) A Viva o Centro pede, ainda, a retomada das reuniões mensais da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, fundamental para a recuperação da área, e que este ano não se reuniu uma vez sequer, apesar de existir uma ampla pauta de importantes assuntos pendentes (Viva o Centro, agosto de 2007).

No entanto, não houve ações organizadas por parte de nenhuma das organizações da sociedade civil para protestar sobre a extinção das instâncias de participação nas quais atuavam anteriormente.

Concretizações e estágio de execução

Em uma análise geral percebe-se que o Programa teve baixa execução de 2005 a 2007, mas que as ações previstas no orçamento municipal no âmbito do financiamento têm aumentado progressivamente. Além dos motivos já citados para o atraso, Chammas ressalta dificuldades operacionais dos sub-executores:

– Muitas vezes os responsáveis pelo orçamento dos subexecutores desconhecem a maneira como tratar um projeto financiado com o BID. Desde que chegamos aqui, estamos fazendo reuniões semanais (agora espaçadas para quinzenais) com os subexecutores para acompanhar as ações do Programa e os alertamos das ações previstas e dos procedimentos para encaminhá-las, mas a sua execução cabe ao subexecutor, de acordo com a sua prioridade (Rubens Chammas, entrevista).

Dados de quadro resumo do orçamento BID elaborado pela EMURB em maio de 2007, indicam que 16% dos recursos já foram empenhados (US\$ 11,5 milhões). Chammas explica a situação:

– A primeira metade de qualquer programa é a mais dolorosa – de contratação de consultorias, levantamentos jurídicos, lançamento de editais. Agora já estamos na segunda metade. Algumas obras caras devem ser executadas em breve, como a biblioteca Mário de Andrade e a reforma do palco do Teatro Municipal e esperamos em um ano atingir um nível muito maior de execução do projeto (Rubens Chammas, entrevista).

Tabela 6. "Procentro - 2005" (2005-2008): Investimentos realizados e reconhecidos até Maio de 2007 (em US\$)

		Total	Percentual
Valor orçado vigente	BID	100.400.000,00	60%
	Aporte local	67.000.000,00	40%
	TOTAL	167.400.000,00	100%
Valores Realizados	BID	11.115.532,00	42%
	Aporte local	15.216.902,97	58%
	TOTAL	26.332.434,97	100%
	% realizado	16%	
Saldo a investir	BID	89.284.468,00	63%
	Aporte local	51.783.097,03	37%
	TOTAL	141.067.565,03	100%
	% realizado	84%	

Fonte: PMSP. EMURB. PROGRAMA PROCENTRO, Julho de 2007. PMSP, 2007.

Empenhos em 2005

Com apenas R\$ 3,6 milhões de empenhos realizados e apenas R\$ 2,6 milhões de empenhos liquidados, a execução orçamentária no exercício de 2005 foi a mais baixa desde a assinatura do contrato.

A alteração na direção da gestão pública e a revisão das ações do Programa financiado pelo BID interferiram em sua execução. Em 2005, apenas o Eixo 1 teve empenho referente à recuperação do Parque D. Pedro II com R\$ 2,5 milhões⁴⁶. Outra ação empenhada foi a "Revitalização Luz"⁴⁷ com R\$ 1,02 milhão. No entanto, até o final do exercício houve a anulação do empenho no montante de R\$ 795 mil, o que o reduziu para R\$ 223,9 mil. Todo o recurso veio do tesouro municipal, ou seja, contrapartida do empréstimo.

46 O valor empenhado é referente à requalificação do Parque D. Pedro II. Sabemos, no entanto, a empresa, contratada em 2004, faliu e a intervenção foi paralisada.

47 Não foi possível identificar que ação/intervenção foi realizada.

Tabela 7. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) - exercício de 2005 (em R\$)

Órgão	Fornecedor	Ação	Observações sobre a ação	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago	Empenho cancelado	Empenho após cancelamento
Subprefeitura Sé	Delta Construções S/A	Recuperação Parque Dom Pedro II	Execução de obras (despesas de exercícios anteriores - 2004)	2.531.441,00	2.531.441,00	2.415.983,00	0,00	2.531.441,00
Secretaria Municipal de Cultura - Depto. de Patrimônio Histórico	EMURB ; Concrejato-Serviços de Tecnologia de Engenharia S/A	Revitalização da área da Luz (Projeto Nova Luz)	Construção da chaminé da Luz (portaria 31/05; despesas de exercícios anteriores)	1.019.611,00	223.953,00	223.953,00	795.658,00	223.953,00
Total de empenhos 2005				3.551.053,00	2.639.936,00	2.639.936,00	795.658,00	2.755.395,00

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

Empenhos em 2006

Em 2006 a execução teve um ritmo mais acelerado e um montante maior de recursos foi movimentado neste exercício. O total de empenhos realizados em 2006 foi de R\$ 21,4 milhões. O gerenciamento do Procento-2005 utilizou 9,2% do total de empenho (R\$ 1,9 milhão). No Eixo 3 (Recuperação do Ambiente Urbano) as revitalizações das praças da Sé e República utilizaram 21,1% do total empenhado no exercício (R\$ 7,1 milhões). O montante referente ao recurso do empréstimo (fonte 01-BID) foi de R\$ 6,3 milhões e como contrapartida (fonte 00-tesouro municipal) empenhou-se R\$ 800 mil.

Também foram empenhados R\$ 7,2 milhões na "urbanização da Santa Ifigênia" e em "melhorias na sede da GCM", sendo estes empenhos realizados em nome do "DEPTO DESAP COND AC JUD EM DESAPR"⁴⁸. Essas ações, que não pudemos identificar a que correspondem, tiveram como fonte de recurso o tesouro municipal (fonte 00). Acredita-se que esses empenhos tenham relação com as desapropriações de imóveis na área do projeto "Nova Luz".

48 Aparentemente essa sigla é referente ao Departamento de Desapropriação e Assuntos Jurídicos. Na tabela abaixo vemos que esse empenho foi utilizado para "melhorias na sede da GCM" (Guarda Civil Metropolitana).

No Eixo 1 houve empenho para moradia na área central, no valor de R\$ 1,8 milhão, realizado para a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), mas como trata-se de uma empresa, não é possível acompanhar esta verba por meio do sistema de informações do orçamento público, identificando, por exemplo a maneira como a COHAB utiliza o recurso, qual empresa está sendo contratada, entre outras informações importantes para o monitoramento dos gastos. Acredita-se que tal empenho teve relação com a construção do conjunto habitacional para locação social Vila dos Idosos, no Pari, projeto que já estava encaminhado no final de 2004 e que foi um dos poucos a ter continuidade a partir de 2005 como ação de habitação na área central, tendo sido inaugurado em agosto de 2007.

O extrato de empenho também demonstra que houve contratação de consultoria da FIPE, no valor de R\$ 1,4 milhões (sendo apenas R\$ 425 mil liquidados), mas não foi possível identificar qual o objeto de estudo contratado. Outro recurso não identificado foi a "Requalificação do Espaço Público", sob responsabilidade da EMURB com empenho de R\$ 970 milhões, dos quais apenas R\$ 264 mil foram liquidados.

Tabela 8. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) - exercício de 2006 (em R\$)

Órgão	Fornecedor	Ação	Observações sobre a ação	Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago	Empenho cancelado	Empenho após cancelamento
Secretaria Municipal de Planejamento	EMURB	Gerenciamento do Procentro	Serviços administrativos; convênio SEM-PLA/EMURB	1.970.101,00	1.813.718,00	1.813.718,00	156.383,00	1.813.718,00
Secretaria Municipal de Planejamento	EMURB ; Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE	Transformação do perfil econômico e social	Consultorias; Obras; censo de crianças e adolescentes em situação de rua (FIPE)	1.458.965,00	425.923,00	425.923,00	552.173,00	906.792,00
Secretaria Municipal de Planejamento	Araguaia Engenharia LTDA; Este Reestrutura e Engenharia LTDA	Requalificação do Espaço Público - Reforma da Praça da República	Projeto e Obras	3.058.476,00	1.531.265,00	1.531.265,00	0,00	3.058.476,00
Secretaria Municipal de Planejamento	Araguaia Engenharia LTDA; Este Reestrutura e Engenharia LTDA	Requalificação do Espaço Público - Reforma da Praça da Sé	Projeto e Obras	4.083.439,00	3.002.502,00	3.002.502,00	0,00	4.083.439,00
Secretaria Municipal de Planejamento	EMURB; Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público (Projeto Nova Luz)	Desapropriação de conjunto de quadras na região da Luz (Projeto Nova Luz)	970.829,00	264.760,00	264.760,00	706.070,00	264.759,00
Secretaria Municipal de Planejamento	Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público - Urbanização da Região da Santa Ilfigênia (Projeto Nova Luz)	Desapropriação de conjunto de quadras na região da Luz (Projeto Nova Luz)	5.473.771,00	5.473.771,00	5.473.771,00	0,00	5.473.771,00
Secretaria Municipal de Planejamento	Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público - Sede da Guarda Civil Metropolitana	Desapropriações na região da Luz para construção da nova sede da GCM (Projeto Nova Luz)	2.543.360,00	2.543.360,00	2.543.360,00	0,00	2.543.360,00
Fundo Municipal Habitação	COHAB	Moradia na área central	Repasse ao FMH (construção conjunto residencial Vila dos Idosos - bairro do Pari, projeto iniciado na gestão anterior)	1.814.556,00	1.811.556,00	1.814.556,00	0,00	1.814.556,00
Total de empenhos 2006				1.814.556,00	16.866.854,00	16.869.854,00	1.414.626,00	19.958.870,00

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

Dos R\$ 21,4 milhões empenhados em 2006, 59,1% foram recursos da contrapartida (R\$ 12,6 milhões) e 40,8% do empréstimo do BID (R\$ 8,7 milhões).

Tabela 9. Síntese de empenhos por ação e fonte de recursos – exercício de 2006 (em R\$)

Empenho exercício de 2006	Empenho inicial		Empenho após cancelamento	
	Tesouro	BID	Tesouro	BID
Ação orçamentária				
Gerenciamento Procentro	440.101,00	1.530.000,00	283.718,00	1.530.000,00
Transformação do perfil econômico e social	597.721,00	861.243,00	401.396,00	505.395,00
Praça da República	400.000,00	2.658.476,00	400.000,00	2.658.476,00
Praça da Sé	400.000,00	3.683.439,00	400.000,00	3.683.439,00
Requalificação do espaço público - desapropriações (não identificadas)	970.829,00	0,00	264.760,00	0,00
Requalificação do espaço público - desapropriações (Projeto Nova Luz)	5.473.771,00	0,00	5.473.771,00	0,00
Requalificação do espaço público - desapropriações nova sede da GCM (Projeto Nova Luz)	2.543.360,00	0,00	2.543.360,00	0,00
Moradia - Vila dos Idosos	1.814.556,00	0,00	1.814.556,00	0,00
TOTAL	12.640.337	8.733.159	11.581.560	8.377.311

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

Empenhos de 2007

No primeiro semestre de 2007 foram entregues as reformas das Praças da Sé e República, anunciadas no sítio da Prefeitura na internet e em outras mídias como ações realizadas com recursos do BID:

O prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, entregou nesta quarta-feira as obras de revitalização da praça da República, no centro da cidade. A reforma no local durou quase nove meses. (...) A revitalização da praça contou com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Prefeitura de São Paulo (Portal Terra, fevereiro de 2007).

(...) Antes da República, a praça da Sé também havia passado por revitalização e ganhou canteiros ao redor do espelho d'água, concebidos para dificultar que moradores e crianças de rua se banhassem no local (Folha de S. Paulo, fevereiro de 2007).

A análise dos empenhos totais do ano, no entanto, demonstra que o Programa manteve-se com baixa execução dos recursos. O alto valor de cancelamento nos empenhos de 2007 demonstra que a administração municipal não conseguiu executar seu planejamento: o montante total de empenhos cancelados atingiu R\$ 5,9 milhões, o que representa 18,9% do total planejado.

Sobre a execução, o componente "administração" do Programa consumiu **21,1% do total de empenho, resultado do modelo do empréstimo do BID**, que exige a contratação de uma gerenciadora privada pelo órgão gestor. Tal gerenciadora foi contratada via licitação no início de 2007.

A transformação do perfil social e econômico (**Eixo 2**) utilizou 18,6% do total empenhado em 2007, sendo R\$ 3 milhões provenientes da Prefeitura e R\$ 1,5 milhão do BID.

O **Eixo 3 (Recuperação do Ambiente Urbano)** utilizou 41,1% do total empenhado nas reformas das praças da Sé e República, sendo R\$ 6,3 milhão de recursos do tesouro e R\$ 3,9 milhões do BID. O **Eixo 1 (Reversão da desva-**

lorização imobiliária) e o Eixo 5 (Fortalecimento Institucional) receberam aproximadamente 7% dos recursos cada um. Não foi possível identificar as ações da maioria dos empenhos destacando-se a chamada "Desapropriações área central" que, sob responsabilidade da Subprefeitura Sé, tiveram empenho e liquidação de cerca de R\$ 2 milhões.

No ano de 2007 os recursos de contrapartida da PMSP (fonte do tesouro) representaram 60% dos empenhos (R\$ 14,9 milhões) e os recursos do empréstimo do BID, 40% (R\$ 10,1 milhões).

Acredita-se que a indefinição das ações a serem executadas no âmbito do financiamento foi o principal fator de atraso na execução e no cancelamento de empenhos. Até junho de 2007, os recursos utilizados pela Prefeitura não chegam a 15% dos US\$ 100 milhões do empréstimo. Segundo Lizandra Guerra (2007), isso significa que:

Os recursos têm sido utilizados em níveis abaixo do minimamente esperado para um programa de seis anos de desembolso. O desembolso informado na página do BID na internet dedicada o PROCENTRO é de US\$ 13,2 milhões⁴⁹, em 31 de outubro de 2007. Para que se tenha uma idéia do nível de execução esperado, dividimos os 100,4 milhões em seis períodos de forma linear, chegando a 16,7 milhões de desembolso médio por ano. Se fizermos o mesmo raciocínio para os 13,2 milhões desembolsados até o momento, temos o valor médio de 4,4 milhões/ano. Neste ritmo, para que sejam desembolsados os 100,4 até junho de 2010, o valor médio que a PMSP precisa solicitar por ano é de 29 milhões, bem acima da capacidade executora demonstrada nos três primeiros anos. (GUERRA, 2007:6)

49 <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR0391&Language=English>.

Tabela 10. Síntese de empenhos por ação e fonte de recursos – exercício de 2007 (em R\$)

Empenho exercício de 2007	Empenho inicial		Empenho após cancelamentos		Total de empenho após cancelamento
	Tesouro	BID	Tesouro	BID	Tesouro + BID
Ação no Orçamento					
Administração Procentro	1.727.236,00	3.574.732,00	1.727.236,00	3.574.732,00	5.301.968,00
Controle de inundações	2.727.711,00	0,00	1.877.711,00	0,00	1.877.711,00
Desapropriações área central	1.809.826,00	0,00	1.809.826,00	0,00	1.809.826,00
DHP - Teatro Municipal	104.044,00	0,00	104.044,00	0,00	104.044,00
DPH - Palco T.M. - Gerenciamento	1.023.337,00	0,00	520.222,00	0,00	520.222,00
DPH - Praça das Artes- Projeto	1.540.000,00	0,00	880.000,00	0,00	880.000,00
DPH - Solar da Marquesa - Gerenciamento	430.312,00	0,00	146.080,00	0,00	146.080,00
Fortalecimento institucional do Município	725.977,00	1.025.465,00	725.977,00	1.025.465,00	1.751.442,00
Plano Urbanização Sta Ifigênia	1.105.669,00	0,00	1.105.669,00	0,00	1.105.669,00
Praça da República	76.171,00	371.895,00	76.171,00	371.895,00	448.066,00
Praça da Sé	621.735,00	2.655.493,00	621.735,00	2.655.493,00	3.277.228,00
Reabilitação área Central	264.025,00	0,00	264.025,00	0,00	264.025,00
Repasse Fundo Municipal Habitação	2.128.400,00	0,00	960.000,00	0,00	960.000,00
Restauração biblioteca Mario de Andrade	1.040.707,00	953.779,00	1.013.300,00	953.779,00	1.967.079,00
Transformação do perfil social e econômico da área	5.092.033,00	1.974.505,00	3.090.077,00	1.580.488,00	4.670.565,00
Total de Empenhos 2007	20.417.183,00	10.555.869,00	14.922.075,00	10.161.852,00	25.083.927,00

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

Tabela 11. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) - exercício de 2007 (em R\$)

Órgão	Fornecedor	Ação	Observações sobre a ação
Secretaria Municipal de Planejamento	EMURB	Gerenciamento do Procentro	Serviços administrativos; Convênio SEMPLA/EMURB
SMADS	FIPE; Associação dos moradores Jd Sta Lúcia; Weber Consultoria Ambiental LTDA; EMURB; DBA Engenharia de Sistemas LTDA; Emporium Construtora comércio e serviços LTDA; Acesso Engenharia e comércio de materiais para construção civil LTDA;	Transformação do perfil social e econômico da área	CENSO de crianças e adolescentes em situação de rua (FIPE); Presença social nas ruas - serviços com a pop. de rua (Assoc. Jd Sta Lúcia); Avaliação ambiental do Centro de Jovens Prates (WEBER); Consultoria e implantação do SIMAS (Sistema de Vigilância e Monitoramento da Assistência Social), obras no Centro Prates e pagamento de pessoal de apoio (EMURB); Serviços de tecnologia da informação (DBA); Veículo tipo Furgão adaptado (EMPORIUM); Abrigo de Criança e Adolescente (ACESSO)
Secretaria de Infra-estrutura Urbana - SIURB	ESTE Reestrutura e Engenharia LTDA	Recuperação do ambiente urbano - Controle de inundações	Galeria na Av. 23 de Maio e Rua dos Estudantes; canalização do córrego Moranguinho
Subprefeitura Sé	Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público (Projeto Nova Luz)	Desapropriação de conjunto de quadras na região da Luz (Projeto Nova Luz)
Secretaria Municipal de Cultura - Depto. de Patrimônio Histórico	EMURB	Recuperação do ambiente urbano - Teatro Municipal	Processo licitatório para reforma da fachada do Teatro Municipal
Secretaria Municipal de Cultura - Depto. de Patrimônio Histórico	EMURB	Recuperação do ambiente urbano - Reforma do Palco do Teatro Municipal	Gerenciamento
Secretaria Municipal de Cultura - Depto. de Patrimônio Histórico	BRASIL ARQUITETURA LTDA	Recuperação do ambiente urbano - Praça das Artes	Projeto
Secretaria Municipal de Cultura - Depto. de Patrimônio Histórico	EMURB	Recuperação do ambiente urbano - Solar da Marquesa	Gerenciamento
Sempra - Sub Sé	EMURB	Fortalecimento Institucional do Município	Consultorias, gerenciamento e pagamento de pessoal
Sempra - Sub Sé	Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público (Projeto Nova Luz)	Plano de Urbanização do Sta Ifigênia; Sede da GCM; Desapropriação e urbanização de conjunto de quadras na região da Luz (Projeto Nova Luz)
Sempra - Sub Sé	ARAGUAIA Engenharia LTDA; ESTE Reestrutura e Engenharia LTDA	Requalificação do Espaço Público - Reforma da Praça da República	Projeto e Obras
Sempra - Sub Sé	ARAGUAIA Engenharia LTDA; ESTE Reestrutura e Engenharia LTDA	Requalificação do Espaço Público - Reforma da Praça da Sé	Projeto e Obras
Sempra - Sub Sé	Departamento de Desapropriações (Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos)	Requalificação do espaço público (Projeto Nova Luz)	Não identificada
Fundo Municipal Habitação	COHAB	Moradia na área central	Repasse ao FMH (construção do Conjunto Residencial Vila dos Idosos - Locação Social no bairro do Pari, projeto iniciado na gestão anterior)
Secretaria Municipal de Cultura	EMURB; CONCREJATO Serviços Tecnologia de Engenharia S/A	Recuperação do ambiente urbano - Restauro da Biblioteca Mario de Andrade	Execução de serviços e obras
Total de empenhos 2007			

Fonte: Sistema NovoSEO (Elaboração própria).

Valor empenhado	Valor liquidado	Valor pago	Empenho cancelado	Empenho após cancelamento
5.301.968,00	4.231.454,00	4.098.241,00	0,00	5.301.968,00
5.301.968,00	2.662.788,00	2.081.420,00	2.395.972,00	4.670.566,00
2.727.711,00	1.516.676,00	1.516.676,00	850.000,00	1.877.711,00
1.809.826,00	1.809.826,00	1.809.826,00	0,00	1.809.826,00
104.044,00	17.469,00	0,00	0,00	104.044,00
1.023.337,00	22.011,00	22.011,00	503.114,00	520.223,00
1.540.000,00	880.000,00	880.000,00	660.000,00	880.000,00
430.312,00	22.011,00	22.011,00	284.232,00	146.080,00
1.751.442,00	1.573.296,00	1.573.296,00	0,00	1.751.442,00
1.105.669,00	1.105.669,00	1.105.669,00	0,00	1.105.669,00
448.067,00	67.129,00	67.129,00	0,00	448.067,00
3.277.228,00	1.661.842,00	1.424.405,00	0,00	3.277.228,00
264.025,00	264.025,00	264.025,00	0,00	264.025,00
2.128.400,00	960.000,00	960.000,00	1.168.400,00	960.000,00
1.994.486,00	1.067.972,00	124.531,00	27.407,00	1.967.079,00
30.973.053,00	17.862.168,00	15.949.240,00	5.889.125,00	25.083.928,00

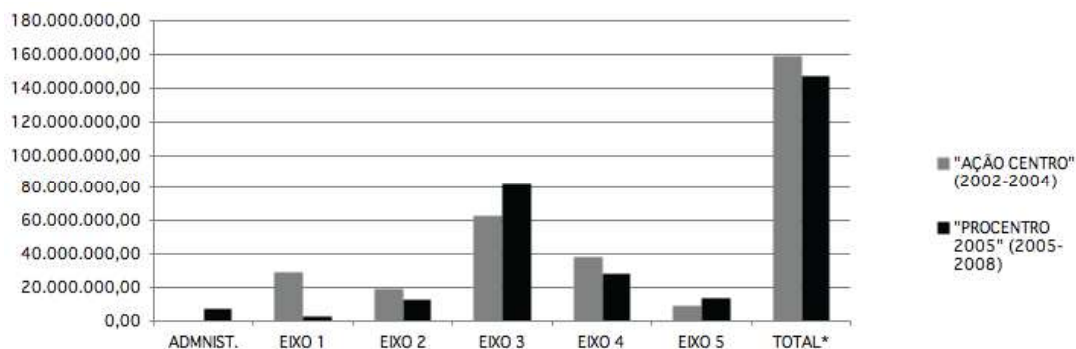
Considerações sobre a formulação e o desenvolvimento do financiamento do BID à PMSP de 2004 a 2007, a partir da recomposição histórica

Estrutura da proposta, orçamento por eixo e natureza das intervenções: Ação Centro X Procentro-2005

Conforme apontado na recomposição histórica, o Programa financiado pelo BID sofreu alterações significativas desde a proposta assinada em 2004 (o programa "Ação Centro") para a proposta em execução a partir de 2005 (o programa "Procentro-2005"). Essas mudanças refletiram-se na distribuição orçamentária nos "Eixos" ou "Componentes de intervenção", que agrupam "projetos segundo cada um dos objetivos específicos do Programa" (PMSP). "Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004", 2004)

No gráfico 3 a seguir são comparados o orçamento por Eixo de intervenção das duas propostas. Percebemos que o **Eixo 1 (Reversão da desvalorização imobiliária e recuperação da função residencial)**, que continha as ações de habitação social, sofreu significativa perda de recursos, tendo sido praticamente eliminado. Já o **Eixo 3 (Recuperação do Ambiente urbano)**, que concentra ações de reforma de espaços públicos, teve a previsão orçamentária ampliada. Essas mudanças na disposição dos recursos demonstram que os objetivos gerais do projeto assinado em 2004 foram alterados. O "Ação Centro" visava à valorização da região central, mas previa ações que reduzissem seus impactos para a população de baixa renda moradora da área. Na proposta de 2005 manteve-se e ampliou-se o objetivo de valorização e foram retiradas as ações de proteção da população de mais pobre.

Gráfico 4. "Ação Centro" (2002-2004) e "Procentro - 2005" (2005-2008) orçamentos por eixos de ação (em US\$)

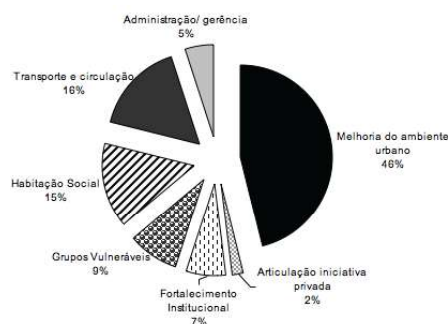


Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004; PMSP. EMURB. Tabela Ações por Subcomponente, Julho de 2007. PMSP, 2007. (Elaboração própria).

A análise dos dois programas a partir da classificação das ações quanto a sua natureza (e não quanto ao Eixo em que está inserida formalmente), fortalece essa constatação. A partir da classificação das ações em subgrupos proposta

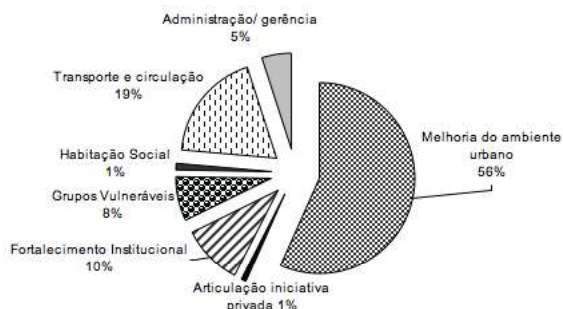
por Daniela Motisuke em sua análise sobre o "Ação Centro", percebemos que o montante de recursos para habitação social passou de 15% para apenas 1% do total. Paralelamente, os recursos para ações de melhoria do ambiente urbano ampliaram-se de 46% para 57% do total.

Gráfico 5. "Ação Centro" (2002–2004): Montante de Recursos por Sub-grupo de análise (%)



Fonte: MOTISUKE, 2008.

Gráfico 6. "Procentro – 2005 "(2005–2008): Montante de Recursos por Sub-grupo de análise (%)



Fonte: Elaboração própria, a partir de análise proposta por MOTISUKE, 2008.

Apesar de a estrutura formal do Programa não ter sido alterada da "versão" "Ação Centro" para a "Procentro-2005", houve mudança significativa na natureza das ações e na proporção de recursos por eixo e tipo de ação. Isso demonstra que as diretrizes de cada eixo são genéricas, ou seja, não são claras quanto aos objetivos finais pretendidos e abrigam ações de diversas naturezas, inclusive contraditórias e ambíguas. Os critérios para definição de cada Eixo de intervenção, como aponta Daniela Motisuke, tanto reúnem ações conflitantes como distribuem intervenções com objetivos similares por eixos diversos:

(...) percebemos que ações e intervenções que tinham objetivos similares – seguindo o mesmo modelo de intervenção e gestão urbana – estavam locadas em componentes diferentes, ou ainda, que num mesmo componente foram inseridos subprogramas cujos objetivos eram divergentes. (...) no componente "Reversão da Desvalorização Imobiliária

e Recuperação da Função Residencial" (...) foram agregados tanto mecanismos que pretendiam atrair investimentos privados (...) e, portanto gerar valorização imobiliária, como os programas de habitação de interesse social, cuja viabilização dependeria do controle público sobre os valores fundiários e imobiliários. Ainda que essas ações tenham se alinhado à mesma intenção de reverter o esvaziamento do centro, pautaram-se em princípios urbanísticos díspares, tinham objetivos divergentes e, (...) representaram diferentes modelos de desenvolvimento urbano (MOTISUKE, 2008:35).

Verifica-se que essa estrutura permite a constantes modificações de ações ao longo da implementação do Programa, bem como não elucida posicionamentos técnicos e ideológicos sobre os objetivos e estratégias do financiamento para o desenvolvimento do Centro. Isso fica claro, mais uma vez, na questão da habitação social. Apesar de o "Ação Centro" prever 15% dos recursos para habitação social, esse não era formalmente um eixo estratégico do Programa. Ao não reforçar, por meio da oficialização de um eixo, que um dos seus principais objetivos era manter e promover habitação social na região, a estrutura do "Ação Centro" abriu margem para a exclusão de todas as ações dessa natureza, a partir de mudanças de prioridades da gestão local.

O processo de formulação do Programa tem relação com essas contradições e fragilidades em seu desenho final. A definição das ações e dos componentes conta com participação direta do BID e de seus consultores:

Através da equipe de projeto, ou seu representante no país, o banco colabora com o mutuário e lhe presta assistência, durante a fase de preparação de Operação de Crédito, na identificação dos componentes e na preparação do Plano de Operações Inicial (BID, Guia do Mutuário: 12).

Na prática, o Banco apóia a construção do projeto utilizando-se de referências de "boas práticas" e tem interferência direta na definição das prioridades e do orçamento destinado a cada componente.

Os bancos atuam (...) oferecendo dossiês de "boas práticas" e assessoria técnica (...). Um dos propósitos é auxiliar a adoção de metodologias "bem-sucedidas" e tecnologias alternativas para reduzir custos e potencializar resultados. As equipes dos bancos que acompanham os projetos também se posicionam a favor ou contra determinados aspectos, definem o que é "elegível" ou não para a obtenção de recursos (mesmo dentro das contrapartidas locais), e qual a composição de valores para cada setor do projeto (ARANTES, 2004:137).

Os posicionamentos do Banco e dos técnicos da Prefeitura, como visto, nem sempre são harmoniosos. No caso do financiamento para o Centro de São Paulo, conforme relatado na reconstituição histórica, a inserção dos projetos de habitação social foi razão de embate entre a Prefeitura e o Banco. No entanto, em São Paulo, os técnicos da Prefeitura conseguiram manter diversos projetos, segundo Nádía Somekh:

- (...) a gente buscava garantir. Então quase 20% foi para [área de] habitação. Não foi fácil garantir, porque transporte e infra-estrutura também são importantes. Deveria ter mais investimento na área social, do meu ponto de vista, mas não foi possível (Nádia Somekh, entrevista).

Acredita-se, no entanto, que a garantia de ações da agenda do poder local no projeto, como foi o caso dos projetos de habitação de interesse social, só foi possível graças ao debate equilibrado entre os técnicos do BID e da Prefeitura. No caso de um município de menor porte, com quadros técnicos pouco capacitados, esse embate poderia pender para um maior alinhamento à agenda do Banco, que poderia resultar em uma maior influência sobre o projeto.

O retorno financeiro do projeto

Segundo Arantes (2004), o BID define como financiáveis os projetos que comprovadamente tenham condições de obter taxas de retorno e que garantam ou mantenham a lucratividade das empresas públicas ou privadas (o que, muitas vezes, é exigido em contrato). Tal diretriz foi identificada no período de elaboração do projeto que resultou no financiamento para o Centro de São Paulo tanto nos indicadores de resultado do Marco Lógico como nos produtos de consultorias contratadas na fase de estudos. O mesmo autor elenca os riscos desse tipo de orientação como o aumento de exclusão e gentrificação.

Alguns elementos nos fazem questionar, no entanto, se esse retorno financeiro é realmente prioritário para a Prefeitura ou até mesmo para o próprio BID. Um desses fatores é a demora na execução das ações, que retarda o processo e vai contra essa lógica. Além disso, alguns dos projetos envolvidos não trarão evidente aumento de receitas. Esse pode ser o caso do "Nova Luz", que se baseia em isenções fiscais (IPTU, ISS e ICMS) para atrair o setor privado, contrariando a meta de aumento de arrecadação, prevista nos estudos contratados, a médio prazo. Essa postura fica evidente no decreto do Governo do Estado que abriu a possibilidade venda de créditos de ICMS para os empreendedores que investissem na área do Projeto. Na documentação identificada, o Banco nunca se posicionou claramente em relação a essas questões. Identificou-se aqui algumas discrepâncias entre o discurso do BID, que insiste no retorno financeiro do projeto, e a sua prática, já que, após a contratação do projeto, não parece monitorar os seus resultados. Ao que parece, no caso do empréstimo do BID para o Centro de São Paulo, o elemento que vem definindo o perfil das ações têm sido as escolhas e as prioridades da gestão local, independentemente das taxas de retorno envolvidas.

O fomento de atividades econômicas e o BID como legitimador das intervenções

A análise das estratégias de política urbana para a renovação do Centro e suas relações com a decisão pelo financiamento, evidencia que um dos principais objetivos perseguidos por todas as gestões (com menos intensidade no projeto "Reconstruir o Centro") foi a criação por parte do poder público de um ambiente favorável aos negócios privados. Por outro lado, identificou-se que para os gestores envolvidos com o projeto em suas diversas fases, esse ambiente favorável

não decorre simplesmente da execução das ações propostas, mas de um efeito legitimador que a presença do BID aportaria ao projeto. Uma suposta imagem de credibilidade do Banco ajudaria a construir uma atmosfera positiva para a região central, atraindo investimentos e criando uma expectativa de valorização do Centro por parte dos atores privados. A utilização da "marca BID" parece ser fator importante na decisão por contrair e por prosseguir com o empréstimo.

Dificuldades na execução orçamentária

De forma geral, identifica-se uma distância considerável entre as políticas e regras de planejamento do Banco e o desenvolvimento dos projetos na prática. As diferentes fases da política pública enfatizadas pelo BID (preparação, aprovação, execução e término/avaliação) se misturam, se sobrepõem, e nem sempre são cumpridas como sugere a sua metodologia.

Destaca-se a interferência das mudanças de gestão no desenvolvimento do Programa, por induzir a um processo descontínuo de planejamento – paralisação, avaliação e revisão de prioridades. O BID não apenas aceitou as várias mudanças, como sujeitou-se a um longo período de indefinição referente à continuidade ou não das ações (2005-2006), considerando o projeto "em execução" mesmo em meio à indefinição da Prefeitura.

A Tabela 12 e o Gráfico 7 a seguir demonstram os empenhos totais para o Programa de 2004 a 2007 e mostram que, de um total de R\$ 105,3 milhões, houve um maior gasto (54,6%) do investimento no ano de 2004. Os empenhos voltam a crescer em 2006, após um ano da mudança de gestão, mas com montante muito baixo em relação a 2004.

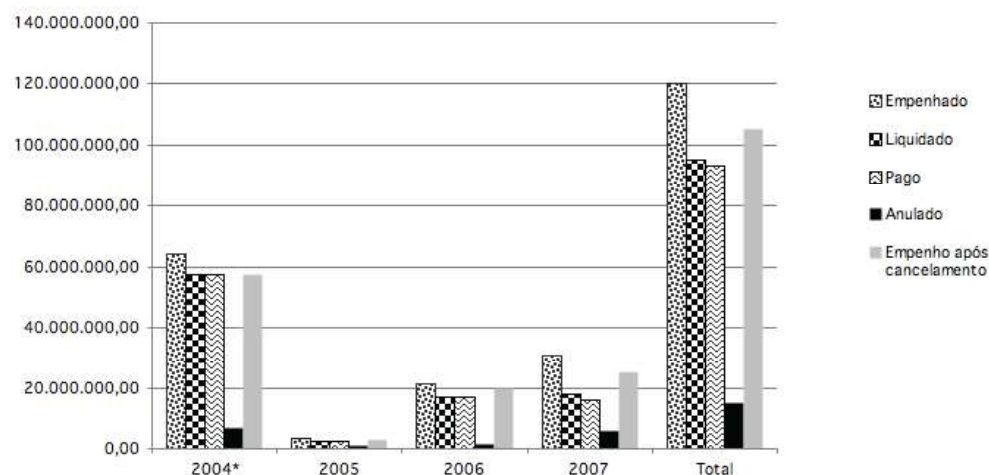
Tabela 12. Total geral dos empenhos do Programa financiado pelo BID de 2004 a 2007 (em R\$)

	Empenhado	Liquidado	Pago	Anulado	Empenho após cancelamento	total ano / total geral (%)
2004*	64.264.281,00	57.515.382,00	57.515.382,00	6.748.898,00	57.515.383,00	54,6
2005	3.551.053,00	2.639.936,00	2.639.936,00	795.658,00	2.755.395,00	2,6
2006	21.373.496,00	16.866.854,00	16.869.854,00	1.414.626,00	19.958.870,00	19,0
2007	30.973.052,18	17.862.169,06	15.949.240,41	5.889.125,53	25.083.926,65	23,8
Total	120.161.882,18	94.884.341,06	92.974.412,41	14.848.307,53	105.313.574,65	100,0

Fonte: Sistema NovoSEO / SEHAB 2004 / Previsão de Utilização de Fundo Rotativo até dez 2004 (BID; PMSP, jul 2004).

* No exercício de 2004 foi considerado também o uso do fundo rotativo. Nos outros anos não tivemos acesso a esses dados. (Elaboração própria).

Gráfico 7. Total geral dos empenhos do Programa financiado pelo BID de 2004 a 2007 (em R\$)



Fonte: Sistema NovoSEO / SEHAB 2004 / Previsão de Utilização de Fundo Rotativo até dez 2004 (BID; PMSP, jul 2004).

* No exercício de 2004 foi considerado também o uso do fundo rotativo. Nos outros anos não tivemos acesso a esses dados. (Elaboração própria)

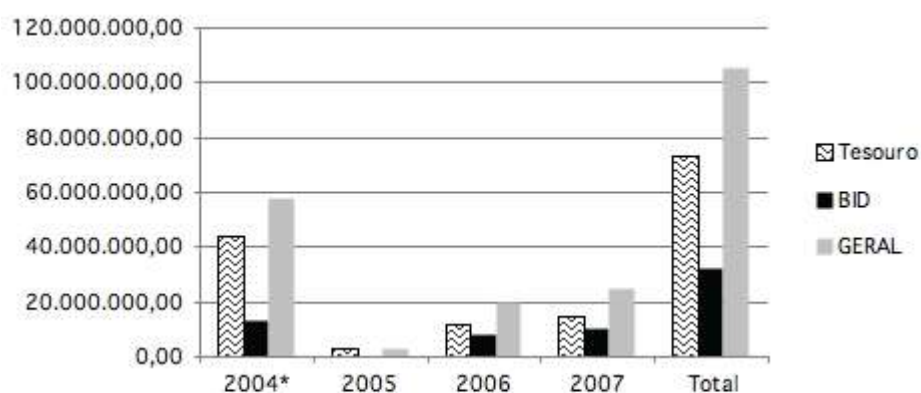
Além dos problemas advindos das mudanças de gestão, os resultados da pesquisa evidenciaram as dificuldades cotidianas de operacionalização de um Programa financiado pelo BID – que exige uma série de procedimentos administrativos que ultrapassam as normas exigidas pela legislação brasileira (do planejamento das ações à prestação de contas e aprovação pelo órgão financiador). Tais procedimentos levam ao atraso das ações e, muitas vezes, são inócuos, pois as contas são freqüentemente não reconhecidas pelo Banco. Isso explica, em parte, o baixo empenho de recursos do BID, em relação ao significativo aporte dos cofres da Prefeitura, que entram como contrapartida do financiamento. A Tabela 12 Gráfico 5 a seguir ilustram essa questão: até 2007 os recursos do Banco representavam apenas 30% do total de empenhos realizados. Esses dados nos levam a questionar as vantagens de um financiamento BID para projetos urbanos, pois apontam uma grande dificuldade de empenhar os recursos provenientes da instituição financeira, apesar de os juros da dívida já estarem em execução.

Tabela 13. Total de empenho após cancelamento por fonte de recurso de 2004 a 2007 (em R\$)

	Tesouro	BID	GERAL
2004*	44.180.383,00	13.335.000,00	57.515.383,00
2005	2.755.395,00	0,00	2.755.395,00
2006	11.581.560,00	8.377.311,00	19.958.870,00
2007	14.922.075,00	10.161.852,00	25.083.927,00
Total	73.439.412,00	31.874.163,00	105.313.574,00

Fonte: Sistema NovoSEO / SEHAB 2004 / Previsão de Utilização de Fundo Rotativo até dez 2004 (BID; PMSP, jul 2004). * No exercício de 2004 foi considerado também o uso do fundo rotativo. Nos outros anos não tivemos acesso a esses dados. (Elaboração própria)

Gráfico 8. Total de empenho após cancelamento por fonte de recurso de 2004 a 2007 (em R\$)



Fonte: Sistema NovoSEO / SEHAB 2004 / Previsão de Utilização de Fundo Rotativo até dez 2004 (BID; PMSP, jul 2004). * No exercício de 2004 foi considerado também o uso do fundo rotativo. Nos outros anos não tivemos acesso a esses dados. (Elaboração própria)

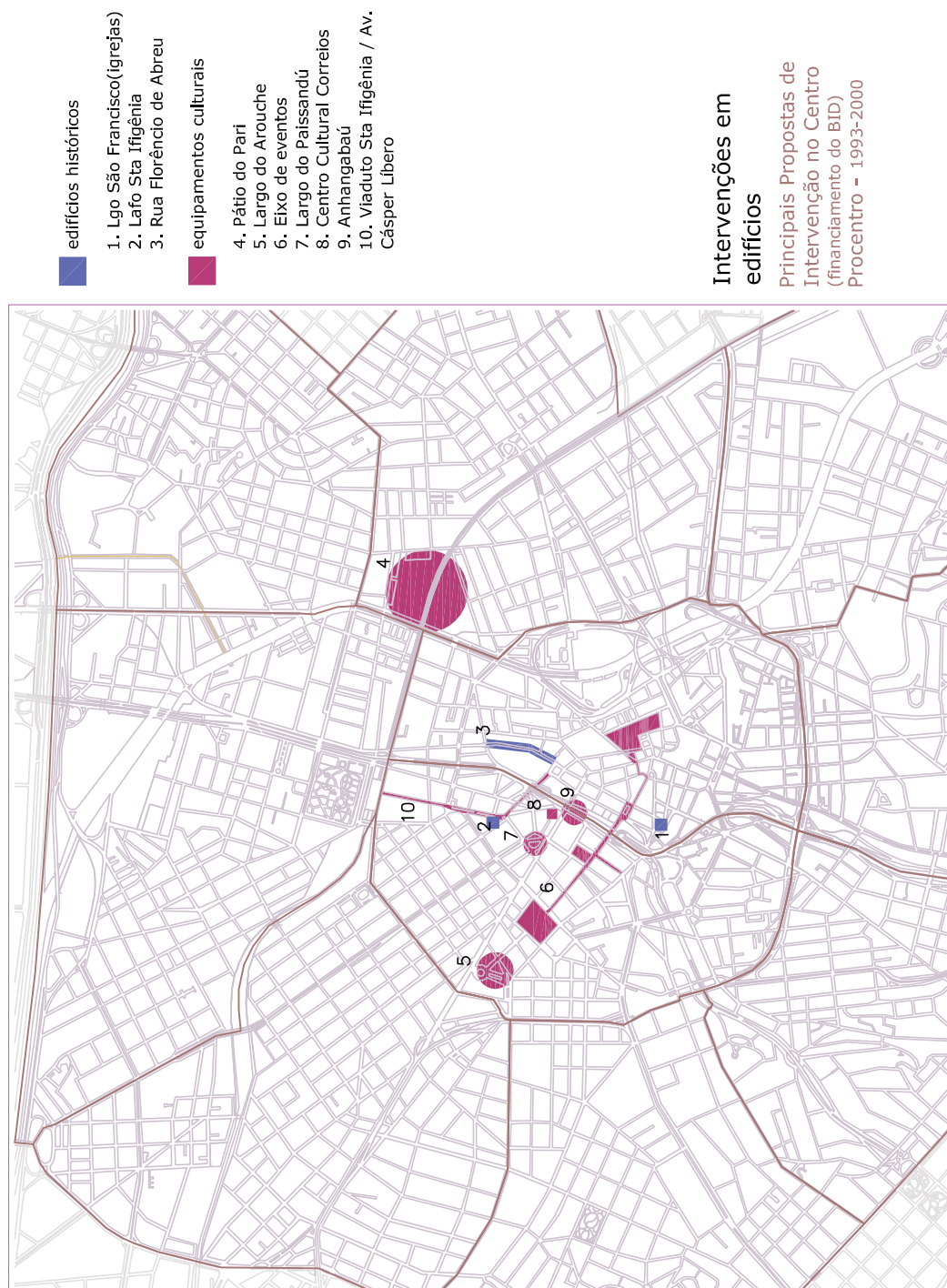
Em relação aos gráficos e tabela, vale ressaltar que os recursos provenientes do BID em 2004 correspondem ao acionamento do Fundo Rotativo – US\$5 milhões, equivalentes a R\$15,45 milhões na época. Sabe-se que parte desse recurso – R\$13,33 milhões – foi empenhado e liquidado para os empreendimentos de Locação Social Parque do Gato e Olarias, resultando num saldo de cerca de R\$2,1 milhões disponível em 2005.

Mapas: Distribuição territorial das ações propostas no âmbito do financiamento do BID à PMSP (1993-2008)⁵⁰

50 Foram mapeadas as ações propostas, independentemente de terem sido executadas pelas gestões municipais.

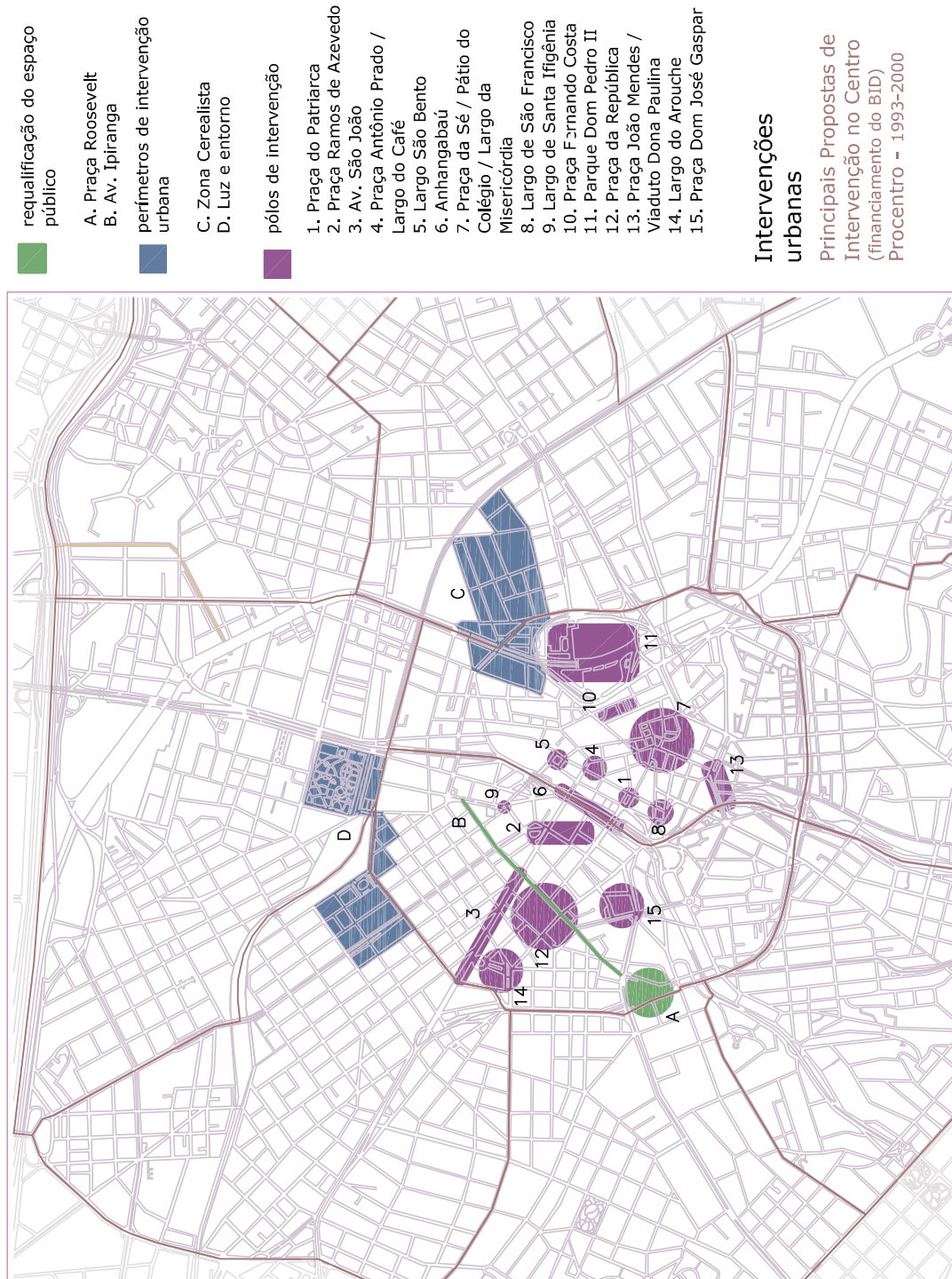
Conjunto de Mapas 1. Distribuição territorial das ações propostas no "Procentro" (1993-2000)

1A. Intervenções em edifícios (1997-2000)



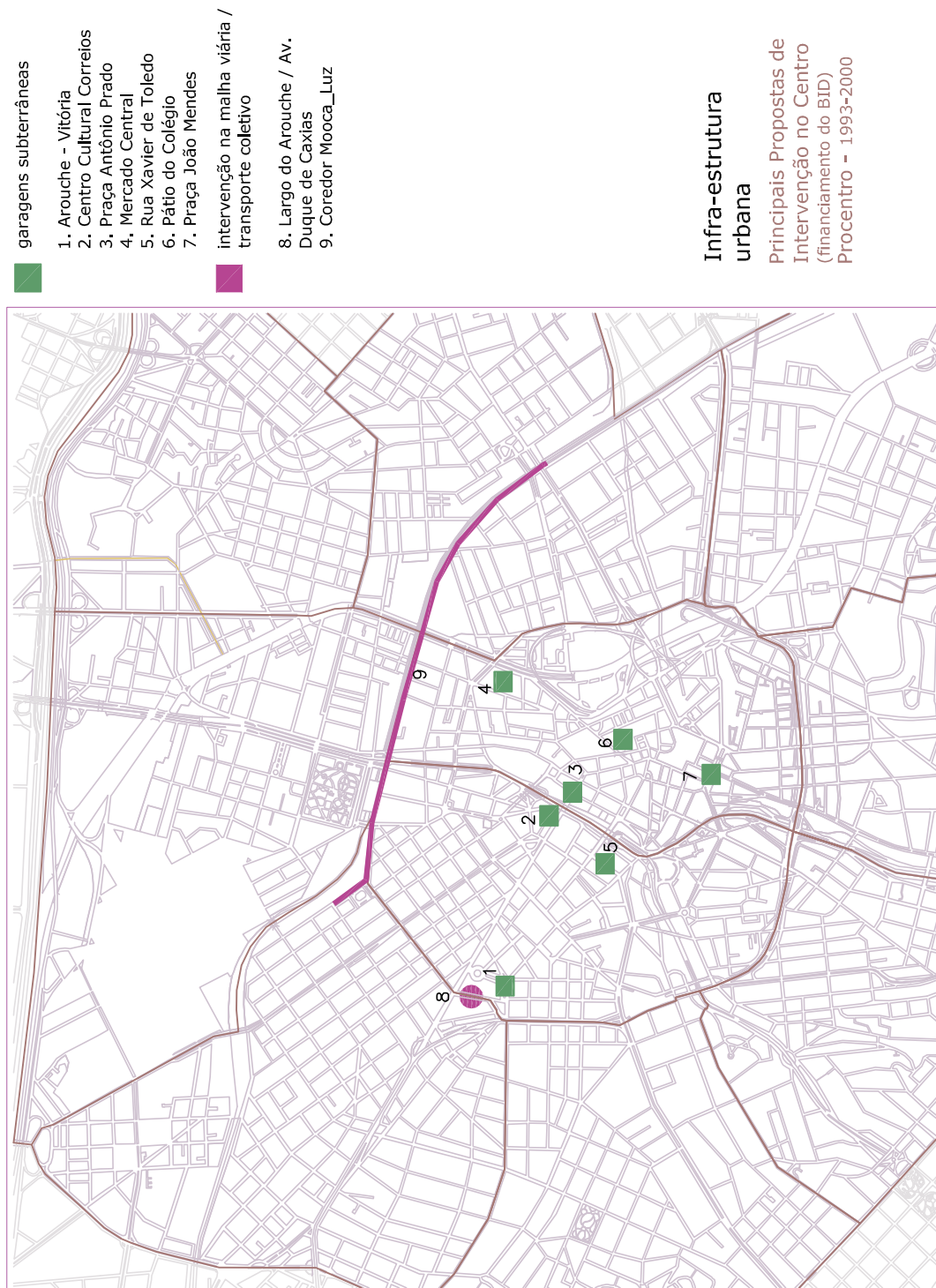
Fonte: PMSP. Carta Consulta à COFIE - Comissão de Financiamentos Externos. São Paulo, maio de 1997 (elaboração própria)

1B. Intervenções urbanas (1997-2000)



Fonte: PMSP. Carta Consulta à COFIEIX – Comissão de Financiamentos Externos. São Paulo, maio de 1997 (elaboração própria)

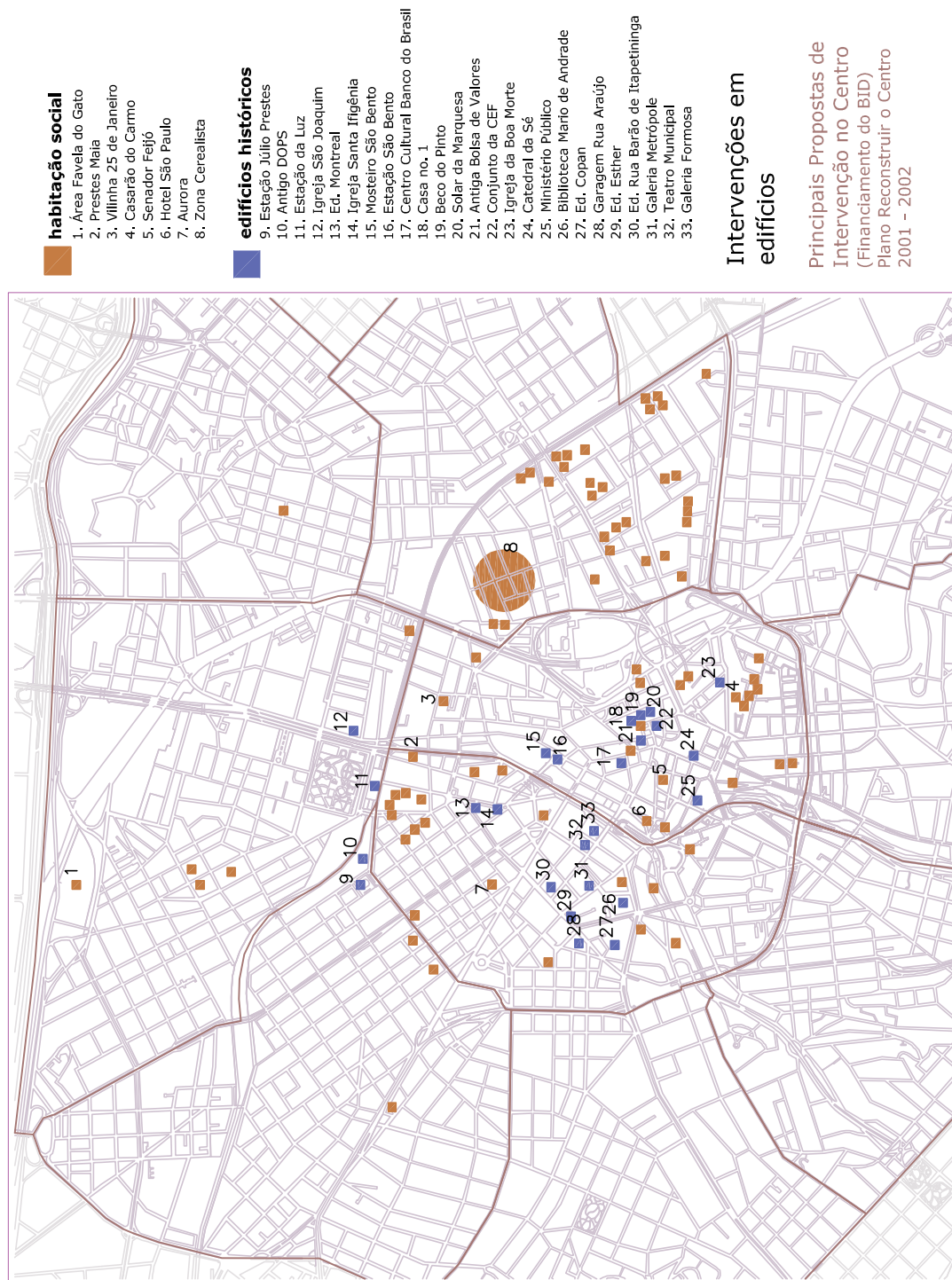
1C. Intervenções de infra-estrutura (1997-2000)



Fonte: PMSP. Carta Consulta à COFIEIX – Comissão de Financiamentos Externos. São Paulo, maio de 1997 (elaboração própria)

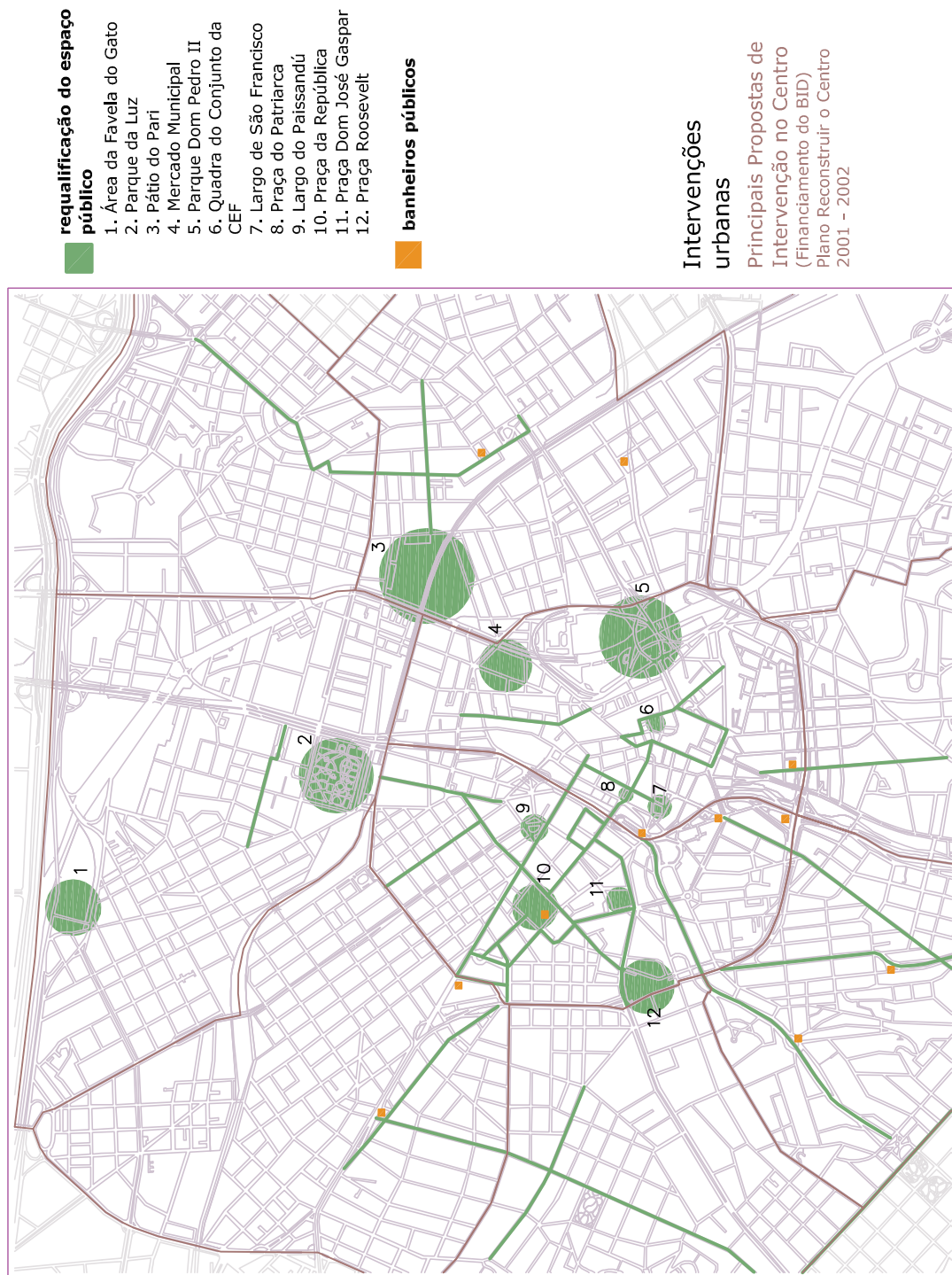
Conjunto de Mapas 2. Distribuição territorial das ações propostas no "Reconstruir o Centro" (2001-2002)

2A. Intervenções em edifícios (2001-2002)



Fonte: PMSP. Reconstruir o Centro – reconstruir a cidade e a cidadania. São Paulo: PMSP, 2001 (elaboração própria).

2B. Intervenções urbanas (2001-2002)



Fonte: PMSP. Reconstruir o Centro – reconstruir a cidade e a cidadania. São Paulo: PMSP, 2001 (elaboração própria).

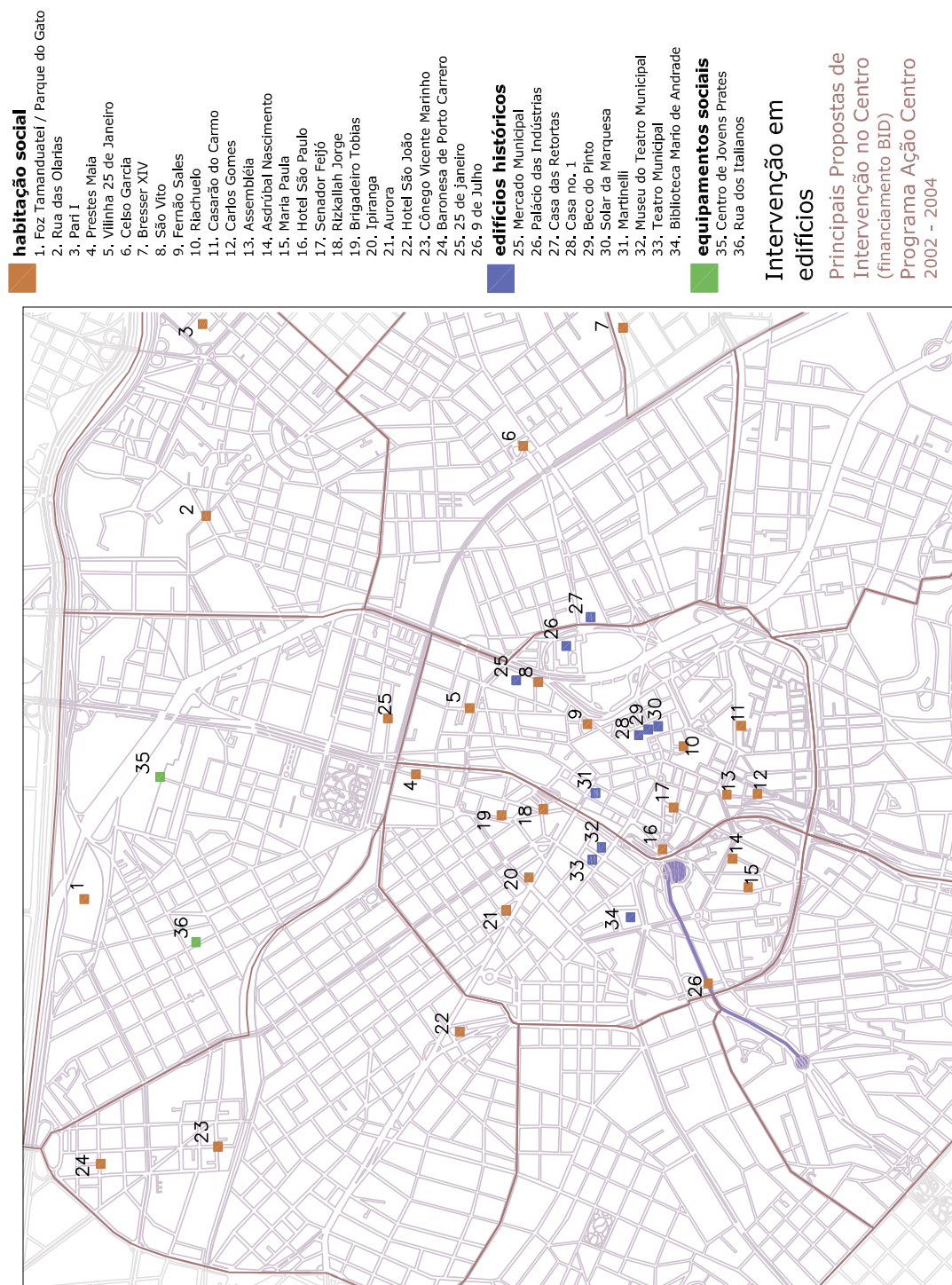
2C. Intervenções de infra-estrutura (2001-2002)



Fonte: PMSP. Reconstruir o Centro – reconstruir a cidade e a cidadania. São Paulo: PMSP, 2001 (elaboração própria).

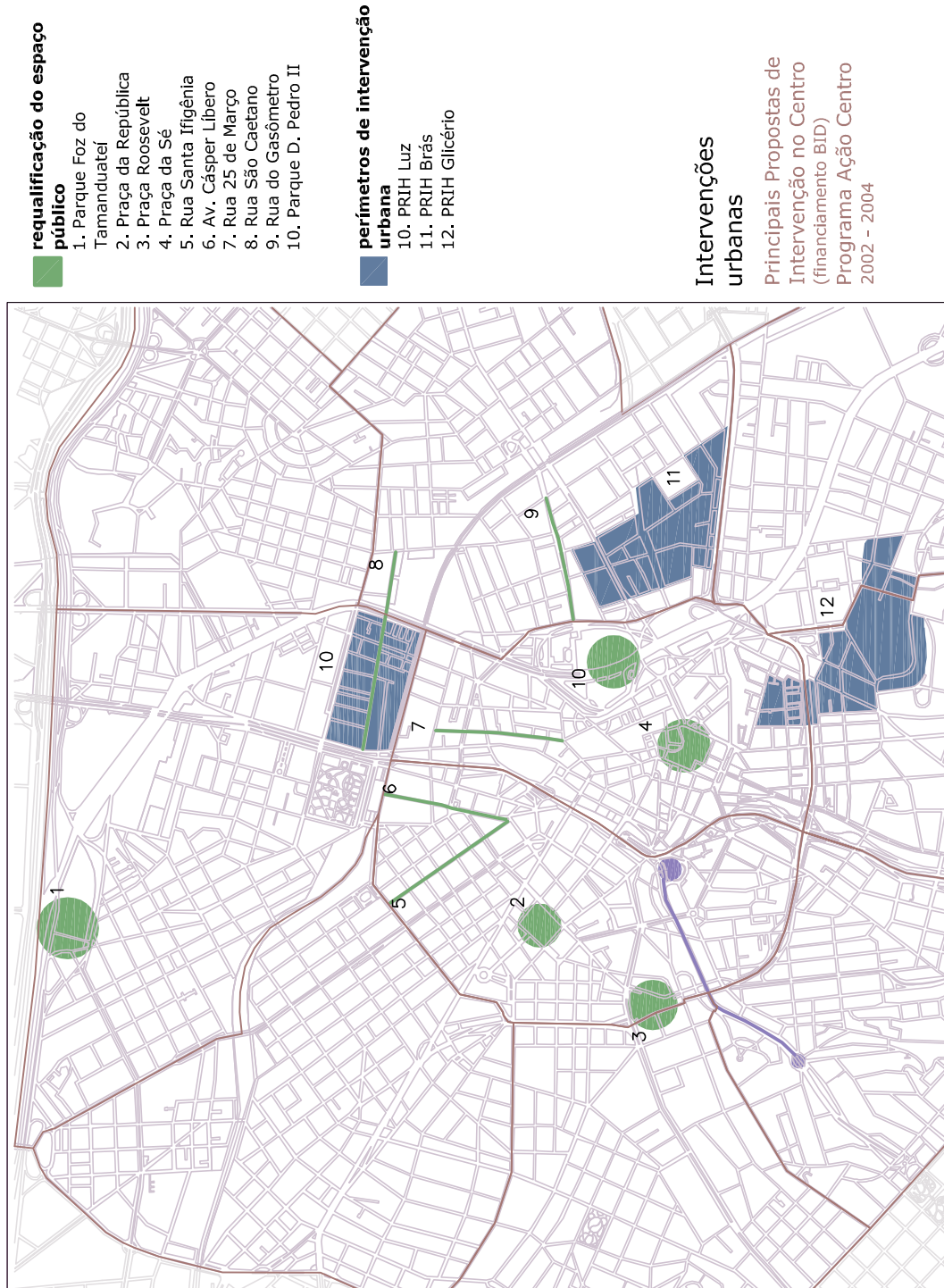
Conjunto de Mapas 3. Distribuição territorial das ações propostas no "Ação Centro" (2002-2004)

3A. Intervenções em edifícios (2002-2004)



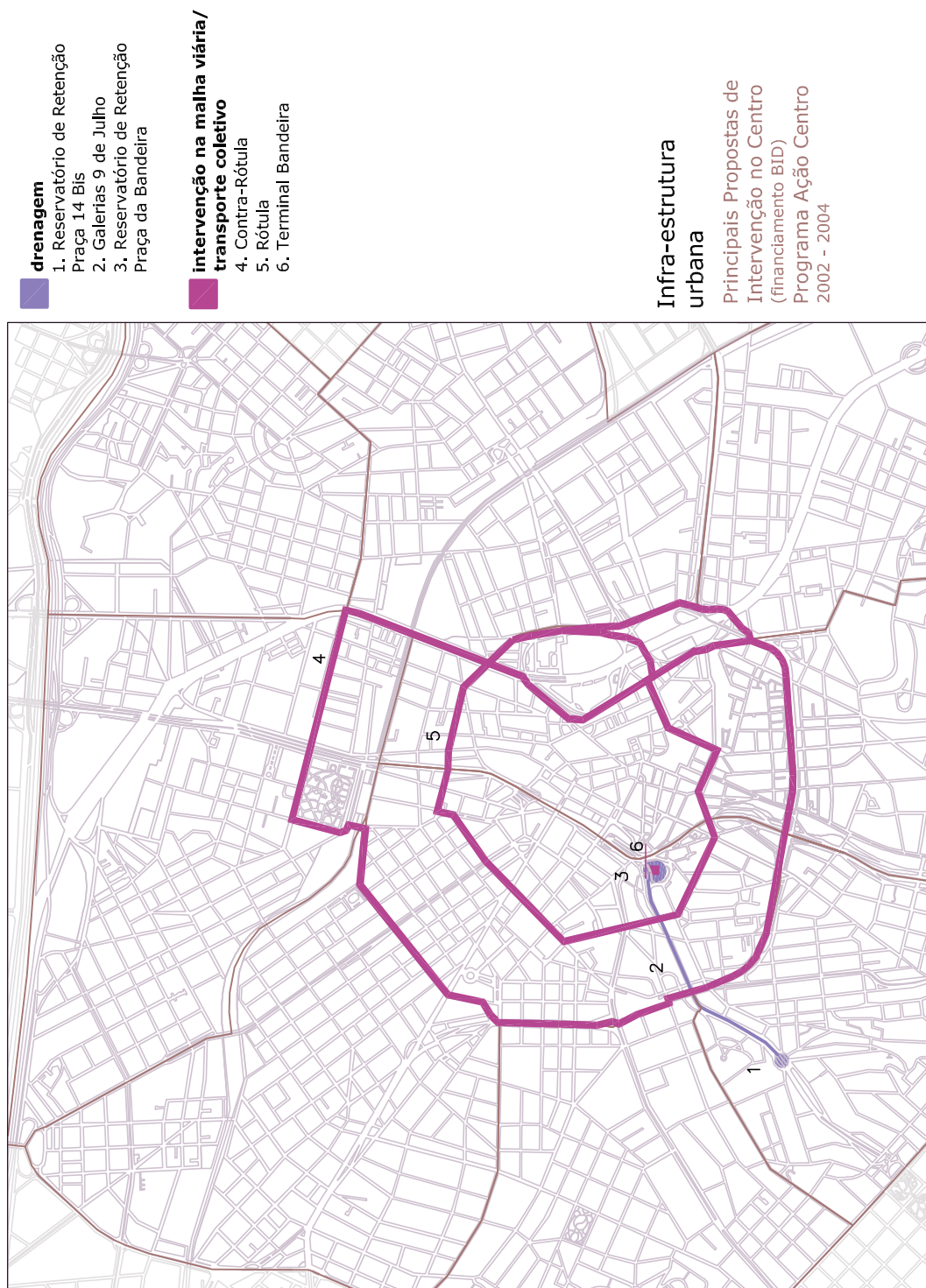
Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004; PMSP. EMURB. Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004. São Paulo: PMSP, nov. 2004 (elaboração própria).

3B. Intervenções urbanas (2002-2004)



Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004; PMSP. EMURB. Programa Ação Centro. Regulamento Operacional - Revisão 1/2004. São Paulo: PMSP, nov. 2004 (elaboração própria).

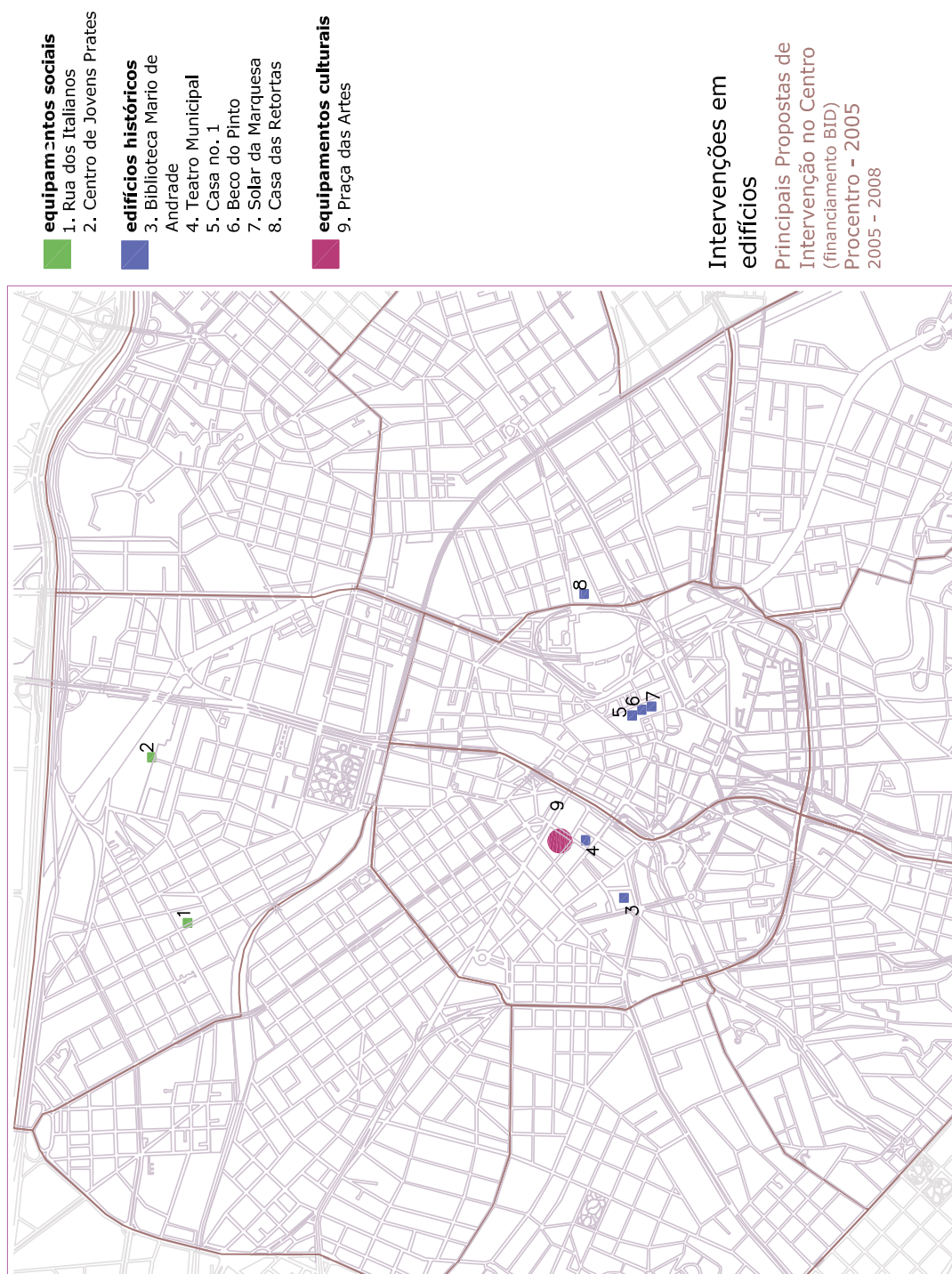
3C. Intervenções de infra-estrutura (2002-2004)



Fonte: PMSP. PROGRAMA AÇÃO CENTRO. PLANO DE AÇÃO 2004. São Paulo: PMSP; BID, 2004; PMSP. EMURB. Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004. São Paulo: PMSP, nov. 2004 (elaboração própria).

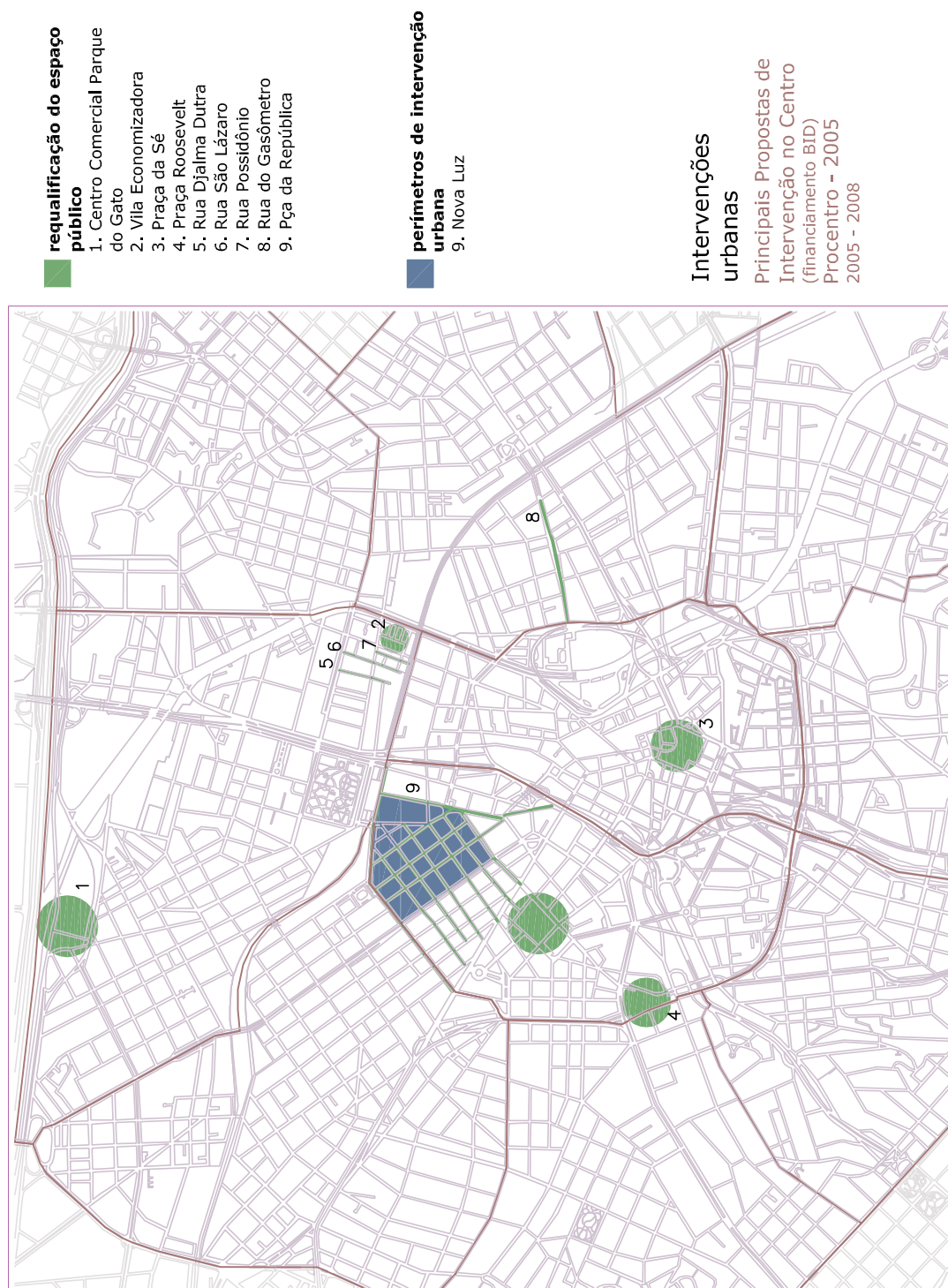
Conjunto de Mapas 4. Distribuição territorial das ações propostas no "Procentro - 2005".
(2005-2008)

4A. Intervenções em edifícios (2005-2008)



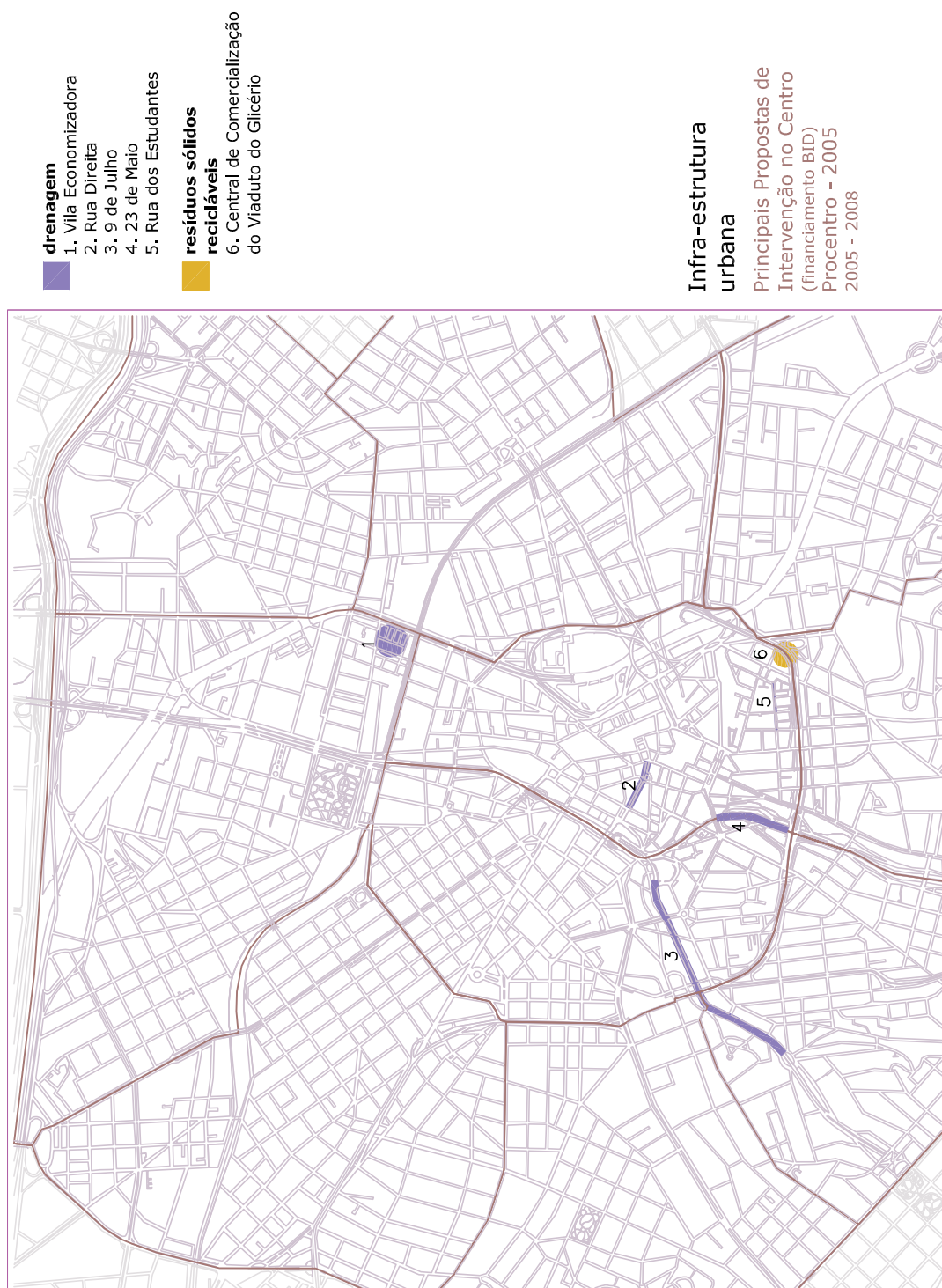
Fonte: PMSP. EMURB. Tabela Ações por Sub-Componente, Julho de 2007. PMSP, 2007. (Elaboração própria).

4B. Intervenções urbanas (2005-2008)



Fonte: PMSP. EMURB. Tabela Ações por Sub-Componente, Julho de 2007. PMSP, 2007. (Elaboração própria).

4C. Intervenções de infra-estrutura (2005-2008)



Fonte: PMSP. EMURB. Tabela Ações por Sub-Componente, Julho de 2007. PMSP, 2007. (Elaboração própria).

Condições de controle social do financiamento do BID à PMSP

Como apresentado no início dessa publicação, considera-se o controle social das políticas públicas uma dentre várias possibilidades de participação social, que pode ser exercida de maneira restrita ou ampliada. O primeiro caso, como dito, envolve a atividade de acompanhamento da execução das políticas e do orçamento, visando à averiguação da legalidade das ações e, em caso de descumprimento legal, a punição dos gestores responsáveis. No segundo caso, além do acompanhamento da execução das ações e do orçamento, está incluída a participação social na definição e no desenvolvimento das políticas públicas, visando a garantia dos interesses coletivos.

O conceito de controle social adotado foi o mais amplo, pois se considerou que este é resultado da atuação autônoma e qualificada das organizações da sociedade civil, indo além da averiguação da legalidade das ações do Executivo e se voltando a questões mais amplas. É importante ressaltar que o acesso à informação e a transparência da gestão pública são condições primordiais para o exercício do controle social – seja ele restrito ou ampliado.

Por isso, para o caso do financiamento BID para a PMSP, foram analisadas as condições de controle social levando em consideração o acesso à informação, as possibilidades de acompanhamento sistemático da execução de ações e a participação social na definição e no desenvolvimento das mesmas. Para tal análise buscou-se contrapor as condições práticas de controle encontradas às garantias legais da legislação brasileira, bem como às determinações do contrato do financiamento e da política institucional do BID.

Partiu-se da análise das condições de transparência e do acesso à informação, tecendo considerações acerca da disponibilidade de documentos públicos, dados sobre o Programa e acesso aos gestores. Foi feita breve avaliação sobre as garantias e sanções previstas em lei para a transparência e o acesso à informação tanto em relação à administração municipal quanto sobre a política oficial do BID.

Em seguida, foram avaliadas as condições de monitoramento – acompanhamento sistemático e possibilidade de sanção em caso de irregularidades – do orçamento e da execução das ações. Tal avaliação se deu sob o ponto de vista da sociedade civil organizada. Mas também definiu-se importante traçar considerações sobre os responsáveis legais pelo monitoramento das políticas: Tribunal de Contas do Município e Câmara Municipal, lembrando que, em ambos

os casos, as condições de monitoramento dependem da qualidade da informação disponível e da capacidade técnica de processar tais informações.

Por fim foi feita análise da participação social na formulação e desenvolvimento do financiamento do BID, verificando a estrutura legal de gestão e listando os atores envolvidos. A investigação foi desenvolvida com enfoque no grau de compartilhamento do poder decisório entre a sociedade civil e o poder público sobre a definição das políticas públicas.

Considera-se aqui que o controle social deve abranger todas essas atividades, que são interdependentes. Dessa forma, a disponibilidade de informação interfere na possibilidade de monitoramento, e ambas interferem nas possibilidades de participação, num processo de retroalimentação.

Transparência e acesso à informação

A política de acesso à informação do BID

Em documento intitulado "Política de acesso a informações", de 2006, o BID expõe princípios e critérios para o acesso a dados administrativos do organismo e documentos sobre projetos e empréstimos.

Segundo tal documento, as informações deverão estar acessíveis em todos os países membros do Banco, sendo divulgadas de forma a aumentar a transparência e melhorar a qualidade do trabalho. Ao mesmo tempo, o documento salienta que a determinação final quanto às informações que serão liberadas ao público cabe ao BID.

Em sua página sobre "Consulta e participação" na internet, o BID ressalta que:

(...) as informações relacionadas às atividades operacionais do Banco devem ser disponibilizadas ao público na ausência de uma razão necessária para confidencialidade. A política está baseada na premissa de que:

- a eficácia dos projetos apoiados pelo Banco será fortalecida pelo acesso público à informação e consulta com as populações afetadas; e
- uma ampla disponibilidade pública de informações sobre os projetos do Banco aumentará o entendimento e apoio da missão do Banco bem como a transparência e responsabilidade (BID, Consulta e Participação, sítio na internet, grifo nosso).

Ou seja, o Banco reconhece a importância da transparência e a tem como princípio segundo sua política oficial. No entanto, impõe restrições e exceções para o cumprimento da mesma:

Algumas restrições à divulgação pública de informações do BID são necessárias para assegurar seu funcionamento eficaz e evitar danos relevantes às atividades e interesses competitivos dos seus clientes.

(...) Informações que podem afetar negativamente as relações entre os países membros e o BID ou entre clientes do setor privado e o BID se divulgadas, e que constem de qualquer dos documentos identificados nesta Política não serão postas à disposição do público. Além disso, os seguintes documentos operacionais não devem ser postos à disposição do público

se o respectivo país membro se opuser a essa divulgação: estudos analíticos setoriais e de país, informação técnica factual relativa a documentos de projetos, documentos de liberação de parcelas, avaliação do programa do país e cartas de política setorial (BID, Política de Acesso a Informações, 2006: 11, grifo nosso).

Na prática, verificou-se que as informações sobre projetos em desenvolvimento no sítio do Banco na internet são limitadas e apresentadas de maneira sucinta no caso do Procentro, está desatualizada.

Além disso, constatou-se que, na prática, a restrição à disponibilização de dados sobre projetos e empréstimos acontece não apenas para preservar a relação com clientes do setor privado, como colocado na política oficial. Documentos do financiamento do BID para a PMSP só são disponibilizados pelo Banco com autorização da Prefeitura – instituição cliente e de caráter público.

Segundo os representantes do BID, Aderbal Curvello (especialista do BID responsável pelo programa de "Reabilitação do Centro de São Paulo" desde 2005) e Guilherme Almeida (consultor da sociedade civil e segurança cidadã do BID/Brasil em 2007), a obrigação de disponibilizar os documentos oficiais de um financiamento é sempre do órgão executor já que, ao expor dados, o BID estaria pondo em risco o contrato com seu cliente. Os trechos a seguir foram extraídos das entrevistas com os representantes:

– A documentação administrativa vocês têm que ter acesso com a Prefeitura. São documentos públicos. Mas nós não podemos passar.

(...) O andamento financeiro do projeto eu acho que não é público.

O Banco é de governos. Mas, via de regra, quem passa as informações sobre os projetos são os nossos mutuários. Agente está financiando, mas as informações são deles, eles que as produzem.

(...) a gente entende que é pouco ético divulgar uma informação que ele não quer que seja divulgada. (Aderbal Curvello, entrevista).

– A obrigação é da Prefeitura de São Paulo. A rigor o Banco não tem projetos que são dele. Financia o projeto, ajuda a elaborar projetos e, a partir de um determinado, momento ele passa a ter executores. Como é o caso do Procentro. Vocês estão monitorando o Procentro. O Banco aqui é o financiador do Programa. Quem tem que te prestar essas informações é o seu executor. Se ele não presta, não cabe ao Banco cumprir com uma obrigação que é do executor. Vocês têm que tomar as medidas cabíveis junto ao executor. O Banco vai dar as informações que contratualmente pode dar. Não vamos nos recusar a prestar nenhuma informação. Mas nesse caso vocês têm que ir ao executor. E se ele não prestar as informações vocês têm que tomar as medidas cabíveis. Mas não é porque ele não cumpre com suas obrigações que o Banco vai cumprir com uma obrigação que não é dele. Como organização internacional é fundamental que a gente siga as regras contratuais. Se a partir de um determinado momento, porque o executor não cumpriu uma obrigação a gente vai cumprir por ele, a gente passa a não ter credibilidade para fazer nenhum projeto. Porque uma coisa que dá ao Banco a credibilidade que ele tem é a imparcialidade. Vocês têm que cobrar com rigor do executor. (Guilherme Almeida, entrevista).

Ainda no documento sobre a publicização de informação, foi encontrada a seguinte afirmação:

(...) as informações relativas a um projeto ou programa apoiado pelo BID somente poderão ser postas à disposição do público após sua conclusão e com o consentimento do Mutuário ou Beneficiário (BID, Idem: 14).

Tal política limita as possibilidades de monitoramento e controle social durante a execução de programas financiados pelo Banco, fazendo com que a sociedade fique desinformada sobre o desenvolvimento de projetos e o andamento financeiro da operação de crédito.

Para Fabrina Furtado, integrante da ONG Rede Brasil, apesar de o Banco levar a sério a formulação e divulgação de políticas, a política de acesso à informação do BID se dá apenas no discurso:

– Não se pode dizer que o BID não tenha políticas, pois tem mais que outros bancos semelhantes, mas nem por isso elas são seguidas.

(...) O histórico destes bancos é de falta de transparência, de “ter que lutar” para conseguir informação. O processo dos financiamentos, o que o Banco exigiu de fato para fazê-lo, nunca aparece. A Rede Brasil conseguiu o acesso aos “Documentos País”, através do apoio do Congresso Nacional. Este tipo de documento era inacessível anteriormente. Apesar de serem teoricamente públicos, o BID sempre insistiu na argumentação de que sua política de informação permite omitir dados para não prejudicar sua relação com o cliente e/ou de que cabe ao cliente informar a respeito do projeto. A pressão necessária para conseguir informações costuma ocorrer através do Congresso ou do Ministério Público. (Fabrina Furtado, entrevista).

No Brasil, e, mais especificamente em São Paulo, na dificuldade de acesso a documentos junto ao executor – no caso a PMSP –, outro caminho seria a Secretaria Especial de Assuntos Internacionais, ligada ao Ministério do Planejamento:

– O Ministério do Planejamento também faz um acompanhamento mais distante. Normalmente nós encaminhamos a eles as Ajuda Memória das missões mais importantes e projetos. Nas revisões de carteira que ocorrem anualmente, se reporta sobre cada projeto que está em andamento. (Aderbal Curvello, entrevista).

A Comissão de Financiamentos Externos (COFLEX) também tem o papel de acompanhar a execução, mas apenas em momentos de consultas específicas, como para o caso da alteração de contrato requerida pela Prefeitura em 2005:

– A COFLEX é uma comissão de diversos órgãos do governo federal. Ela é acionada quando o mutuário demanda. Opina na hora que é apresentada a carta consulta, antes da assinatura do contrato, quando vai fazer alteração contratual. Aliás, eles já foram ouvidos sobre a alteração contratual do Procentro e deram Ok. (Aderbal Curvello, entrevista).

No entanto, esses órgãos federais encontram-se ainda mais distantes do cidadão comum, não sendo acessíveis cotidianamente.



Acesso a documentos oficiais

O acesso aos documentos do financiamento do BID à PMSP não foi fácil. As primeiras tentativas de acesso a dados oficiais se deram por meio da internet – caminho supostamente mais direto para acessar e obter documentos em formato digital. Na pesquisa na rede foi possível acessar diversos documentos e informações oficiais, publicadas no sítio da Prefeitura e do BID. No entanto, esses documentos têm pouca profundidade e detalhamento para a avaliação do andamento de um Programa como o Procentro, em suas várias versões. Além disso, não há atualização sistemática das informações que se encontram dispersas nas páginas dos diversos órgãos municipais envolvidos com o Programa. Nesse sentido, ressalta-se que a existência de um sítio oficial do Programa na internet seria fundamental para monitoramento de seu desenvolvimento.

Da mesma forma, materiais oficiais de divulgação – como livros e CD-ROMs – seriam de extrema contribuição para o acompanhamento do Programa. Da gestão Marta Suplicy destaca-se a divulgação do CD-ROM “Ação Centro” contendo documentos oficiais do Programa – contrato, normas, etc. – bem como informações sobre o andamento do mesmo em 2004, dados das políticas setoriais e artigos sobre o Centro (que compõem o livro impresso “Caminhos para o Centro”). Tal CD inclui tabela em Excel com a listagem de todas as ações por eixo, subcomponente e previsão de recursos. No entanto, esse é o único material oficial de divulgação do Programa, sendo insuficiente para acompanhamento da execução mais recente.

Outra frente de pesquisa se deu nos órgãos públicos, onde foram procurados os documentos produzidos pela Prefeitura e pelo BID no âmbito do Programa. A tentativa se deu na biblioteca da EMURB, mas houve restrição à consulta. Em primeiro lugar, há necessidade de agendamento de visita, com carta discriminando o tema a ser pesquisado. Não é possível consulta livre ao acervo, a pesquisa é restrita ao tema exposto em carta ofício. Além disso, a realização de cópias do material encontrado é restrita a 10% de cada documento, e deve ser feita dentro das dependências da EMURB, a elevado preço por página.

Na segunda fase do projeto (a partir de agosto de 2007) a equipe desse projeto utilizou a biblioteca da Superintendência de Habitação Popular (HABI-PMSP), que apresenta condições muito melhores de pesquisa em relação aos outros meios procurados: é aberta ao público de segunda a sexta, não há a necessidade de agendamento; há possibilidade de consulta ao acervo e consulta livre aos materiais; e é possível retirar o material para fazer cópias fora das dependências do órgão. Considera-se tais condições fundamentais para o funcionamento de uma biblioteca pública. Infelizmente, a biblioteca de HABI apresentava poucos documentos referentes ao Programa.

Diante dessas condições, buscaram-se documentos que estivessem em posse de gestores e ex-gestores públicos, pesquisadores e atores-chave entrevistados, para que estes fossem cedidos informalmente.

Da gestão Serra/Kassab, após cinco meses de trabalho (em meados de agosto) tivemos acesso a documentos oficiais, fornecidos pelo atual coordenador do Programa – Rubens Chammas. Foi cedida uma apresentação em slides, que

contém informações gerais sobre as propostas atuais para o financiamento e uma tabela em Excel com a revisão do Plano de Ação de 2004, com a qual é possível identificar todas as novas ações por eixo, bem como o órgão executor e o montante de recursos previsto.

Apesar de o BID exigir do executor a produção de documentação para acompanhamento, controle e prestação de contas, o que em tese melhoraria as condições de controle social, não é possível acessar tais documentos. A maioria das Ajuda Memória de Missão foram acessadas de forma não oficial, por pessoas que tiveram algum envolvimento com o financiamento, e em número insuficiente. Já os Relatórios de Progresso não foram acessados.

Cabe lembrar que o funcionamento de instâncias formais de participação social tem relação direta com a condição de acesso aos dados oficiais. Por meio dessas instâncias deveriam ser apresentados e discutidos os projetos e, mesmo não havendo poder deliberativo, haveria maior facilidade de acesso às decisões e às justificativas técnicas e políticas para as mesmas. Nesse sentido, lembra-se que a instância formal do Programa BID até 2004 era o Fórum de Desenvolvimento do Centro, que foi extinto pela gestão Serra/Kassab (2005-2008), não havendo atualmente nenhuma instância de participação para discussão das políticas e ações municipais na área central de São Paulo.

A partir de setembro de 2007 iniciou-se o requerimento de documentos via carta protocolada, endereçada aos órgãos da PMSP. Todos os pedidos de documentos foram reencaminhados internamente à EMURB – responsável pela coordenação do financiamento. A resposta do órgão às nossas solicitações foi a possibilidade de consulta aos documentos com a supervisão de um gestor, o que não aconteceu, devido a dificuldades de agenda do mesmo. Além disso, foi informado que parte dos documentos solicitados encontrava-se em elaboração, não sendo possível consultá-los.

Também foi enviado pedido oficial de documentação sobre o balanço financeiro do empréstimo ao Tribunal de Contas do Município, mas não obtivemos resposta.

A seguir encontra-se enumerada a listagem geral de documentos oficiais identificados durante a pesquisa e a forma de acesso (ou a impossibilidade de acesso) de cada um. De quarenta e seis documentos identificados, foram acessados apenas vinte e quatro, sendo dezoito produzidos na gestão Marta Suplicy (2001-2004) e seis na gestão Serra/Kassab (2005-2008). Ressalta-se, ainda, que apenas oito dos documentos consultados estavam disponíveis no sítio do BID.

Destaca-se que, durante a pesquisa, teve-se acesso a documentos não divulgados – internos da PMSP – dos quais não é possível ter certeza sobre a procedência e o estágio de finalização. Por isso, esses documentos não foram incluídos na lista a seguir, pois uma vez que não contém informações confiáveis, não são eficientes para o controle social de políticas públicas.

Tabela 14. Acesso a documentos oficiais do financiamento do BID à PMSP, pela equipe Pólis/Care Brasil

Documento identificado	Gestão responsável	Acesso	Motivo de não acessar	Forma de acesso	Data acesso
Projeção do serviço de dívida	Marta (2001-2004)	Sim		sítio BID	mar-07
Plano de Aquisições 2005 (Plan de Adquisiciones – Enero 2005)	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		sítio BID	mar-07
Plano de Aquisições 2004 (Plan de Adquisiciones – Junio 2004)	Marta (2001-2004)	Sim		sítio BID	mar-07
Proposta de Empréstimo (Loan Proposal)	Marta (2001-2004)	Sim		sítio BID	mar-07
Aviso Geral de aquisições	Marta (2001-2004)	Sim		sítio BID	mar-07
Avaliação de Impacto Ambiental	Marta (2001-2004)	Não	Requisitado por e-mail ao BID (jan 2008) – sem retorno.		
Marco Lógico	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro"	mar-07
Proposta de empréstimo ou plano de Operação	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro" / sítio do BID	mar-07
Plano de Aquisições	Marta (2001-2004)	Sim		sítio do BID	mar-07
Contrato de empréstimo e anexos	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro"	mar-07
Ajuda Memória (jan 2003)	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro"	mar-07
Programa Ação Centro – Proposta para Execução da Linha de Base. EMURB/FIPE, set 2003.	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	out-07
Ajuda Memória de Nov 2003	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro"	mar-07
Ajuda Memória de Fev 2004	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	ago-07
Ajuda Memória de Jul 2004	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	ago-07
Informe de Seguimento de Projeto (jun 2004)	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	ago-07
Formulário de Pedido de Desembolso (jul 2004)	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	ago-07
Previsão de Utilização de Fundo Rotativo até dez 2004 (jul 2004)	Marta (2001-2004)	Sim		Não oficial	ago-07
Relatório de Progresso – (dez 2004)	Marta (2001-2004)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Carta Consulta do financiamento do BID a PMSP aprovada pela COFEX	Marta (2001-2004)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Balanco financeiro do empréstimo (dez 2004)	Marta (2001-2004)	Sim		CD "Ação Centro"	mar-07
Relatórios de consultorias ao Programa	Marta (2001-2004)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Impactos Econômicos e Sociais do Programa de Renovação do Centro – Relatório de consultoria do Laboratório de Estudos da Metrópole para Programa	Marta (2001-2004)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Ajuda Memória de 2005	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		Não oficial	mar-07
Novo Marco Lógico do Programa, em elaboração a partir de 2005	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Ajudas Memória de 2005 a 2007	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Relatórios de Progresso de 2005 a 2007 *	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Aviso geral de aquisições	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		Sítio BID	mar-07
Plano de Aquisições 2005	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		Sítio BID	mar-07
Plano de Aquisições 2007 – EMURB	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		Fornecido pela EMURB	set-07
Produtos da Consultoria FIPE de Avaliação e Monitoramento do Financiamento do BID a PMSP	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Balanco financeiro do empréstimo (2007)	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Relatórios de consultorias ao Programa	Serra/Kassab (2005-2008)	Não	Não fornecido pelo BID e PMSP		
Vetor Leste do Centro (Março de 2007) – Relatório de Consultoria do Laboratório de Estudos da Metrópole	Serra/Kassab (2005-2008)	Sim		Não oficial	

* Requisitado via Carta Protocolada – aguardando agendamento de visita para consulta na EMURB.

Fonte: Elaboração própria.

Acesso aos gestores públicos

As tentativas de acesso aos funcionários se deram por meio de contato telefônico, pesquisado no sítio da Prefeitura, por secretaria ou órgão, ou por meio de indicações de conhecidos. Na maioria dos casos foi possível agendar entrevistas facilmente, principalmente com ex-funcionários da gestão Marta Suplicy. Não podemos ignorar que contribuiu para isso o fato de muitos dos técnicos serem pessoas conhecidas das instituições Pólis/Care.

Após a realização das primeiras entrevistas, no entanto, o contato tornou-se mais difícil e passou a ser requerido, em alguns casos, documento por escrito solicitando a entrevista e explicitando previamente o conteúdo. Isso ocorreu na tentativa de acessar funcionários da EMURB ligados à gestão municipal Serra/Kassab. Acredita-se que as dificuldades de acesso aos atores envolvidos no Programa se devam ao fato de que o tema do financiamento do BID tem sido bastante abordado pela mídia e constantemente questionado pelos movimentos populares e comunidade acadêmica.

Mas tal dificuldade diminuiu após a ida da equipe a Brasília e realização de reunião com membros do BID, em julho de 2007. Tal contato facilitou o agendamento de entrevistas com os atuais gestores do projeto na PMSP.

Ressalta-se que a dificuldade de acesso aos gestores foi incrementada pela ausência de instâncias e espaços formais de participação e troca de informações sobre as políticas em andamento no Centro. Tais espaços têm o importante papel de aproximar sociedade e gestores, tornando a troca de informações mais fácil. A falta dessas instâncias faz com que os pesquisadores dependam da boa vontade dos gestores e ex-gestores públicos em conceder entrevistas e fornecer dados e informações.

A partir de setembro de 2007, passou-se a solicitar entrevistas por meio de carta protocolada, carta com aviso de recebimento e/ou correio eletrônico, sendo registradas as tentativas de contato. Acreditávamos que esse procedimento seria interessante, pois, caso não conseguíssemos conversar com os atores, ao menos teríamos registradas as tentativas e as justificativas utilizadas pelos mesmos para não conceder entrevistas – o que seria publicado posteriormente em nossos relatórios, podendo induzir os gestores a uma postura mais transparente. Tal efeito não ocorreu, mas adotamos o registro como metodologia de trabalho e seguimos documentando as tentativas frustradas de realizar entrevistas e conversas com os gestores e ex-gestores públicos envolvidos com o financiamento do BID à PMSP.

A seguir, é apresentada a lista de atores entrevistados e, em seguida, o resultado da documentação das tentativas de contato dos últimos meses. Percebe-se a dificuldade de contatar e obter respostas no período.

Tabela 15. Entrevistas realizadas durante projeto (mar-out/07) por Pólis/Care Brasil

	Atores	Período	Entidade na época do envolvimento com o financiamento do BID à PMSP	Entidade atual	Tentativas contato documentadas	Data entrevista	Gravação fita cassete	Revisão das citações pelo entrevistado
Entrevistas realizadas	Helena M. Barreto	Marta	Sehab	LABHAB - FAUUSP	não	29/3/07	sim	não
	Heloísa Proença	Serra/Kassab	Emurb	Escritório particular	não	3/4/07	sim	não
	Rose Carmona	Serra/Kassab	Viva o Centro	Subprefeitura Sé	não	3/4/07	sim	não
	Rovena Negreiros	Serra/Kassab	Emurb	Emurb	não	2/4/07	sim	não
	Sanderley Fiusa	Pitta	ProCentro	Brazilinvest/Neonet	não	5/4/07	sim	não
	Sérgio M. Torrecillas	Marta	Regional/Subp. da Sé	Sec. Municipal Transportes Campinas	não	29/3/07	sim	não
	Nadia Somekh	Marta	Emurb	Mackenzie	não	16/8/07	sim	sim
	Marco A. de Almeida	Pitta/Marta/Serra/Kassab		Viva o Centro	não		sim	não
	Aderbal Curvello	Serra/Kassab		BID	não	2/7/07	sim	não
	Guilherme Almeida	Serra/Kassab		BID	não	2/7/07	sim	não
	Clara Ant	Marta	Regional da Sé	Governo Federal	não	2/7/07	sim	não
	Ursula Peres	Marta	Emurb	CSN	não	5/7/07	sim	não
	Fabrina Futado			Rede Brasil	não	3/7/07	sim	não
	Silvana Zioni	Pitta/Marta	SPTTrans	Mackenzie	não	17/7/07	sim	não
	Viviane Delgado	Pitta/Marta/Serra/Kassab	SAS	SMADS	não	18/7/07	sim	não
	Renata Milanesi	Marta/Serra/Kassab	Cohab	Cohab	não	1/8/07	não	não
	Rosana de Freitas	Marta	Secretaria Trabalho	DIEESE	não	31/7/07	não	não
	Rubens Chamas	Marta		Emurb	não	1/8/07	sim	não
	Elizabete França	Serra/Kassab		HABI	sim	11/10/07	sim	não

Fonte: Elaboração própria

Tabela 16. Tentativas de entrevistas por Pólis/Care Brasil nos meses de set a dez/07

	Ator a entrevistar	Andrea Matarazzo	Geraldo Biasoto	Elisabete França	Tracy Betts
	Órgão que fazia parte (2007)	SMSP	FUNDAP	SEHAB-HABI	BID
	Data e forma de envio	20/9/08 (em mãos)	21/9/08 (correio/ e-mail)	20/9/08 (em mãos)	25/9/08 (e-mail)
	Protocolo nº	1898880		601460111	
1ª tentativa	Data e forma de contato	24/09 (telefone)	24/09 (telefone)	5/10	sem retorno
	Resposta	aguardar novo retorno	não foi possível contatar	entrevista agendada para 11/10	
2ª tentativa	Data e forma de contato	24/10 (e-mail, telefone - pedido retorno)	25/09 (e-mail, telefone - pedido retorno)		
	Resposta	Entrevista negada; indisponibilidade tempo. Pedido enviar questões por e-mail.	sem resposta		
3ª tentativa	Data e forma de contato	08/11 (e-mail - envio questões)	27/09 (telefônico; aguardar retorno)		
	Resposta	sem resposta	sem resposta		
4ª tentativa	Data e forma de contato	21/11 (telefone, e-mail - pedido retorno de entrevista por e-mail)	24/10 (telefônico e e-mail - pedido retorno)		
	Resposta	sem resposta	sem resposta		
5ª tentativa	Data e forma de contato	Não houve	08/11 (e-mail e telefone - envio questões por e-mail)		
	Resposta		Possibilidade de entrevista concedida por e-mail		
6ª tentativa	Data e forma de contato		21/11 (retorno por e-mail; re-envio de questões por e-mail)		
	Resposta		22/11 - entrevista negada; indisponibilidade de tempo		

Fonte: Elaboração própria

Acesso a dados da execução orçamentária

A pesquisa ao orçamento municipal teve como objetivo monitorar os recursos destinados ao programa "Ação Centro", tornando mais clara e precisa a informação sobre quais ações estavam em execução, sob responsabilidade de qual órgão, com qual recurso e de que forma ocorreram as contratações de serviços, projetos ou obras.

Os procedimentos realizados e a condição de acesso aos dados orçamentários são importantes indicadores da possibilidade de controle social das políticas públicas, em especial aquelas financiadas por órgãos internacionais. Por isso, considerou-se importante descrever os procedimentos utilizados para acesso aos dados orçamentários, bem como as condições de análise de tais dados.

Inicialmente procedemos por meio de pesquisa na Internet, buscando informações sobre o orçamento e os desembolsos pelo Programa e percebemos que as possibilidades de acesso ao orçamento público do município de São Paulo pelo cidadão comum são grandes. Porém, as informações disponíveis na Rede são, ou de difícil leitura, ou incompletas para uma análise mais detalhada de uma determinada ação do Executivo.

No sítio da Prefeitura (www.prefeitura.sp.gov.br) os dados estão disponíveis por órgão (Secretarias) e ação (projeto ou atividade), na forma de relatórios gerais, em formato "PDF". É possível acessar relatórios importantes, pois, por força de legislação vigente, a Prefeitura é obrigada a dispor em seu sítio os relatórios quadrimestrais de receita e despesa e o relatório quadrimestral com gastos de saúde e educação (por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como os relatórios mensais de receita e despesa (por determinação da Lei Orçamentária Anual). Também ficam disponíveis o balanço orçamentário dos exercícios anteriores; o boletim da receita e o boletim da despesa, e os relatórios de gestão fiscal, entre outros. No entanto, em nenhum desses documentos é possível visualizar em detalhes os empenhos realizados – só sabemos o quanto se empenhou, mas não para qual empresa/entidade e nem o tipo de serviço realizado ou mercadoria adquirida.

No caso do "Ação Centro", sabemos que grande parte dos empenhos era realizada via EMURB. Na página da Empresa na internet, entretanto, não podemos visualizar nenhuma informação relevante (para isso seria necessário contatar o responsável por finanças na EMURB e agendar um horário).

A forma mais eficaz de acessar dados do orçamento se dá, portanto, por meio da Câmara Municipal, de preferência através de contato com a assessoria de um parlamentar. Este é o melhor caminho, mas requer um bom relacionamento com a Comissão de Finanças e com alguns vereadores que permitam utilizar o sistema NovoSEO (Sistema de execução orçamentária da Prefeitura do Município de São Paulo).

As assessorias dos vereadores, em tese, devem colaborar com os munícipes que os procuram para solicitar informações sobre o orçamento público, mas a relação é sempre pessoal e pode gerar alguns constrangimentos. Nem todos

os vereadores conseguem disponibilizar o "ponto" (computador conectado à rede da Empresa de Tecnologia e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM), com o qual é possível acessar o NOVOseo), seja por falta de tempo, seja por falta de um técnico capaz de manejar o sistema.

Portanto é necessário que o pesquisador tenha familiaridade com o funcionamento dos programas específicos de manejo de dados orçamentários, pois, em alguns casos, o gabinete não disponibiliza um técnico que conheça ou possa acompanhar a pesquisa. E mesmo que o pesquisador domine o sistema, o tempo disponível para o acesso é curto (de uma a duas horas) e insuficiente para realizar todas as operações necessárias.

Uma vez acessado o NovoSEO e vencidos os entraves já citados, inicia-se uma série de outros problemas. Para realizar qualquer análise com os dados do sistema é necessário reorganizar os dados em programas adequados (como o Excel), pois o modo de visualização fornecido pelo NOVOseo não facilita a compilação das informações.

Para montar um relatório analítico é necessário conhecer todas as ações (projetos e atividades) e gerar os seguintes documentos:

- Extratos de ação (do qual se extrai os números de empenhos realizados nessas ações);
- Extratos de empenho (utilizando todos os números de empenhos que apareceram no relatório anterior).

Somente com estes dados em mãos é possível montar um quadro com as informações necessárias – número de contrato, data do empenho, nome da empresa, eventuais anulações, liquidação, pagamento, etc. Foi o que se buscou fazer: coletar todos os extratos de ações e de empenho e sistematizar os dados, de modo a identificar as ações concretizadas e o montante empregado.

As dificuldades de acesso às informações sobre o orçamento do Programa financiado pelo BID se mantiveram na segunda etapa de trabalho. A tentativa de comunicação com os técnicos do TCM não funcionou devido à paralisação das atividades do Tribunal no mês de julho, prejudicando o estabelecimento de contato por vias oficiais.

Na Câmara Municipal o contato da equipe Pólis / Care Brasil com a assessoria do vereador Paulo Fiorilo (PT) e a Comissão Permanente de Finanças e Orçamento nos permitiu atualizar o quadro de empenhos até o mês de junho de 2007. A assessoria do vereador Paulo Fiorilo contactou a sala das comissões solicitando uma pesquisa sobre todas as informações referentes ao programa "Ação Centro – BID" nos exercícios de 2005 a junho de 2007, que podem ser requeridas por qualquer comissão permanente. Mas não recebemos respostas sobre esta tentativa até a finalização do presente trabalho.

Dificuldades e pontos obscuros no processamento de dados do Orçamento Municipal

Por meio da pesquisa ao Orçamento Público na Câmara foram levantados os empenhos para o programa "Ação Centro – BID" para o período de 2004 a 2007. Somente a partir do ano de 2004 identificou-se a entrada de recursos na rubrica "2.1.2.3.99.01 – PROCENTRO – BID". O valor da entrada naquele ano foi de R\$ 33.254.617. No entanto, sabemos que houve também entrada de recursos provenientes do BID por meio do Fundo Rotativo do financiamento, recurso esse que não é possível distinguir no orçamento de 2004 como parte da operação de crédito.

Através de acesso a documento interno da EMURB (formulário de pedido de reembolso), identificou-se que o Fundo foi acionado em 2004, no montante de 5% do valor do financiamento (ou seja, US\$5 milhões) e que os recursos provenientes foram utilizados no programa "Locação Social" para construção dos empreendimentos Parque do Gato e Olarias. Na análise do orçamento de 2004, observou-se que há uma ação identificada como – FMH – Reabilitação do Centro (a ação 1262 com um empenho de R\$ 16.754.543) e que corresponde ao montante empenhado para a construção dos empreendimentos citados. Esta ação, diferentemente das demais ações descritas em 2004, não está discriminada como parte do Programa, sendo que todas as demais ações são identificadas como programa "Ação Centro – BID" na sua descrição.

Tal fato evidencia que há lacunas na identificação da aplicação de recursos provenientes do BID em ações realizadas pela PMSP. Como não obtivemos outros documentos internos que indicam o acionamento do Fundo Rotativo a partir de 2005, não sabemos se o acionamento aconteceu, se há saldo na conta do Fundo e se houve aplicação de mais recursos do mesmo em ações da PMSP no Centro.

Outro problema encontrado foi o fato de que nos orçamentos de 2004 e 2005 os valores constantes das ações não são iguais ao valor total para o programa "Ação Centro – BID". Isso provavelmente ocorreu devido à permissão de incluir despesas já realizadas até um ano antes da assinatura do contrato de empréstimo para despesas com recursos BID e até dezoito meses com recursos do tesouro – contrapartida.

No entanto, achar essas diferenças não é tarefa fácil, pois é preciso identificar ações que entraram de forma retroativa no financiamento e que não foram associadas ao mesmo na previsão orçamentária de 2004 e 2003. Isso porque quando foi analisada a execução orçamentária do município, os relatórios disponíveis na internet apresentaram apenas a ação (projeto ou atividade) e a qual órgão esta ação está relacionada.

A leitura dos dados também requer conhecimento do vocabulário e dos conceitos utilizados na execução orçamentária. Ou seja, é necessário um pesquisador especializado no tema. Para facilitar a compreensão dos demais cidadãos, as etapas e conceitos foram organizados no quadro abaixo.

Etapas da execução orçamentária

Reserva de Empenho	Lei 4.320/64 – a reserva de empenho é realizada para garantir recurso orçamentário para uma determinada ação. Por exemplo: Dependendo da fase de licitação o poder Executivo já tem noção de quanto precisará estimar do seu orçamento para garantir aquele empenho, então é realizada uma reserva (contábil) para que a ação não fique sem recurso orçamentário quando a licitação for concretizada.
Dotação Orçamentária	Valores monetários autorizados na Lei do Orçamento Anual (LOA) para atender despesas com projetos ou atividades. Na discriminação orçamentária podemos compreender como funciona a estrutura pública do ente (município, estado ou união). Nela estão contidas as classificações: institucional (que define o órgão e unidade), funcional programática (que demonstra a distribuição dos recursos por grandes áreas e sub áreas (na classificação funcional) e a estrutura de prioridades da gestão atualmente no poder (os programas são definidos no Plano Plurianual e têm validade para o 2º ano de mandato de uma gestão e vai até o 1º ano de mandato da gestão seguinte).
Licitação	Lei nº 8.666/93. Existem várias formas de licitação, todas definidas na lei. As mais conhecidas são: Concorrência pública – para valores acima de R\$ 800 mil para serviços e R\$ 1,5 milhões para obras. Tomada de preços – com valores de R\$ 80 mil a R\$ 800 mil para serviços e de R\$ 150 mil a R\$ 1,5 milhão para obras Convite – de R\$ 8 mil a R\$80 mil para serviços e de R\$ 15 mil a R\$ 150 mil para obras.
Empenho	O empenho da despesa é o ato administrativo por meio do qual o poder público compromete o crédito orçamentário provisionado com a realização da despesa pretendida, ou seja, é a garantia de que determinado recurso será usado apenas para determinada ação.
Anulação de empenho	Anulação parcial ou global do empenho, revertendo-se o valor para a dotação correspondente.
Liquidação	Art. 62/63 Lei nº 4.320/64. É neste momento que o poder Executivo assume a responsabilidade pelo serviço prestado ou pela parcela da obra realizada. A liquidação de empenho só acontece após um funcionário do poder Executivo receber a nota fiscal e atestar que o serviço foi realizado de forma adequada.
Pagamento	Art. 64/65 Lei nº 4.320/64 – é a efetivação da liquidação, o pagamento é realizado após o setor contábil da Prefeitura processar todas as notas fiscais e realizar seu cronograma de pagamento. O pagamento pode ser efetuado através de cheque ou por depósito efetuado na conta bancária do fornecedor.
Fonte de recursos	Classificação orçamentária que define de onde os recursos são vinculados. (Ex: no município de São Paulo a fonte 00 indica que o recurso é da fonte do Tesouro Municipal, ou seja, o recurso vem diretamente do caixa da Prefeitura – quando a fonte é 01 – indica que o recurso é de fonte de Operações de Crédito).
Operação de crédito	Recursos decorrentes de compromissos assumidos com credores situados no País (operações internas) ou no exterior (operações externas), envolvendo toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, a concessão de qualquer garantia, a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as características definidas em lei, por entidades controladas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, com o objetivo de financiar seus empreendimentos.

Fonte: Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações. In: "De olho no orçamento criança – Atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público", Fundação Abrinq, Inesc, Unicef, out/05.

A análise orçamentária também é dificultada pela forma com que os relatórios do sistema NOVOseio apresentam as informações. Informações significativas foram conseguidas, mas a grande maioria dos empenhos não traz um histórico que permita identificar qual seu real teor, como é o exemplo dos casos das desapropriações. As informações detalhadas estão nos contratos e é necessária uma pesquisa física ao contrato para a identificação dos dados.

51 PMSP. Sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/gestaopublica/processos/0009>>. Acesso em: 15 jul 2007.

Por isso, após a extração do empenho, nem sempre foi encontrada de forma clara a discriminação da ação. Por exemplo, no empenho número 26.254 de 2007 – "Complem. Desapr. sede GCM" – Desapropriações". A princípio, não conseguimos identificar onde exatamente seriam essas desapropriações. Apenas através dos resultados gerais da pesquisa e observação em campo, concluímos que tais desapropriações estão relacionadas ao projeto Nova Luz, e identificamos as quadras específicas que foram demolidas e indicadas como áreas para construção da nova sede da GCM. A informação disponível no extrato de empenho não fornece nenhum detalhamento da ação, apenas um número de processo (processo administrativo da Prefeitura) para consultar do andamento da ação pela internet⁵¹. No entanto, raramente há descrição razoável do processo que permita entender do quê exatamente se trata o empenho. Ou seja, os resultados da pesquisa aos empenhos não são claros e dificultam o acompanhamento das ações, não só no caso dos recursos BID. A dificuldade para encontrar a informação desestimula a tentativa de fiscalização e controle dos recursos públicos por parte da sociedade civil e evidencia a fragilidade da transparência das ações públicas.

Acesso a dados de licitações

Foram realizadas pesquisas na internet, buscando informações sobre as licitações das ações previstas no programa "Ação Centro". No sítio "e-negocios" (<http://e-negocios.cidadesp.prefeitura.sp.gov.br/>), desenvolvido em parceria com o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Imprensa Oficial do Estado de SP (IMESP) que é responsável pela publicação dos atos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, foi possível pesquisar as compras e licitações realizadas pela Prefeitura de São Paulo desde o dia 1º de dezembro de 2005, data em que o sítio entrou no ar, não havendo informações sobre as licitações realizadas anteriormente.

Segundo a Prefeitura, o sítio destina-se a fornecedores, possivelmente interessados em participar de processos licitatórios, e aos municípios em geral. As licitações disponíveis no "e-negocios" são recebidas através do PUBnet (Sistema de Publicação on line). A segurança na transmissão de dados se dá através da certificação digital, que garante a integridade das informações e identifica digitalmente os usuários do sistema. Os contatos entre município/fornecedor e Prefeitura são seguros por meio de criptografia assimétrica ou de chave pública. Por meio de critérios de busca, encontram-se informações sobre as licitações, assim como os editais e extratos de contratos dos negócios realizados pela Prefeitura e publicados no Diário Oficial da Cidade de São Paulo.

Para consultar o sítio, o usuário precisa se cadastrar, bastando informar seu e-mail (porém, isto apenas foi possível após muitas tentativas, pois o sítio apresentava erros de funcionamento repetidas vezes). Para realizar pesquisa, devem-se cruzar os seguintes critérios de busca:

- Órgão licitador: pode-se escolher órgão em uma lista;

- Natureza: serviços comuns, obras, materiais e equipamentos, recursos humanos, serviços de engenharia ou imóveis;
- Modalidade de licitação: concorrência, concurso, consulta pública, convite, dispensa, inexigibilidade, leilão, pregão eletrônico, pregão presencial ou tomada de preços;
- Localidade: municípios do Estado de São Paulo (esta opção é aparentemente desnecessária, pois é unicamente possível pesquisar no Diário Oficial do Município de São Paulo) ;
- Situação: a realizar, em andamento, encerrado;
- Período: deve-se informar um intervalo entre datas.

Os resultados apresentados estão registrados passo a passo, e é possível copiar desde os editais de abertura, a homologação do resultado, eventuais impugnações até os seus devidos encerramentos. No entanto, a intenção de compreender como ocorre a utilização dos recursos públicos no programa "Ação Centro" por meio do acompanhamento das licitações no sítio do e-governo não é simples e não foi plenamente satisfeita.

Isso porque apenas é possível buscar as licitações do Programa informando o órgão licitador, ou seja, é necessário que o usuário do sítio saiba previamente qual órgão subexecutor realizou a licitação. Não é possível buscar por "Ação Centro", por exemplo, para se ter um resultado agrupado das licitações do Programa.

Além disso, a busca de licitações não faz referência ao orçamento público municipal, o que facilitaria a pesquisa quando o usuário conhece o número da dotação orçamentária. É possível deduzir, a partir do número da dotação orçamentária, o órgão licitador e a natureza de despesa, mas não o número do Programa como consta no Plano Plurianual – como exemplo o programa "Ação Centro".

Para exemplificar a pesquisa realizada, descrevemos a seguir uma das situações:

Buscando por "concorrências"⁵² já encerradas, licitadas pela EMURB e apareceram seis resultados de acordo com consulta em agosto de 2007. Destes, dois referem-se a licitações do "Ação Centro":

- Seleção e contratação de empresas pré-qualificadas de consultoria para o apoio ao gerenciamento e supervisão do programa Procentro; e
- Execução de serviços e obras do Plano Integrado de Modernização e Restauro da Biblioteca Mário de Andrade.

A execução de serviços e obras para a Biblioteca Mário de Andrade faz parte do programa "Ação Centro", embora esta informação não esteja presente na descrição do objeto que aparece no resultado da pesquisa. É necessário acessar o edital desta licitação, para verificar que se refere ao programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" financiado pelo BID. já que, em alguns casos, a verificação/ confirmação, de que uma licitação integra o "Ação Centro" só é possível através do número da dotação, presente no edital da licitação encontrada.

No caso do "Ação Centro", sabemos que a EMURB é responsável por parte dos empenhos, mas que a maior parte cabe aos demais subexecutores. Para encontrar a totalidade das licitações, deve-se cruzar os dados de cada um dos 21 subexecutores por situação (são três possíveis) em cada modalidade de licitação (são nove

52 A modalidade de licitação do tipo "concorrência" é necessária para a contratação das ações mais caras, com valores acima de R\$ 1,5 milhão, nos casos de obras e engenharia e acima de R\$ 800 mil para serviços, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

opções presentes no sítio e-negócios). Depois disso, é necessário identificar dentro dos resultados apresentados, quais licitações fazem ou não parte do "Ação Centro".

Portanto, é necessário que o pesquisador tenha algum conhecimento sobre o "Ação Centro", como quais são os subexecutores do Programa, para encontrar as licitações buscadas. Uma vez com o resultado das buscas, inicia-se uma série de outros problemas, pois como foi dito, às vezes é necessário saber o número das dotações das ações previstas para se identificar quais fazem parte do Programa.

Nestas pesquisas, percebeu-se a possibilidade de acesso às licitações do município de São Paulo pelo cidadão comum. Porém, encontrá-las não é uma atividade fácil, devido ao amplo universo de pesquisa e à necessidade de informações de conhecimento bastante específico, como o número das dotações das ações.

Monitoramento e sanção

Mecanismos de monitoramento do BID

O BID apresenta em seu sítio diversos mecanismos de monitoramento de projetos e os respectivos órgãos internos responsáveis, como sistemas de auditoria, comitês, etc. Não foi possível averiguar se tais mecanismos e órgãos estão em operação na prática e com qual qualidade de atuação. De fato, não tivemos contato com a maioria dos mecanismos mencionados no texto ou sabemos da presença desses órgãos no caso do programa "Reabilitação do Centro de São Paulo". Por isso, resumimos abaixo o que o Banco apresenta como sendo seus mecanismos de monitoramento, sem avaliar o funcionamento dos mesmos.

O Banco ressalta seu "Sistema de Supervisão e Auditoria" de projetos que, supostamente, funciona em todas as fases de desenvolvimento e envolve supervisão financeira, administrativa e fiscalização de impactos ambientais e sociais (BID, Supervisão e Auditoria, sítio na internet, 2007). Na fase de preparação dos projetos, essas atividades seriam de responsabilidade de comitês de gerência interna. Mas não foi possível averiguar como operam tais comitês.

À medida que os projetos avançam pelo ciclo do projeto, são produzidos documentos "colocados à disposição do público pelo Centro de Informações Públicas do Banco" (BID, Idem). Como já mencionado no item 3.1., a disponibilização de documentos é insuficiente e não é atualizada com frequência no sítio do Banco.

Nas fases de preparação e implementação, o BID menciona o mecanismo de "salvaguardas ambientais e sociais" – determinações estipuladas nos documentos do projeto, que visam mitigar os impactos ambientais e sociais de operações financiadas pelo Banco. Tais salvaguardas são de responsabilidade do Comitê de Meio Ambiente e Impacto Social (CESI), que "analisa a viabilidade ambiental e sociocultural das operações do Banco e garante a incorporação de medidas preventivas ou corretivas adequadas sempre que necessário" (Idem). Segundo o Banco, o Comitê examina as seguintes questões: adequação das medidas ambientais e socioculturais de proteção, mitigação e melhoria; arcabouço regulador e gestor de questões ambientais e sociais; desenvolvimento de populações indígenas, de afro-descendentes e grupos vulneráveis, e assuntos

comunitários; re-assentamento involuntário; consulta e participação; questões de gênero; segurança e saúde ocupacional. No entanto, não foi possível identificar a atuação deste comitê para o caso do financiamento em São Paulo.

Na fase de implementação dos projetos, o Banco cita como mecanismo de supervisão as Auditorias Externas. De responsabilidade do Escritório de Desembolsos e Auditoria Externa do Banco, trata-se de auditorias dos demonstrativos financeiros, apresentadas às entidades executoras durante todo o período de execução (até o total desembolso dos recursos). Segundo informações no sítio do Banco, a exigibilidade de auditorias para determinado programa e/ou entidade, pode manter-se por prazo indeterminado, mesmo após a conclusão do mesmo. Tal exigência fica a cargo da equipe do Banco. O objetivo das auditorias é:

(...) confirmar que os recursos foram recebidos de diversas fontes (recursos do Banco, contrapartida local e outros financiamentos); que tais recursos foram aplicados corretamente, de acordo com a planilha de contas aprovada pelo Banco para execução do projeto; que o órgão executor do projeto cumpriu as cláusulas financeiras contratuais; e que todos os mecanismos necessários de controle interno foram efetivamente empregados (Ibidem).

Também na fase de implementação, o BID menciona um Comitê de Aquisições, que tem como função analisar permanentemente as políticas de aquisições e decidir sobre problemas relacionados às de maior porte⁵³: "casos de exceção ao sistema de licitações internacionais; desvios das normas de aquisição estabelecidas em contratos de empréstimo; outorga de contratos a proponentes cujas propostas não tenham sido avaliadas como as de menor preço; e todos os demais protestos levantados por proponentes durante o processo de aquisição" (Ibidem, 2007).

Há ainda o chamado Mecanismo de Investigação Independente (MII), o único dos até agora citados do qual obteve-se informações sobre o funcionamento na prática, bem como documentação sobre os casos investigados por meio do sítio do BID na internet. Segundo o Banco, o Mecanismo de Investigação Independente é um programa que investiga reclamações formalmente apresentadas com relação às operações do Banco. Foi estabelecido pela Diretoria Executiva para investigar denúncias de descumprimento de normas das políticas operacionais durante as fases de elaboração, análise ou implementação das operações financeiras. Na pesquisa no sítio do BID, averiguou-se que houveram quatro casos de investigação de 1997 a 2007: (1) "Proyecto Programa de Emergencia por Inundaciones" (Argentina, 2004) – cuja investigação foi negada em 2006; (2) Projeto Hidrelétrica Cana Brava (Brasil, 2003) – aprovada a investigação, mas não divulgado o relatório final completo; (3) "Proyecto Hidroeléctrico Yacyretá" (Argentina/Paraguai) – sobre o qual houve denúncias em 1997 (a primeira que o Mecanismo recebeu) e em 2003, ambas investigadas e, no segundo momento, com publicação do relatório final completo; (4) "Termoeléctrica del Golfo" (México, 2003) – aprovado o processo de investigação, mas não publicado o relatório final completo (BID, Mecanismo de Investigação Independente. Avisos e Informes, Sítio na Internet, 2007)⁵⁴.

53 No contrato de empréstimo do BID à PMSP, Cláusula 4.01., foram definidas as seguintes condições para realização de licitações: "quando o valor estimado dos bens e serviços correlatos for igual ou superior a um montante equivalente a US\$350.000 (trezentos e cinquenta mil dólares), ou quando o valor das obras for igual ou superior a um montante equivalente a US\$5.000.000 (cinco milhões de dólares) e sempre que o Órgão Executor ou a entidade encarregada de efetuar as licitações pertencer ao setor público, aplicar-se-á a licitação pública internacional como método de aquisição de bens ou contratação de obras e serviços correlatos, de acordo com o disposto no Anexo B [do contrato]" (BID / PMSP. Contrato de Empréstimo No 1479/OC-BR, 02 de Junho de 2004).

54 BID. Mecanismo Independente de Investigação. Avisos e Informes. Disponível em: <http://www.iadb.org/aboutus/iii/independent_invest/notices.cfm?language=spanish>. Acesso em: 20 mar 2007 e BID.

Para que o Mecanismo seja instalado é necessária denúncia formal prévia à Administração do Banco que não tenha resultado em solução para os problemas colocados. Nesse caso, procede-se pedido de investigação à Coordenação do Mecanismo, que indica um consultor do Banco para julgar o pedido. Uma vez deferido o pedido, é instalada uma Comissão Independente de Investigação, formada por profissionais indicados pelo Banco.

Fabrina Furtado relata caso de utilização do mecanismo no projeto da hidrelétrica de Cana Brava (GO), no qual o BID realizou empréstimo a empresas privadas:

– Houve o caso referente à hidrelétrica de Cana Brava. A denúncia foi feita em 2002 pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o relatório do BID foi finalizado em 2006. No entanto, o relatório não foi divulgado por completo, por alegação do BID de que sua política de informação permite não divulgar informações que prejudiquem a relação entre os países membros do Banco ou entre o Banco e seus clientes, incluindo o setor privado. Este relatório apontava vários erros cometidos pela empresa que contratou o empréstimo e pelo próprio BID. Mas com o pagamento do empréstimo, a contratante deixou de ser cliente do BID e o Banco disse que já não lhe cabia tomar qualquer medida. (Fabrino Furtado, entrevista).

As dificuldades de acesso a informação e a conseqüente fragilidade do mecanismo relatada por Furtado têm amparo na política sobre o Mecanismo de Investigação Independente apresentada no sítio do Banco. Assim como em relação à política de disponibilização de informação, o BID afirma que divulgará os resultados das investigações, mas aponta a possibilidade de situações de exceção que podem impedir tal conduta:

O relatório de um painel relacionado a um pedido de investigação e a resposta do BID serão postos à disposição do público. Anexos ao relatório que contenham informações consideradas confidenciais de acordo com as políticas do BID não serão divulgados. (...) Se forem levantadas questões de confidencialidade em relação ao documento, será preparado um resumo do documento para divulgação pública. Se as questões de confidencialidade forem resolvidas, será liberado todo o relatório (BID, Supervisão e Auditoria, sítio na internet, 2007).

No caso de Cana Brava, em documento sobre a investigação encontra-se a seguinte explanação sobre a impossibilidade de divulgação do relatório final:

(...) a Administração do BID examinou o Relatório do Painel e a Resposta da Administração do Banco para identificar informações confidenciais e sensíveis. O exame identificou vários trechos de texto contendo informações consideradas confidenciais e sensíveis que precisariam ser suprimidas (...). O mutuário do Projeto Cana Brava, a Companhia Energética Meridional, foi consultado acerca da questão das informações sensíveis e confidenciais. A Administração do BID concluiu que as informações consideradas confidenciais e sensíveis, ou que podem ser prejudiciais às relações com o Banco, eram tão extensas, que a divulgação de uma versão com supressão de texto do Relatório do Painel e da Resposta da Administração do Banco não seria viável. Em atendimento a premissa da OP-102 que favorece a divulgação de informação, a Administração do BID decidiu publicar o

presente Resumo das conclusões e recomendações apresentadas no Relatório do Painel e na Resposta da Administração (BID, Mecanismo de Investigação Independente: Projeto da Usina Hidrelétrica de Cana Brava. Resumo do Relatório do Painel e da Resposta da Administração do BID, 2006: 01).

Tal trecho demonstra a fragilidade do mecanismo e a limitação do Banco em agir de forma transparente, uma vez que não fica claro o teor das informações "consideradas confidenciais e sensíveis", ironicamente "tão extensas" que impossibilitaram a divulgação do relatório final do processo.

Em relação ao combate a fraudes e corrupção, o Banco menciona a existência do "Escritório de Integridade Institucional" (OII), "unidade central responsável (...) [por] receber e investigar alegações de fraude e corrupção ou de comportamento antiético que envolvam atividades financiadas pelo Banco ou funcionários do Banco" (BID, Supervisão e Auditoria, 2007). O escritório relata resultados de investigações realizadas a três comitês internos: Comitê de Fiscalização contra Fraude e Corrupção (questões de fraude e corrupção interna e envolvendo projetos), Comitê de Ética (questões de conduta ética pessoal), Comitê de Revisão de Conduta (questões de assédio e discriminação). Há ainda "(...) o Escritório do Ombudsman, o Comitê de Conciliação e o Tribunal Administrativo [que] tratam de reclamações e reivindicações apresentadas por funcionários" (BID, Supervisão e Auditoria, sítio na internet, 2007).

Para o caso de denúncias de fraude e corrupção de firmas, entidades ou indivíduos que participem de licitações ou de projetos financiados pelo Banco, há um comitê específico, o Comitê de Sanções, que impõe e divulga sanções quando comprovadas as irregularidades.

Por fim, o BID cita mecanismos de avaliação dos projetos financiados, que devem ser utilizados durante o desenvolvimento dos mesmos e após sua conclusão. Há relatórios anuais para cada país mutuário, contendo a situação dos projetos em execução e informações relativas aos desembolsos de cada operação.

Ao término de cada operação de empréstimo ao setor público, ocorre exame dos resultados e avaliação da operação, gerando um Relatório de Conclusão do Projeto ("Project Conclusion Report - PCR"). Estes relatórios "serão postos à disposição do público após terem sido aprovados pelo respectivo Departamento Regional de Operações" (BID, Política de Acesso a Informações, 2006: 07).

O órgão responsável pela avaliação final é o "Escritório de Avaliação e Supervisão" (Office of Evaluation and Oversight - OVE), subordinado diretamente à diretoria. Além de avaliações das operações já concluídas em determinado país ("Avaliação do Programa do País"), o Escritório também produz avaliações sobre um setor ou tema ("Avaliações Estratégicas"), ou sobre a implementação de políticas específicas ou de instrumentos de empréstimo ("Avaliações de Políticas e Instrumentos"). Segundo o BID, os relatórios produzidos pelo OVE são postos à disposição do público depois de concluídas as considerações da Diretoria.

Mecanismos e disposições no contrato entre BID e PMSP

No contrato de empréstimo do BID à PMSP alguns dispositivos de monitoramento e controle do desenvolvimento do Programa foram encontrados. Não foi averiguada a utilização de tais dispositivos para o caso em estudo, mas considerou-se interessante listar o que pode ser exigido da Prefeitura pelo contrato de empréstimo.

Em primeiro lugar, na Cláusula 4.02., o BID exige que seja feita manutenção de obras/projetos por ele financiados:

O Mutuário se compromete a: (...) apresentar ao Banco, durante os cinco (5) anos seguintes à conclusão da primeira obra do Programa, e dentro do primeiro trimestre de cada ano, um relatório sobre o estado dessas obras e equipamentos e o plano anual de manutenção (...). Se ficar comprovado, com base nas inspeções feitas pelo Banco ou nos relatórios recebidos, que a manutenção efetuada encontra-se abaixo dos níveis acordados, o Mutuário deverá adotar, ou fazer com que sejam adotadas, as medidas necessárias para que as deficiências sejam corrigidas (BID; PMSP. Contrato de Empréstimo No 1479/OC-BR, 2004).

Há ainda um interessante trecho, no qual o Banco exige que qualquer alteração no Regulamento Operacional do Programa deve ser consentida por escrito (Cláusula 4.03):

(...) as partes contratantes concordam que será necessário o consentimento por escrito do Banco para que se possa introduzir qualquer alteração no Regulamento Operacional do Programa, e nos Convênios com os Sub-Executores (Idem).

Sabe-se, no entanto, que esse não é um mecanismo que garante a continuidade das ações, uma vez que o Programa foi alterado sem modificações formais no Regulamento Operacional e no Marco Lógico.

Na Cláusula 4.06, o Banco exige Relatórios de Progresso e Avaliação:

O Mutuário, por intermédio do Órgão Executor, apresentará ao Banco, para sua não objeção, o seguinte:

(i) O Relatório de execução do Programa (...) a ser apresentado em 15 de junho e 15 de dezembro de cada ano a partir do ano de 2004, que deverá incluir, entre outras, informações relacionadas às ações e atividades cumpridas, aos produtos realizados e metas alcançadas, assim como às principais limitações encontradas e soluções propostas para superá-las. Além disso, se indicarão os recursos utilizados por Subcomponente, analisando os efetivamente aplicados no Programa com relação ao programado (...).

(ii) Em 15 de dezembro de cada ano e com início em 2004, o Relatório de Avaliação do Programa, preparado por uma instituição externa independente. Esta avaliação analisará, em particular, o impacto do Programa de acordo com a metodologia acordada com o Banco, baseada em estudos de acompanhamento, os indicadores estabelecidos no marco lógico do Programa previamente acordado com o Banco e outros instrumentos que se estabeleçam. Para realizar esta avaliação, três (3) meses contados a partir da vigência deste Contrato de Empréstimo, o Mutuário, por intermédio do Órgão Executor, deverá

apresentar ao Banco para sua aprovação a linha de base a ser utilizada na avaliação anual do Programa.

Dentro do prazo máximo de três (3) anos contados a partir da vigência deste Contrato, ou quando 50% dos recursos do Programa tenham sido comprometidos, o que aconteça primeiro, as partes deverão realizar uma avaliação intermediária do Programa (Ibidem).

Tais exigências têm sido cumpridas, mas não facilitam o monitoramento do Programa pela sociedade civil, uma vez que os documentos produzidos não são dispostos ao público. Finalizado o Programa, e produzido o Relatório de avaliação *ex-post*, exigido na cláusula 4.07 do contrato fica estabelecido que:

O Mutuário, por intermédio do Órgão Executor, deverá apresentar ao Banco, para sua aprovação, doze (12) meses após a data do último desembolso do Financiamento, um relatório de avaliação *ex post* sobre os impactos do Programa (Ibidem).

Em relação ao controle e às auditorias financeiros, o BID também exige relatórios periódicos (cláusulas 5.01 e 5.02 do contrato):

(...) durante o período de execução do Programa, as demonstrações financeiras do Órgão Executor e do Programa serão apresentadas anualmente, devidamente auditadas por uma empresa de auditores independente aceita pelo Banco.

(...) Durante o período de execução do Programa, o Mutuário, por intermédio do Órgão Executor, apresentará, também, ao Banco, dentro dos sessenta (60) dias seguintes ao término de cada semestre, um relatório semestral sobre a auditoria operacional e financeira do Programa que incluirá um informe específico sobre o exame das solicitações de desembolsos apresentadas ao Banco (Ibidem).

Não teve-se acesso a informações sobre tais relatórios e auditorias, de forma que não se pode saber se foram realizados, tampouco se os produtos desses trabalhos podem ser acessados.

A experiência de monitoramento do financiamento do BID a PMSP

O monitoramento de políticas públicas locais envolve, em primeiro lugar o acesso à informação, de qualidade. Em seguida, envolve a capacidade de acessar e processar as informações sistematicamente, bem como a possibilidade de verificar irregularidades e promover sanções.

Vimos que há determinações legais sobre a transparência e o acesso à informação de programas e políticas públicas, bem como órgãos responsáveis pelo monitoramento do Executivo no Brasil. Não foi objetivo central do presente projeto verificar como tais órgãos e determinações funcionam na prática, nem se foram atuantes no caso específico do financiamento do BID à PMSP. O que se buscou foi o monitoramento do Programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" pela sociedade civil, construindo metodologia para tal e avaliando as condições encontradas.

Partimos do pressuposto de que um Programa local com financiamento do BID seria mais fácil de monitorar, uma vez que envolve a maior prefeitura do País e um organismo internacional que, como vimos nos itens anteriores, dispõe de uma política de acesso à informação e de vários mecanismos de monitoramento e sanção, que são impostos aos mutuários. Percebeu-se que os princípios da legislação brasileira de transparência, acesso à informação e participação social, não se efetivaram na prática neste caso, assim como os vários mecanismos do BID, que supostamente favoreceriam o monitoramento em relação a políticas locais não financiadas pelo organismo, não se fizeram presentes no caso estudado.

Na prática, o monitoramento do programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" por uma equipe técnica mobilizada para tal por um ano, com apoio financeiro e institucional, não foi fácil.

O acesso à informação apresentou-se como o principal obstáculo ao monitoramento: houve grande dificuldade de acesso a relatórios e documentos do Programa, como descrito nesta publicação. Apesar de o BID mencionar a questão da transparência como um princípio, sua política prevê situações de exceção para não disponibilização dos documentos do financiamento. Durante a pesquisa, verificou-se que tais situações acabam se tornando a regra e não exceção, uma vez que não foi possível acessar nenhum documento de controle da implementação do Programa – relatórios de missão, relatórios de progresso – por meio do contato com o Banco.

Sendo assim, dependeu-se da "boa vontade" dos gestores locais, para o quê contribuiu o fato de ainda não estar regulamentada, em nível nacional, legislação de sanção aos gestores que não concedem informações e documentos aos cidadãos.

Da mesma forma, no contrato do BID com a PMSP, não há sanções aos gestores que não concederam informações e documentos e não promoveram a transparência e a participação social em programas financiados pelo Banco.

Participação social

A política de participação social do BID

O entendimento sobre o conceito de participação do BID, segundo documentos do Banco, fundamenta-se no preceito de que participar não consiste em decidir, mas em ter a possibilidade de influenciar as decisões que deverão ser tomadas pelas instâncias de autoridade estabelecidas em cada caso (BID. Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2004). De acordo com documento do Banco sobre as estratégias para promover a participação, existem quatro âmbitos de sua atividade nos quais a participação dos cidadãos pode ser incorporada de maneira sistemática: a definição das agendas, planos e políticas de desenvolvimento dos países; a formulação de estratégias setoriais e a estratégia de país; a preparação e execução de projetos; e a avaliação das atividades realizadas.

O Banco criou recentemente Comitês Assessores da Sociedade Civil (CASC), sobre os quais ressalta:

Nos países mutuários, o escritório local do Banco consulta-se com os Comitês Assessores da Sociedade Civil (Comités Asesores de la Sociedad Civil, CASC). O BID freqüentemente organiza eventos com a participação de representantes da sociedade civil, tanto em nível local como regional (BID, Consulta e Participação, sítio na internet).

O CASC, do qual o Instituto Pólis faz parte, junto a outras entidades não governamentais, também foi criado no Brasil. Apesar de se tratar de uma iniciativa importante, tem se reunido apenas uma vez por ano. Caberá às entidades associadas trabalhar para que o CASC passe a ter um papel mais significativo nas políticas e no controle social de projetos, atuando junto ao Banco.

No âmbito desse projeto interessa ressaltar aqui as políticas de participação na preparação e execução de projetos e na avaliação das atividades realizadas. Apesar de colocada como uma estratégia, o Banco destaca que a criação de instâncias de consulta e participação são mais suscetíveis de serem criadas em projetos de forte impacto ambiental e social.

O processo para que haja uma instância participativa tanto na preparação quanto na execução do projeto não é tão simples, como podemos observar na explicação do Banco:

Nesta ordem, em uma etapa preliminar da preparação das operações (perfil I ou documento conceitual de projeto), e já que nem todos os projetos podem ser submetidos a um processo de consulta, o Gerente do Departamento Regional de Operações respectivo, ou o Gerente do Departamento do Setor Privado, se for o caso, e em comunicação com o governo correspondente conforme estabelecido anteriormente neste documento, determinará se um projeto específico deverá ter um plano de consulta ou participação, seja no processo de preparação ou durante sua execução. Nestes casos, o Comitê de Revisão Gerencial (CRG) e o Comitê de Empréstimo, em consulta com o Comitê de Meio Ambiente e Impacto Social (CESI) quando necessário, estarão encarregados de verificar o apropriado cumprimento desse plano, no qual as Representações do Banco nos países terão um papel operacional relevante (BID, Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2004).

Ou seja, para que um projeto seja considerado apto a ter um plano e processo de consulta e participação ele deve passar por uma série de gerências e comitês, especialmente da representação local do BID. O Banco ressalta que a responsabilidade primária por canalizar a participação nos projetos é dos governos mutuários e instâncias executoras, e o papel do Banco consiste em estimular e promover a adoção desses processos participativos ao contemplá-los apropriadamente no desenho das operações (Idem).

No caso do programa "Reabilitação do Centro de São Paulo", foi inserida no contrato uma cláusula determinando a criação do Conselho Consultivo do Programa, mas não há previsão de sanções em caso de descumprimento:

CLÁUSULA 4.08. Conselho Executivo Ação Centro. Dentro dos doze (12) meses contados a partir da data da vigência deste Contrato, o Mutuário, por intermédio do Órgão Executor, deverá apresentar ao Banco, conforme o acordado previamente entre as partes, evidência da criação e funcionamento na EMURB do Conselho Executivo Ação Centro (BID; PMSP. Contrato de Empréstimo No 1479/OC-BR, 02 de Junho de 2004).

Sabemos que o Conselho foi criado conforme essa estipulação. No entanto, com a mudança de gestão, em 2005, foi extinto e substituído por um comitê gestor, sem participação da sociedade civil, fato sobre o qual o Banco não interferiu. Em entrevista concedida em julho de 2007, Aderbal Curvello, demonstrou desconhecer a extinção do Conselho e reafirmou a importância da participação social para o Banco:

– Isso para mim é novidade. Eu não estava sabendo. Agente vai se dirigir ao mutuário para saber o que está acontecendo" (...).A gente deseja e espera que ocorra dessa maneira, com participação. Acreditamos que construir junto e com transparência é a melhor solução para qualquer problema. A gente tá esperando que isso continue a ocorrer no Procentro. Estamos num período de ajuste, ainda não terminou. E quando isso estiver concluído, a gente entende que vai continuar ocorrendo a participação social e tudo o que está previsto no Programa (Aderbal Curvello, entrevista).

Apesar disso, a execução de um programa sem participação não se configura como descumprimento de contrato, nem é objeto de sanções por parte do Banco – como a suspensão de desembolsos ou a paralisação dos trabalhos:

– Existem motivos contratuais para a suspensão de desembolso, e entre eles não está esse. Não tem nenhum caso de suspender desembolso ou fazer cancelamento de empréstimo por causa de falha no controle social. O que nós fazemos é sentar e ver o que está acontecendo, de que maneira a gente pode fazer pra voltar a ter o controle que estava previsto no contrato. Para nós, o tema do controle social é importante, como é importante o tema ambiental. É por isso que discutimos tanto antes essas questões. Mas não precisa estar como motivo de suspensão do contrato (Aderbal Curvello, entrevista).

Por fim, em função das novas propostas do Banco sobre participação, buscaram-se informações sobre os recentes avanços das políticas em prática. De acordo com as estratégias de promoção da participação, deveria ser produzido Relatório Anual sobre Participação Cidadã nas atividades do Banco a cargo do Grupo Interdepartamental de Trabalho sobre Participação e Sociedade Civil (GIPSC). No entanto, não foi possível encontrar esse documento nas informações disponibilizadas pelo Banco na internet.

Participação social no financiamento do BID à PMSP

A análise da estrutura institucional/ legal de gestão do financiamento foi feita a partir de pesquisa aos decretos editados pelas quatro gestões municipais envolvidas com o Programa. Esses decretos deram as bases de gestão para o financiamento, a partir da criação do órgão e da Comissão Procentro, na gestão

Maluf (1993-1996). Tal comissão tinha como função acompanhar as atividades do órgão Procentro – ligado à Secretaria de Habitação com objetivo de coordenar as políticas de reabilitação da área central de São Paulo.

Foi a partir desse órgão e dessa comissão que se iniciaram as primeiras negociações e estudos para contratação do financiamento do BID para o Centro. Evidentemente, tais instâncias não tinham como função apenas a coordenação do financiamento, estando este circunscrito a um conjunto de ações mais amplo envolvendo a o Centro.

As mudanças de gestão na Prefeitura levaram a modificações nessa estrutura e na própria proposta do financiamento, como mencionado na reconstituição histórica dessa publicação, entre elas as mudanças e/ou revogações dos decretos iniciais, elaborados na gestão Maluf. O quadro a seguir enfatiza tal processo e ressalta as características de atribuição, composição, órgãos e entidades participantes, número de membros do poder público e da sociedade civil, e número total de membros das instâncias de participação e gestão responsáveis pelos programas para o Centro, determinadas por cada gestão municipal.

A partir da regulação e do funcionamento dessas instâncias, pesquisados e descritos no histórico do Programa, procurou-se identificar as características da instância em cada momento, atribuindo indicadores positivos e negativos, no sentido de facilitar ou dificultar a participação cidadã, entendendo que esta pode apresentar vários níveis com diferentes possibilidades de acesso às informações, qualidade de debate e capacidade de intervenção e direcionamento de políticas e programas.

Para chegar a esses indicadores foram ponderadas as condições objetivas de participação proporcionadas legalmente pela instância – como, por exemplo, possibilidade de maioria da sociedade civil em votações – e questões de funcionamento identificadas na pesquisa histórica e nas entrevistas com atores que participaram dessas instâncias.

Em relação aos aspectos positivos, foram apontadas as seguintes condições: a possibilidade de deliberação; o envolvimento de processos de capacitação técnica e educação popular; o fomento ao debate público; o fornecimento de informações sobre o Programa; a regularidade de funcionamento da instância; a possibilidade de acesso aos gestores e a paridade de representação na instância. Dentre os aspectos negativos, destacam-se: restrição numérica dos representantes; dificuldade de acesso por parte do "cidadão comum" (constituição de fóruns privilegiados); pouca representatividade do tecido social do Centro; representatividade não paritária; a natureza apenas consultiva e o funcionamento pontual da instância.

Também foram destacadas observações acerca das condições de deliberação e representação nas instâncias, com base em critérios utilizados por Arnstein (1969). O trabalho da autora consiste em significativo esforço em conceituar experiências de participação em programas/políticas urbanas locais norte americanas vivenciadas pela autora. Apesar de escrito há quase quatro décadas e relativo a contexto social e econômico bastante diverso do nosso, consideramos que apresenta questões e situações recorrentemente identificadas em nossas experiências de participação mais recentes.

A análise dos indicadores e das observações evidencia diferentes situações proporcionadas pelas instâncias de participação e gestão, que classificamos em "participação restrita" e "participação ampliada". Consideramos que a participação restrita possibilita o acompanhamento de políticas ou programas, mas não a interferência da sociedade no processo decisório. Já a participação ampliada permite não só o acompanhamento, mas a interferência nessas políticas, de forma representativa e qualificada, visando aos interesses públicos.

Os indicadores criados contribuem para melhor visualizar e categorizar os processos participativos que envolveram o financiamento do BID para o Centro de São Paulo, ou ausência dos mesmos. Evidentemente não esgotam a questão e merecem algumas ressalvas, que explicitamos na análise final sobre participação e controle social no Programa. Apesar disso, são indicadores significativos e acreditamos que podem ser adaptados e utilizados para análises semelhantes de outras políticas públicas locais.

Vale lembrar que não foi objeto deste trabalho uma avaliação mais detalhada dos processos que envolveram o funcionamento instâncias participativas. Tal tarefa se mostrou bastante complexa, pois requereria o resgate histórico minucioso dos processos junto aos atores que participaram dessas instâncias ao longo de catorze anos (de 1993 a 2007). Da mesma forma, não foi realizada uma avaliação das outras instâncias ou formas de participação formais existentes, como os diversos conselhos municipais no âmbito dos quais podem ter sido discutidas ações do financiamento do BID à PMSP já que foram abordadas aqui apenas aquelas diretamente relacionadas ao financiamento ao longo das gestões:

- A Comissão Procentro, nas gestões Maluf/Pitta (1993-2000);
- A Comissão Procentro, a Coordenadoria Executiva Ação Centro, o Fórum de Desenvolvimento do Centro, e o Grupo Técnico da Agência de Desenvolvimento do Centro, na gestão Marta Suplicy (2001-2004);
- A Comissão Executiva Especial, o Comitê Gestor (Gcentro), e a Comissão Executiva, na gestão Serra/Kassab (2005-2008).

Essa análise resultou no Quadro 1 - Participação social e Estrutura institucional/legal de gestão no financiamento do BID à PMSP, que é complementado pela descrição dos atores, feita no Quadro 2.

Quadro 1. Participação social e estrutura institucional/legal de gestão no financiamento do BID à PMSP

Gestão	Decreto	Atribuição	Participantes (1)		Composição			Competência	Indicadores de funcionamento		Observações (4)	Classificação da instância de participação
			Poder Púb.	Soc. Civil	Poder Púb.	Soc. Civil	Total		POSITIVOS	NEGATIVOS		
Maia/Prita (1993-2000)	33.390/1993	Cria a Comissão Procentro (2)	SEHAB, SMC, SEMPJA, SAR, CEI, EMURB;	AVC, SEPEX.	6 reps.	2 reps.	8	Consultiva, propositiva e deliberativa	Houve deliberação; fornecimento de informações sobre o programa; funcionamento regular	Restrita numericamente; pouco acessível ao "cidadão comum"; não há paridade; Não há capacitação técnica e educação popular; pouco representativa do tecido social do Centro	há instância deliberativa, mas não há participação de grupos excluídos. Não há possibilidade de maioria de votos	Participação restrita
	34.526/1994	Modifica a Comissão Procentro	Todos anteriores acrescidos: ANHEMBI, GCM, SMT, CMTC, AR, Sç;	AVC, SEPEX e CASA.	11 reps.	3 reps.	14	Consultiva, propositiva e deliberativa	Houve deliberação; fornecimento de informações sobre o programa; funcionamento regular	Pouco acessível ao "cidadão comum"; não há paridade; não há capacitação técnica e educação popular; pouco representativa do tecido social do Centro	há instância deliberativa, mas não há participação de grupos excluídos. Não há possibilidade de maioria de votos	Participação restrita
	35.455/1995	Modifica a Comissão Procentro	Todos anteriores acrescidos: DEATUR, GEPAC;	Todos anteriores Inst. Eng. IAB, SECIVL	13 reps.	6 reps.	19	Consultiva, propositiva e deliberativa	Houve deliberação; fornecimento de informações sobre o programa; funcionamento regular	Pouco acessível ao "cidadão comum"; não há paridade; não há capacitação técnica e educação popular; pouco representativa do tecido social do Centro	há instância deliberativa, mas não há participação de grupos excluídos. Não há possibilidade de maioria de votos	Participação restrita
Marta Suplicy (2001-2004)	40.753/2001 (41.397/01 e 41.961/02)	Cria a Coordenação de Programas de Reabilitação da Área Central - PROCENTRO (3); Institui um Grupo Executivo de Gestão e a Comissão PROCENTRO	Comissão PROCENTRO: Anteriores OAB, SASP, SINDUSCON, Ass. Com. SP, UMM, Gaspar Garcia, Proj. Travessia, União de Mulheres.	PROCENTRO: Anteriores OAB, SASP, SINDUSCON, Ass. Com. SP, UMM, Gaspar Garcia, Proj. Travessia, União de Mulheres.	18 reps.	13 reps.	31	Consultiva, propositiva e deliberativa (em parte)	Fomento ao debate público; fornecimento de informações sobre o Programa; Acesso aos gestores; Funcionamento regular; representativa do tecido social do Centro	Não há paridade; Não há capacitação técnica e educação popular	há possibilidade de participação em instâncias deliberativas, mas não há possibilidade de maioria de votos; técnicos efetuam o planejamento, restando aos cidadãos a função periférica de controle e ao final, a aprovação do plano	Participação restrita
			Grupo Executivo de Gestão: 1 Coordenador (Gabriete da SEHAB); Servidores públicos de outros órgãos municipais, conforme solicitação do coordenador.	Grupo Executivo de Gestão: não há representantes da sociedade civil	Ilimitado	não há	Ilimitado	Execução e divulgação.		Restrita numericamente; Pouco acessível ao "cidadão comum"; Não há paridade; Não há capacitação técnica e educação popular; Pouco representativa do tecido social do Centro	grupo funções como a coordenação e a execução da política - configura-se como órgão interno de gestão da PMSP	Não há participação
		Institui o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico, a Coordenação Executiva do Centro (junto a EMURB) e o Grupo Técnico da Agência de Desenvolvimento do Centro	Coordenadoria Executiva: 1 representante da EMURB, 1 da SCS e 4 representantes de secretarias municipais que estejam relacionadas com o programa;	Coordenadoria Executiva: 2 reps. de cada: AVC, Fórum Centro Vivo, UMM, União de Mulheres, SEPEX e Consórcio SP Minha Cidade.	6 reps.	12 reps.	18	Consultiva, propositiva e monitoramento	Paridade; representativa do tecido social do Centro; acesso aos gestores; fornecimento de informações; fomento ao debate público; envolvimento de processos de capacitação técnica e educação popular	Houve apenas Consultiva	formatação de fóruns, comitês e conselhos, mas os deveres e direitos dos participantes não são claros; - os cidadãos participam, mas não conseguem interferir nos rumos das políticas; - Os técnicos efetuam o verdadeiro planejamento, restando aos cidadãos	Participação restrita
	44.089/2003		Fórum de Desenvolvimento: composto pelos 31 representantes da antiga Comissão PROCENTRO; representantes da Comissão Executiva da OU Centro, membros dos Conselhos do Programa de incentivos seletivos; do Conselho de orçamento participativo da SCS do Conselho		Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado	Consultiva e propositiva	Paridade; representativa do tecido social do Centro; acesso aos gestores; fornecimento de informações; fomento ao debate público; envolvimento de processos de capacitação técnica e educação popular	Houve apenas Consultiva	formação de fóruns sem função, nem poder legítimo; instâncias para provar o envolvimento popular com programas/políticas que não foram construídos com participação; apresentação de programas/políticas de forma superficial, em reuniões	Participação restrita
			Grupo Técnico da Agência de Desenvolvimento do Centro: localizado na Diretoria de Desenvolvimento da EMURB.	Grupo Técnico da Agência de Desenvolvimento do Centro: não há representantes da sociedade civil	Não determinado	Não há	Não há	Consultivo e propositivo/ execução e divulgação.	Fornecimento de informações sobre o Programa	Restrita numericamente; Pouco acessível ao "cidadão comum"; Não há paridade; Não há capacitação técnica e educação popular; Pouco representativa do tecido social do Centro.	grupo funções como a coordenação e a execução da política - configura-se como órgão interno de gestão da PMSP.	

Gestão	Decreto	Atribuição	Participantes (1)		Composição			Compo- sição	Indicadores de funcionamento		Observações (4)	Classificação da instância de partici- pação
			Poder Púb.	Soc. Civil	Poder Púb.	Soc. Civil	Total		POSITI- VOS	NEGATIVOS		
Serra/Kassab (2005-atual)												
	45.832/2005	Revoga a criação da Secretaria Executiva e do Fórum de Desenvolvimento e do GI - Agência. Institui uma Comissão Executiva Especial para aprovar projetos de concessão de incentivos fiscais. Aponta que a Comissão é provisória até a instalação de Comissão Executiva definitiva	Comissão Executiva Especial: Sub-prefeito da Sé, Secretário de SEHAB, Secretário da SEMP/PA e Presidente da EMURB	Comissão Executiva Especial: não há representantes da sociedade civil	4 repress.	não há	4	Deliberativa	-	Restrita numericamente: Pouco acessível ao "cidadão comum". Não há paridade: Não há capacidade técnica e educação popular. Pouco representativa do tecido social do Centro	Apesar de não expirado o prazo do mandato da Comissão de 2003, o decreto anuncia seu fim, e não instaura uma nova comissão para as funções antes exercidas. Segundo este decreto, a função da Comissão é apenas a aprovação de Isenção Fiscal da Lei de Fachadas - A Comissão tem como função a execução da política, e configura-se como órgão interno de gestão da PMSP	Não há participação
	46.303/2005	Institui um Comitê Gestor para o PROCENIRO e designa suas funções	Comitê Gestor (Gecentro): - Sub-prefeito da Sé, Secretário de SEHAB, Secretário da SEMP/PA, Secretário da Cultura, Secretário da SJURB e Presidente da EMURB	Comitê Gestor: não há representantes da sociedade civil	6 repress.	não há	6	Propositiva e Deliberativa	-	Restrita numericamente: Pouco acessível ao "cidadão comum". Não há paridade: Não há capacidade técnica e educação popular. Pouco representativa do tecido social do Centro	Atribuições do Comitê abrangem o supervisionamento, acompanhamento e deliberações sobre as ações, projetos e estudos do PROCENIRO. Configura-se como órgão interno de gestão da PMSP	Não há participação
	46.780/2005	Decreto que a Comissão Executiva do Comitê Gestor será exercida pela SEMP/PA	Comissão Executiva (port. SEMP/PA n.º 15/ 2006): - a Comissão será composta pelo Grupo Técnico de Trabalho Nova Luz: Secretário Executivo, 2 rep. EMURB, 2 rep. SEMP/PA, 1 rep. da Sub-Sé, SEHAB, SJURB, SF, SWE e COHAB	Comissão Executiva: não há representantes da sociedade civil	11 repress.	não há	11	Propositiva e Deliberativa	-	Restrita numericamente: Pouco acessível ao "cidadão comum". Não há paridade: Não há capacidade técnica e educação popular. Pouco representativa do tecido social do Centro	Grupo de Trabalho têm atribuições a formulação do Projeto Nova Luz e de projetos relacionados ao PROCENIRO. Configura-se como órgão interno de gestão da PMSP	Não há participação

Fonte: Elaboração própria

- (1) Consultar lista de siglas na página 129
- (2) Comissão alojada na SEHAB
- (3) Coordenadoria alojada na SEHAB e com perímetro de atuação correspondente à Administração Regional da Sé
- (4) Segundo pesquisa sobre o funcionamento da Instância na prática

Lista de Siglas para Leitura do Quadro 1

ANHEMBI - Turismo e Eventos da Cidade de São Paulo S/A
AR. Sé - Administração Regional da Sé
Ass. Com. SP - Associação Comercial de São Paulo
AVC - Associação Viva o Centro
CASA - Centro de Apoio Social e Atendimento do Município de São Paulo
CEF - Caixa Econômica Federal
CET - Companhia de Engenharia de Tráfego
CMTC - Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos
COHAB - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONDEPHAAT - Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
DEATUR - Secretaria Especializada de Atendimento ao Turista
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização
FCV - Fórum Centro Vivo
Gaspar Garcia - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos
GCM - Guarda Civil Municipal
GEPAC - Grupo de Habitação e Embelezamento da Cidade
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IE - Instituto de Engenharia de São Paulo
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OU Centro - Operação Urbana Centro
Proj. Travessia - Fundação Projeto Travessia
SAR - Secretaria das Administrações Regionais
SAS - Secretaria Municipal de Assistência Social
SASP - Sindicato dos Arquitetos do Estado de SP
SECOVI - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEHAB - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento
SEME - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação
SEMPA - Secretaria Municipal de Planejamento
SEPEX - Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado de SP
SF - Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de SP
SIS - Secretaria de Implementação das Subprefeituras
SIURB - Secretaria de Infra-estrutura Urbana
SJ - Secretaria de Negócios Jurídicos
SMC - Secretaria Municipal de Cultura
SME - Secretaria Municipal de Educação
SMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMT - Secretaria Municipal de Transportes
Sub Sé - Subprefeitura Sé
UMM - União dos Movimentos de Moradia
União de Mulheres - Associação União das Mulheres

Quadro 2. Atores com participação em instâncias ligadas ao financiamento do BID à PMSP

Sigla	Categoria	Fundação	Objetivos*	Participação em instâncias nas gestões
Ass. Com. SP	Sociedade civil sem fins lucrativos	1984	Unir os setores empresariais e trabalhar em defesa da livre iniciativa; Representar e expressar a opinião legítima e independente dos empresários de São Paulo, na busca dos melhores caminhos do desenvolvimento.	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004)
AVC	ONG	1991	Desenvolver os aspectos urbanísticos, culturais, funcionais, sociais e econômicos da área central; Buscar o equilíbrio econômico e social da metrópole, para o pleno acesso à cidadania e ao bem-estar de toda a população.	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004);
CASA **	Sociedade civil sem fins lucrativos	2000	Promover ações de assistência social para a criança e o adolescente	Maluf/Pitta (1993-2000)
SP Minha Cidade	ONG	2003	Articular empresas e organizações civis para a reabilitação do Centro.	Marta (2001-2004)
FCV	Sociedade civil organizada	2000	Articular todas as pessoas que lutam pelo direito de permanecer no Centro e transformá-lo num lugar melhor e mais democrático, contrapondo-se, assim, ao processo de renovação urbana e exclusão urbana.	Marta (2001-2004)
Gaspar Garcia	ONG	1988	Contribuir para integração e inclusão social de moradores de favelas, habitações precárias, pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis.	Marta (2001-2004)
IAB	Sociedade civil sem fins lucrativos	1921	Congregar arquitetos para defesa da profissão, promovendo o desenvolvimento dos profissionais e da arquitetura em todos seus campos de atuação.	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004);
IE	Sociedade civil sem fins lucrativos	1916	Promover o desenvolvimento científico e tecnológico do país, bem como o aprimoramento profissional e cultural dos seus associados; A defesa dos direitos profissionais da classe e a ação no sentido de ser observada a ética profissional; Defender o interesse público em questões ligadas à Engenharia;	Maluf/Pitta (1993-2000)
OAB	Entidade de classe	1930	Defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas; Promover a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados no Brasil.	Maluf/Pitta (1993-2000)
Proj. Travessia	Sociedade civil sem fins lucrativos	1995	Garantir os direitos da criança e do adolescente que estejam em situação de risco pessoal e/ou social.	Marta (2001-2004)
SASP	Sindicato	1971	Representar o conjunto dos profissionais arquitetos em exercício no Estado de São Paulo associados ou não a entidade. Desenvolve as suas atividades nos seguintes campos: Remuneração dos profissionais; Assistência Jurídica; capacitação e complementação da formação profissional; participação nas Políticas Públicas de Habitação e Desenvolvimento Urbano e no Fórum Nacional da Reforma Urbana.	Marta (2001-2004)
SECOVI	Sindicato	1946	Desenvolver, representar, promover e defender a atividade imobiliária em seus segmentos, dentro de padrões reconhecidamente éticos e comprometidos com o anseio da coletividade.	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004);
SEPEX	Sindicato	1989	Organização do setor de Mídia Exterior enquanto categoria profissional, de modo a garantir a empresários e trabalhadores do Estado de São Paulo, um interlocutor perante Órgãos Governamentais e a Sociedade	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004);
SINDUSCON	Sindicato	1934	Estudo, informação, coordenação, proteção e representação legal da categoria econômica da Indústria da Construção Civil, no Estado de São Paulo, com o intuito de colaboração com os poderes públicos e com as demais associações no sentido da solidariedade social, de sua subordinação aos interesses nacionais e do desenvolvimento da capacidade produtiva do setor.	Maluf/Pitta (1993-2000); Marta (2001-2004);
UMM	Movimento	1987	A construção de movimentos populares de base, com democracia interna, organização horizontal e autonomia, na defesa do direito à moradia e à cidade, de políticas públicas com participação popular e da autogestão como ferramenta de construção de cidadania.	Marta (2001-2004)
União de Mulheres	ONG	1981	Promover a participação das mulheres em defesa de seus direitos, buscando justiça e igualdade sociais e a consolidação da democracia; Capacitar profissionais da área da saúde, segurança pública e educação para promover o acesso das mulheres à justiça e aos direitos humanos; Oferecer orientação às mulheres em situação de violência; Oferecer oficinas e grupos de vivência; Promover ações em parceria com ONGs e órgãos governamentais para garantir apoio e ampliação dos serviços, formação de redes e formulação de políticas públicas de combate à violência;	Marta (2001-2004)

* Segundo material institucional da entidade

** Órgão do governo municipal criado pelo ex-prefeito Paulo Maluf em 1993 e transformado irregularmente em Associação da Sociedade Civil em 2000. Fechado no mesmo ano por irregularidade da operação

Os resultados da elaboração desses quadros são interessantes, pois, demonstram que as condições de participação nas diferentes gestões são semelhantes,

apesar das notórias diferenças entre as instâncias participativas estabelecidas pelas mesmas e apesar de os atores participantes terem sido bastante diversos de uma gestão para outra.

Tanto nas gestões Maluf/Pitta (1993-2000) como na gestão Marta Suplicy (2001-2004) as instâncias proporcionaram participação restrita. No primeiro caso, apesar da possibilidade de deliberação, a pouca representatividade da sociedade civil e, especialmente, a ausência de representantes de grupos excluídos, demonstra um acesso restrito, pouco representativo e não paritário do tecido social do Centro.

Na gestão Marta Suplicy (2001-2004), houve uma significativa melhora na paridade e representatividade dos atores da área central. No entanto, quando houve possibilidade de deliberação e maior representatividade de grupos anteriormente excluídos do processo, não havia paridade e, portanto, era impossível obtenção de maioria nas votações pela sociedade civil. Somente em 2003 houve uma modificação na Coordenação Executiva e foi constituído um grupo de forma paritária. Embora houvesse um maior peso da sociedade civil, não houve deliberação, apenas consulta. Esses formatos de participação não possibilitaram à sociedade interferir e direcionar os rumos da política pública em questão, ou seja, tratava-se de instâncias de participação restrita.

Ressaltamos que podem ter ocorrido outros processos de participação da sociedade civil, nos espaços formais e não formais, ou pulverizados por meio de outros espaços de interferência no planejamento e na implementação de políticas nas secretarias municipais que não foram abordados aqui.

Em 2005, com a entrada da gestão Serra/Kassab (2005-2008), houve uma inflexão na possibilidade de participação na construção e acompanhamento do Programa. As instâncias existentes ao menos possibilitavam acesso às informações do Programa, aos gestores, às propostas e ao andamento do mesmo. Todas foram extintas, dando lugar a instâncias limitadas à coordenação do projeto, com poucos representantes do poder público e nenhuma possibilidade de participação da sociedade civil. Isso significa que, desde 2005, não há nenhuma possibilidade formal de participação da sociedade civil no programa "Reabilitação do Centro de São Paulo".

Controle social

Nos itens anteriores foram analisadas as condições de controle social do Programa levando em consideração, separadamente, o acesso à informação, as possibilidades de acompanhamento sistemático da execução de ações e a participação social na definição e no desenvolvimento das mesmas. Neste item serão avaliadas as possibilidades de controle social analisando conjuntamente as questões já avaliadas e organizando-as por etapa de desenvolvimento do Programa e por gestão municipal.

Os indicadores de controle social no formato perguntas e respostas foram elaborados com base nas fases de programas financiados pelo BID determinadas pelo Banco, (muitas vezes citadas nos seus documentos institucionais embora nem sempre ocorram na prática) que geralmente coincidem com as etapas de

uma política pública local. Em cada uma dessas etapas são produzidos documentos, nem sempre públicos, o que dificulta o acompanhamento do processo. No caso do procedimento para aquisição de financiamento junto ao BID são necessárias quatro etapas, que descrevemos de forma resumida:

1. Preparação/planejamento: Nesta etapa é definido o escopo do projeto, são estabelecidos seus componentes, custos e demandas, e estudos de impacto ambiental e de engenharia por meio de consultorias. Nessa etapa, o Banco oferece suporte e realiza diversas missões de apoio e acompanhamento.

2. Aprovação: O Banco faz as últimas exigências para o fechamento dos acordos. É produzido o marco lógico do projeto que contém as ações, seus indicadores de acompanhamento e de resultados. No caso do Brasil, é necessária aprovação prévia do Senado para assinatura do contrato.

3. Execução: O projeto começa a ser implementado. O tomador do empréstimo é responsável pela execução e o Banco supervisiona os procedimentos e a prestação de contas. São realizadas duas missões anuais para acompanhar o andamento do projeto, nas quais são analisados os indicadores de cada ação.

4. Término e avaliação: Ocorre somente quando o empréstimo foi totalmente realizado. É produzido um documento de término e avaliação do projeto. Essa etapa ainda é relativamente recente no Banco, e deve ser utilizada para aprimorar novos contratos.

O que foi possível observar nesse estudo sobre o empréstimo para o Centro de São Paulo é que, apesar dessas etapas teoricamente seguirem uma linha cronológica - quando uma etapa começa a outra é oficialmente finalizada - na prática, isso não acontece. Isso pode ser observado claramente quando, após a assinatura do contrato, o tomador de empréstimo decide modificar as ações previstas. Para modificar as propostas são necessários estudos e análises que são característicos da fase de planejamento. Desta forma, um projeto em execução que modifica ações, refaz procedimentos de diagnóstico, estudos de impacto e de propostas. Isso acontece principalmente com mudança de gestão local ou com necessidade de revisão orçamentária e de prioridades.

O marco referencial formulado para este projeto interpreta o Programa de acordo com o seu ciclo de gerência, ou seja, de acordo com as etapas que um programa com empréstimo externo deve seguir. Buscou-se identificar neste ciclo quais são as oportunidades de controle social, analisando se estas se deram na prática.

Para o caso de São Paulo foram elaboradas questões que explicitam essas possibilidades de controle social, em cada estágio da política pública, gerando três grupos de análise: (A) Planejamento; (B) Execução e (C) Avaliação.

O grupo Planejamento foi dividido em três subgrupos:

A1) Estrutura institucional - para formulação/reformulação da proposta:

Este item busca relacionar as instâncias criadas tanto para gerir quanto para acompanhar e monitorar o processo de formulação de políticas públicas. No caso de São Paulo, as instâncias de discussão e proposição selecionadas para análise foram criadas para discutir políticas para o Centro de São Paulo, antes mesmo de o financiamento entrar em vigor. Foi no âmbito dessas instâncias que os estudos e propostas para aquisição de financiamento para intervenções

na área central foram realizados. Também buscou-se nesse item avaliar se houve divulgação acerca dos primeiros contatos com o Banco e o andamento das negociações.

A2) Diagnóstico:

O diagnóstico consiste em uma fase de preparação para formulação de propostas, na qual são realizados estudos e análises relacionando problemas e potencialidades sobre o tema em questão. Ele é feito sempre que há discussão sobre novos estudos e propostas.

A3) Formulação / reformulação da proposta:

O processo de formulação de proposta normalmente é antecedido pelo diagnóstico. O controle social nesta etapa está relacionado à possibilidade de acesso à informação, viabilidade de discussão e proposição, e ao poder de decisão e influência no desenho da proposta final.

O segundo grupo de análise (grupo B) busca relacionar possibilidades de controle social no período de Execução do Programa. Nesta etapa o escopo da proposta já está finalizado e o acompanhamento consiste em verificar o andamento do Programa, seu desembolso e as prioridades de implementação. O último grupo (C) busca verificar como se dá a Avaliação do Programa, tanto no âmbito de controle do Banco financiador como da própria Prefeitura. Cabe lembrar que, junto ao monitoramento, esta é uma etapa que permeia todas as outras, desde o início da execução, e que deve ser realizada por meio da medição dos indicadores contidos no Marco Lógico do Programa. Sabemos que esse monitoramento tem sido realizado anualmente, pela consultoria da FIPE. No entanto, não tivemos acesso aos relatórios.

Indicadores de controle social para o financiamento do BID à PMSP

A) Planejamento

A1) Estrutura institucional – para formulação/reformulação da proposta

Questões / indicadores	Maluf/Pitta (1993-2000) (início das negociações)	Marta (2001-2004) (consolidação da proposta e assinatura do contrato)	Serra/Kassab (2005-2008) (paralisação e revisão das ações)
1. Havia uma instância de coordenação do processo?	Sim, o Procentro.	Sim, a Coordenadoria de Programas da Área Central.	Sim, o GCentro.
2. Havia uma instância participativa de acompanhamento do processo?	Sim, a Comissão Procentro – composta por poder público e sociedade civil.	Sim. Em um primeiro momento a Comissão Procentro (até 2003) e, posteriormente, o Fórum de Desenvolvimento do Centro e da Coordenadoria Executiva do Programa Ação Centro.	Não
3. Como foi divulgada a intenção da Prefeitura em contrair um empréstimo?	Sem informação. Não foi encontrado nenhum tipo de divulgação oficial.	Não houve divulgação específica acerca da retomada das negociações.	Não se aplica.
4. Houve uma discussão pública em torno dos custos do projeto? A aquisição do empréstimo foi questionada (questão financeira / custos do empréstimo)?	Não. Em nenhum momento houve discussão pública acerca dos custos do financiamento.	Não houve questionamento sobre a pertinência de dar continuidade ou não à aquisição do empréstimo.	Não se aplica.

A2) Diagnóstico

Questões / indicadores	Maluf/Pitta (1993-2000) (início das negociações)	Marta (2001-2004) (consolidação da proposta e assinatura do contrato)	Serra/Kassab (2005-2008) (paralisação e revisão das ações)
5. Foram feitos diagnósticos/ leituras para fundamentar a proposta?	Sim	Sim	Sim, documento de 2007 que abrange parte da área central
6. Que órgãos do poder público foram envolvidos no diag- nóstico?	SEHAB, SMC, SEMPLA, SAR, CET, EMURB, Anhembi, GCM, SMT, CMTIC, AR. Sé, DEATUR e GEPAC.	SIS, SEHAB, SEMPLA, SMC, SAS, SMT, SMMA, SURB, SF, SJ, SE- MAB, SEME, EMURB, COHAB, CET, ANHEMBI, CONDEPHAAT e CEF.	Sub-Sé, SEHAB, SEMPLA, SMC, SIURB e EMURB
7. Foram envolvidos consultores para a realização do diagnósti- co? Quais?	SOM (Skidmore, Owings & Merrill) FIPE e PROMOM Engenharia	Sarah Feldman, FIPE e CEBRAP	LUME (Laboratório de Urba- nismo da Metrópole), Jaime Leirner
8. Foram envolvidos consultores externos para a realização do diagnóstico? Quais?	SOM	Sem informação.	Sem informação
9. O diagnóstico foi consolidado em um documento?	Sim. Carta Consulta 1998.	Sim. Na revisão da Carta Consulta, em "Reconstruir o Centro" e no documento "Loan Proposal"	Sim, documento de 2007 que abrange parte da área central
10. O documento foi publica- do/disponibilizado? Em quais meios?	Não	Sim. Em publicação institucional e no sítio do BID na internet (Loan Proposal)	Não foi disponibilizado. (ad- quirido informalmente)
11. Esse documento foi dispo- nibilizado para debate público, críticas e intervenções?	Não	Não. Houve apresentação pública do "Reconstruir o Centro", mas o documento já estava finalizado	Não

A3) Formulação / reformulação da proposta

Questões / indicadores	Maluf/Pitta (1993-2000) (início das negociações)	Marta (2001-2004) (consolidação da proposta e assinatura do contrato)	Serra/Kassab (2005-2008) (paralisação e revisão das ações)
12. Houve debate público a partir do diagnóstico, para embasar a formulação da proposta?	Não	Não	Não
13. Se houveram debates, resul- taram alterações na proposta?	Não	Não	Não
14. Foram feitas consultas ou reuniões com segmentos técnicos ou empresariais?	Sem informação	Sem informação	Sem informação
15. Foi construído um documento com eixos preliminares de atua- ção/propostas preliminares para debate público?	Não	Não	Não
16. Foi construído um processo público de deliberação final em torno da proposta (congresso/ conferência/fórum)?	Não	Não	Não
17. A proposta final foi organiza- da em um documento?	Sim. Carta Consulta	Sim. Carta Consulta, "Reconstruir o Centro" e "Loan Proposal"	Sem informação
18. Tal documento foi publicado? Em que meios?	Não	Sim, em "Reconstruir o Centro" e, para o caso do "Ação Centro", em CD- ROM e no sítio do BID	Não
19. Existiu divulgação das in- formações ou participação nas etapas de encaminhamento e aprovação da proposta final junto à COFEX/BID/Senado?	Não	Não	Não
20. Houve participação na cons- trução dos indicadores para o projeto?	Não	Não	Não

B) Execução do Programa

Questões / indicadores	Marta (2001-2004) (consolidação da proposta e assinatura do contrato)	Serra/Kassab (2005-2008) (paralisação e revisão das ações)
21. O contrato assinado foi levado a público?	Sim, ao final da gestão, em CD-ROM. (Ação Centro. São Paulo, EMURB, 2004)	Não se aplica
22. Houve divulgação das ações por parte da Prefeitura?	Sim, ao final da gestão, em CD-ROM	Informações no sítio da Prefeitura, mas não vinculadas ao Programa (Ex. Praça da República).
23. Houve a divulgação de um cronograma das ações?	Não	Não
24. Foi construída uma instância participativa de acompanhamento da execução do projeto?	Sim. A Coordenação Executiva e o Fórum de Desenvolvimento.	Não. Foi extinta.
25. A execução do Programa foi acompanhada em espaços participativos existentes? Existiu a possibilidade de interferência nas ações a partir dessas instâncias?	Foi acompanhada de forma heterogênea nos conselhos municipais. Não existia a possibilidade de mudar as ações. As propostas já estavam finalizadas e as decisões de coordenação aconteciam no âmbito da Comissão Executiva e da Secretaria de Governo	Não
26. Existe possibilidade de acompanhamento das licitações referentes ao projeto?	Há possibilidade de acompanhar através do diário oficial. No entanto, é necessário realizar pesquisa diária ao veículo.	Há possibilidade de acompanhar através do Diário Oficial. No entanto, é necessário realizar pesquisa diária ao veículo.
27. Existe possibilidade de controle dos desembolsos públicos?	Sim. Através da Câmara Municipal. No entanto, tal acesso é limitado e depende de acesso aos gabinetes de vereadores e do trabalho de especialistas que sistematizam os dados disponíveis no sistema Novoseo.	Sim. Através da Câmara Municipal. No entanto, tal acesso é limitado e depende de acesso aos gabinetes de vereadores e do trabalho de especialistas que sistematizam os dados disponíveis no sistema Novoseo
28. Houve fiscalização e monitoramento da Câmara dos Vereadores e do Tribunal de Contas do município no projeto?	Sem informação	Houve requerimento do balanço financeiro do projeto. (O Executivo alega que entregou à Câmara e o Legislativo alega que não recebeu)
29. Como essas instituições tornam público o resultado do monitoramento?	No Tribunal de Contas há possibilidade de acesso aos processos, mas é necessário saber o número	No Tribunal de Contas há possibilidade de acesso aos processos, mas é necessário saber o número
30. O Programa tem relatórios semestrais de acompanhamento. De que forma eles são disponibilizados?	Os relatórios não são disponibilizados sistematicamente nem pelo BID nem pela PMSP. Segundo o Banco, tais relatórios devem ser disponibilizados pelo órgão executor, que é a EMURB. No entanto, não tivemos acesso a nenhum desses documentos.	Os relatórios não são disponibilizados sistematicamente nem pelo BID nem pela PMSP. Segundo o Banco, tais relatórios devem ser disponibilizados pelo órgão executor, que é a EMURB. No entanto, não tivemos acesso a nenhum desses documentos
31. As missões do BID são registradas em "ajudas/memória". Elas são disponibilizadas?	Da mesma forma que os relatórios trimestrais, as Ajuda Memória não são disponibilizadas sistematicamente nem pelo BID, nem pela PMSP. Tivemos acesso a alguns desses documentos informalmente, através de gestores públicos.	Da mesma forma que os relatórios trimestrais, as Ajuda Memória não são disponibilizadas sistematicamente nem pelo BID, nem pela PMSP. Tivemos acesso a alguns desses documentos informalmente, através de gestores públicos
32. Existe um espaço para denúncias de projetos em execução em desconformidade com a proposta/orçamento original?	As possibilidades seriam através de denúncia ao MP, à câmara municipal e ao TCM. O BID dispõe do mecanismo de investigação independente, mas que foi historicamente pouco acionado.	As possibilidades seriam através de denúncia ao MP, à Câmara municipal e ao TCM. O BID dispõe do mecanismo de investigação independente, mas que foi historicamente pouco acionado.
33. Quando o BID identifica recebe uma denúncia, qual o procedimento?	A denúncia tem de ser feita à administração do Banco. Caso não haja solução, pode-se recorrer ao coordenador do Mecanismo de Investigação Independente que irá realizar uma investigação, caso a denúncia seja considerada procedente por um consultor nomeado pelo Banco.	A denúncia tem de ser feita à administração do Banco. Caso não haja solução, pode-se recorrer ao coordenador do Mecanismo de Investigação Independente que irá realizar uma investigação, caso a denúncia seja considerada procedente por um consultor nomeado pelo Banco

C) Avaliação

Questões / Indicadores	Respostas
34. O BID tem mecanismos de avaliação parcial e final?	O principal mecanismo de avaliação do BID é o monitoramento através dos indicadores definidos no Marco Lógico.
35. Há uma avaliação em relação a cada ação finalizada? Quem é o órgão responsável?	Há apenas a avaliação financeira. O órgão responsável é a EMURB. A aprovação final é feita pelo BID.
36. Essa avaliação é disponibilizada? É possível debatê-la?	Não
37. Essas avaliações são utilizadas para ajuste do Programa durante sua execução?	No caso do financiamento do BID à PMSP não houve nenhuma interferência da avaliação no ajuste do Programa.
38. Como é feita a medição dos indicadores (órgão responsável ou entidade contratada)?	Foi contratada a FIPE para elaborar os indicadores e fazer o monitoramento anualmente.
39. Esse monitoramento através de indicadores é disponibilizado ao público?	Não. Os resultados da medição, contidos em relatório da FIPE para a PMSP, não estão disponíveis ao público.

Na elaboração deste instrumental, foi privilegiada a avaliação qualitativa do controle social, identificando concomitantemente as possibilidades de acesso à informação, monitoramento, participação e interferência no andamento do Programa financiado pelo BID, desde sua fase de preparação. A sistematização proposta permitiu a organização das informações pesquisadas na reconstituição histórica e confirmou a fragilidade do controle social ao longo de todo o processo de formulação e implementação do Programa.

Evidenciou-se um processo não linear, em etapas que não ocorreram de maneira estanque. Nesse processo, houve pequena variação nas condições de controle nas diferentes gestões municipais e etapas, sobre o quê o BID pouco interferiu. A maior parte das perguntas formuladas, pensadas a partir da idealização de situações e mecanismos que favoreceriam o controle social, tiveram respostas negativas para o acesso à informação, o monitoramento e a participação social, ou não puderam ser respondidas por falta de informação nossa a respeito – o que também é um índice da fragilidade do controle social para o caso estudado.

Recomendações para ampliação do controle social de políticas públicas locais

Dos principais resultados e lições aprendidas com o teste dos mecanismos de participação no Programa voltado ao Centro de São Paulo, emerge uma sensação de desapontamento. O fato de após trinta anos do início do processo de redemocratização do País, não ser possível ao cidadão comum obter dados básicos para o acompanhamento e monitoramento de uma política pública no âmbito da maior, mais rica e profissionalizada prefeitura do Brasil, constitui uma decepção. Ao mesmo tempo, a pesquisa resultou em um estímulo para a repetição em número e qualidade de projetos de aprendizado deste tipo⁵⁵.

55 Para experiências correlatas veja, por exemplo, BARROS, F. (Org.) (2001) Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o PAINEL DE INSPEÇÃO. Brasília: Rede Brasil.

A equipe composta por representantes do Instituto Pólis e Care Brasil se propôs a testar e utilizar alguns dos principais canais legítimos e eticamente aceitos para a participação ativa em uma política pública:

- Coleta e avaliação sistemática das notícias na mídia;
- Contato direto com servidores públicos;
- Contato direto com gestores públicos;
- Contato direto com lideranças políticas;
- Contato direto com o conselho gestor setorial;
- Coleta e sistematização de documentos oficiais;
- Acesso às contas públicas pelo e-governo;
- Contato direto com o principal financiador do Programa;
- Contato direto com o Legislativo e o Tribunal de Contas do Município;
- Realização de reuniões de trabalho e eventos especiais, tanto técnicas como abertas ao público;
- Articulação com outras organizações da sociedade civil;
- Contratação de consultoria especializada.

E mesmo se utilizando de todos estes canais, em maior ou menor grau, não foi possível obter um quadro completo e detalhado de um programa especial de três anos de duração, geograficamente delimitado, que possui objetivos bem claros e definidos. As três dimensões da transparência e da responsabilização do Estado foram testadas, e nenhuma delas teve resposta satisfatória, seja por parte da Prefeitura de São Paulo, ou por parte do escritório do BID em Brasília:

- a) responsabilização acerca do orçamento público;
- b) responsabilização acerca dos processos decisórios; e

56 Reunião técnica realizada em 14.12.07, e seminário realizado em 17.03.08, datas para as quais previamente a EMURB havia confirmado sua participação.

c) responsabilização acerca dos resultados e impactos gerados;

O que parecia um detalhe técnico, a execução do Programa não através de um órgão da administração direta, mas por meio de uma empresa pública (a EMURB), tornou praticamente impossível o acesso aos dados orçamentários conforme previsto não apenas na Constituição Federal, mas também na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade. Esta falta de transparência não se resume aos dados orçamentários, mas também no acesso aos gestores públicos. Em reuniões e seminários organizados por este projeto⁵⁶, a EMURB enviou como seus representantes no debate os integrantes da empresa terceirizada para a gestão do Programa, limitando assim a possibilidade do diálogo direto.

Decepcionante também foi verificar que em termos técnicos, como a aplicação das ferramentas de gerência de projetos, o Programa para Reabilitação do Centro de São Paulo financiado pelo BID deixa a desejar: não somente se encontra com forte atraso na sua implementação, o que deveria gerar ações corretivas e modificações gerenciais urgentes que não foram constatadas; como grande parte deste atraso é devido às recorrentes paralisações do Programa por seus próprios gestores, ou seja, se insere dentro das questões de governabilidade do poder público.

Esses resultados também contrariam as boas práticas da gerência de projetos. Da mesma forma, contesta o mito divulgado pelo BID, de que vários anos dedicados a diagnósticos prévios, estudos ex-ante, linhas de base e cálculos econométricos realizados antes do início do Programa contribuiriam para melhorar sua eficácia e ampliar seu impacto. No final das contas, este Programa é gerido como toda e qualquer outra política pública da Prefeitura: fica sujeito às conveniências político-partidárias da administração de plantão, à descontinuidade usual em períodos eleitorais, gerenciada com ausência de controles externos e sem avaliação de impacto disponível ao contribuinte.

Além disso, uma das principais lacunas constatadas no sistema gerencial do Programa foi a ausência de uma clara estratégia de análise do custo/benefício. Nenhum dos gestores entrevistados para este estudo soube precisar:

- quanto custa esta política pública, computando todos os gastos envolvidos;
- as razões de viabilidade financeiro-econômica pela qual seria adequado contratar um empréstimo de dívida externa para financiar este Programa;
- quais os impactos positivos que o Programa trará para o Tesouro Municipal e que possibilitarão à Prefeitura pagar esta dívida pelo prazo previsto no contrato até 2034.

Conforme ressaltado por Lisandra Guerra na consultoria especializada do projeto:

Como muitos dos agentes idealizadores, promotores, executores e fiscalizadores dos programas de recuperação urbana em geral (quais sejam, urbanistas, arquitetos, políticos, sociólogos, jornalistas, entre outros) têm como formação e área de atuação campos do saber pouco afeitos à administração financeira, tende-se a desligar da análise de um programa de recuperação urbana sua natureza de operação financeira e, ao mesmo tempo, em que

se minimiza a preocupação com a eficiência financeira da aplicação do recurso, criam-se mitos em torno da conveniência de um financiamento internacional (GUERRA, 2007).

Com base nos dados disponíveis sobre o Procentro, foi possível projetar os serviços da dívida usando o disposto no contrato, que prevê seis anos de carência (contados a partir de 2003) e 25 anos de amortização (de 2010 a 2034). Utilizando a projeção feita pela Prefeitura de que a revitalização do Centro de São Paulo trará um aumento de receita do ISS e IPTU de US\$ 13,4 milhões ao ano⁵⁷, os números mostram que o Procentro só começará a trazer benefícios para o Tesouro Municipal trinta anos após a assinatura do contrato.

Somente em 2024 o saldo passa a ser levemente positivo, e o saldo acumulado só deixa o patamar negativo em 2034. Até lá, a Prefeitura terá que tirar recursos de outras fontes para pagar as parcelas da dívida. Neste quesito, a análise crítica acerca do Procentro confirma avaliações anteriores realizadas pelo IPEA⁵⁸, sobre o alto custo final de políticas públicas financiadas com empréstimo externo e frágil controle acerca de sua viabilidade econômico-financeira⁵⁹.

Recomendações

A busca aqui será de traçar algumas recomendações para a melhoria das condições de controle social de uma política pública municipal, evidenciando as particularidades e possibilidades inerentes a um financiamento externo. Para tal, foi adotada a estrutura de análise do restante do trabalho, pensando em recomendações que abordaram os três eixos do controle social: transparência e acesso à informação; monitoramento e sanção; e participação social.

1) Recomendação ao leitor, e a todos os envolvidos – O acesso à informação é um direito! Reproduza projetos deste tipo, como espaço de teste e aprendizado em seu município, e divulgue o resultado visando à qualificação do debate sobre controle social de políticas públicas. Afinal, tão importante quanto estar presente nas reuniões do Orçamento Participativo ou do Plano Diretor, é estar presente – com espírito crítico – em reuniões de prestação de contas.

2) Recomendações à Prefeitura

Praticar política de transparência eletrônica ativa – a Prefeitura deve atuar proativamente para disponibilizar informações integradas sobre suas políticas públicas, dando preferência ao uso da internet pela facilidade no acesso, mas dispondo igualmente arquivos em formato PDF contendo dados e informações de qualidade para o leitor especializado⁶⁰.

Qualificar a ação do e-governo – os dados contidos nas planilhas que são apresentadas ao Tribunal de Contas do Município precisam passar por dois tipos de qualificação antes de serem acessíveis ao contribuinte pela internet: de um lado o georeferenciamento para que o cidadão possa identificar os investimentos e gastos efetuados no território de seu interesse (por bairro ou por distrito), por

57 Para uma introdução aos potenciais e limites de concretização deste tipo de meta, veja estudo do Banco Mundial "Impact Evaluation Report: Building Institutions and Financing Local Development, Lessons from Brazil and the Philippines" Report Nº 18727 de 1998.

58 Ver "Avaliação do financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural no Nordeste" Brasília: IPEA – Revista Planejamento e Políticas Públicas Nº 15 pp. 131-161, Jun. 1997 e também "Dívida pública externa: empréstimos do BIRD ao Brasil" Brasília: IPEA – Revista Planejamento e Políticas Públicas Nº 21 pp. 103-150, Jun. 2000; disponíveis no Sítio: www.ipea.gov.br.

59 Um programa correlato, anterior ao Procentro, que apresenta problema similar na relação custo/benefício é o programa "Cingapura", que recebeu financiamento do BID durante a Gestão Maluf, e possui sérios problemas de regularização fundiária e amplos custos adicionais não previstos originalmente no contrato de empréstimo.

60 Em agosto de 2008 – período de fechamento desta publicação – após diversas cobranças das organizações da sociedade civil e críticas da imprensa ao atraso do Programa financiado pelo BID, a Prefeitura se viu na obrigação de dar maior transparência ao financiamento externo, publicando um sítio do mesmo na internet. O sítio, intitulado "Procentro" (www.procentro.com.br) contém dados orçamentários, resumo dos projetos e ações e imagens de obras concluídas e em andamento, representando significativo avanço na transparência do programa. No entanto, a busca de informações apresenta dificuldades para aqueles não familiarizados com o Programa, bem como não possibilita consulta aos documentos oficiais do mesmo – passos importantes para o avanço nas condições de controle social, que esperamos que sejam dados em breve.

outro lado, o agrupamento em políticas públicas específicas, no estudo de caso aqui estudado, dentro das políticas de reabilitação do Centro.

Permitir bibliotecas setoriais de acesso público – documentos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas devem estar disponíveis no acervo das bibliotecas dos respectivos órgãos, e acessíveis ao contribuinte sem empecilhos ou impedimentos burocráticos artificiais que impedem na prática o exercício da cidadania.

Democratizar a gestão do Programa "Reabilitação do Centro de São Paulo" – deve ser recriado o conselho gestor do Programa, como espaço de diálogo e acordo acerca das ações da Prefeitura no centro da cidade, e em especial, como coordenador do esforço de avaliação de resultados e impactos ao final deste Programa.

3) Recomendações às organizações interessadas na práxis do controle social

Acompanhar os atores sociais – políticas públicas não ocorrem no vácuo, elas constituem resultado de um equilíbrio político obtido entre diferentes atores sociais diretamente envolvidos no planejamento, na implementação, no financiamento e na avaliação da política, assim, identificar e acompanhar as motivações e o discurso destes atores ao longo do tempo é tão relevante quanto acompanhar a execução orçamentária.

Atuar com enfoque processual – políticas públicas constituem um processo de construção permanente, desde o seu início e durante toda sua implementação elas oferecerem oportunidades e limitações variadas à participação, não se trata de um sistema fechado e linear. Assim, identificar as variações no grau de participação ao longo de tempo constitui um exercício enriquecedor da análise.

Criar expertise própria – para além dos embates ideológicos, as organizações comunitárias ou ONGs devem começar a capacitar os membros para entender: (i) o ciclo do orçamento público, (ii) o ciclo de gerência de projetos, (iii) os mecanismos da contabilidade pública. Desta forma, é possível estar em condições de acionar os operadores da Justiça, em especial o Ministério Público, quando do exercício do direito de acesso anual às contas da Prefeitura.

4) Recomendações à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas do Município

Ampliar informação sobre a legalidade dos desembolsos – a Câmara Municipal de São Paulo profissionalizou e especializou a análise das contas da Prefeitura por meio da criação do Tribunal de Contas do município, que deveria informar ativamente a opinião pública, instituir mecanismos regulares de interação e comunicação com a sociedade civil, e qualificar as informações que fornece aos gabinetes dos vereadores sobre a execução de políticas públicas específicas.

Avaliar a relação custo/benefício – a Câmara Municipal deveria garantir por meio de legislação específica, que contratos de financiamento externo contraídos pela Prefeitura passassem por uma análise da relação de custo/benefício de sua viabilidade econômico-financeira, realizada por uma auditoria

externa em conjunto com o COFLEX, cujos resultados fossem projetados nos futuros Planos Plurianuais do Município.

Divulgar a avaliação de impacto – a análise do desempenho do Executivo deveria ultrapassar o atual foco na legalidade do gasto, e incluir também avaliações acerca dos resultados e impactos obtidos por políticas públicas selecionadas por meio de sorteio anual, seja diretamente por técnicos do Tribunal de Contas do município, seja por universidades públicas conveniadas.

Proceder ao teste de novas ferramentas – do mesmo modo que a sociedade civil vem introduzindo e testando há décadas ferramentas inovadoras de ampliação da participação popular e do controle social, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município poderiam inovar no teste de instrumentos de avaliação do Executivo, e no seu maior envolvimento com as organizações da sociedade civil no tema avaliação do desempenho de políticas públicas.

5) Recomendações ao BID

Implantar mecanismos de sanção nos contratos – os contratos de financiamento firmados pelo Banco devem conter uma cláusula que especifica sanções aos seus funcionários e representantes que ocultarem do contribuinte e da opinião pública os documentos básicos de um financiamento (linha de base; estratégia do projeto; relatórios de consultorias; relatórios anuais de execução; avaliações externas).

Promover a celeridade na execução – o atraso em quase dois anos em um projeto com prazo de execução de seis anos constitui um desvio grave quanto às boas práticas de gerência de projetos, em especial considerando que se trata de um empréstimo que contribui para o endividamento externo e implica na cobrança de taxas e multas. Assim, tanto deveria existir no sítio do Banco uma página dedicada à transparência dos financiamentos acoplada ao cronograma de execução, que permita a conferência rápida e fácil do ritmo de andamento dos desembolsos e os custos envolvidos com o projeto, como o ente governador do Brasil na direção do Banco deveria receber reportes especiais sobre os riscos financeiros ao país por projetos com tal atraso de execução.

Revisar o uso do Marco Lógico – o Marco Lógico não tem sido utilizado efetivamente como ferramenta de planejamento e comunicação na gestão do Programa em questão. Assim, se o Marco Lógico constitui apenas um formulário a mais na burocracia interna, ele deveria ser abolido, pois, encarece e dificulta a gestão do Programa. No entanto, se esse instrumento constitui efetivamente uma ferramenta de gestão, ele deve ser amplamente divulgado aos atores envolvidos e atualizado conforme o andamento do Programa, em especial quanto aos indicadores que servem de base para a avaliação dos resultados e impactos.

Qualificar o diálogo com a sociedade civil – o Comitê de Assessores da Sociedade Civil (CASC) do BID tem servido mais como instância política e consultiva na estrutura do Banco em Brasília, não permitindo, porém, um debate técnico acerca dos empréstimos problemáticos como o analisado neste projeto

e deveria ser qualificado em sua capacidade de análise, bem como fortalecido em sua capacidade de gerar recomendações às operações do Banco.

Fortalecer o papel do governador do Banco no Brasil – o gabinete do governador do Brasil na direção do Banco constitui uma instância de comunicação de mão dupla: de um lado representa os interesses do governo brasileiro, em especial o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao mesmo tempo em que integra a estrutura organizacional do Banco, e deveria abrir espaço para consultas bianuais com atores da sociedade civil sobre as operações financiadas pelo Banco no País.

Considerações finais

Concluimos que o trabalho de acompanhamento de políticas públicas requer a atuação em duas frentes, que permitem identificar as correlações de forças envolvidas na construção de um programa público: a recomposição do histórico da política pública e a avaliação das condições de controle social durante as etapas de elaboração, implementação e avaliação da política.

O trabalho desenvolvido para o caso do financiamento do BID à PMSP demonstrou, por meio do instrumental construído, que as possibilidades de controle social têm sido frágeis – quando não inexistentes – em praticamente todas as etapas do processo, marcado pelas rupturas e retomadas advindas das mudanças de gestão municipal. Nesse sentido, a reconstituição histórica tornou-se bastante relevante, por desvelar os caminhos efetivos pelos quais o Programa vem sendo planejado e executado.

A situação em que se encontrava o Programa no início de 2007 dificultou o exercício de controle social conforme planejado – um acompanhamento preciso e detalhado de todas as suas etapas, de seu estágio de execução e dos impactos gerados pelo mesmo. O acesso à informação é pré-requisito básico para o exercício do controle social, no entanto, os dados adquiridos foram escassos e acessados de forma pouco institucionalizada. A informação obtida teve que ser processada o que requer técnicos especializados, tempo e recursos – dificultando o controle por parte da sociedade.

Ademais, a ausência de instâncias de participação nas quais fosse possível discutir o andamento do Programa dificultou ainda mais o acesso aos dados e aos gestores.

Apesar das dificuldades, os resultados de nossa tentativa de monitoramento nos permitem chegar às seguintes conclusões acerca do Programa:

- Houve longos atrasos e descontinuidade do Programa, o que contribui muito para a situação atual de baixa execução de ações e investimentos;
- Há interpretações diferenciadas sobre objetivos e estratégias por parte dos gestores envolvidos no processo, inclusive entre os técnicos do BID. Isso também contribuiu para a constante fase de revisão das ações.

Tais questões demonstraram que o Programa se caracteriza por conflitos continuados pelo acesso aos recursos – o que abre oportunidades de participa-

ção temporária para certos atores ao mesmo tempo em que fecha para outros, em alternância. Além disso, o Programa não segue um ritmo lógico, racional e objetivo de execução, seus custos não são transparentes e há dúvidas quanto às vantagens financeiras da operação de crédito. Essas constatações evidenciaram-se a partir da recomposição histórica do financiamento.

Diante desse quadro, ganhou força no projeto a frente de trabalho de construção de instrumentos de avaliação do controle social de políticas públicas. Buscou-se construir uma metodologia de avaliação das condições de controle social nas políticas públicas locais, destacando três pontos fundamentais citados: o acesso à informação, as possibilidades de monitoramento e sanção e a participação social na definição e implementação de políticas públicas.

Para tanto, dividimos a análise sempre em dois blocos: (a) o que há de aparato legal, institucional e contratual, juntamente com o discurso acerca das possibilidades de controle social; (b) como se deu a tentativa de controle, evidenciando as dificuldades e facilidades desse processo.

Percebeu-se que há grande discrepância entre as leis e os fatos, sendo extremamente frágil a possibilidade real de controle social. Os resultados de nossa experiência confirmam os da análise do processo histórico do financiamento do BID à PMSP: ao longo de todo o processo houve pouca transparência, pouca disponibilidade de informação, difíceis condições de monitoramento e frágeis processos de participação social. Portanto, nossa experiência é condizente com o processo como um todo, que foi marcado por péssimas condições de controle social.

Por fim, ressaltamos que nossa hipótese inicial, de que seria mais fácil monitorar um Programa financiado pelo BID, não se confirmou, evidenciando a necessidade de o poder público local, o Banco e a sociedade civil trabalharem para melhorar as condições de controle social das políticas públicas.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, M.A.R. Panorama. **Revista Urbs**. São Paulo: Associação Viva o Centro, ano IX, n. 37, abr/mai 2005.

ALMEIDA, M.A.R. Viva uma história de 15 anos. **Revista Urbs Edição especial Viva o Centro 15 anos**. São Paulo: Associação Viva o Centro, ano X, n. 42, dez. 2006.

ARANTES, P. F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

ARNSTEIN, Sherry R. **A Ladder of Citizen Participation**. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, p. 216-224. Disponível em: < <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> >. Acesso em: out 2007.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. BID libera recursos para Ação Centro. **Revista Urbs**. São Paulo, ano VIII, n. 35, ago./set. 2004.

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. Poder público no centro. **Revista Urbs**. São Paulo, ano VII, n. 32, out./nov. 2003, p. 42.

BALCÃO, N.; TEIXEIRA, A. C. (Orgs.). **Controle social do orçamento público**. Revista Pólis n. 44. Instituto Pólis: São Paulo, 2003.

BARON, S.; FIELD, J.; SCHULLER, T. (Orgs.). **Social Capital: Critical Perspectives**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BARROS, F. (Org.). **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. Brasília: Rede Brasil, 2001.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Finanças recebe explicações do vice-presidente da Emurb. Comissão busca esclarecer detalhes de empréstimo do BID**. São Paulo, 24 out. 2006.

CASTRO, M. F. (Org.) **A sociedade civil e o monitoramento das instituições financeiras multilaterais**. Brasília: Rede Brasil, 2005.

CUNILL GRAU, N. **Responsabilización por el Control Social**. In: **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Consejo Científico del CLAD. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000. p. 269-327.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. **Observatório dos Direitos do Cidadão. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006**. São Paulo, Pólis, 2007.

DIÁRIO DO SENADO FEDERAL. Brasília, 06 de maio de 2004. Disponível em: <www.senado.gov.br/web/cegraf/diario>. Acesso em: 10 maio 2007.

DIMENSTEIN, G. **Uma maravilhosa agulhada na cracolândia**. Folha de São Paulo, 15 de novembro de 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Limpeza ainda precisa melhorar, diz secretário**. São Paulo, 12 de maio 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Reformada, República ganha banco antimendigo**. São Paulo, 2 fev. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Uma Berrini na cracolândia?** São Paulo, 22 de maio de 2007.

INSTITUTO PÓLIS. **Observatório dos Direitos do Cidadão**. Sítio na Internet. Disponível em: <http://www.polis.org.br/tematicas14.asp?cd_camada1=12&cd_camada2=69>. Acesso em: 10 mar 2007.

JORNAL DO SENADO. **Aprovados US\$ 100 mi para a capital paulista**. Brasília, 06 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/jornal/noticia>>. Acesso em: maio 2007.

JOSÉ, B. K. **Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo**. São Paulo: Anna Blume/FAPESP, 2007.

KOHN, M. Civil Republicanism versus Social Struggle: a Gramscian Approach to Associationalism in Italy. **Political Power and Social Theory**, Connecticut, v. 13, p. 201-235, 1999.

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS FAUUSP; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. **Avaliação dos instrumentos instituídos ou implementados nos últimos 15 anos na área central de São Paulo**. In: Observatório do uso do solo e da gestão fundiária no Centro de São Paulo. São Paulo: LABHAB/LILP, 2006.

LEIRNER, A. I. **Divisão de poder e autoridade civil: governança, políticas públicas e desenvolvimento local em projetos fomentados por agências multilaterais**. Dissertação (mestrado). Fundação Getúlio Vargas – EAESP. São Paulo, 2006.

NAKANO, A. K.; CAMPOS NETO, C. M. e ROLNIK, R. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In: COMIN, A (Org.). **Caminhos para o Centro**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004, p. 123-158.

O ESTADO DE SÃO PAULO ONLINE. **Ambulantes realizam protesto nesta quarta-feira no Brás**. São Paulo, 30 maio 2007.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Reforma do Parque Dom Pedro é abandonada**. São Paulo, 10 set. 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **SP desapropria dois prédios para revitalizar o centro**. São Paulo, 09 maio 2007.

O GLOBO. **Senado adia empréstimo para Marta**, 13/02/2004. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=105620>>. Acesso em: 25 mar 2007.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

- REVISTA VEJA. **A solução é derrubar**. São Paulo, 08 jan. 2006.
- SÃO PAULO (Município). **Senado aprova empréstimo do BID para o Centro**. Sítio da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb>. Acesso em: 25 mar 2007.
- SECOVI realiza seminário internacional sobre reabilitação do Centro de São Paulo. **Arquitetura e Design**. São Paulo, 27 jun. 2003.
- SERAFIM, L. **Controle Social nas Agências Reguladoras Brasileiras: Entre Projetos Políticos e Modelo Institucional. A ANEL nos Governos FHC e Lula (1995-2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). IFCH - UNICAMP, Campinas, 2007.
- SÍTIO DA AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO GRANDE ABC. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br>>. Acesso em: 08 ago 2007.
- SÍTIO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Finanças recebe explicações do vice-presidente da Emurb. Comissão busca esclarecer detalhes de empréstimo do BID**. São Paulo, 24 out. 2006.
- SÍTIO DO DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Em busca da velha República**. São Paulo, 23 nov. 2005.
- SÍTIO DO POLÍTICO ALOIZIO MERCADANTE. **Centro de São Paulo terá US\$ 100,4 milhões do BID**, 02/12/2003. Disponível em: <<http://www.mercadante.com.br/noticias>>. Acesso em: 10 maio 2007.
- SÍTIO SETOR 3. **Programas paralisados**. São Paulo, 16 jun. 2005.
- SÍTIO TERRA. **Prefeitura reinaugura praça no centro de São Paulo**. São Paulo, 21 fev. 2007.
- STRECK, D.R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas – Revista da Ciências Sociais**, São Paulo, FFCH-PUCRS, v. 6, n. 1, jan/jun, 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24/1588>>. Acesso em: 10 fev. 2008.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Org.). **Os Sentidos da Democracia e da Participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.
- TSUKUMO, I.T.L. **Habitação Social no Centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. Dissertação (mestrado em urbanismo). FAU USP, São Paulo, 2007.
- VALOR ECONÔMICO. **Companhias aguardam definições da "Nova Luz"**. São Paulo, 06 mar. 2007.
- VARGAS, H. C. e CASTILHO, A. L. H. **Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados**. Barueri: Manole, 2006.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1998.
- VIVA O CENTRO INFORME ONLINE. **Prefeitura e Estado estudam bases do programa habitacional para o Centro**. São Paulo, 23 maio 2007.

Documentos consultados

BID. **Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Série de políticas e estratégias setoriais do Departamento de Desenvolvimento Sustentável. Washington, 19 de maio de 2004.

Disponível em: <<http://www.iadb.org/sds/doc/SGC-GN-2232-5-P.pdf>>. Acesso em: 10 out 1007.

BID, Mecanismo de Investigação Independente. **Avisos e Informes**. Sítio na Internet, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/aboutus/iii/independent_invest/notices.cfm?language=spanish>. Acesso em: 20 mar 2007 e BID.

BID, **Supervisão e Auditoria**. Sítio na internet, 2007. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/III/audit.cfm?language=Portuguese>>. Acesso em 03 ago 2007.

BID. Consulta e Participação. BID, sítio na internet. Disponível em: <<http://www.iadb.org/aboutus/III/consultation.cfm?language=Portuguese>>. Acesso em: 03 ago 2007.

BID. **Estratégia do Banco para o Brasil (2004-2007)**. BID, 2007. Disponível em: <www.iadb.org/idbdocs.cfm?docnum=465921>. Acesso em: abr. 2007.

BID. **La participación ciudadana en la estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo**. Sem data. Disponível em: <www.iadb.org/sds/doc/sgc-06-S.pdf>. Acesso em: 17 jul 2007.

BID. **Mecanismo de Investigação Independente: Projeto da Usina Hidrelétrica de Cana Brava**. Resumo do Relatório do Painel e da Resposta da Administração do BID, fev. 2006. Disponível em: <idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=680270>. Acesso em: 10 ago 2007.

BID. **Política de Acesso a Informações**. BID, 2006. Disponível em: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=435452>>. Acesso em: 30 ago 2007.

BID. **Programa de Rehabilitación del Área Central del Municipio de São Paulo – Procentro (Br-0391)**. Propuesta de Préstamo, outubro de 2003.

BID; PMSP. **Contrato de Empréstimo No 1479/OC-BR**, 02 de Junho de 2004.

BID; PMSP. EMURB. **Tabela Ações por Sub-Componente**. São Paulo, Julho de 2007.

BID; PMSP. **Marco Lógico do Programa**. In: Programa Ação Centro. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004. São Paulo: PMSP/EMURB, nov. 2004.

BID; PMSP. **Plano de Ação 2004**. In: Programa Ação Centro. São Paulo: PMSP/EMURB, nov. 2004 (1 CD Rom).

BID; PMSP. **Programa Ação Centro**. Anexo B – Procedimento para licitações. In: Programa Ação Centro. São Paulo: PMSP/EMURB, nov. 2004 (1 CD Rom).

BID; PMSP. **Programa Ação Centro**. Regulamento Operacional – Revisão 1/2004. In: Programa Ação Centro. São Paulo: PMSP/EMURB, nov. 2004 (1 CD Rom).

BID; PMSP. **Programa de Reabilitação da Área Central do Município De São Paulo (Procentro)**, Visita de Inspeção e Ajuda Memória, janeiro de 2003.

BID; PMSP. **Programa de Reabilitação da Área Central do Município De São Paulo (Procentro)**, Visita de Inspeção e Ajuda Memória, novembro de 2003.

BID; PMSP. **Programa de Reabilitação da Área Central de São Paulo – PRO-CENTRO**. São Paulo: PMSP/EMURB, 2003.

BID; PMSP. **Programa de Reabilitação da Área Central do Município De São Paulo (Procentro)**, Visita de Inspeção e Ajuda Memória, julho de 2005

PBLM CONSULTORIA EMPRESARIAL; SÃO PAULO (Município). **Serviços de Consultoria Técnica Especializada para Avaliação Econômica do Programa**. Relatório Final. São Paulo, maio de 2003.

PMSP. **Carta Consulta à COFIEIX – Comissão de Financiamentos Externos.** São Paulo, julho de 1996.

PMSP. EMURB. **Programa Ação Centro.** São Paulo: PMSP/EMURB, nov. 2004 (1 CD Rom).

PMSP. EMURB. **Programa Procentro.** São Paulo, Julho de 2007.

PMSP. **Nova Luz.** Sítio da Prefeitura de São Paulo, 2007. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/nova_luz/0005>. Acesso em: set 2007.

PMSP. **Processos.** Sítio da Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/gestaopublica/processos/0009>>. Acesso em: 15 jul 2007.

PMSP. **Reconstruir o Centro – reconstruir a cidade e a cidadania.** São Paulo: PMSP, 2001.

PMSP. **Reconstruir o Centro.** Sítio da Prefeitura de São Paulo.

PMSP. **Relatório Circunstanciado das Condições Encontradas na região central e propostas tendentes à implementação das ações necessárias à re-qualificação urbana do centro de São Paulo.** São Paulo, 1995.

SÃO PAULO (Município). **Lei municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002.** Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, art. 155, art. 171.

Lista de nomes citados

Aderbal Curvello, engenheiro, especialista do BID responsável pelo programa de "Reabilitação do Centro de São Paulo" (2005-2008).

Clara Ant, arquiteta e urbanista, administradora regional da Sé e presidente do Procentro de 2001 a 2002.

Daniela Motisuke, arquiteta e urbanista, desenvolveu dissertação de mestrado sobre o programa "Ação Centro" (FAU USP, 2008).

Elisabete França arquiteta e urbanista, funcionária e Superintendente de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (2005-2008).

Fabrina Furtado, cientista política, secretária executiva da ONG Rede Brasil (2008).

Guilherme de Assis Almeida, advogado, consultor da sociedade civil e segurança cidadã do BID/Brasil (até 2008).

Helena Menna Barreto Silva, arquiteta e urbanista, colaboradora desta pesquisa e coordenadora do programa "Morar no Centro" da Prefeitura de São Paulo no período de 2001 e 2004.

Heloisa Proença, arquiteta e urbanista, secretária de Planejamento na gestão Celso Pitta e diretora da EMURB de janeiro de 2005 a agosto de 2006.

Lizandra Guerra, advogada e administradora pública, colaboradora deste projeto e funcionária da EMURB durante o processo de estruturação do Programa (2005-2006).

Marco Antonio de Almeida, engenheiro, Presidente da Associação Viva o Centro (2008).

Nádia Somekh, arquiteta e urbanista, presidente da EMURB (2002-2004).

Rémy Prud'homme, economista, consultor francês do BID com experiência em projetos de requalificação de áreas degradadas.

Renata Milanesi, arquiteta e urbanista, foi coordenadora de participação social do programa "Ação Centro" na EMURB (2001-2004).

Rovena Negreiros, economista e coordenadora do projeto "Nova Luz" (2006-2008) na EMURB.

Rosana de Freitas, socióloga, chefe de gabinete da Secretaria do Trabalho (2001-2004).

Rubens Chammas, engenheiro, diretor de Desenvolvimento e Intervenções Urbanas da EMURB (2008).

Sanderley Fiusa, engenheiro, Diretor do Procentro (1997-2000). Vice-presidente da Brasilinvest e vice-diretor da Neonet Brasil (2007).

Sérgio Torecillas, engenheiro, administrador regional (2001-2002) e subprefeito da Sé (2002-2004).

Silvana Zioni, arquiteta e urbanista, coordenadora do projeto de transportes no Centro (2001-2004). Professora da FAU Mackenzie (2008).

Ursula Peres, economista, coordenadora de finanças do Programa na EMURB (2002-2004).

Viviane Delgado, assistente social funcionária da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (2008).

Índice de tabelas, gráficos, mapas e quadros

Tabelas

Tabela 1. Orçamento do programa "Procentro" (1993-2000) (em US\$)	19
Tabela 2. Orçamento do programa "Ação Centro" (2002-2004) por Componentes, Subcomponentes e fonte de recursos (em US\$)	36
Tabela 3. Programa "Ação Centro"(2002-2004): montante de recursos por eixo (em US\$)	37
Tabela 4. Extrato de empenho do programa "Ação Centro" (2002-2004) – exercício de 2004 (em R\$)	54
Tabela 5. "Procentro - 2005" (2005-2008): montante de recursos por eixo (em US\$)	62
Tabela 6. "Procentro - 2005" (2005-2008): Investimentos realizados e reconhecidos até Maio de 2007 (em US\$)	74
Tabela 7. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) – exercício de 2005 (em R\$)	74
Tabela 8. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) – exercício de 2006 (em R\$)	76
Tabela 9. Síntese de empenhos por ação e fonte de recursos – exercício de 2006 (em R\$)	77
Tabela 10. Síntese de empenhos por ação e fonte de recursos – exercício de 2007 (em R\$)	79
Tabela 11. Extrato de empenho do programa "Procentro - 2005" (2005-2008) – exercício de 2007 (em R\$)	80
Tabela 12. Total geral dos empenhos do Programa financiado pelo BID de 2004 a 2007 (em R\$)	86
Tabela 13. Total de empenho após cancelamento por fonte de recurso de 2004 a 2007 (em R\$)	87
Tabela 14. Acesso a documentos oficiais do financiamento do BID à PMSP pela equipe Pólis /Care Brasil	107
Tabela 15. Entrevistas realizadas durante o projeto (março a outubro de 2007) pela equipe Pólis /Care Brasil	109
Tabela 16. Tentativas de solicitação de entrevistas pela equipe Pólis/Care Brasil nos meses de setembro a dezembro de 2007	109

Gráficos

Gráfico 1. Programa "Ação Centro"(2002-2004): montante de recursos por eixo (% em US\$)	37
Gráfico 2. Programa "Ação Centro" (2002-2004): desembolsado por Subcomponente, segundo balanço de novembro de 2004 (em US\$)	53
Gráfico 3. "Procentro - 2005" (2005-2008): montante de recursos por eixo (em US\$)	62
Gráfico 4. "Ação Centro" (2002-2004) e "Procentro - 2005" (2005-2008) orçamentos por eixos de ação (em US\$)	82
Gráfico 5. "Ação Centro" (2002-2004): Montante de Recursos por Sub-grupo de análise (%)	83
Gráfico 6. "Procentro - 2005 "(2005-2008): Montante de Recursos por Sub-grupo de análise (%)	83
Gráfico 7. Total geral dos empenhos do Programa financiado pelo BID de 2004 a 2007 (em R\$)	87
Gráfico 8. Total de empenho após cancelamento por fonte de recurso de 2004 a 2007 (em R\$)	88

Mapas

Conjunto de Mapas 1. Distribuição territorial das ações propostas no "Procentro" (1993-2000)	89
1A Intervenções em edifícios	89
1B Intervenções urbanas	90
1C Intervenções de infra-estrutura	91
Conjunto de Mapas 2. Distribuição territorial das ações propostas no "Reconstruir o Centro" (2001-2002).	92
2A Intervenções em edifícios	92
2B Intervenções urbanas	93
2C Intervenções de infra-estrutura	94
Conjunto de Mapas 3. Distribuição territorial das ações propostas no "Ação Centro" (2002-2004)	95
3A Intervenções em edifícios	95
3B Intervenções urbanas	96
3C Intervenções de infra-estrutura	97
Conjunto de Mapas 4. Distribuição territorial das ações propostas no "Procentro - 2005". (2005-2008)	98
4A Intervenções em edifícios	98
4B Intervenções urbanas	99
4C Intervenções de infra-estrutura	100

Quadros

Quadro 1. Participação social e estrutura institucional/legal de gestão no financiamento do BID à PMSP.	127
Quadro 2. Atores com participação em instâncias ligadas ao financiamento do BID à PMSP	130

PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 2174 6800 - fax: 0xx11 2174 6848
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - site na internet: www.polis.org.br

Coordenadoria executiva: Anna Luiza Salles Souto, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava (coordenador geral).

Equipe técnica: Adriano Borges, Agnaldo dos Santos, Altair Moreira, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Cecilia Bissoli, Christiane Costa, Cristiane Gomes, Daniela Greeb, Elisabeth Grimberg, Éllade Imperato, Florence Raes, Gerson Brandão, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Isadora Tsukumo, Jane Casella, Jorge Kayano, José Augusto Ribeiro, Juliana Sicoli, Kazuo Nakano, Lizandra Serafim, Luís Eduardo Tavares, Máira Mano, Margareth Uemura, Maria do Carmo Albuquerque, Mariana Romão, Marilda Donatelli, Natasha Menegon, Nelson Saule, Nina Best, Osmar Leite, Othon Silveira, Paula Santoro, Paulo Romeiro, Patrícia Cobra, Pedro Pontual, Renato Cymbalista, Silvio Caccia Bava, Tania Masselli, Veridiana Negrini, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

Equipe administrativa: Benedita Aparecida de Oliveira, Cristina Rodrigues, Diego da Silva, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Lucas de Figueiredo, Messias Pinto, Rosângela Maria da Silva, Silvana Cupaiolo, Tânia Pessoa, Tereza Teixeira.

Estagiários: Carolina Caffé, Charles Roberto de Almeida, Cláudia Nogueira, Isabel Ginters, Kleber Oliveira, Natasha Zanardi, Pedro Nogueira, Stacy Torres.

Colaboradores: Adriana Fernandes, Beatriz Vieira, Cláudio Lorenzetti, Daniel Kondo, Dinalva Roldan, Fernanda de Almeida, Gabriela Lotta, Hugo Bellini, José Carlos Vaz, Patrícia Gaturamo, Pedro Garcia.

Conselho Diretor e Fiscal

Diretora presidente: Teresa Belda
Diretora vice-presidente: Marta Gil

Conselheiros: Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloisa Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Elisabeth Grimberg, Teresa Belda, Marta Gil, Nelson Saule, Osmar Leite, Paulo Itacarambi, Peter Spink, Renata Villas-Boas, Silvio Caccia Bava, Vera Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico.

Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos jurídico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, oficinas, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas
- 40 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local

- 41 O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural na Construção de um Mundo Solidário
- 42 Segurança Alimentar e Inclusão Social : A escola na promoção da saúde infantil
- 43 Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44 Controle Social do Orçamento Público
- 45 Fundos Públicos
- 46 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local: um olhar sobre a articulação de atores
- 47 Você quer um bom conselho? Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural
- 48 Sentidos da Democracia e da Participação
- 49 Coleta seletiva com inclusão dos catadores - Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo Experiência e desafios

outras publicações

- Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?
- Alternativas Contra a Fome
- Poder Local, Participação Popular e Construção da Cidadania
- Para quê Participação Popular nos Governos Locais?
- Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo
- Os Desafios da Gestão Municipal Democrática
- Direito à Cidade e Meio Ambiente
- Falas em Torno do Lixo
- 125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal
- Guia do Estatuto da Cidade
- Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção
- Monitoramento e Avaliação do Empoderamento
- A Situação dos Direitos Humanos das Comunidades Negras e Tradicionais de Alcântara
- Cadernos de Proposições para o Século XXI
- Série Desafios da Gestão Municipal Democrática
- Série Observatório dos Direitos do Cidadão
- Cadernos Pólis
- Pólis Papers

para adquirir esta e outras publicações do pólis

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 2174 6800 ou pelo correio eletrônico: publicacoes@polis.org.br

Este livro foi composto na fonte RotisSemiSans e impresso em Setembro de
2008 pela gráfica Maxprint sobre papel Pólen 70 g/m²