

# A participação social no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo

FRANCISCO COMARÚ

ROSA FALZONI



# Sumário

<b>Introdução</b>	<b>5</b>
Considerações sobre algumas concepções de participação	5
O BID e a participação	9
 <b>O Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo</b>	 <b>11</b>
 <b>Percepção de Atores-chave sobre a participação no Programa</b>	 <b>13</b>
Prefeitura: qual compromisso e com que tipo a participação?	13
BID: qual compromisso e com que tipo de participação?	16
O olhar de representantes de segmentos da sociedade civil	19
Acesso a informações sobre o projeto	22
 <b>Discussões e considerações finais</b>	 <b>25</b>
 <b>Referências Bibliográficas</b>	 <b>29</b>



# Introdução

## Considerações sobre algumas concepções de participação

Objetiva-se aqui, realizar uma análise do processo de participação social no Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo no âmbito deste esforço de desenvolver uma metodologia de monitoramento do desenvolvimento de grandes projetos, que envolvem financiamento externo e de fortalecimento do controle social em políticas públicas.

Há referências diversas sobre o entendimento de participação social. Nota-se pela observação empírica que existem graus de profundidade muito diferentes nos inúmeros processos, mecanismos e instâncias chamadas de participativas.

Considera-se nesta análise que é importante distinguir, ainda que de forma relativamente simples, que tipo de participação os diferentes atores estão se referindo, tanto quando se fala, quanto quando se pratica.

A idéia da participação e controle social das políticas, programas e projetos públicos pressupõe que apenas o sistema de democracia representativo é insuficiente para garantir uma das finalidades do sistema, que é democratizá-lo, por meio da melhor distribuição do poder político e econômico.

Chauí (2004) discute duas perspectivas para entendimento de democracia e de participação: liberal e de esquerda. Na primeira concepção a cidadania é definida pelos direitos civis e a democracia se reduz a um regime político eficaz organizado que se manifesta no processo eleitoral de escolha de representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas sociais e econômicos. *Esta concepção de democracia enfatiza a idéia de representação, ora entendida como delegação de poderes, ora como governo de poucos sobre muitos.*

Na segunda perspectiva, a autora considera que o pensamento de esquerda (...) redefiniu a democracia recusando considerá-lo apenas um regime político, afirmando a idéia de sociedade democrática. Nesta concepção *a ênfase recai sobre a idéia e a prática da participação, ora entendida como ação direta nas ações políticas, ora como interlocução social que determina, orienta e controla a ação dos representantes* (CHAUÍ, 2004).

Para Chauí, uma sociedade é democrática quando institui algo mais profundo, que é a condição do próprio regime político, ou seja, quando institui direitos e esta instituição é uma criação social, de tal maneira que a atividade democrática social realiza-se como luta social e, politicamente, como um contra-poder social e que termina, dirige, controla, limita e modifica a ação estatal e o poder dos governantes (CHAUÍ, 2005).

Demo (2001) defende que, do ponto de vista da cidadania e da sustentabilidade do desenvolvimento, o controle democrático consiste num critério central para a conquista da qualidade de vida. O autor também identifica, na sua análise, duas concepções possíveis de participação, afirmando que, nos dias atuais, geralmente se reconhece a importância da participação popular ante projetos de desenvolvimento.

Numa primeira concepção de participação considera-se a mesma, como um processo de convalidação, num contexto de uma visão liberal, em que a cidadania é tutelada ou assistida.

Na segunda concepção a participação é uma ferramenta para emancipação. Neste caso, o autor considera que a melhor política social provém da cidadania popular marcada pelo controle democrático. Daí surgiriam algumas questões entre as quais duas mais centrais: a) competência política – como habilidade de produzir cidadania de baixo para cima; b) qual Estado e Governo estaria disposto a dividir poder e ser controlado?

Para Demo (2001) *a capacidade associativa de controlar o Estado e outras instâncias de poder – inclusive o mercado – é o fulcro essencial da democracia (...). O autor enfatiza ainda que “de partida é fundamental reconhecer que a participação pode ser utilizada como slogan ou fetiche para um quadro histórico que ainda não apresenta um mínimo de competência política”*. Neste sentido questionar-se-ia até que ponto a participação existente é real ou é fantasia.

Sousa Santos (2007) também se refere a democracia liberal representativa que significaria, de um lado, autorização, e de outro, prestação de contas. No entanto, o autor nota que o processo de autorização acontece por meio do voto, mas o processo de prestação de contas muitas vezes não tem ocorrido no jogo democrático atual. Em muitos casos empíricos nota-se que *“quanto mais se fala em transparência, menos transparência há”*. Daí o autor conclui que, dado que a prestação não acontece, a autorização entra em crise por meio de duas patologias: *a da representação – os representados não se sentem representados por seus representantes – e a da participação – abstencionismo muito freqüente: “não vou participar porque meu voto não tem importância” ou porque “acontece sempre a mesma coisa”*.

Por outro lado, o autor defende que por meio da democracia participativa (direta) poder-se-ia cumprir um papel importantíssimo de complementaridade à democracia representativa, por meio, não apenas da delegação, mas da tomada direta de decisões. Com relação ao caso brasileiro, Sousa Santos (2007) defende que há casos em que uma democracia participativa no nível local consegue

articular autorização com prestação de contas, criando realmente transparência e limitando a corrupção – isso está de fato demonstrado – conseguindo uma redistribuição social. A democracia participativa teria a capacidade de *ampliar a agenda política*.

No entanto, para que a democracia participativa funcione alguns desafios e pressupostos colocam-se. E é aí que o autor chama a atenção para o risco da *"cidadania bloqueada"*, ou seja de uma banalização da participação: *"participamos cada vez mais do que é menos importante, cada vez mais somos chamados a ter uma opinião sobre coisas cada vez mais banais para a reprodução do poder"*. Neste sentido seria preciso garantir três condições fundamentais para a participação: ter a sobrevivência garantida (ou as condições materiais mínimas para tal), ter um mínimo de liberdade civil e política, e ter acesso a informação (SOUZA SANTOS, 2007).

No Brasil, apesar de terem-se desenvolvido experiências importantes de participação social ou popular nas políticas públicas após a abertura democrática e a Constituição de 1988, observa-se um certo retrocesso deste processo, iniciado, porém, longe de concluído, de participação e controle social das políticas públicas e de democratização do poder político.

Rizek (2007) em sua análise sobre o Orçamento Participativo (OP) na Gestão Marta Suplicy que parte de uma pesquisa etnográfica com delegados, conselheiros e membros da equipe que o coordenava, ressalta a importância do OP, enquanto instrumento de democratização e politização das cidades. No entanto, a mesma análise detalha aspectos e hipóteses do fracasso da experiência na cidade de São Paulo.

Seu trabalho, como a própria autora coloca *questiona e problematiza a idéia mais ou menos corrente de que os dispositivos de participação política são necessariamente expedientes que constituem esferas públicas de interlocução e ação e conformam possibilidades de democratização e, nesse sentido, de publicização da cidade* (RIZEK, 2007).

O OP que já foi considerado referência em termos de mecanismo de planejamento participativo no Brasil e noutros países, possui uma avaliação que deixa muito a desejar e mostra uma crise de sua instituição em São Paulo. A autora levanta três indagações que pesam na reflexão que aqui realizamos: *"a) se a experiência do OP se contrapõe ou acaba por ratificar relações de clientelismo e patrimonialismo que marcaram a história brasileira, permeando a distribuição de recursos e as administrações locais (...); b) sobre a possibilidade ou impossibilidade de construção de mecanismos democráticos que instituíssem ou buscassem recompor dimensões distributivas, políticas públicas, investimentos do Estado, permitindo o restabelecimento de alguma equidade (...) por meio da disputa de fundos públicos; c) sobre a construção ou truncamento do OP como um fórum pelo qual pudessem se constituir e ganhar visibilidade os conflitos legítimos pelo uso e apropriação equânime dos territórios e serviços urbanos, para além da espessa camada de normalidade que obscurece e mantém uma ordem perversa em suas expressões materializadas na cidade de São Paulo."* (RIZEK, 2007)

Entre outros problemas detectados estão o cumprimento bastante parcial do Plano de Obras e Serviços, e a distribuição dos recursos segundo velhas práticas clientelistas, ação popular espetacularizada (no lugar de democratização e participação de fato).

Além disso, a autora indaga se o mecanismo de participação tem uma dimensão politizante ou se constitui em forma de gerir, dividir e legitimar a escassez, por meio de dispositivos participativos. Assim em que medida *a presença popular e as formas de deliberação podem se configurar como legitimação e explicação plausível da desigualdade, na produção de uma complacência e de uma consentimento relativos à mera administração e controle das carências adocicados pela participação e deliberação coletivas*. (RIZEK, 2007).

A reflexão colocada acima, acerca dos rumos tomados por um dos mecanismos mais criativos e inovadores da democracia brasileira, alerta-nos sobre os riscos de uma domesticação dos espaços democratizantes, que teriam potencialidade transformadora ou reformadora na nossa sociedade.

A reflexão vale para o caso dos espaços de participação criados (e extintos) em sucessivas gestões municipais no âmbito do Programa de Reabilitação do Centro, particularmente com relação ao direito de participação, mas com grau muito restrito de tomadas de decisão sobre aspectos importantes ou centrais.

A título de exemplo, no caso do Programa de Reabilitação do Centro jamais foi colocado como objeto de decisão nas instâncias participativas a porcentagem de recursos a ser destinada à habitação social ou à política fundiária. Neste sentido, algumas decisões realmente estratégicas já estavam tomadas de forma bem centralizada e sem participação da sociedade civil.

Outro aspecto relacionado à esta discussão da participação refere-se à apropriação de palavras-chave com seus conceitos e significados de um setor para outro setor, com um correspondente esvaziamento de conteúdo e sentido.

É o que mostra Arantes (2000) em seu ensaio sobre as organizações não governamentais no Brasil. O autor nos mostra como tem ocorrido de forma rápida e abrangente a apropriação semântica – e uma conseqüente perda de sentido – em expressões entre Estado, ONG's e empresas. Expressões como "participação cidadã", "direitos de cidadania", "novos atores", "governança", "capital social" tem sido apropriadas ora por gestores governamentais, ora por empresas, ora por ONG's, motivando uma dificuldade de leitura do seu significado real ou original. Isso resulta num esvaziamento dos sentidos originais que as palavras num determinado contexto e setor teriam.

Com relação à participação é notório que este fenômeno, em maior ou menor medida, vem ocorrendo. Movimentos sociais e organizações não governamentais, governos de todos os tipos e matizes ideológicas, agências internacionais e bancos multilaterais, empresas de variados tamanhos e origens utilizam a expressão "participação" sempre como algo importante e positivo. Certamente que o seu significado não pode ser o mesmo para todos estes setores. Mas, ao mesmo tempo, o que Arantes (2007) nos mostra é que disso resulta uma perda do sentido mais profundo, um esvaziamento, escorregamento semântico.



## O BID e a participação

O BID e os outros bancos e organismos multilaterais vem apresentando nos seus documentos mais recentes a preocupação com a participação. De fato conforme relatado por Soares e Leroy, (1998) nos últimos anos, vem crescendo o reconhecimento dos banco multilaterais sobre a importância da participação no processo de financiamento do desenvolvimento. Os autores coordenaram análises de experiências de participação em projetos específicos. Com relação ao *Painel de Inspeção do Banco Mundial*<sup>1</sup>, por exemplo, reconhecem que embora tenha havido avanços, nota-se *uma distância entre as intenções proclamadas e a realidade vivida dentro da instituição*.

Este estudo mostra que a recente mudança de discurso dos Bancos Multilaterais num aceno de um eventual reconhecimento de importância e sensibilidade maior para aspectos como: impactos ambientais, reassentamentos involuntários, acesso à informações e participação, entre outros, emerge num contexto de constatação de alto percentual de fracasso nas operações de empréstimos efetuadas, além de pressões (principalmente motivadas pela questão ambiental) e ameaças inclusive de cortes nos orçamentos. Em razão disso, os bancos passaram a se preocupar em melhorar a sua performance e sua imagem externa (SOARES e LEROY, 1998).

Segundo documento institucional denominado *Estratégia para Promoção da Participação Cidadã nas Atividades do Banco de 2004*<sup>2</sup> o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) mostra-se, em seu discurso, sensível à importância da participação nas suas atividades e nos projetos financiados.

Neste documento, considera-se a democracia como uma articulação de mecanismos de representação política e participação cívica. De fato, contribuindo para a renovação da *legitimidade das instituições democráticas*, a participação complementa o processo de construção da democracia (IADB, 2004).

O Banco define "participação" como um processo em que cidadãos, por meio dos seus governos ou diretamente, podem influenciar o processo de tomada de decisões relativamente a atividades e objetivos. Assim interpretado, *a participação cidadã não significa poder de decisão, mas, sobretudo, ter a possibilidade de influenciar decisões* que recairão sob responsabilidade de respectivas autoridades em cada instância (IADB, 2004).

Com relação aos projetos específicos o documento deixa claro que a responsabilidade principal cabe aos governos tomadores de empréstimos e agências executoras, enquanto o papel do Banco é *encorajar* e promover a adoção do processo participativo por meio da provisão de seu projeto operacional (IADB, 2004).

Vejamos a seguir uma discussão sobre a participação no Programa de Reabilitação do Centro partindo do ponto de vista de diversos atores e pessoas-chave entrevistados integrantes de governos (em diferentes gestões municipais) e da sociedade civil.

<sup>1</sup> Trata-se de um mecanismo de auditoria relativamente independente que permite a qualquer grupo que se sinta diretamente afetado por algum projeto financiado pelo BIRD e pelo BID, em função do não cumprimento das diretrizes operacionais previstas, requerer uma investigação. Ver: Leroy, J., Soares, M.C.C. (orgs). Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios – Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, 236p.

<sup>2</sup> Título original em inglês: Strategy for promoting citizen participation in Bank Activities.



# O Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo

Conforme constam em documentos oficiais e nos relatos das entrevistas com diversos atores-chave, durante a gestão Celso Pitta, as instâncias de participação social instituídas para os assuntos do centro eram a Comissão Procentro e a Comissão da Operação Urbana Centro.

A partir da necessidade de intervenção na região central da cidade e de uma atuação que a Associação Viva o Centro exerceu ao reivindicar ser interlocutora de seus interesses junto a PMSP, criou-se o Procentro através do Decreto nº 33.389 e também a Comissão Executiva do Procentro através do Decreto nº 33.390 ambos de 15/07/1993 na Gestão de Paulo Maluf. Mas seria na gestão de Celso Pitta que nessa instância surgiria a idéia de financiamento internacional para o Centro, principalmente pelo fato do conselheiro Sanderley Fiusa, também ser consultor do BID. Na proposta inicial a grande tônica de intervenção no Centro seria a construção de garagens o que foi bastante apreciado pelo BID. Em meio às negociações da dívida do município, que impedia a contração de outro financiamento internacional, junto ao Governo Federal, Celso Pitta impôs como condição de negociação da dívida, a autorização para o financiamento tendo como argumentos as propostas de intervenção definidas pelo Procentro, apresentadas como prioridade.

Na gestão em que o financiamento foi aprovado e o Programa iniciado (Marta Suplicy), foram oficialmente instituídas duas instancias de participação no projeto. O Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e a Coordenação Executiva Ação Centro, junto à Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)<sup>3</sup>.

O mesmo decreto criou também o Grupo Técnico – Agencia de Desenvolvimento do Centro de São Paulo vinculado à Diretoria de Desenvolvimento da EMURB e revogou o Decreto 40.753/2001 que criara a Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – Procentro.

Segundo o decreto municipal da Gestão Marta, o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo foi criado baseado em diversos argumentos e justificativas<sup>4</sup>.

O Fórum foi criado segundo discurso oficial, *como canal de participação dos cidadãos na proposição de diretrizes e prioridades de desenvolvimento*

3 Decreto 44.089 de 10 de novembro de 2003

4 a) a importância do fortalecimento do processo participativo para a formulação e implementação de estratégias e ações que promovam a integração e a consolidação dos diferentes instrumentos de intervenção do Poder Público Municipal, bem como a criação de alianças e parcerias com a sociedade civil e o setor privado para a atração de investimentos e a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável do Centro de São Paulo; b) a possibilidade de destinação de recursos públicos e privados, inclusive com a utilização dos incentivos instituídos nas Leis nº 12.349, de 6 de junho de 1997, nº 12.350, de 6 de junho de 1997, e nº 13.496, de 7 de janeiro de 2003; c) que, para a consecução de tais objetivos, faz-se necessário reformular e ampliar o âmbito de atuação da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – Procentro (São Paulo, 2003).

5 A Coordenação foi composta pelos membros: I. Presidente da Empresa Municipal de Urbanização; II. Subprefeito da Sé; III. 4 representantes de órgãos ou empresas do Poder Público Municipal mais diretamente envolvidos nos programas, projetos e ações de reabilitação, requalificação e desenvolvimento do Centro; IV. 2 representantes de cada uma das entidades: a) Associação Viva o Centro; b) Fórum Centro Vivo; c) União dos Movimentos de Moradia; d) União de Mulheres de São Paulo; e) Sindicato das Empresas de Publicidade Exterior do Estado de São Paulo; f) Consórcio São Paulo Minha Cidade. A Coordenação tinha como atribuições: I. promover gestões coordenadas, colaborativas e efetivas que garantam e facilitem a aprovação e a implementação de políticas, programas, projetos e ações do Poder Público Municipal, do setor privado e da sociedade civil, que atendessem as diretrizes e prioridades propostas pelo Fórum, bem como favorecessem a atração de recursos, financiamentos e estabelecimento de convênios ou parcerias para sua viabilização; II. apreciar e encaminhar o Plano de Trabalho e o Relatório Anual de Atividade do Grupo Técnico – Agência de Desenvolvimento do Centro de São Paulo, vinculado à Diretoria de Desenvolvimento da EMURB; III. mobilizar os diferentes membros para participação ativa nas atividades do Fórum e do Grupo Técnico, bem como na divulgação das informações de interesse comum; IV. promover a integração das ações do Poder Público Municipal com as iniciativas dos setores privado e comunitário, por intermédio da coordenação centralizada das atividades que interferem no desenvolvimento econômico e social sustentável do Centro; V. monitorar e reportar as atividades do Grupo Técnico à presidência do Fórum; VI. estabelecer diretrizes para o desenvolvimento de projetos específicos para o Centro, bem como para sua execução e manutenção; VII. examinar e manifestar-se sobre projetos que interfiram na dinâmica do Centro; VIII. analisar, opinar e monitorar projetos que possam causar impactos urbanos, funcionais ou sociais no Centro.

*econômico e social sustentável do Centro de São Paulo.* Naquele ato o Fórum passava a exercer as funções e atribuições anteriormente desempenhadas pelo Procentro. Além disso o decreto delimitou o Centro de São Paulo aos Distritos Sé e República e eventualmente áreas lindeiras consideradas estratégicas, a critério da Coordenação Executiva Ação Centro instituída no mesmo decreto (SÃO PAULO, 2003).

No seu artigo 2º, o decreto define uma série de incumbências e atribuições do Fórum, que segundo discurso oficial visavam o desenvolvimento econômico e social sustentável do centro.

De acordo com o Art. 3º, o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo deveria se reunir ordinariamente em plenárias a cada 6 meses sob a presidência da prefeita. O mesmo era composto por *órgãos públicos e entidades da sociedade civil já representados na Comissão Procentro; membros da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro criada pela Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997; membros do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos criado pela Lei nº 13.496, de 7 de janeiro de 2003; todos os conselheiros que compõem o Conselho do Orçamento Participativo da Subprefeitura da Sé, o Conselho Municipal da Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana.*

Previu-se que poderiam pleitear representação no Fórum organismos governamentais e da sociedade civil organizada, interessados em participar dos trabalhos nele desenvolvidos. Além de se reunir em plenárias, o Fórum poderia se organizar em grupos temáticos de trabalho para análise, preparação de propostas e encaminhamento de sugestões à Plenária ou à Coordenação Executiva Ação Centro.

Como citado, além do Fórum, a Prefeitura de São Paulo nesta ocasião criava também a Coordenação Executiva Ação Centro composta por seis representantes do Poder Público Municipal e 6 (seis) representantes da sociedade civil, contando cada titular com um suplente. Definiu-se que até a instalação definitiva da Coordenação Executiva Ação Centro<sup>5</sup> e do Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo. Foi designada pela Prefeita uma Coordenação Executiva Provisória, com mandato de 12 (doze) meses, incumbindo-lhe, nesse período, exercer as atribuições estabelecidas.

Cada membro titular da Coordenação Executiva Provisória Ação Centro contava com um suplente, que o substituíria em sua ausência ou impedimento.

Estas duas instâncias, bem como outras ligadas às secretarias e órgãos municipais são de interesse central para a discussão aqui realizada.

# Percepção de Atores-chave sobre a participação no Programa

As diversas entrevistas realizadas mostram que os diferentes depoentes possuem pontos de vista quase sempre bastante influenciado pelo cargo ou posição que ocupam ou ocuparam no âmbito do desenvolvimento do Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo.

Nota-se que a percepção sobre a participação varia bastante em alguns casos, inclusive porque muito provavelmente os entrevistados não possuem a mesma concepção de participação. Assim um aspecto que pode ser examinado a partir das entrevistas é se houve ou não participação nas diferentes gestões pelas quais o projeto passou.

Outra questão imediatamente relacionada com a primeira e também importante diz respeito ao tipo de participação do ponto de vista do entrevistado. Outro aspecto refere-se a facilidade ou dificuldade de acesso à informações do projeto.

## **Prefeitura: qual compromisso e com que tipo a participação?**

Como já relatado, existem projetos urbanos na área central que contam com algum tipo de participação desde a Gestão Luiza Erundina. Na Gestão Paulo Maluf diversos projetos em andamento, particularmente na área da habitação foram alterados e paralisados, ao mesmo tempo em que foi criado o Procentro. No entanto, a idéia oficial de se realizar um pedido de empréstimo ao BID para um projeto de requalificação no centro da cidade surgiu período da Gestão Pitta.

Segundo Sanderley Fiusa, que foi Diretor do Procentro na Gestão Celso Pitta, o primeiro projeto para o centro de São Paulo foi feito na Associação Viva o Centro, local onde ficaram os volumes do mesmo após o termino da Gestão. Segundo o entrevistado as reuniões do Procentro aconteciam semanalmente e havia uma comissão com 27 membros.

Segundo a arquiteta Nádia Somekh, presidente da Emurb e coordenadora geral do Programa de Reabilitação do Centro na Gestão da prefeita Marta Suplicy, o Procentro surge na gestão Maluf, *um pouco para ser porta voz do Viva o Centro*.

Os canais de participação na Gestão Pitta consistiam na Comissão Operação Urbana Centro e no Procentro. Tratava-se de espaços onde um limitado número

de conselheiros tinha assento e relativo poder de influência, no contexto das políticas públicas em implementação naquela época.

Foi durante a Gestão Marta Suplicy em que o pedido de empréstimo ao BID foi aprovado e o programa se materializou por meio da implementação de seus projetos e ações. É durante este período e após ele, na Gestão Serra/Kassab que o Programa de Reabilitação do Centro de fato entra em fase de formulação, discussão e implementação. A partir de então o debate em torno da participação no projeto torna-se mais público e os atores explicitam de forma mais clara posições, interesses e conflitos num contexto de financiamento (e conseqüente endividamento) do BID para a região.

O Programa Ação Centro ao ser financiado através de recurso proveniente do contrato celebrado entre a PMSP com o BID, articulou uma série de planejamentos e ações definidas pelos órgãos executores das políticas públicas da cidade, entre secretarias e empresas municipais. Entre 2001 e 2003, já havia sido realizado um investimento de cerca de 83 milhões. No processo de discussão, as secretarias e órgãos municipais apresentaram seus projetos. Alguns eram de antigas demandas e outros novos, com avaliação de que eram inclusive inovadores.

Esses órgãos da administração municipal contaram, na definição de suas ações, com instâncias de participação da sociedade civil nas decisões ou acompanhamento das políticas, como os conselhos municipais de diversas secretarias. Propostas de intervenções, prioridades e ações, ocorreram antes mesmo da assinatura do financiamento com o BID. Nota-se que na administração Marta Suplicy, houve um discurso e um esforço de desenvolvimento de uma gestão compartilhada, por meio de ouvidoria, discussão de prioridades e recursos orçamentários, através do Orçamento Participativo implantado em todas as subprefeituras. E não foi diferente na Subprefeitura Sé.

Levantamento realizado em 2004 mostra que o município contava com diversos conselhos<sup>6</sup> dos mais diferentes setores, cujas decisões poderiam também interferir em uma política pública para a região central. Estes, ligados à secretarias, vieram a compor a figura contratual do sub-executor.

Com relação à construção dos espaços de participação social há algumas visões a respeito. Conforme relata Nadia Someck "*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. Então pode ser uma exigência do BID, mas eu acho que pra efetivamente constituir, o que nós trouxemos como aporte, e que o BID também achou muito bom, porque eles também estão tratando dessa questão do capital social, foi dessa entidade*

6 Conselho Municipal de Turismo, Conselho Municipal de Cultura, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho Municipal de Assistência Social, Grande Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua na Cidade de São Paulo, Conselho da Pessoa Deficiente, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Conselho Tutelar do Município de São Paulo, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Conselho Municipal de Trânsito e Transportes / Fórum Regional do Trânsito e Transportes (área 5), Conselho Interdisciplinar Consultivo da Secretaria Municipal da Segurança Urbana. Também outros conselhos que teriam interferência na política pública da região, como: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal da Saúde, Conselho Municipal de Informática, Conselho Municipal de Tributos, Conselho Municipal de Valores Imobiliários, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Políticas de Drogas e Alcool, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho de Gestores dos Parques Municipais, Conselho Municipal de Tributos, Conselho Municipal de Valores Imobiliários. (Levantamento dos Canais de Participação no Centro de São Paulo. Ação Centro/Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro. EMURB, SP outubro de 2004)

*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”.*

Como se pode notar, a noção de capital social e de gestão compartilhada estão no centro do entendimento da entrevistada, que em outro trecho da entrevista comenta: *o BID estava com essa discussão de capital social e achava importante a gestão compartilhada. Mas não veio com modelo não. Veio com essa discussão, que eles estavam começando a discutir. Não era uma imposição do BID, foi uma perspectiva nossa de mudar o Procentro.*

Segundo a percepção da depoente, ao Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico caberia constituir-se espaço aberto de locução com a população. Já a Coordenação Executiva era composta por 12 integrantes e deveria analisar monitorar, propor e analisar projetos.

A sua composição previa o assento de representantes de diferentes secretarias e órgãos do governo municipal, bem como, lideranças e integrantes de entidades da sociedade civil com concepções políticas bastante diferentes, e até antagônicas como no caso da Associação Viva o Centro e o Fórum Centro Vivo.

Estes dois canais principais de participação criados no âmbito do Programa, bastante valorizados na visão dos gestores da Emurb, apresentaram, obviamente, problemas e limitações. Por exemplo, pelo fato de que em muitos casos os projetos, naquela altura da gestão já haviam sido discutidos e aprovados pelos técnicos. A arquiteta Renata Milanesi que trabalhou na Emurb na gestão da Marta sobre as reuniões da Coordenação comenta: *“(…) a questão é que as ações já estavam definidas e a maioria delas não tinha como discutir. Eram ações básicas, ninguém discordava da necessidade e da importância delas”.*

Um dos aspectos resultantes mais importantes do Fórum foi ter fomentado a criação de variados Grupos de Trabalho (GT's) que se reuniram diversas vezes, debatendo, formulando e constituindo espaço de capacitação, como assinala Renata Milanesi. Sabe-se, no entanto, que o Fórum, enquanto tal, reuniu-se apenas uma única vez. A gestão mudou e o Fórum foi extinto. Outro problema refere-se também aos tempos de execução dos projetos, das tomadas de decisão nos momentos-chave e da instalação do próprio Fórum. Neste sentido, segundo a entrevistada *“para definir as ações do programa cada Secretaria enviou seus projetos. Alguns eram antigos, demandas de muitos anos; Outros eram novos projetos, inclusive projetos bastante inovadores Mas o Fórum aconteceu depois que o projeto já estava assinado. A EMURB passou por várias diretorias ao longo dos 4 anos, isso dificultava o projeto deslanchar”.*

Segundo Renata Milanesi cada GT formado a partir do Fórum escolheu um coordenador, que era responsável por organizar o grupo. O grupo poderia fazer reuniões independentemente da prefeitura. Mas a prefeitura cedia o espaço e, normalmente, Renata comparecia com seus estagiários. Mas eles não interferiam, apenas davam apoio. O problema dos GT's foi que não houve tempo de inserir no trabalho do Programa Ação Centro. Houve tempo apenas para a

formação das pessoas, a realização de vários seminários. Os grupos produziram bastante dentro dos temas. Havia, por exemplo, um grupo de "Retrofit", um sobre condomínios, o de idosos, o de tarifas sociais (...). No sentido das pessoas entenderem melhor o Centro foi muito bom.

O fato é que durante a gestão Marta diversos conselhos municipais funcionaram, com diferentes tipos de êxitos e de problemas. O que se constata, por meio das entrevistas é que a participação no Programa de Reabilitação do Centro se deu mais de forma indireta, por meio das instâncias e mecanismos previstos nas secretarias que nas instâncias previstas para o Programa. Em outras palavras, nesta gestão a participação no processo das políticas e projetos das secretarias era mais intenso e relevante do que diretamente nos canais criados no âmbito do Programa financiado pelo BID.

Nadia Someck reconhece isso: (...) *concordo que 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 pra parar tudo e fazer um grande debate do que seria necessário.*

De acordo com a arquiteta Helena Mena Barreto Silva que coordenou programas de Reabilitação na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano na Gestão Marta, particularmente os Perímetros de Reabilitação do Habitat, *não houve uma participação popular explícita na questão do BID. A participação popular que havia era na questão do Morar no Centro* (um dos programas centrais de moradia desenvolvidos pela secretaria na ocasião e incluído no bojo do financiamento do BID).

Já a percepção do engenheiro Sergio Torrecilas, sub prefeito da Sé no mesmo período, a participação acontecia nos Conselhos e no Orçamento Participativo, mas as decisões mesmo (do Programa de Reabilitação) eram tomadas sem participação da população.

## **BID: qual compromisso e com que tipo de participação?**

Como já comentado anteriormente, o BID a exemplo de outros organismos multilaterais de financiamento do desenvolvimento, tem sinalizado mudanças, menos do ponto de vista do discurso, com relação a temáticas de importância contemporânea como meio ambiente, impactos, participação, entre outras.

Com relação ao grau de compromisso do BID com a participação, nota-se que mesmo entre os técnicos e gestores do programa de São Paulo em diferentes momentos, há opiniões nem sempre convergentes.

A questão do compromisso (ou não) do BID com a participação ganha importância com o término da Gestão de Marta e com o início da Gestão dos prefeitos José Serra e Kassab, passagem marcada por mudanças muito significativas no modo de conduzir as políticas públicas e ações para a região central de São Paulo. Do ponto de vista da participação foram desativados o Fórum de



Desenvolvimento Social e Econômico do Centro e a Coordenação Executiva Ação Centro. O acesso às informações também neste caso ficou mais dificultado. Se na Gestão da Marta havia uma preocupação com abertura e manutenção de canais de interlocução do programa e dos projetos com representantes da sociedade civil – por mais questionáveis que pudessem ser a efetividade e a eficácia dos mesmos – na gestão sucessora esta postura mudou completamente.

Diante disso ganha importância o papel do BID, como financiador e co-autor da proposta em curso. Isso aparece também de forma explícita no depoimento dos entrevistados, tanto da gestão Marta quanto da gestão Serra/Kassab.

Renata Milanesi deixa claro seu ponto de vista: *o BID exigia que houvesse participação social, essa é minha percepção.*

Nadia Somekh também considera que o Banco exige participação – pelo menos enquanto um princípio em construção – no entanto ao final da reflexão sobre o assunto ela demonstra desconhecer detalhes do que acontece atualmente e reconhece que o princípio depende muito do técnico e da direção da equipe para ser aplicado. Quando indagada a respeito responde: *"Eles exigem. Mas é uma coisa em construção. Tanto que eu fui num seminário deles, e eles têm como princípio, mas eu não sei como está a negociação. Você tem que perguntar lá. Mas na montagem do projeto eles tinham isso como fundamental e nós também. Como teve essa troca de direção na equipe, não sei como está. No fim acaba dependendo bastante do técnico responsável, o que é uma pena, por que se perde o princípio. A fundamentação dos princípios. Mas tem uma questão política também. Tem que ser articulado se não as coisas não saem".*

De qualquer forma poder-se-ia levantar uma aparente contradição a partir deste ponto de vista. De um lado, considera-se que o "Banco exige a participação". No entanto isso é algo "em construção" e que acaba "dependendo bastante do técnico responsável" que está à frente das negociações e do acompanhamento e monitoramento. Uma dedução plausível disso, na prática, significaria supor que a participação seria uma diretriz relativamente nova, não incorporada, não exigida, nem fiscalizada do ponto de vista institucional, cuja aplicação fica a critério pessoal de quem está à frente de determinado projeto em nome do Banco.

Aderbal Curvelo do escritório do BID em Brasília quando entrevistado esforçou-se para afirmar a importância da participação. Diante da informação de que a Gestão Serra/Kassab desativou os canais de participação instituídos no âmbito do programa, reagiu com surpresa deixando demonstrar que desconhecia tal informação *"isso para mim é novidade. Eu não estava sabendo. A gente vai se dirigir ao mutuário para saber o que está acontecendo" (...).* Em outro trecho da entrevista comenta sobre a participação: *"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 tiver concluído, a gente entende que vai continuar ocorrendo a participação social e tudo o que está previsto no programa".*

Quando questionado pelos entrevistadores se o Banco pode suspender projetos porque a participação social não está funcionando, respondeu:

*Existem motivos contratuais para a suspensão de desembolso, e entres 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.*

Em outro trecho do diálogo o entrevistado rediscute o quanto a ausência de participação pode ser ou não crucial para a continuidade do empréstimo. Lembra que o projeto está em fase de rediscussão entre as partes:

*O Banco pode até chegar e falar saímos do projeto, vocês não têm mais o dinheiro. Mas tem que ser uma coisa muito grave. Não que a questão do acompanhamento social não seja muito grave. Não que isso o banco não zele por isso, não dê importância pra isso. Mas aí é toda uma discussão jurídica de contratos internacionais que ainda não é. Não que não possa vir a ser. É um projeto que está num momento de rediscussão, uma rediscussão um pouco longa.*

Por fim Aderbal mostra, por meio de exemplos, que para se chegar à suspensão de um financiamento do BID, é necessário que ocorram distorções muito graves:

*É lógico que se, dentro do Procentro, a Prefeitura começar a eliminar mendigos pra construir, o projeto vai parar. Não pode ter sempre razão e não é uma razão absoluta. Por que a questão do controle social não passa a ser uma cláusula de suspensão do contrato? Pode vir a ser. Mas aí é um construir. Às vezes as pessoas jogam pedra porque o Banco também não deu nenhuma ausculto. À medida que você oferece ausculto e oferece a possibilidade de ouvir e trabalhar junto o jogar pedras diminui.*

O tema da existência, importância e do compromisso com a participação no programa do centro permeou praticamente todos os diálogos com os entrevistados.

Heloísa Proença que trabalhou na Emurb durante a Gestão Serra não chega a falar de participação com alguma profundidade, no entanto comenta que acha necessário haver adesão da população ao projeto.

Rubens Chamas, da Emurb na Gestão Kassab, comenta sobre o Grupo executivo do Centro e sobre a perspectiva de participação nesta gestão: "O Gcentro – Grupo executivo do centro, 'dá o tom' e coordena o projeto. SubSé, Sehab, Cultura, Planejamento, Siurb e Emurb. 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".

Rovena Negreiros, também da Emurb na Gestão Serra/Kassab, afirma que no caso do Projeto Nova Luz houve diálogo com grupos de interesse locais em conversas separadas. Quanto a participação de forma mais abrangente admitiu que não existe: *"quanto à participação popular no projeto, ela diz que foram feitas reuniões separadas por segmento (comerciantes, empresários, movimentos, etc.) para o Nova Luz, mas que o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro está desativado e não existe participação popular nas decisões do projeto"*.

## O olhar de representantes de segmentos da sociedade civil

Se do ponto de vista dos entrevistados participantes dos governos há uma grande heterogeneidade de percepções sobre a participação no programa, do ponto de vista dos atores da sociedade civil entrevistados parece que há pontos de vista, opiniões e posicionamentos mais claros.

A arquiteta Terezinha Gonzaga militante da organização não governamental União de Mulheres de São Paulo foi representante da sociedade civil na Coordenação Executiva Ação Centro na Gestão Marta Suplicy. Ativista da região central há algumas décadas, ela coloca sua percepção sobre o programa e a situação do centro.

Há alguns elementos importantes de sua avaliação. O primeiro refere-se aos limites da participação por parte de quem é representante de algum segmento popular da sociedade. Neste sentido a entrevistada coloca sua própria dificuldade. *Uma questão muito séria é que eu sou voluntária da União de Mulheres e as reuniões da Coordenação Executiva Ação Centro eram durante o dia (no horário comercial). Eu vinha correndo do trabalho para poder participar da reunião e às vezes eu me via defendendo posições pessoais. Nestes fóruns de participação se você não é profissional não consegue participar. Quem topa participar tem que entrar no espírito da auto-tortura: não dorme, não tem fim de semana.*

Além do problema do tempo para se dedicar às atividades de representação a entrevistada coloca também a questão do conhecimento técnico necessário para acompanhar e poder participar, dar opiniões de forma conseqüente. Sob o seu ponto de vista, o Estado deveria cumprir um papel de dar suporte no fortalecimento das entidades para o processo de participação.

*Não tem investimento do Estado em fortalecer as entidades – cria-se problema para as entidades – dificuldade de participar. O governo não quer saber, ele quer tocar o programa dele. Inclusive (no caso da Coordenação do Centro) montou aquele Regimento que excluía quem não participava de certo número de reuniões. Para garantir a participação você tem que garantir uma política de fortalecimento das entidades da sociedade civil. Se você diz isso eles falam que é paternalismo. (No entanto) se eu senti essa sobrecarga<sup>7</sup>. (imagine os outros).*

<sup>7</sup> A entrevistada nesta passagem refere-se ao fato do conhecimento técnico necessário para acompanhar as discussões. Ela é arquiteta e doutora em arquitetura e urbanismo pela FAU USP.

Na opinião dela havia poder de decisão no conselho do programa. O problema é que os integrantes da sociedade se desdobram em muitas atividades e

8 Sobre o caráter higienista das ações da atual gestão da prefeitura no centro de São Paulo ver Dossiê de Violação dos Direitos Humanos no Centro de São Paulo. Documento do Fórum Centro Vivo (FCV, 2006). <http://dossie.centrovivo.org/Main/HomePage>

não conseguem se dedicar, de modo a imprimir qualidade à sua participação. A sociedade civil tinha poder de decisão – *eu falo de conflito interno que agente não tinha tempo para se articular. Lembra da nossa insistência em que a União de Mulheres tinha que participar da Coordenação Ação Centro? Teve abertura. Nós não conseguimos (mais) porque não tínhamos capacidade de participar mais. Eu tive vontade de pedir para a Nadia cópia do contrato com o BID – eu sabia que se eu pedisse ela passava as informações. É uma dificuldade objetiva, mas eu não tinha pernas.*

A sua conclusão com relação à passagem da gestão Marta para gestão Serra-Kassab é que os segmentos populares mais progressistas foram derrotados, por uma política higienista e o BID não interferiu, nem procurou ninguém para saber que aconteceu, para ouvir os representantes. Esta passagem da entrevista com a arquiteta Terezinha deixa claro esta percepção.

*Por exemplo, na Luz nós não conseguimos ter uma leitura crítica deste projeto – fazer um paredão. Nós fomos derrotados. Ele é higienista mesmo. Nós não conseguimos intervir, dar a volta por cima. Por outro lado, olhando outros aspectos da gestão Marta, o Bilhete Único virou política de Estado e nós não conseguimos isso (com relação à uma proposta para o centro). Tem a ver com a sintonia que a proposta tem em cada pessoa – da opinião pública em geral. Política universal. Com o Serra voltou a centralização. Alguns representantes da Coordenação viraram governo e todo aquele trabalho virou letra morta e o BID aceitou. É um banco como qualquer outro, não cobra que a população participe – não foi contra a política higienista<sup>8</sup>. O BID nunca perguntou para nós se não participamos mais... diferente-mente da EU que veio com o Marcelo e perguntou – chamou para conversar. Nós não recusamos a ir em nenhuma reunião que eles chamava. Agora o BID não quis nem saber... não sei em nome de que.. Respeito à autonomia do município? Não ficou clara a postura dele.*

Outra entrevistada no âmbito deste projeto foi a militante e líder do movimento de luta por moradia no centro de São Paulo, Fórum dos Cortiços Verônica Kroll, que foi representante no Conselho da Coordenação Ação Centro e no Conselho Municipal de Habitação. Verônica tem atuado na região central há algumas décadas. Sua entrevista trás um olhar próximo dos problemas da moradia nos cortiços, bem como das ocupações dos movimentos organizados.

A entrevistada critica veementemente as mudanças de rumo ocorridas após a mudança da gestão Marta para Serra-Kassab, sem entretanto deixar de criticar a gestão petista.

*Tinha um fórum na época da Marta que a gente fazia discussão, tinha executiva e a gente acabou a regulamentação da Lei Moura. Um grupo discutiu essa lei junto com o dinheiro da União Européia e do BID e se formaram naquela época os PRIHs. Foram feitos levantamentos de tudo que tinha naquela região e tudo que poderia ser feito. O que andou um pouco foi o PRIH Luz. E o dinheiro que ficou no município com União européia e BID? Nessa gestão, acabaram sendo destinados à outras ações que não a moradia. Eles formaram o Grupo de Ação Local, na baixada do Glicério, que é com o dinheiro da União Européia, que era um dinheiro para construção de moradia no centro na gestão*

*da Marta. Isso acabou se desviando. Aí acabou o grupo de discussão do centro, o Fórum, tinha a executiva. Dentro do Conselho Municipal tinha um grupo que discutia a questão do centro. As entidades perderam o conselho e com a entrada desse pessoal está acabando isso. Esse dinheiro do BID e da União Européia acabou chegando no penúltimo ano da gestão da Marta. No próximo já era eleição e não poderia viabilizar.*

A entrevistada cobra que os movimentos populares deveriam ter uma participação mais efetiva nos programas e projetos. No limite os governos têm o poder de alterar o que quiserem nos rumos das políticas. Neste sentido acusa o BID de ser conivente com um programa que em última instância está promovendo expulsão da população de mais baixa renda, principalmente, em função da valorização imobiliária – que inclusive estava prevista como um dos indicadores de “sucesso” do programa. A exemplo de Terezinha, a entrevistada cita as ações na Luz (ou Cracolândia como alguns denominam), além das ações no Glicério.

*O que eu critico nesse pessoal que financia de fora, é que o movimento organizado não tem nenhuma participação. O governo faz o que quer. Ele monta o programa em um governo que é mais popular. Quando entra um governo de direita ele desmonta o programa, e investe onde ele quer, e que não atende a população. A ação do Glicério atende o que? É um dinheiro jogado no lixo. E nós vamos pagar esse dinheiro (...). Do BID no município, eu não sei o que virou esse dinheiro. Hoje não tem mais discussão de nada na prefeitura de São Paulo. No centro o que foi feito foi vender a Cracolândia para grandes empresários. Tem a licitação agora. É toda uma região de ZEIS, que era para construir moradia popular. Vai construir a sede da Subprefeitura, a sede da guarda metropolitana, praça, faculdade. E a moradia vai custar R\$100/R\$120 mil a unidade. E a população que morava na região, mais carente? Eles alegam o problema do tráfico. Será que resolveu, ou o tráfico mudou de lugar? Essa é crítica que eu tenho ao BID e à União Européia.*

Por fim, Verônica defende que os programas e projetos de habitação na região central deveriam ser mais subsidiados para viabilizar a permanência da população moradora dos cortiços. Defende também que os recursos de um programa como este, financiado pelo BID deveriam estar vinculados a um fundo municipal associado a um conselho (já existentes), de modo que representantes dos segmentos populares pudessem participar do controle do seu uso e aplicação.

*Hoje temos um Conselho de Habitação deliberativo. Esses financiamentos deveriam passar pelo conselho, que deveria deliberar. Essa discussão tinha que ser feita lá dentro. É uma instância que lutamos 11 anos, para ter o fundo. Se o dinheiro vem para o fundo... daí poderíamos participar. O dinheiro vem por cima e eles decidem. Porque não faz um Conselho ou um Fórum estadual? (Porque) não interessa.*

Com relação ao Fórum Ação Centro a entrevistada reconhece que a idéia era interessante no entanto não percebe que tiveram poder de tomar decisões relevantes.

*Com a Nádia tem a formação daquele grupo. A gente participa, leva proposta, mas na hora de decidir não era a gente que decidia. A Nádia foi bastante feliz na formação daquele grupo. Havia propostas interessantes.*

## Acesso a informações sobre o projeto

Conforme assinalado por Sousa Santos (2007) nos seus estudos sobre participação, democracia e autonomia, um dos pré-requisitos fundamentais para que a participação ocorra é a disponibilidade e o acesso à informações.

Neste sentido, caberia examinar em que medida informações relevantes para o devido acompanhamento e monitoramento do programa têm sido disponibilizadas, ou não. Algumas entrevistas trouxeram à tona esta questão.

O caso, por exemplo, da entrevista com Aderbal Curvelo do BID, mostra que apesar de os entrevistados afirmarem que na prefeitura não obtiveram acesso a dados do andamento do programa, o Banco não está aberto a fornecer tais informações. Diante da negativa o entrevistado procura justificar:

*Não é que o Banco não queira que seja uma informação acessível. Mas é uma informação que muitas vezes não está disponível. Não porque a gente não quer. Essa questão da mudança da forma de trabalhar tem a ver com isso. Muitas vezes nós trabalhamos de forma localista. E temos que trabalhar de uma forma mais informacional. Mas que bom que vocês estão trazendo. Você tem esse decreto?*

Em outro trecho continua com a argumentação:

*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. A gente está financiando, mas as informações são deles, eles que as produzem.*

Diante da insistência dos entrevistadores Aderbal reitera:

*A questão é a seguinte: a obrigação é da prefeitura de São Paulo. A rigor o banco não têm projetos que são dele. O banco 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 executor do programa. 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 pra 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.*

Rovena Negreiros questionada sobre o cronograma de obras que a Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal solicitou ao então presidente da Emurb, Biasoto em outubro de 2006, responde que a Emurb enviou o cronograma ao vereador que o pediu (vereador Fiorillo) 15 dias depois de demandado. Quando os entrevistadores solicitaram uma cópia do cronograma, ela sugeriu que pedissem ao vereador, negando-se a fornecer.





# Discussões e considerações finais

Por meio das análises empírica, documental e dos conteúdos das entrevistas algumas reflexões importantes podem ser realizadas sobre o processo de participação no âmbito de um projeto financiado pelo BID.

A experiência de São Paulo tem mostrado que a mudança de orientação política como consequência de uma mudança de Gestão governamental pode ser determinante para a continuidade ou interrupção do processo participativo. Entrevistados com posicionamentos ideológicos bastante distintos concordam que a descontinuidade das políticas quando da mudança de governos é muito ruim para a cidade.

Segundo Verônica Kroll do Fórum dos Cortiços *o governo faz o que quer. Ele monta o programa em um governo que é mais popular. Quando entra um governo de direita ele desmonta o programa, e investe onde ele quer, e que não atende a população. A ação do Glicério atende o que? É um dinheiro jogado no lixo. E nós vamos pagar esse dinheiro.*

Marco Antonio diretor da Associação Viva o Centro (AVC) segue a mesma linha, destacando, no entanto, que, na sua opinião, o que causa isso é a quantidade excessiva de cargos de confiança. *É um problema que deve acontecer na maior parte dos projetos. Com esse sistema que temos – cargos de confiança temos o desmantelamento da máquina pública. Quando muda algum secretário, zera-se a administração. Contratos permanecem, mas até com dificuldade. As pessoas levam a memória. Não tem uma transição. É muito ruim. No caso de centro, o que salvou é a existência da Associação. Ela já ia levantamento esse assunto com os próprios candidatos, para expor a questão e comprometê-los. Garantiu-se uma certa continuidade disso. Cada gestão que chegava tentava imprimir uma cara, nome novos, etc.*

Nota-se que num contexto em que há carência de uma cultura política de participação é fundamental que sejam assegurados alguns pré requisitos e que haja incentivos diversos que fomentem a participação tais como: locais adequados, regras claras, possibilidade de a população ter algum poder de decidir ou influenciar os rumos dos investimentos ou que o processo participativo esteja em sintonia temporal com a concepção, e com as decisões importantes do programa, além da disponibilidade de informações, entre outros.

Nesta linha, Terezinha defende que o Estado deva realizar um investimento para o fortalecimento das entidades da sociedade civil. É relevante refletir sobre as dificuldades de se obter informação de programas públicos, financiados com recursos onerosos por organismos internacionais que são estatutariamente criados para fomentar o desenvolvimento.

Chama a atenção o grau de detalhe e cuidado que as instituições credoras prezam para diversos aspectos relacionados ao empréstimo e ao desenvolvimento dos projetos: contratação de consultores, contratação (terceirização) de gerenciamento privado e outras empresas, taxas de juros, valorização imobiliária como forma de medir sucesso do programa, entre outros, em detrimento de um critério de participação que deveria ter um papel e importância central na execução de um projeto de desenvolvimento social e econômico.

Nota-se também que o Contrato entre a PMSP e o BID (2004). Clausula 4.08, a única referente à participação define sobre o Conselho Executivo Ação Centro: *"Dentro de doze meses contados a partir da data de vigência deste contrato, o Mutuário, por intermédio do órgão executor, deverá apresentar ao Banco, conforme acordado previamente entre as partes, evidencia de criação e funcionamento na EMURB do Conselho Executivo Ação Centro"*.

Apesar da exigência contratual de criação desta instância, nota-se por meio das entrevistas que não houve um monitoramento por parte do BID sobre a continuidade de funcionamento do conselho, por um lado, nem se considera que a sua desativação seja considerada uma falta grave por parte da prefeitura. Em outras palavras, a participação, apesar do reconhecimento de sua importância, ao menos no discurso oficial, está longe de receber o status ou a importância que outros itens, como os citados recebem em financiamentos e projetos desta natureza.

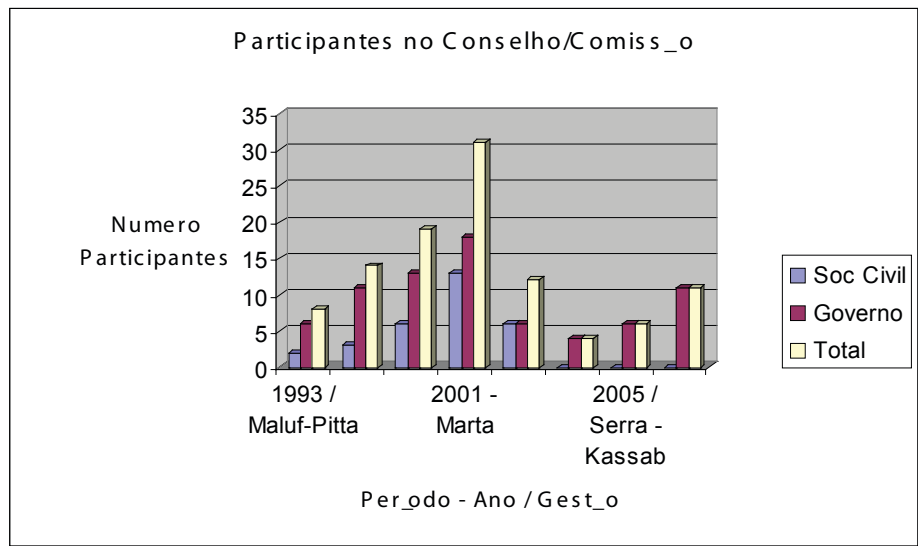
Em última instância, o que está por trás do interesse e da discussão sobre a participação é a luta por projetos de cidade e de centros da cidade. No caso de São Paulo, está claro que diversos atores de mercado, empresas, proprietários e investidores imobiliários tem seus interesses de acumulação e valorização representados pela Associação Viva o Centro.

Por outro lado, segmentos populares identificados politicamente com bandeiras políticas de esquerda, movimentos sociais de moradia, catadores de materiais recicláveis, população em situação de rua, trabalhadores ambulantes, alguns pesquisadores, estudantes e militantes de ONG's e de direitos humanos se identificam com a democratização popular do centro da cidade, numa perspectiva de inclusão sócio-econômica e territorial. Parte desses segmentos estão representados pelo Fórum Centro Vivo<sup>9</sup> criado em 2000. Esses atores, quando tem a oportunidade de participar de alguma instancia defendem obviamente seus interesses, suas visões, seus projetos de cidade. Lutam para apropriar-se de alguma forma dos fundos públicos nacionais e internacionais.

No caso do centro de São Paulo, o desafio obviamente, passa por criar e manter canais legítimos e respeitados de participação e controle em que todos os segmentos possam ser representados, tenham poder de decisão sobre aspectos relevantes da política, dos programas e projetos. O desenho do conselho e a política pública deveriam ainda considerar as desigualdades de partida que existem

9 O FCV é uma articulação coletiva fundada em dezembro de 2000. sua criação está associada à necessidade de um espaço para encontros, de debates, reflexão e atuação na perspectiva da democratização e defesa dos direitos no centro da cidade, como contraponto a projetos e ações públicas e privadas que, em muitos casos, desconsideravam e afetavam negativamente os grupos mais vulneráveis ou atendiam apenas a interesses privados e de ordem econômica e imobiliária. (PVC, 2006)

entre os diferentes setores e segmentos representados ali, e buscar introduzir mecanismos de equidade no processo da participação, por meios qualitativos ou quantitativos. Como defende a arquiteta Terezinha, é necessário haver um investimento do Estado para fortalecer as entidades para participar. É muito fundamental possuir tempo disponível e qualificação técnica para participar de um conselho desta natureza.



Por fim, nota-se pela observação do gráfico montado a partir da tabela sobre as instâncias e categorias de participação por gestão, que de fato, ocorreram mudanças significativas não só do ponto de vista qualitativo, mas também do ponto de vista quantitativo, no que se refere ao número de conselheiros e representantes nos conselhos e comissões referentes ao programa de reabilitação do centro.

Nota-se que no início do projeto nas gestões dos prefeitos Maluf e Pitta o número de participantes na Comissão Procentro, tanto da sociedade civil, quanto do governo ampliaram-se ao longo dos anos e dos decretos instituídos. Durante a gestão Marta o número de representantes de governo e sociedade civil continuaram em ascendência até atingirem um ponto máximo durante todo o período analisado até a presente data em 2004.

No entanto, a partir da Gestão dos prefeitos Serra e Kassab com a extinção da Coordenação Ação Centro e do Fórum de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro, em todas as instancias que vieram em substituição destes, não foi mais prevista (nem permitida) a participação de representantes da sociedade civil. O que aconteceu, simplesmente, nas mudanças ocorridas dentro desta gestão foi um aumento do número de representantes de diferentes secretarias do governo municipal.

Se, como afirma a arquiteta Terezinha Gonzaga: *os movimentos populares foram derrotados, a prefeitura implementou uma política higienista, e o BID não interferiu, não foi contra, nem procurou saber o que aconteceu*; e as possibilidades de participação para a sociedade civil foram e estão cerradas devido ao fechamento dos canais existentes, então uma enorme parcela mais vulnerável da população do centro da cidade, está de fato refém. Perdendo esta batalha co-financiada por um Banco que diz prezar a imparcialidade.



# Referências Bibliográficas

Arantes, P. E. Esquerda e direita no espelho das ONG's. In: ABONG (org.): ONG's identidade e desafios atuais. Cadernos ABONG no. 27. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2000.

Chauí, M. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: Teixeira, A. C (org.). Os sentidos para participação. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

Demo, P. Participação e avaliação – projetos de intervenção e ação. In Sorrentino, M. (org.) Ambientalismo e participação na contemporaneidade – São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

FCV – Fórum Centro Vivo. Dossiê Violação dos Direitos Humanos no centro de São Paulo. São Paulo: Fórum Centro Vivo, 2005.

Leroy, J., Soares, M.C.C. (orgs). Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios – Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 1998, 236p.

Souza Santos. Boaventura. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo, 2007.

Rizek, C. S. São Paulo: orçamento e participação. In: Oliveira, F.; Rizek, C.S. (orgs.) A era da indeterminação. São Paulo: Boitempo, 2007.

São Paulo, Prefeitura Municipal. Diário Oficial do Município. DECRETO Nº 44.089, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2003.

São Paulo, PMSP, BID. Contrato de Empréstimo 1479 – OCBR entre o Município de São Paulo e Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2003.

## Sítios da Internet consultados

[http://www.iadb.org/exr/pic/pdf/citizenpart\\_eng.pdf](http://www.iadb.org/exr/pic/pdf/citizenpart_eng.pdf)

IADB, Inter-American Development Bank. Strategy for promoting citizen participation in Bank Activities.

<http://www.iadb.org/news/articledetail.cfm?language=Portuguese&ARTID=533&ARTTYPE=PR> - BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. BID promoverá participação do cidadão.

<http://dossie.centrovivo.org/Main/HomePage> - Dossiê de Violação dos direitos humanos no centro de São Paulo, realizado pelo Fórum Centro Vivo em 200